

LAUSUNTO 26.8.2014

Valtiovarainministeriö
Kirjaamo
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

ASIA**Lausunto kuntalakiesityksestä, VM065:00/2012**

Valtiovarainministeriö on antanut eri sidosryhmille mahdollisuuden lausua hallituksen esitysluonnoksesta koskien kuntalain uudistamista. Lääkäripalveluyritykset ry (LPY) kiittää tästä mahdollisuudesta ja antaa oman lausuntonsa kuntalakiluonnoksesta.

Yleistä kuntalain uudistamisesta

Kuntien muuttunut ja palvelurakennemuutosten myötä yhä muuttuva toimintaympäristö on tehnyt välttämättömäksi uudistaa nykyistä kuntalakia, jolla säädellään kuntien ja kunnallisten organisaatioiden toimintaa.

Kuntalain uudistamistarve liittyy myös kuntarakennemuutukseen sekä sosiaali- ja terveystalouden uudistamisprosessiin. Uutta sote-palvelurakennetta sääntelevän järjestämislain luonnos lähetettiin lausuntokierrokselle 18.8.2014. Nyt on tarpeellista arvioida, aiheuttaako ko. lakiesitys muutostarpeita myös kuntalakiin, ja toisaalta onko järjestämislakiesitys uuden kuntalain tavoitteiden ja hengen mukainen.

Kuntien tarkoituksena on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Kuntien ensisijainen tehtävä on vastata niille lainsäädännöllä velvoitettujen palveluiden järjestämisestä sekä luoda asukkaille hyvät elinolosuhteet ja erilaisille organisaatioille hyvä toimintaympäristö.

Kuntien toiminnan taloudellisen kestävyysvajeen turvaaminen on välttämätöntä, jotta julkisen talouden kestävyysvaje saadaan hallintaan. Jatkuessaan kestävyysvaje aiheuttaa painetta veronkorotuksille, luo taloudellista epävarmuutta ja siten heikentää yritysten halukkuutta tehdä investointeja ja työllistää. Veroasteen nousu heikentää yritysten toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä sekä pienentää kansalaisten ostovoimaa. Näin on vaarana syntyä kierre, joka edelleen heikentää kuntien elinvoimaa ja mahdollisuuksia vastata perustehtävistään.

LPY:n mielestä on tärkeää, että laissa otetaan huomioon myös kuntien elinkeinotoimintaan ja toimintaan markkinoilla sekä kuntien yhteistoimintaan ja konsernirakenteeseen liittyvät kysymykset.

LAUSUNTO 26.8.2014

LPY keskittyy lausunnossaan erityisesti niihin lakiesityksen kohtiin, joissa käsitellään kuntien ja kuntaorganisaatioiden tarkoitusta ja tehtäviä sekä elinkeinotoimintaa ja roolia markkinoilla.

1 § Lain tarkoitus

Pykälän mukaan kunnan tehtävä on muun muassa edistää alueensa elinvoimaa ja järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti kestäväällä tavalla.

LPY:n mielestä edellä mainittuun tulee sisältyä myös velvollisuus huolehtia siitä, että palveluiden järjestäjänä kunta toteuttaa tehtävänsä tehokkaasti. Kuntien tulee eriyttää järjestämisvastuuseen ja viranomaistoimintaan liittyvät tehtävät palvelutuotannosta. Samalla kunnat on velvoitettava hyödyntämään tehokkaimpia käytettävissä olevia keinoja järjestämisvastuunsa toteuttamisessa.

Kuntien tulee hyödyntää palvelutuotannossa ns. monituottajamallia: hankkia palveluita avoimesti kilpailuttamalla markkinoilta ja tuottaa vain osa palveluista itse. Erilaisten palveluntuottajien terve ja avoin kilpailu mahdollistaa verovarojen tehokkaan käytön.

7 § Kunnan tehtävät

Hallituksen esityksen mukaan laissa ei määriteltäisi kuntien yleisen toimialan määräytymisperusteita, vaan tämä määrittely jäisi edelleen oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden varaan. Nykytilan arvioinnissa kuitenkin todetaan, että oikeuskäytäntöä on vähän ja oikeustapaukset ovat vanhoja. Lisäksi todetaan, että kunnat harjoittavat yleisen toimialansa perusteella elinkeinotoimintaa.

Kuntien yleistä toimialaa ja niiden vapaaehtoisesti itselleen ottamien tehtävien kirjoa on perinteisesti rajoittanut ainakin kolme keskeistä periaatetta. Ensinnäkin kunnan ei hallinnon toissijaisuuden periaatteen mukaan tule ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, jotka kansalaiset tai yritykset voivat hoitaa tehokkaammin kuin kunta. Toiseksi kunnan tehtävillä tulee paikallisuusperiaatteen mukaan olla yhteys kunnan alueeseen tai asukkaisiin ja heidän etuihinsa. Kolmanneksi kuntien harkintavaltaa rajaa kielto ryhtyä teolliseen ja kaupalliseen toimintaan.

Se, että monet kunnat eivät viime aikoina ole noudattaneet edellä mainittuja periaatteita, ei ole peruste luopua niistä. Sen sijaan nyt on perusteltua terävöittää säännöksiä ja tehostaa niiden noudattamisen valvontaa.

LPY:n mielestä edellä mainitut kuntien tehtäviä ja toimintaa määrittelevät periaatteet tulee pitää voimassa ja niihin tulee lisätä kielto ryhtyä merkittävästi kilpailua vääristävään toimintaan.

Kunnan ja kuntalaisten edun mukaista ei ole se, että kunta voisi jatkossa ottaa muiden paremmin hoitamia tehtäviä itselleen tai palvella laajasti muita kuin

LAUSUNTO 26.8.2014

omia asukkaitaan ja aluettaan, saati ryhtyä puhtaasti teolliseen ja kaupalliseen toimintaan.

LPY:n mielestä elinkeinotoiminnan harjoittaminen ei ole lähtökohtaisesti kunnan tehtävä. Hallituksen pyrkimyksenä on vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita tulevaisuudessa. Tähän tavoitteeseen nähden on erikoista, että kuntien tehtäväkenttää nyt lainsäädännöllä laajennettaisiin.

On tarpeen kyseenalaistaa se, onko kunnan tarkoituksenmukaista verovarojen tehokkaan käytön ja kuntalaisten edun näkökulmasta osallistua lainkaan tuottajana hyödykemarkkinoille.

LPY vastustaa nykyisten, kuntien toimintaa rajaavien periaatteiden hylkäämistä, sillä se johtaa tulkintaan kunnan yleisen toimialan laajentamisesta. Esitämme, että periaatteet kirjataan vähintäänkin lain perusteluihin ja niihin lisätään kielto ryhtyä markkinaolosuhteita ja tervettä kilpailua vääristävään toimintaan.

12 § Kuntatalousohjelma

LPY pitää tärkeänä, että kuntatalous otetaan osaksi julkisen talouden ohjausjärjestelmää. Kunnat tulee velvoittaa kehittämään sisäistä ja ulkoista laskentatoimintaa.

Voimassa olevaan terveydenhuoltolakiin liittyy kansalaisen vapaa valinnanmahdollisuus hoitopaikan suhteen julkisessa terveydenhuollossa. Tämä mahdollistaa sen, että kansalainen voi hakeutua tarvitsemaansa hoitoon oman koti- ja verotuskuntansa ulkopuolelle. Tällöin hoidon toteuttanut kunnallinen yksikkö laskuttaa potilaan kotikuntaa asiakasmaksun ylimenevältä osalta. Laskun tulee perustua annetun hoidon todellisiin kustannuksiin. Jotta laskuttaminen tapahtuisi oikein, on myös kunnallisen palveluntuottajan tiedettävä omat kustannuksensa.

Edellä mainittuun viitaten tulee kuntalakiin asettaa kunnille ja kuntaorganisaatioille velvollisuus laskea ja julkaista tuottamiensa palveluiden todelliset ja vertailukelpoiset tuotantokustannukset. Vertailukelpoisten kustannusten laskeminen edellyttää sitä, että järjestämisvastuuseen ja viranomaistoimintaan liittyvät tehtävät ja niiden kustannukset on eriytetty palveluiden tuotannosta. Toisaalta oman palvelutuotannon kustannuksiin on sisällytettävä kaikki tuotannosta aiheutuvat muuttuvat ja kiinteät kustannukset.

Vertailukelpoisten kustannusten laskemisella luodaan edellytyksiä myös kunnallisten tuotantoyksiköiden avoimelle keskinäiselle kilpailulle. Kilpailu tunnetusti tehostaa tuottajien toimintaa, lisää kustannustehokkuutta ja luo painetta laadun kehittämiseksi.

LAUSUNTO 26.8.2014

23 § Aloiteoikeus

LPY:n mielestä on hyvä, että kuntien toiminnan kehittämiseen ja uudistamiseen liittyvä aloiteoikeus laajennetaan koskemaan myös palveluiden käyttäjiä ja kunnassa toimivia yhteisöjä. Palvelualoitteen kirjaaminen lain yksityiskohtaisiin perusteluihin on hyvä alku. Palvelualoitteen käyttöönoton myötä luodaan uusia mahdollisuuksia kuntien palvelutuotannon laadun ja kustannustehokkuuden parantamiseen.

39 § Kuntastrategia

Lakiesityksen sisältämä kuntastrategian laatimisvelvollisuus selkeyttää kuntien strategista suunnittelua. Kuntastrategian laatimisen myötä kuntien muita erillislainsäädännöstä johtuvia suunnitteluvelvoitteita on samalla vähennettävä.

Esityksen mukaan kuntastrategia ei olisi oikeudellisesti sitova, mutta sen yhteys talousarvioon ja -suunnitteluun olisi merkittävä. Siksi on tärkeää, että kuntastrategian sitovuus ja ohjaavuus muodostuisi myös käytännössä vahvaksi, jotta se aidosti ohjaisi kunnan toimintaa.

LPY pitää tärkeänä, että kuntastrategian kuvaukseen lisätään nykyistä muotoilua selkeämmin tavoite määritellä siinä myös kunnan elinkeinopoliittiset ja palvelustrategiset linjaukset. Näissä linjauksissa kuvataan se, miten kunta edistää alueensa elinvoimaa, tekee yhteistyötä eri sidosryhmiensä kanssa, mitä palveluita ja minkä osuuden niistä kunta tuottaa itse sekä kuinka paljon se hyödyntää palvelumarkkinoita järjestämisvastuullaan olevien palveluiden tuotannossa. Kuntastrategiaan tulee sisältyä myös linjaus siitä, kuinka kunta edistää avointa ja tervettä kilpailua sekä huolehtii pitkäjänteisesti hyödykemarkkinoiden toimivuudesta.

6 § ja 47–49 § Omistajaohjaus ja kuntakonsernin johtaminen

LPY:n mielestä on välttämätöntä, että konserniohjeissa ja omistajaohjauksessa sekä näiden perustana olevassa kuntastrategiassa painotetaan kilpailuneutraliteettinäkökulmaa. Vetoaminen pelkästään Kilpailu- ja kuluttajavirastolle syyskuun 2013 alusta uskottuun kilpailuneutraliteettivalvontaan kaikki kuntien toiminnan aiheuttamat kilpailuneutraliteettiongelmien korjaavana säädösmuutoksena on harhaanjohtavaa ja ylioptimistista. Kyseinen viranomaisvalvonta on kuntien kohdalla hyvin rajoitettua. Valvontaviranomainen ei esimerkiksi saa määrätä kunnan kilpailua vääristävää toimintaa lopetettavaksi kuten valtion yksiköiden osalta on mahdollista.

LPY:n mielestä pääsääntönä tulee olla se, että kunta ei omistamiensa yhtiöidenkään kautta toimi markkinoilla muutoin kuin laissa mainitusta perustellusta syystä. Kunnan toimiessa markkinoilla tulee luonnollisesti

LAUSUNTO 26.8.2014

kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei toiminta aiheuta kilpailuvääristymiä tai häiriötä markkinoilla.

Luku 8 Kuntien yhteistoiminta, erityisesti 51 § Yhteistoiminnan suhde hankintalakiin

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännöksellä ei muutettaisi julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisalaa. Esityksessä pyritään ilmeisesti selittämään kansallisin ja kuntaympäristöön sopivin termein, millainen kuntien yhteistoiminta on hankintasääntelyn ja siten kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolella.

Ehdotuksen mukaiset termit "kokonaisedun mukainen" ja "ylikunnallinen" eivät ole hankintasääntelyssä tunnustettuja kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeamisen perusteita. Termit eivät ole yksiselitteisiä ja ne aiheuttaisivat säädöstekstissä vaikeita tulkintaongelmia. Pahimmillaan kuntatoimija voi kuntalain kirjauksiin luottaessaan ryhtyä viranomaisyhteistyöhön ilman kilpailuttamista ja havaita myöhemmin, että yhteistyö olisi tullut hankintasääntelyn mukaan kilpailuttaa.

LPY:n mielestä kuntalaissa riittää tältä osin viittaus hankintalakiin: kuntien yhteistoiminnan kilpailuttamisvelvollisuudesta säädetään hankintalaissa. Tämä olisi erityisen perusteltua siitäkin syystä, että hankintalakia ollaan parhaillaan uudistamassa ja kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeamisen edellytykset saatetaan Suomessa säätää tiukemmiksi kuin mitä EU-sääntely edellyttää.

111 § Alijäämän kattamisvelvollisuus ja sen ulottaminen kuntayhtymiin, 119 ja 120 § Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien ja kuntayhtymien arviointimenettely

LPY pitää tältä osin kuntalakiin esitettyjä muutoksia ja tiukennuksia perusteltuina. Kuntien elinvoiman ja yritysten kilpailukyvyn säilyttämisen ja parantamisen näkökulmasta on välttämätöntä, että verorasitus ei kasva. Näin ollen säätely ja kannustimet sen edistämiseksi, että kuntien talous on tasapainoissa tai ylijäämäinen, ovat tervetulleita.

Luku 15 Kunnan toiminta markkinoilla

127 § Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

Kuntalakiin tuli syyskuun 2013 alusta velvoite yhtiöittää kuntien kilpailluilla markkinoilla tapahtuva toiminta. Lakiin jätettiin kuitenkin paljon poikkeuksia, joissa kunnan ei katsottaisi toimivan kilpailluilla markkinoilla. Myös yhtiöittämisvelvollisuuteen tehtiin lukuisia poikkeuksia.

LAUSUNTO 26.8.2014

Yhtiöittämisvelvollisuuteen lakimuutoksessa tehtyjen poikkeusten määrä on näkemyksemme mukaan jo nyt liian laaja. Nämä poikkeukset vaarantavat

sääntelyn alkuperäisen tarkoituksen toteutumisen. Lisäpoikkeuksien kirjaaminen kuntalakiin ei siten ole perusteltua ja tarkoituksenmukaista.

127 § Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

Pykälässä todetaan, että satunnainen ja vähäinen toiminta markkinoilla ei johda yhtiöittämisvelvollisuuteen. Kunnan vähäinen toiminta voi olla pk-yrittäjän näkökulmasta merkittävää. Painotammekin, että yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti vähäisyyttä tulee lakia sovellettaessa tulkita tiukasti.

Pykälän toisessa momentissa käsitellään kuntalain ja erityislain suhdetta. Momentissa säädetään, että kunta voisi osallistua tarjouskilpailuun ja tuottaa palveluita, jos erityislaissa nimenomaisesti näin säädetäisiin. Tällaisella tehtävällä tarkoitettaisiin tehtävää, joka olisi kunnalle vapaaehtoinen, mutta laissa säädetäisiin kunnan mahdollisuudesta tuottaa ja tarjota palveluita, vaikka tehtävän hoitoon liittyisi kilpailuneutraliteettiongelmia.

Pidämme merkillisenä säädöstä, jonka perusteella kunta saa luvan aiheuttaa kilpailuneutraliteettiongelmia. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa tällainen olisi perustellusti tarpeen.

130 § Kunnan myöntämän lainan, takauksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta tai muusta sitoumuksesta

Lakiesityksessä ehdotetaan, että kunta ei jatkossa voisi myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos se näin toimiessaan vaarantaisi kunnan kyvyn selviytyä lakisääteisistä tehtävistään. LPY kannattaa tätä ehdotusta.

Sen sijaan emme pidä perusteltuna sitä, että kunta voisi jatkossa myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle yhteisölle vain, jos se kuuluu kuntakonserniin tai on kuntien tai valtion ja kunnan yhteisessä määräysvallassa ja omistuksessa. Ehdotus sallisi kunnan tukea verovaroilla kilpailluilla markkinoilla toimivaa julkisen sektorin omistamaa yhteisöä, mutta kieltäisi sen kanssa samoilla markkinoilla kilpailevan yksityisen toimijan tukemisen. Ehdotus on kestävä ja vaarantaisi toteutuessaan vakavasti yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välistä kilpailuneutraliteettia.

LPY:n mielestä joko jokaisen kilpailluilla markkinoilla toimivan toimijan on voitava saada kunnalta lainaa, takauksia ja vakuuksia, tai vaihtoehtoisesti minkään kilpailluilla markkinoilla toimivan toimijan ei tule niitä saada – olipa kyseessä yksityinen tai julkinen toimija. Tässäkin

LAUSUNTO 26.8.2014

asiassa tulee markkinoilla toimivia kohdella tasapuolisesti omistuspohjasta riippumatta.

Pidämme lisäksi erikoisena, että ehdotus keskittyy vain yksittäisiin tukimuotoihin, joista jotkut ovat vieläpä varsin vähämerkityksisiä. Esimerkiksi kunnan omistaman yhteisön jatkuva pääomittaminen voi kuormittaa raskaasti kunnan taloutta ja vaarantaa samalla kilpailuneutraliteettia yksityisen ja

julkisen elinkeinotoiminnan välillä. Monesti pääomittamiseen sisältyy ilmeisiä riskejä. Riskinotto ei kuulu kunnan tehtäviin. Säännöksessä tulisikin mainita laajemmin erilaiset kunnan tukimuodot ja velvoittaa kunnat huolehtimaan siitä, että ne eivät tukitoimillaan aiheuta kilpailuvääristymiä.

Yhteenveto

LPY:n mielestä lakiesitys sisältää vakavia puutteita liittyen kuntien yleiseen toimialaan, toimintaan markkinoilla sekä kilpailuneutraliteettiin. Mielestämme kuntien tulee keskittyä yhä tiukemmin perustehtäviinsä: lakisääteisten palveluiden järjestämisvastuun toteuttamiseen sekä kansalaisten elin- ja yritysten toimintaympäristön edistämiseen.

Lääkäripalveluyritykset ry:n puolesta,

Kari Varkila
Puheenjohtaja

Ismo Partanen
toiminnanjohtaja