

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalaki. Ehdotukset liittyvät pääosin Euroopan komission EU-valtiontukisäännöksiin vastaisiksi katsomien tukien poistamiseen.

Kuntalaki ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi pääsääntöisesti antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Laissa rajattaisiin eräitä tehtäviä, joita ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tärkeimmät rajaukset koskisivat kunnan lakisääteisiä tehtäviä, yhteistoimintana hoidettuja sekä monopolin muodostavia tehtäviä.

Yhtiöittämisvelvollisuuteen ehdotetaan säädettäväksi muutamia poikkeuksia. Kunta voisi edelleen toimia vähäisessä määrin markkinoilla sekä silloin, kun se erityislain perusteella olisi nimenomaan mahdollista. Poikkeussäännöksen perusteella kunta voisi lisäksi tuottaa tukipalveluja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille sekä palvelussuhteeseen liittyviä palveluja tytäryhteisöjen palveluksessa oleville henkilöille sekä laajemminkin palveluja sidosyksiköille.

Kunnan tuottaessa yhtiöittämispoikkeuksessa tarkoitettuja palveluja tai tavaroita kilpailutilanteessa markkinoilla sen hinnoittelun tulisi olla markkinaperusteista.

Kunnallisia liikelaitoksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi siltä osin, ettei liikelaitosmuodossa voisi toimia kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi ehdotetaan, että liikelaitoskuntayhtymän perussopimuksessa tulisi sopia perussopimuksen muuttamisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2013. Lain voimaantullessa harjoitetulle toiminnalle säädettäisiin siirtymäaika vuoden 2014 loppuun saakka. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen järjestämiselle ehdotetaan säädettäväksi siirtymäaika kuitenkin vuoden 2016 loppuun saakka.

Siirtymäsäännöksessä ehdotetaan lisäksi turvattavaksi siirtyvän henkilöstön lisäeläke-etuudet sekä säädettäväksi yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyvästä varainsiirtoveropaudesta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Kunnallinen itsehallinto ja kuntalaki.....	4
Kunnallinen liikelaitos.....	6
Muut talouden eriyttämistavat.....	6
Hinnoittelu.....	7
Muutoksenhaku.....	7
Kuntien ja kuntayhtymien toiminta liikelaitoksina.....	7
2.2 Verolainsäädäntö.....	9
2.3 Konkurssilainsäädäntö.....	10
2.4 EU:n valtioneuvoston päätökset.....	10
2.5 Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö.....	11
2.6 Kilpailuvirasto ja kilpailunrajoituslaki.....	12
2.7 Talouden eriyttämistä koskevat erityislait.....	13
2.8 Suositukset.....	14
Liikelaitoksia koskeva suositus.....	14
Liikuntatoimeja koskeva suositus.....	15
Suositus oppilas- ja opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden hyödykkeiden hinnoittelusta.....	15
2.9 Kansainvälinen vertailu.....	15
Ruotsi.....	15
Tanska.....	16
Norja.....	18
2.10 Nykytilan arviointi.....	19
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	20
3.1 Esityksen tavoitteet.....	20
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	20
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	22
4.1 Vaikutukset kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämiseen.....	22
4.2 Vaikutukset yhtiöittämisvelvoitteen piiriin kuuluviin toimialoihin.....	22
Energiahuolto.....	22
Satamat.....	23
Joukkoliikenne.....	23
Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut.....	23
Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus.....	24
4.3 Taloudelliset vaikutukset.....	25
4.4 Yritysvaikutukset.....	26
4.5 Vaikutukset henkilöstön asemaan.....	26
4.6 Vaikutukset kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksiin.....	28
5 ASIAN VALMISTELU.....	28
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	31
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	31
2 VOIMAANTULO.....	39
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	40
LAKIEHDOTUS.....	42

Laki kuntalain muuttamisesta.....	42
LIITE.....	45
RINNAKKAISTEKSTI.....	45
Laki kuntalain muuttamisesta.....	45

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Euroopan yhteisön komissio on 11 päivänä joulukuuta 2007 tehnyt Suomelle osoitetun osittain kielteisen päätöksen Valtion tuki N:o C 7/2006, jonka kielteinen osa koskee Tieliikelaitoksen (Destia Oy:n) saamaa valtiontukea. Komissio pitää kiellettyinä valtiontuen liikelaitoksen konkurssisuojaa ja poikkeavaa verokohtelua (konkurssilainsäädännön ja tavanomaisen yhteisöverotuksen soveltumattomuus).

Komissio katsoi päätöksessään, että kyse oli kielletystä valtiontuesta, koska konkurssilainsäädäntöä ei sovelleta liikelaitokseen ja koska vapautus yhteisöverosta muodostaa kilpailua vääristävän valtiontuen, jota ei voida perustella verojärjestelmän luonteella ja rakenteella.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry ja Helsingin seudun kauppakamari tekivät Euroopan unionin komissiolle kantelun Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitoksen toiminnasta. EU-komission 14.4.2010 lähettämässä kirjeessä komissio antoi neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999, niin sanotun menettelyasetuksen, 17 artiklan perusteella alustavan näkemyksen Suomen kunnallisille liikelaitoksille myönnetyn tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Kirjeessä komissio katsoi, että oikeudellisesta asemasta johtuvaa konkurssiin liittyvän liiketaloudellisen riskin puuttumista voidaan pitää kunnallisille liikelaitoksille myönnettynä rajoittamattomana valtiontakauksena. Lisäksi komissio katsoi, että kunnalle myönnetty veroedut (vapautus yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) ovat valikoivia ja EU-valtiontukisäännöksiä vastaisia tukia.

Komissio kehotti kirjeessään Suomea muuttamaan kunnallisten liikelaitosten nykyistä tilannetta seuraavasti:

a) kilpailluilla markkinoilla toimiville kunnallisille liikelaitoksille ei enää pitäisi myöntää rajoittamatonta takausta ja veroetuuksia, vaan niillä olisi oltava yhtäläiset toimintaolosuhteet yksityisten toimijoiden kanssa. Tällainen tilanne voitaisiin saavuttaa muuttamalla ne tavanomaisiksi yritysiksi; sekä

b) lakisääteisiä takauksia että veroetuuksia koskeva etuoikeutettu asema voitaisiin säilyttää vain sellaisten yksiköiden osalta, jotka ovat mukana kunnan sisäisissä toimissa eivätkä harjoita taloudellista toimintaa.

Valtiolla aiemmin valtion liikelaitoksina toimineet Ilmailulaitos, Varustamoliikelaitos ja Luotsausliikelaitos on yhtiöitetty (Finavia Oy, Arctia Shipping Oyj, Finnpiilot Pilotage Oy). Valtion liikelaitossääntelyä on lisäksi Destia-tapauksen perusteella muutettu siten, että lainsäädäntö on yhteisöoikeuden mukainen. Valtion liikelaitoksista annetun lain (10162/2010) mukaan valtion liikelaitos voidaan perustaa vain sellaisen tehtävän hoitoa varten, jossa se tuottaa palveluja valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille sekä eduskunnalle ja sen alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimiville yksiköille.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan julkisen sektorin harjoittaman elinkeinotoiminnan pelisääntöjä selkeytetään. Määritellään selkeä raami kuntien, kuntayhtymien, kuntien liikelaitosten ja muiden kuntien omistamien toimintayksiköiden harjoittamalle ja markkinoilla yritysten kanssa kilpailevalle elinkeinotoiminnalle.

Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa kuntalain kokonaisuudistuksen. Kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelu on aloitettu. Esitettyjä lainmuutoksia ei voida kytkeä tähän valmisteluajataulun vaan vireillä olevien kanteluiden johdosta erillinen toteuttaminen on välttämätöntä, jotta kunnan toimintaan liittyviä valtiontukiongelmia ryhdytään poistamaan mahdollisimman pian.

2 Nykytila

2.1 Kunnallinen itsehallinto ja kuntalaki

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnan hallinnon ja toiminnon

nan järjestämisestä säädetään kuntalaissa (365/1995). Pääperiaatteena on, että kunnille annetaan lainsäädännössä mahdollisuus ottaa toimintansa järjestämisessä huomioon paikalliset olosuhteet ja kuntien hallintorakenteita säännellään laissa vain siltä osin, kuin tehtävän tarkoituksenmukainen hoitaminen sitä edellyttää.

Kuntalain 2 §:n mukaan kunnan tehtävät jakautuvat yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Erityistoimialaan kuuluvat ne tehtävät, jotka kunnan on lainsäädännön perusteella hoidettava. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka kunta omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen.

Kunnan yleinen toimiala on eräs kunnallisen itsehallinnon keskeisistä elementeistä. Kunnan yleisestä toimialasta on säädetty aina joustavalla yleislausekkeella, jonka sisältö on määrätynyt oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa muotoutuneiden periaatteiden pohjalta. Kunnan yleisen toimialan sisältö ja laajuus on käytännössä sopeutunut yhteiskunnassa tapahtuvan kehityksen ja sen aiheuttamien tarpeiden pohjalta.

Kunnan mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinotoimintaa säätelee kunnan yleistä toimialaa koskevat periaatteet. Kunnan toimialaan on perinteisesti katsottu kuuluvan elinkeinotoiminta, joka palvelee kuntalaisia yleisesti, esimerkiksi energialaitostoiminta. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä kunnan toimialaan on katsottu kuuluvan elinkeinotoiminnan harjoittaminen, jos toiminnalla on ollut kiinteä yhteys kunnan lakisääteiseen tehtävään esimerkiksi koulutustehtävään. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksessa (KHO 2008:40) kunnan toimialaan katsottiin esimerkiksi kuuluvan ammatillisen koulutuksen oppilaille järjestetty autokoulutoiminta. Elinkeinotoiminnan käsitteen on oikeuskäytännössä katsottu voivan ulottua myös kunnan lakisääteiseen tehtävään liittyvään toimintaan. Tapauksessa (KHO 2002:4), jossa kunta vuokrasi koulujen sisäliikuntatiloja yleisölle käytettäväksi liikuntatoimintaan ja harjoitti liikuntalaissa tarkoitettua julkista tehtävää, korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei lakisääteisyys sulkenut pois sitä, että kilpailunrajoituksista annettu laki eli elinkeinoharjoittajaa koskevaa sääntelyä voitaisiin soveltaa myös kuntaan.

Laissa ei säädetä kuntien harjoittaman elinkeinotoiminnan organisoitumuodosta. Kunnalla ei ole velvollisuutta perustaa elinkeinotoiminnan harjoittamiseen kunnallista liikelaitosta tai yhtiötä, vaan lainsäädännön perusteella kunta voi itse päättää toimintansa organisoimisesta.

Kuntalain 2 §:n mukaan kunta voi tuottaa palvelut yksin, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, ostopalveluina yksityisiltä sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa palvelusetelijärjestelmällä. Palvelun tuotantovasta päättäminen on yksi kunnallisen itsehallinnon osa. Julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle rajaa perustuslain 124 §, jonka mukaan tällainen tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle pääsääntöisesti vain lailla tai lain nojalla.

Kuntien yhteistoiminta perustuu joko kuntien vapaaehtoiseen sopimukseen tai lakiin. Lain perusteella kunnan tulee kuulua kuntayhtymään muun muassa erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) perusteella. Kuntien yhteistoimintavelvoitteista säädetään myös eräissä erityislaeissa, muun muassa kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevassa laissa (169/2007) ja ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetussa laissa (410/2009).

Kuntien yhteistoimintamuodoista säädetään kuntalain 76 §:ssä. Kunnat voivat sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi tai että tehtävää hoitaa kuntayhtymä. Tehtävä voidaan sopimuksen perusteella antaa toisen kunnan hoidettavaksi myös siten, että toiseen kuntaan (isäntäkunta) perustetaan yhteinen toimielin hoitamaan tehtävää ja toiset kunnat valitsevat tähän toimielimeen jäseniä. Kunnat voivat myös sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan viranhaltijan (yhteinen viranhaltija) hoidettavaksi. Kuntalain 78 §:ssä säädetään kuntayhtymän perussopimuksessa sovitavista asioista.

Kuntalain 86 §:n mukaan kuntayhtymään sovelletaan pääosin, mitä kuntalaissa säädetään kunnasta. Kuntalain 83 §:n mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuiksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu.

Kunnallinen liikelaitos

Kunnallista liikelaitosta koskevat kuntalain säännökset tulivat voimaan vuonna 2007. Tätä ennen liikelaitoksien hallinnon ja toiminnan järjestäminen perustui kuntakohtaisiin päätöksiin. Lain siirtymäsäännöksen mukaan liikelaitos- tai liikelaitoskuntayhtymä -nimikettä on voinut vuoden 2009 alusta alkaen käyttää vain liikelaitos, joka täyttää lain liikelaitoskriteerit.

Kunnallinen liikelaitos on yleiskäsite, jolla voidaan tarkoittaa kolmea eri liikelaitostyyppiä: kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä. Kunnan liikelaitos on osa kunnan organisaatiota. Kunnan liikelaitos voi toimia myös kahden tai useamman kunnan yhteisen toimielimen alaisena isäntäkunnan liikelaitoksena. Kuntayhtymän liikelaitos on puolestaan osa kuntayhtymän organisaatiota.

Kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän liikelaitos eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä eivätkä itsenäisiä kirjanpitovelvollisia. Ne kuuluvat kunnan tai kuntayhtymän organisaatioon ja niiden hallinto järjestetään valtuuston hyväksymän johtosäännön määräyksin.

Liikelaitoskuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö. Liikelaitoskuntayhtymä on kuntayhtymä. Se perustetaan perussopimuksella ja sen hallinto järjestetään johtosäännöllä. Liikelaitoskuntayhtymä on itsenäinen kirjanpitovelvollinen. Peruskuntien lisäksi myös kuntayhtymät voivat harjoittaa yhteistoimintaa liikelaitoskuntayhtymän muodossa. Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan muutoin kuntalain kuntayhtymiä koskevia säännöksiä.

Kunnanvaltuusto tai kuntayhtymän ylin toimielin päättää kunnallisen liikelaitoksen perustamisesta. Päätös liikelaitoskuntayhtymän perustamisesta tehdään perustajina olevien kuntien valtuustoissa ja perustajina olevien kuntayhtymien ylimmissä toimielimissä viimeistään perussopimuksen hyväksymisen yhteydessä.

Kunta ja kuntayhtymä voivat perustaa kunnallisen liikelaitoksen vain, jos toiminta kuuluu kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan toimialaan. Kunnallinen liikelaitos voidaan kuntalain 87 a §:n mukaan perustaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liiketoiminnalla

tarkoitetaan tehtävää, jota rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulo-rahoituksella. Jälkimmäisellä tarkoitetaan sitä, että tehtävää hoidetaan kannattavuusvaatimusten edellyttämällä tavalla, vaikka kysymys ei ole varsinaisesta liiketoiminnasta. Tällöin kunnallinen liikelaitos huolehtii yleensä sellaisista lakisääteisistä peruspalveluista, joita kunnat ovat lain nojalla velvollisia järjestämään. Tulot voivat asiakasmaksujen lisäksi olla korvauksia jäsen- tai sopimuskunnilta taikka sisäistä korvausta kunnan toiselta yksiköltä. Osa liikelaitoksen tehtävistä voi olla myös viranomaistehtäviä, jolloin liikelaitos saa osan tuloistaan läpinäkyvästi kunnan tukena tai avustuksena. Markkinahinnoittelulla tarkoitetaan, että hinnoittelu vastaa sitä tasoa, yksityiset alan toimijat hinnoittelisivat omat tuotteensa. Laki mahdollistaa myös kunnan sisäisen liikelaitoksen perustamisen, jolloin kunta on sen ainoa asiakas.

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Johtokunnan tehtävät on määritelty kuntalain 87 c §:ssä.

Muut talouden eriyttämistavat

Kunnat ovat virasto- ja liikelaitosmuodon lisäksi organisoineet liiketoimintaa myös siten, että liiketoiminta pyritään eriyttämään kunnan muusta toiminnasta. Suomen Kuntaliiton suosituksessa (Kunnallisen liiketoiminnan eriyttäminen, 2001) on esitetty kirjanpitolautakunnan kuntajaoston esittämän kunnan liikelaitos -mallin lisäksi kaksi muuta eriyttämisvaihtoehtoa eli toimiminen muuna taseyksikkönä ja laskennallisesti eriytettyinä.

Muun taseyksikön toiminta on kirjanpidollisesti eriytetty siten, että toiminnan yli- tai alijäämäärät siirtyvät taseen avulla käytettäväksi tai katettavaksi tilikaudesta toiseen. Laskennallisesti eriytetyssä toiminnassa vastaavaa yli- ja alijäämäärien siirtoa ei tehdä, vaan mainitut erät liitetään aloittavassa taseessa jäännöspääomaan. Kunnan talousarviokäsittelyssä muuna taseyksikkönä toimivalle ja laskennallisesti eriytetylle toiminnalle otetaan kunnan talousarviossa varsinaisen toiminnan nettotuloarvio tai poikkeustapauk-

nessa nettomääräraha ja investointiosaan määrärahat ja tuloarviot vastaavalla tavalla kuin muillekin kunnan hankkeille. Vuoden 2009 alusta lukien edellä mainituilla tavalla järjestettyä toimintaa ei voida kutsua liikelaitokseksi.

Hinnoittelu

Kuntalaissa ei ole juurikaan säännöksiä toiminnan hinnoittelusta. Kuntalain 13 §:ssä säädetään ainoastaan, että valtuuston tulee päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista.

Muutoksenhaku

Kunnan päätöksistä, esimerkiksi perustaa liikelaitos, yhtiöittää toiminta tai laajentaa toimintaa markkinoille, voi hakea muutosta kuntalain muutoksenhakukeinoin.

Kunnanhallituksen ja lautakunnan sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimus tehdään toimitielimelle, joka on tehnyt päätöksen tai jonka alaisena viranomaisen toimii. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteilla. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Valtuuston, kuntayhtymän ylimmän toimitielimen sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Kunnallisvalitus voidaan tehdä vain laillisuusperusteilla. Laillisuusperusteet ovat seuraavat:

1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;

2) päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa; tai

3) päätös on muutoin lainvastainen.

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen voi tehdä vain asianosainen sekä kunnan jäsen. Asianosainen on se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Kunnan jäseniä ovat:

1) henkilöt, joilla on kotikunta kyseisessä kunnassa,

2) yhteisöt, laitokset, säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa; sekä

3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa.

Kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Kuntien ja kuntayhtymien toiminta liikelaitoksina

Kunnan virastomuodossa harjoittamasta elinkeinotoiminnasta ei ole saatavissa tilastotietoja.

Kunnat harjoittivat liikelaitosmuodossa toimintaa Tilastokeskuksen tilastojen perusteella seuraavasti:

Vuosi	lukumäärä	toimialat	kuntien lukumäärä
1997	70	11	39
2000	84	11	46
2004	133	17	64
2005	140	18	65
2006	147	20	68
2007	155	23	68
2008	165	24	72
2009	177	26	69
2010	176	27	71

Toimialoittain tarkasteltuna liikelaitokset jakautuivat vuonna 2010 seuraavasti:

Toimiala	Määrä	Liikevaihto (milj. €)
Yleishallinto	3	3,0
Perusterveydenhuolto (pl ham- mashuolto)	17	65,7
Perusterveydenhuollon ham- mashuolto	1	11,7
Muu sosiaali- ja terveystoimi	4	236,7
Ympäristöterveydenhuolto	2	5,1
Ammatillinen koulutus	2	9,8
Ammattikorkeakoulut	2	3,7
Muu vapaa sivistystyö	1	0,4
Liikunta ja ulkoilu	1	0,3
Nuorisotoimi	1	0,9
Muu kulttuuritoiminta	1	0,4
Puistot ja yleiset alueet	1	10,7
Palo- ja pelastustoimi	8	159,1
Toimitila- ja vuokrauspalvelut	16	922,0
Sisäiset palvelut	16	581,7
Elinkeinoelämän edistäminen	3	3,7
Vesihuolto	49	350,2
Energiahuolto	11	1 097,2
Jätehuolto	5	22,7
Joukkoliikenne	2	157,6
Satama	12	178,6
Muu liikeluonteinen toiminta	5	21,7
Muu toiminta	2	57,8
Taseyksikkönä käsitellyt rahastot	8	16,6
Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta	1	0,2
Liikenneväylät	1	29,5
Lomituspalvelut	1	3,0
YHTEENSÄ	176	3 950,0

Vuoden 2010 Tilastokeskuksen kuntien toiminta- ja taloustietojen mukaan 71 kunnalla oli liikelaitos. Valtaosalla kunnista on vain yksi liikelaitos, joka yleensä vastaa vesihuollosta. Eniten liikelaitoksia on muodostettu suurissa kunnissa esimerkiksi Oulussa 12,

Tampereella ja Helsingissä 8 sekä Turussa 7. Suomen Kuntaliiton vuonna 2009 yli 40 000 asukkaan kunnille tekemän kyselyn (Suomen Kuntaliiton kysely 2009) mukaan niiden liikelaitosten toiminta jakautui seuraavasti:

Toimiala	liikelaitoksien lukumäärä	henkilöstön määrä	liikevaihto 2008 tai arvio 2009, milj. €	myynnin osuus (%) liikevaihdosta muille kuin kuntaan ja jäsenkuntiin
Ateria- ja ruokapalvelut	7	4 231	220	5
Energia	5	1 618	928	93
Satama	6	541	158	100
Vesihuolto	16	1 216	337	82
Tilakeskukset	7	245	467	4
Talous- hallintopalvelut	5	819	58	6
Kunnallistekniikan ylläpito ja rakentaminen	7	1 367	216	10
Ammattikorkeakoulut ja ammatillinen koulutus	3	1 143	81	18
Palo- ja pelastustoimi	7	2 618	147	4
Muut toimialat (joukkoliikenne, jätahuolto)	10	1 435	283	47
Yhteensä	86	16 192	3 006	49

Suomen Yrittäjien vuonna 2008 tekemän selvityksen mukaan kunnallisia liikelaitoksia oli kunnissa 193.

Kuntayhtymät ovat perustaneet kunnallisia liikelaitoksia lähinnä laboratorio- ja kuvantamispalveluihin. Tällaisia liikelaitoksia on muun muassa Pirkanmaan, Helsingin ja Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Kymenlaakson, Satakunnan ja Keski-Suomen sairaanhoitopiirillä. Lisäksi Itä-Suomeen on perustettu laboratoriopalveluja tuottava neljän sairaanhoitopiirin yhteinen liikelaitoskuntayhtymä. Yli puolet maan laboratoriopalveluista tuotetaan liikelaitosmuotoisissa organisaatioissa. Kunnallisissa terveydenhuollon laboratorio- ja kuvantamispalveluissa on tapahtunut keskittymistä, joka tähtää parempaan taloudelliseen kannattavuuteen. Palvelut hankitaan sairaanhoitopiirien ylläpitämistä yksiköistä.

2.2 Verolainsäädäntö

Tuloverolain (1535/1992, jäljempänä *TVL*) 21 §:ssä säädetään maakunnan, kunnan ja kuntayhtymän tuloverovelvollisuudesta.

Kunta on TVL 21.1 §:n 3 kohdan nojalla vapautettu valtionverotuksesta.

Maakunta, kunta ja kuntayhtymä ovat verovelvollisia ainoastaan elinkeinotulosta ja muuhun kuin yhteiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Vuonna 2013 kunnan harjoittaman elinkeinotoiminnan tuloveroprosentti on 6,1828 prosenttia. Kunta ei kuitenkaan ole verovelvollinen omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta eikä omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön tuottamasta tulosta. Kiinteistön tuottamana tulona pidetään myös metsätalouden pääomatuloa.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeustauksen (KHO 2005/3210) mukaan kuntaa koskevaa verovapautussäännöstä ei voida soveltaa kuntayhtymään, vaan kuntayhtymä on verovelvollinen harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta ja kiinteistön tuottamasta tulosta kunnalle ja seurakunnalle alennetun verokannan mukaisesti.

Kiinteistöverolain (654/1992) 3 §:n 2 momentin mukaan kunnan ei ole suoritettava ve-

roa omalla alueellaan omistamastaan kiinteistöstä. Näin ollen esimerkiksi kunnan liikelaitos ei ole kiinteistöverovelvollinen kunnan alueella sijaitsevasta kiinteistöstä.

Varainsiirtoverolain (931/1996) 10 §:n mukaan kunta ja kuntayhtymät eivät ole velvollisia maksamaan varainsiirtoveroa kiinteistön ja arvopaperin luovutuksesta. Kunnallisten liikelaitoksien hankkiessa kiinteistöjä ja arvopapereita toimintaansa varten ne saavat kunnan tai kuntayhtymän osana saman veroedun kuin kunnatkin.

2.3 Konkurssilainsäädäntö

Konkurssilain (120/2004) 3 §:n mukaan konkurssiin ei voida asettaa kuntaa, kuntayhtymää tai muuta kuntien julkisoikeudellista yhteistoimintaelintä.

2.4 EU:n valtiontukisäännöt

Valtiontuesta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT, ent. EY:n perustamissopimus). Sääntely on tärkeä osa Euroopan laajuisten yhteismarkkinoiden toimintaa. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka eivät sovi yhteismarkkinoille ja vääristäisivät kilpailua. Viranomaiset voivat myöntää vain sellaisia yritystukia, jotka komissio on hyväksynyt yhteismarkkinoille soveltuviksi.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suuressa määrässä jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtiontueksi edellyttää siten neljän kriteerin täyttymistä. Valtiontuen tulee olla myönnetty julkisista varoista, tuen pitää olla valikoiva, tuen pitää vääristää tai uhata vääristää kilpailua ja tuen pitää vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Kielletyiltä tuelta edellytetään, että sen voidaan katsoa olevan taloudellinen, valikoiva ja sillä on kauppavaikutus. Toimenpide on esimerkiksi valikoiva silloin, kun se kohdistuu vain osaan yrityksistä. Valikoivina toi-

menpiteinä ei pidetä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, kuten yhteisöveroproosentin alentamista. Taloudellisen tuen muodolla ei ole merkitystä. Kyse voi olla avustuksen lisäksi esimerkiksi edullisesta lainasta, markkinaehtoja edullisemmasta takauksesta, markkinahintaa alhaisemmasta vuokrasta ja valikoivasta veronalennuksesta. Komissio on todennut Tieliikelaitosta (Destia Oy:tä) koskevassa päätöksessään, että rajoittamaton valtion takaus kaupallista toimintaa harjoittaville yksiköille on aina todettu perustamissopimuksen valtiontukisääntöjen vastaiseksi. Rajoittamattomana valtiontukena voidaan pitää myös konkurssisuoja. Vastaavasti komissio totesi Palmia-tapauksessa antamassaan alustavassa näkemyksessä.

Kauppavaikutuskriteerin kynnys ylittyy helposti. Kauppavaikutus täyttyy, jos tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. ”Kilpailua vääristävä vaikutus” ja ”vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan” -tunnusmerkit täyttyvät käytännössä aina, kun tuen määrä ylittää 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana (ns. de minimis-sääntö).

EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa ei ole määritelty yrityksen käsitettä, vaan käsite määritellään taloudellisen toiminnan kautta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Euroopan unionin tuomioistuimen valtuutetun oikeuskäytännön mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta. Rajanvetotilanteissa painoarvoa on annettu sille, harjoitetaanko vastaavaa toimintaa markkinoilla yksityisen toimesta. Vetoaminen yleiseen etuun ei sellaisenaan riitä siihen, että toiminta jäisi EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntöjen ulkopuolelle.

Taloudellisen toiminnan tulkinna on ratkaisevaa harjoitettavan toiminnan luonne, joka on arvioitava tapauskohtaisesti. Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseen ei ole yksiselitteistä ohjetta. Komissio on kuitenkin pyrkinyt selkeyttämään taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan käsitteitä antamassaan tiedonannossa Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta

yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettäviin korvauksiin (2012/C8/02 kohdat 8—30). Tiedonannossa on esimerkinomaisesti määritelty, mitä ei katsota toiminnaksi markkinoilla. Tiedonannon mukaan muun muassa solidaarisuusperiaatteen perustuva sosiaaliturva, kansallinen solidaarisuusperiaatteen perustuva terveydenhuolto sekä julkisesti rahoitettu ja valvottu koulutusjärjestelmä eivät ole toimintaa markkinoilla. Solidaarisuusperiaatella tarkoitetaan mm. että tuen suuruus ei ole riippuvainen henkilön maksamista vakuutusmaksujen määrästä eikä tavoitteena ole voitontavoittelu.

Valtiontukisääntelyn kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyseessä yksityinen vai julkisomisteinen yritys. Samalla toimijalla voi olla sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, jolloin osa toiminnasta kuuluu EU:n valtiontukisääntöjen piiriin ja osa ei.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien yhteensopivuus yhteismarkkinoille. Tukitoimenpidettä ei voida ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Jos tukiluonteesta on epävarmuutta, komissiolle voi tehdä niin sanotun oikeusvarmuusilmoituksen. Joissain tilanteissa ennakoilmoitusvelvollisuudesta voidaan poiketa. Ennakoilmoitus- eli notifiointivelvollisuutta ei ole, jos tuki myönnetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (800/2008) mukaisena tukena, ns. de minimis-tukena (tukea myönnetään enintään 200 000 euroa 3 verovuoden aikana) tai komission ns. ”SGEI-päätöksen ”(842/2005) mukaisena tukena (SGEI-palveluja on kuvattu jäljempänä kohdassa 2.7).

2.5 Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö

Kunnan ja kuntayhtymän velvollisuudesta kilpailuttaa hankintoja säädetään julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007, hankintalaki) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetussa laissa

(349/2007, erityisalojen hankintalaki). Lait perustuvat pääosin EU:n hankintadirektiiveihin.

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintalain mukaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita muun muassa kunnat ja kuntayhtymät sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankintoja koskevien säännösten pääperiaatteena on hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu menettelyn kaikissa vaiheissa.

Hankintalain kilpailuttamisvelvoite ei koske viranomaisen omana työnä toteuttamaa palvelua. Siltä osin kuin kunnallinen liikelaitos tai markkinaehtoista toimintaa harjoittava yksikkö toimii osana kuntaa tai kuntayhtymää kyseisellä kunnalla tai kuntayhtymällä ei ole velvollisuutta kilpailuttaa hankintaa liikelaitokselta.

Hankintalaissa säädetään eräistä poikkeuksista kilpailuttamisvelvoitteesta. Erityisesti kilpailuneutraliteetin kannalta tärkeä on sidosyksikköhankintamahdollisuus (in house – hankinta), josta säädetään hankintalain 10 §:ssä ja erityisalojen hankintalain 19 §:ssä. Sidosyksikkö- tai sidosyrityshankintamäärittelyn mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Säännöksessä edellytetään, että hankinta kohdistuu hankintayksiköstä muodollisesti erilliseen yksikköön, hankintayksikkö valvoo yksikköä kuten omaa toimintaansa, sidosyksikössä ei ole muita omistajia kuin hankintayksiköitä (esimerkiksi yksityisiä osakeyhtiöitä) ja sidosyksikkö tuottaa palveluja, tavaroita, urakointia tai rakennusurakointia lähinnä omistajilleen. Kunnallinen liikelaitos, joka ei ole itsenäinen juridinen oikeushenkilö, ei ole kunnan tai kuntayhtymän sidosyksikkö.

Erityisalojen hankintalain 19 §:n mukaan sidosyrityksellä tarkoitetaan sellaista yritystä,

jonka vuosittaiset tilinpäätökset yhdistellään hankintayksiköiden tilinpäätösten kanssa kirjanpitolain (1336/1997) mukaisesti. Kirjanpitolain soveltamisalaan kuulumattomien yksiköiden osalta sidosyrityksellä tarkoitetaan sellaista yritystä, johon hankintayksikkö voi suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa tai joka voi käyttää määräysvaltaa hankintayksikköön taikka joka on hankintayksikkönä toisen yrityksen määräysvallan alainen omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä koskevien sääntöjen nojalla. Lisäksi vähintään 80 prosenttia sidosyrityksen kolmen viimeisen vuoden tavarantoimitusten, palvelujen tai rakennusurakoiden keskimääräisestä liikevaihdosta muodostuu toimituksista hankintayksiköille, joihin sillä on sidossuhde.

Hankintalain sidosyksikköhankintasäännös perustuu pitkälti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Oikeuskäytännössä on linjattu muun muassa ulkopuolisen myynnin osuutta ilman, että yksikkö menettää sidosyksikköhankinta-asemansa.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että sidosyksikkö voi harjoittaa 10 prosenttia toiminnastaan ulkopuolisten tilaajien kanssa ilman, että omistajan tarvitsee kilpailuttaa kyseiseltä yksiköltä tekemänsä hankinnat. Prosenttimäärän lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin on päätöksissään arvioinut myös toiminnan markkinavaikutuksia.

Kunnallisen yhteistoiminnan ja hankintalainsäädännön soveltamisen raja ei ole muuten kuin sidosyksikkösääntelyn osalta täysin selvä. Euroopan unionissa pyritään parhailaan määrittelemään julkinen-julkinen -yhteistoiminnan sekä hankintalainsäädännön rajaa pitkälti EU-tuomioistuin Hamburger Stadtreinigung -tapauksen (C-480/06) esille nostamien ongelmien vuoksi. Kyseisessä tapauksessa oli kyse jätteiden polttoa koskevasta yhteistoiminnasta, jossa osapuolet sitoutuivat korvaamaan toiminnasta Hampurille aiheutuneet kulut perustamatta yhteistä toimielintä tai sidosyksikköä. Tuomioistuin toteaa, että julkisen palvelun tehtävien suorittamiseksi harjoitettava yhteistyö ei vaaranna sisämarkkinoiden tavoitteita, koska yhteistyön toteuttamista säätelevät ainoastaan yleisen edun mukaisten päämäärien tarkastelulle ominaiset seikat. Täten hankintalainsäädännön kilpailuttamisvelvoitetta ei rikottu.

2.6 Kilpailuvirasto ja kilpailunrajoituslaki

Kilpailuvirastosta annetun lain (711/1988) 2 §:n mukaan kilpailuvirasto tutkii kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia, ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi ja tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi sekä huolehtii muista sille säädettyistä tai määrätyistä tehtävistä.

Kielletyistä kilpailurajoituksista elinkeinotoiminnassa säädetään kilpailulaissa (948/2011). Laissa elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Säännöksessä elinkeinotoimintaa ei sidota toiminnan harjoittajan oikeudelliseen muotoon, vaan kuntakin voi olla laissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja.

Kilpailunrajoituslaki perustuu kieltoperiatteelle. Kiellettyjä ovat kilpailua rajoittavat elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Säännökset perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloihin 101 ja 102.

Kunnallisessa tuotannossa kilpailunrajoituslain säädöksistä sovellettavaksi tulee lähinnä määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto. Elinkeinonharjoittajalla on määräävä markkina-asema, jos sillä on koko maassa tai tietyllä alueella yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.

Väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;

2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;

3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kaupakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kaupakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai

4) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataivan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

Kilpailunrajoituslain perusteella Kilpailuvirasto voi:

1) määrätä elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän lopettamaan lainvastaisen taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa kielletyn menettelyn; ja

2) velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimitamaan hyödykkeen toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin hän tarjoaa niitä muille vastaavassa asemassa oleville elinkeinonharjoittajille.

Määräyksen, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi kilpailuvirasto voi asettaa uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus.

Kilpailunrajoituslaissa tarkoitettua määräävän aseman toteamiskynnys on ylittynyt julkisen ja yksityisen toimijan väliseen kilpailuneutraliteettiin liittyvissä asioissa vain harvoin. Kilpailuvirasto on puuttunut julkisen ja yksityisen välisiin kilpailuneutraliteettiongelmiin pääasiassa kilpailuviraston aloiteoikeuden perusteella. Aloitteet on tyypillisesti osoitettu sääntelystä vastaavalle taholle, yleisimmin ministeriölle. Menettelytapana on ollut käytössä myös suosituksen antaminen yhdessä asianomaisten sidosryhmien kanssa tilanteessa, jossa virastoon on tullut lukuisia samantyyppisiä toimenpidepyyntöjä. Pyrkimyksenä on ollut informaatio-ohjauksen avulla lisätä asianomaisten toimijoiden tietoa kilpailuneutraliteettiongelmaista ja sitä kautta vähentää ongelmaa.

Hallitus on 19 päivänä syyskuuta 2012 linjannut osana terveen kilpailun edistämishjelmaa, että kilpailuviraston toimivaltaa julkisen sektorin elinkeinotoiminnan valvonnan laajennetaan. Tarkoitus on turvata kilpailuneutraliteetti eli tasavertaiset kilpailuolosuhteet sekä julkisen että yksityisen sektorin elinkeinotoiminnalle. Valvonta kohdistuisi julkisen sektorin tavaroiden ja palveluiden tarjontaan, jota harjoitetaan elinkeinotoimintana. Kilpailuviraston olisi ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrittävä turvaamaan kilpailuneutraliteetti. Jos tämä ei onnistuisi, Kilpai-

luvirasto voisi kieltää toiminnan tai asettaa velvoitteet, jotka varmistavat markkinoiden tasapuolisen toiminnan.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys kilpailulain muuttamiseksi ja se on tarkoitus antaa yhdessä tämän esityksen kanssa. Esityksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksia julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetin valvonnan tehostamiseksi lisättäisiin. Kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa sovellettaisiin sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka vääristäisi tai olisi omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai estäisi tai olisi omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä, virastolla oli viime kädessä oikeus kieltää toiminnan tai asettaa sen jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistaisivat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla.

2.7 Talouden eriyttämistä koskevat erityislait

Eräissä tehtävissä erityislaeilla säädetään toiminnan eriyttämisestä. Tällaisia lakeja ovat sähkömarkkinalaki (386/1995), maakaasumarkkinalaki (508/2000) ja vesihuoltolaki (119/2001). Sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain mukaan sähkö- tai maakaasuliiketoimintaa harjoittava kunnallinen laitos tulee eriyttää kirjanpidollisesti kunnasta ja sille tulee laatia tilikausittain osakeyhtiön tilinpäätöksen kanssa vertailukelpoinen tuloslaskelma ja tase. Vesihuoltolain 20 §:n mukaan kunnallisen vesihuoltolaitoksen kirjanpito tulee eriyttää kunnan kirjanpidossa ja laitoksen on laadittava tilikausittain erillinen tilinpäätös. Kunnat ovat toteuttaneet vesihuoltolain edellyttämän eriyttämisvaatimuksen perustamalla joko kirjanpidollisesti tai laskennallisesti eriytetyn liikelaitoksen.

Erityislakien lisäksi eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetussa laissa (19/2003, avoimuuslaki) säädetään niistä yleisistä puitteista, joilla toteutetaan julkisyhteisöjen ja julkisten sekä eräiden julkisia palvelutehtäviä hoitavien yritysten välisiä suh-

teita komission avoimuusdirektiivin (2006/111/EY) mukaisesti. Avoimuuslaissa säädetään suomalaisten julkisyhteisöjen ja eräiden yritysten välisiä taloudellisia suhteita koskevasta avoimuudesta, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (SGEI) tuottavien yritysten erilliskirjanpitovelvollisuudesta sekä valtion tiedonantovelvollisuudesta EU:n komissiolle.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla (Services of General Economic Interest, SGEI) tarkoitetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa tarkoitettuja taloudellisia palveluja, joilla toteutetaan yleishyödyllisiä tehtäviä ja joille siten julkisyhteisö on asettanut julkisen palvelun velvoitteen. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa julkisen palvelun velvoitteesta maksettavan korvauksen käytön valvonta (ylikompensaatiokiello) ja korvauserusteen läpinäkyvyys. Yritys on avoimuuslain perusteella velvollinen pitämään erillistä kirjanpitoa tai tietyissä tilanteissa tekemään eriyttämislaskelman. Eriyttämislaskelmassa on esimerkiksi esitettävä palvelujen tuotot, palvelujen tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja kohdennettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Lisäksi investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut on otettava huomioon siltä osin kuin kyseiset investoinnit ovat välttämättömiä palvelujen tuottamiselle. Laskelmassa voidaan ottaa huomioon sitoutuneelle pääomalle määritelty kohtuullinen tuotto.

2.8 Suositukset

Liikelaitoksia koskeva suositus

Suomen Kuntaliitto on laatinut vuonna 2008 suosituksen arviointikriteereistä, joiden avulla kunnat voivat itse arvioida liikelaitostensa toiminnan kilpailuneutraliteetin näkökulmasta, sekä suositukset liikelaitosten toiminnan suuntaamisesta.

Suosituksessa on korostettu, että kunnalla on oikeus toimialansa puitteissa harjoittaa liiketoimintaa. Liiketoiminnan harjoittamisen tulee kuitenkin tapahtua sellaisessa oikeudellisessa muodossa, että se ei vääristä kilpailua avoimilla markkinoilla. Suosituksessa on linjattu seuraavaa:

1) kunnallinen liikelaitos perustetaan ”liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten”. Toiminnan tulee kuulua kunnan toimialaan. Kunnan toimialan säätelyn lähtökohtana on, että kunta ei voi harjoittaa liiketoimintaa pelkästään voiton tavoitteluun perustuen, vaan toiminnalla on oltava myös yhteys kunnan lakisääteisiin tehtäviin tai kunnan yleisen toimialan mukaiseen kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamiseen. Jos tällaisia toiminnan yleishyödyllisyyteen viittaavia perusteita ei ole, kilpailuneutraliteetin näkökulmasta toiminnan harjoittaminen osakeyhtiömuodossa voi olla perustellumpaa;

2) kunnan sisäistä tai kuntien yhteistä palvelutuotantoa varten perustetut liikelaitokset ovat selkeästi kunnan toimialaan kuuluvia eivätkä ne lähtökohtaisesti kilpaile yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa;

3) toiminnan on pysyttävä kunnan toimialan rajoissa myös toiminnan aikana. Kunnan on arvioitava, miltä osin sen liikelaitokset toimivat alueella, joka ei ole kunnan toimialan näkökulmasta perusteltavissa;

4) kunnalle palveluja tai omistajakunnalleen yhteisesti palveluja tuottavan liikelaitoksen ei ole tarkoituksenmukaista pysyvästi laajentaa liikelaitosmuodossa toimintaansa yksityisille markkinoille;

5) kuntien liikelaitosten on mahdollista myydä kilpailuneutraliteetin erityisesti vaarantumatta tilapäistä ylikapasiteettiaan markkinoille vähäinen määrä liikevaihdostaan, koska se on kansantaloudellisesti järkevää taloudellisten voimavarojen hyödyntämistä. Tällöin on kuitenkin pidettävä huolta siitä, että markkinoille myytävät palvelut hinnoitellaan vallitsevan kilpailutilanteen mukaisesti ja että hinnoitteluperusteet voidaan tarvittaessa riittävän selkeästi osoittaa, ettei epäilyksiä kilpailunrajoituslain vastaisesta ristiinsubventoinnista tai saalistushinnoittelusta synny;

6) liikelaitoksen toimintaa markkinoilla voidaan perustella myös esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, missä kunnalla on strateginen päätös tai tavoite yhtiöittää liikelaitoksen toiminta ja saattaa toiminta kilpailulle markkinoille tietyn ajan kuluessa. Tällaisessa tapauksessa kunnan on syytä päättää nimenomaisesta yhtiöittämisen aikataulusta ja sen

vaiheistuksesta sekä dokumentoida suunnitelma ja sen eteneminen vaiheittain. Kyseisellä menettelyllä voidaan ehkäistä siirtymävaiheeseen mahdollisesti liittyviä ristiriitoja ja ongelmia. Tämä on perusteltua toiminnan hallitun yhtiöittämisen kannalta, koska se mahdollistaa toiminnan asteittaisen sopeuttamisen uuteen kilpailuympäristöön; ja

7) jos liikelaitos toimii markkinoilla ilman lainsäädännöllistä tai muita perusteita, on harkittava, onko kilpailuneutraliteetin vääristyminen markkinoilla poistettava yhtiöittä-mällä toiminta.

Liikuntatoimea koskeva suositus

Kilpailuvirasto, opetus- ja kulttuuriministeriö, Suomen Kuntaliitto sekä Suomen Yrittäjät ry ovat antaneet yhteisen suosituksen (Kivin suositus 981/71/2005) elinkeinoharjoittamista edistävästä käytännöstä liikuntapalveluiden järjestämisessä. Suosituksen tarkoituksena on tuoda esiin liikuntapalveluiden tarjontaan liittyviä toimivan ja tasapuolisen kilpailun edellytyksiä lisääviä käytäntöjä ja siten ehkäistä ongelmia.

Suosituksen mukaan kunnan tulisi mahdollisimman selkeästi määritellä itse tuottamansa liikuntalain 2 §:ssä tarkoitetut palvelut ja saattaa nämä alan toimijoiden tietoon. Kunnan ja yksityisen sektorin aikoessa laajentaa tai parantaa kuntalaisten liikuntamahdollisuuksia tulisi mahdollisen lisäkapasiteetin tarvetta selvittää esimerkiksi erillisen liikuntapaikkakartoituksen avulla. Jos kunta tuottaa liikuntalain 2 §:ssä tarkoitettujen kunnan velvollisuuksien ulkopuolelle kuuluvia liikuntapalveluja tai palveluita, joita myös yksityiset toimijat tarjoavat, kunnan tulisi kiinnittää erityistä huomiota omien palvelujensa hinnoitteluun. Tällaisten palveluiden hinnoittelun tulisi olla läpinäkyvää ja hintojen tulisi kattaa toiminnan harjoittamisesta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi suosituksessa esitetään, että kunnan tukiessa liikuntaa tulisi huolehtia siitä, että tuki on läpinäkyvää eikä se vääristä kilpailuolosuhteita liikuntapalvelujen markkinoilla. Suosituksessa on esitetty muun muassa palvelusetelien käyttöönottoa.

Suositus oppilas- ja opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden hyödykkeiden hinnoittelusta

Kilpailuvirasto, opetus- ja kulttuuriministeriö, Suomen Kuntaliitto sekä Suomen Yrittäjät ry ovat antaneet vuonna 1998 yhteisen suosituksen oppilas- ja opiskelijatöiden ja muiden koulutuslaitosten tuottamien hyödykkeiden hinnoittelusta. Suositusta ollaan parhaillaan tarkistamassa.

Suosituksen mukaan oppilas- ja opiskelijatöistä perittävien maksujen tulisi mahdollisimman pitkälti vastata käyviä markkinahintoja. Hinnoittelussa voidaan kuitenkin ottaa huomioon oppilas- ja opiskelijatöiden luonne, usein alempi laatutaso, pidemmät toimitusajat ja koulutusvaiheesta johtuva työn suorittajien vähäisempi ammattitaito. Muiden hyödykkeiden hinnoittelussa tulisi hinnoittelun perustua liiketaloudellisesti kannattaviksi. Hyödykkeiden hinnoilla tulisi kattaa niiden tuottamisesta aiheutuneet keskimääräiset kokonaiskustannukset ja kohtuullinen tuotto sijoitetulle pääomalle. Hinnoilla olisi katettava suorat kustannukset, maksullisen palvelutuotannon osuus poistoista ja koroista sekä muista yleisistä kustannuksista. Hinnoittelun lisäksi suosituksessa korostetaan taloustietojen läpinäkyvyyden parantamista viittaamalla valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja sen nojalla annettuihin ohjeisiin ja määräyksiin.

2.9 Kansainvälinen vertailu

Ruotsi

Ruotsissa kunnan mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinotoimintaa rajaa kuntalaki (Kommunallagen 1991:900). Kunnan toiminnan valvonnasta säädetään kilpailulaissa (Konkurrenslagen, 2008:579).

Kunnan yleisen toimialan perusteella kunnat voivat itse huolehtia sellaisista yleistä julkista etua koskevista tehtävistä, jotka liittyvät kunnan alueeseen tai sen jäseniin (paikkalisuusperiaate, lokaliseringsprincipen). Tehtävä ei kuitenkaan saa olla sellainen, josta lain perusteella huolehtii valtio, toinen kunta tai muu toimija.

Ruotsissa kunnilla on rajoitettu mahdollisuus harjoittaa elinkeinotoimintaa. Ruotsin

kuntalain mukaan kunnat voivat pääsääntöisesti harjoittaa elinkeinotoimintaa, jos se tapahtuu ilman voitontavoittelua ja tarkoituksena on yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen kunnan jäsenille. Yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan kollektiivisuonteisia hyödykkeitä, kuten sähkönjakelua, jätehuoltoa, joukkoliikennettä tai liikuntahallipalveluja. Yleishyödyllisyyden käsite on kehittynyt oikeuskäytännössä eikä sitä ole tarkemmin määritelty lainsäädännössä.

Yleishyödyllisten palvelujen lisäksi erityislakien perusteella kuntien toimialaan on katsottu kuuluvan myös kaukolämpö-, sähkö-, verkko- ja maakaasutoiminta sekä kunnallinen satamatoiminta. Lisäksi kunnan toimialaan on oikeuskäytännössä katsottu kuuluvan myös eräitä toimialaan kiinteästi liittyviä tehtäviä vaikka ne erikseen tarkasteltuna jäisivätkin kunnan toimialan ulkopuolelle. Tällaisia ovat esimerkiksi kunnallisten satamien ahtaustoiminta sekä soran jalostaminen ja myynti kunnallisilta soranottoaikoilta.

Kuntien ja maakäräjien palvelut ja hyödykkeet voivat pääsääntöisesti olla maksullisia. Lakisääteiset palvelut ja hyödykkeet voivat kuitenkin olla maksullisia vain, jos maksu perustuu lakiin. Vastaavaa rajoitusta ei ole kunnan yleiseen toimialaan kuuluvassa tehtävässä. Kaiken kunnan toiminnan hinnoittelussa lähtökohtana on omakustannusperiaate, eli kunnat eivät voi periä tuottamiskustannuksia korkeampia maksuja palveluistaan tai hyödykkeistään. Erityislaeissa säädetään kaukolämpö-, sähkö-, verkko- ja kaasutoiminnan sekä kunnallisten satamien toiminnan hinnoittelun perustumisesta liiketaloudellisiin perusteisiin.

Kunnan toiminnan valvonnasta ja keskeisistä kilpailuneutraliteetin turvaamista koskevista säännöksistä säädetään kilpailulaissa. Kilpailulain mukaan kilpailuneutraliteetin valvonta kuuluu Konkurrencsverketille. Konkurrencsverketin tehtäviin kuuluu kilpailulain ja julkisia hankintoja koskevan lain valvonnan lisäksi myös muutamien muiden sellaisten säädösten valvonta, joilla on läheinen yhteys julkisen ja yksityisen toimijan välisiin kilpailuneutraliteettikysymyksiin. Kilpailuviranomaisen tehtäviin kuuluu esimerkiksi niin sanotun avoimuuslain (Lagen om insyn i vis-

sa finansiella förbindelser, 2005:590) valvonta.

Vuoden 2010 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen mukaan Tukholman käräjäoikeus voi Konkurrencsverketin kanteesta kieltää valtiota, kuntaa tai maakäräjiä harjoittamasta taloudellista tai kaupallista toimintaa tai soveltamasta tällaisessa toiminnassa tiettyä menettelytapaa. Säännöksen soveltaminen edellyttää, että toiminta vääristäisi tai olisi omiaan vääristämään tehokasta kilpailua.

Kilpailulain perusteella ei voida kieltää kuntaa harjoittamasta sellaista toimintaa, joka on perusteltua yleisen edun vuoksi. Tällä tarkoitetaan paitsi laissa määriteltyä julkisen sektorin toimintaa, myös muuta toimintaa, jolla tähdätään yleisen edun mukaisen päämäärän saavuttamiseen. Tapauskohtaisesti on punnittava tavoitteen ja kilpailuvääristymän välistä suhdetta ja sitä, voidaanko tavoitteet saavuttaa toimimalla kilpailuneutraalimmalla tavalla. Julkiselle toimijalle asetettu kieltö tai rajoitus ei myöskään saa olla suhteellisuusperiaatteen vastainen. Kiellon tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Menettelystä ei aiheudu takautuvasti sanktioita, eikä laissa ole säädöstä vahingonkorvausvelvollisuudesta.

Ruotsin kilpailuneutraliteetin toteutumista koskeva sääntely perustuu tällaisen toiminnan yleiseen kieltoon sekä vahvaan valvontasääntöön. Ruotsin lainsäädännössä ei säännellä kilpailutilanteesta markkinoilla hoidettavan tehtävän organisaatorakennetta.

Tanska

Kilpailuneutraliteettia säännellään Tanskassa kunnan toimivaltaa koskevilla yleisillä periaatteilla (kommunalfuldmagtsreglerne) sekä lailla elinkeinotoiminnan edistämisestä (lov om erhvervsfremme, 602/2005) sekä lailla kuntien muille viranomaisille suorittamista tehtävistä ja kuntien ja alueiden osallistumisesta yhtiöihin (lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuner og regioners deltagelse i selskaber, 548/2006). Kilpailuneutraliteetin ja valtontukivalvonnasta säädetään kilpailulaissa (Konkurrenceloven, 1027/2007).

Kunnan toimivaltaa ottaa hoidettavakseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä rajaavat oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa sekä kuntien tarkastuskäytännössä muotoutuneet periaatteet. Muotoutuneiden periaatteiden mukaan kunnat eivät voi harjoittaa kauppaa, käsityötoimintaa, teollisuutta tai taloudellista toimintaa ilman laista suoraan tulevaa oikeusperustaa. Kunnat tai kunnalliset yhtiöt voivat kuitenkin harjoittaa tuotantoa omaan käyttöön.

Pääsäännöstä on kuitenkin poikkeuksia. Kunta tai kunnallinen yhtiö voi, hävikin välttämiseksi, rajoitetusti myydä kunnallisesta toiminnasta mahdollisesti syntyviä sivutuotteita sekä ylikapasiteettia. Sivutuotteiden ja ylikapasiteetin myynnin lisäksi kunta voi ottaa hoitaakseen kuntalaisten perustarpeiden huoltoon liittyviä tehtäviä kuten vesi-, kaasuja kaukolämpöhuoltoa.

Sivutuotteilla tarkoitetaan perinteisesti tuotteita, jotka ovat syntyneet muun lakisääteisen kunnallisen toiminnan yhteydessä, sen väistämättömänä tuotoksena. Esimerkkejä ovat muun muassa kaasutuotannon sivutuotteena syntynyt kooksi sekä tavarat, jotka ovat syntyneet kuntoutustoiminnan seurauksena. Myös kausittainen ylikapasiteetti katsotaan sivutuotteeksi, jota kunnat voivat myydä. Ylikapasiteetin hyödyntämisen ehtona kuitenkin on, että kyseinen kunnan toiminta ei ole mitoitettu niin, että sen tarkoituksena olisi hyödyntää ylikapasiteetin myynnin mahdollisuutta ja ottaa hoitaakseen tehtäviä, jotka eivät normaalisti olisi kunnan toimialan mukaisia. Lisäksi edellytetään, että tehtävää hoidetaan muutoin siten, ettei toiminta väärin kohtuuttomasti kilpailua. Ylikapasiteetin myynti on hinnoiteltava niin, että se vastaa vähintään kyseisen tuotteen tai palvelun markkinahintaa. Sivutuotteiden ja ylikapasiteetin myyntiä koskevien säännöksiin tarkoituksena on mahdollistaa kunnallisen tuotannon tehokas hyödyntäminen.

Elinkeinotoiminnan edistämisestä annetun lain mukaan kuntien toimialaan kuuluu elinkeinotoiminnan yleinen kehittäminen ja ne voivat toteuttaa ja rahoittaa elinkeinopalvelu-toimintaa, jos asiakspiiri on rajoittamaton. Kuntien elinkeinopalvelut voivat sisältää neuvontaa ja ohjausta, jos se ei väärin kilpailua yksityisten kanssa. Kunnat voivat

elinkeinoelämän kehittämiseksi ylläpitää muun muassa tiedepuistoja, matkailun edistämiskeskuksia ja digitaalista infrastruktuuria.

Kuntien muille viranomaisille suorittamista tehtävistä sekä kuntien ja alueiden osallistumisesta yhtiöihin annetun lain mukaan kunnat voivat antaa muiden julkisten viranomaisten hoidettavaksi tehtäviä, joista ne saavat itse luopua. Esimerkiksi kunta voi siirtää sairaalaan tai ruokalan ylläpitämiseen liittyvät pesulapalvelut. Tehtävän hoito tulee kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaan. Kunta voi myös antaa tehtävän muiden kuntien hoidettavaksi kilpailuttamalla.

Kunnat voivat olla myös osakkaina yhtiöissä, jotka harjoittavat sellaista palvelujen tai tuotteiden myyntiä, joka perustuu kunnalliseen tai alueelliseen tietoon tai sen edelleen jalostamiseen ja, joka on syntynyt lakisääteisiä tehtäviä hoitaessa. Laissa edellytetään, ettei kunta tai alue ole saanut aikaisemmin siirtää kyseistä toimintaa yksityisten harjoitettavaksi. Kyse on siis uusien toimintojen markkinoille viemisestä.

Erityislainsäädännössä säädetään lisäksi kunnan mahdollisuudesta harjoittaa elinkeinotoimintaa muun muassa satamatoiminnasta ja sähkötoiminnasta.

Tanskassa on säädetty asetuksella kunnan tai alueen osallistumisesta omaan tarjouskilpailuunsa kontrollitarjouksella (Bekendtgørelse om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud, 607/2008).

Asetuksessa edellytetään, että:

1) hankintailmoituksessa on oltava maininta, että kunta tai alue aikoo jättää oman kontrollitarjouksensa;

2) kontrollitarjous on jätettävä samassa määräajassa muiden tarjoustensa kanssa ja sitä koskevat samat ehdot kuin muitakin tarjouksia;

3) tarjoustensa arviointiin ei kunnassa tai alueella saa osallistua henkilö, joka on ollut muotoilemassa kunnan tai alueen omaa kontrollitarjousta.

Asetuksessa säädetään lisäksi, miten kontrollitarjouksen hinta tulee laskea. Hintaan tulee sisällyttää kaikki ne pitkäkestoiset keskiarvotulot ja -menot, jotka koskevat kilpailutettua tehtävää. Näihin sisältyvät muun muassa suorat tuotantokustannukset (palkat,

materiaalien ja palveluiden ostot, ylläpito-kustannukset ja vuokrat) sekä epäsuorat tehtävän hoitamiseen liittyvät kustannukset (tilaja toimistokulut, epäsuorat palkkakustannukset, IT-menot, johtamiseen ja hallintoon liittyvät menot, vakuutusmaksut, kehityskustannukset, eläkekulut, käyttöpääoman korot, perustamispääoman korot ja poistot.)

Kilpailulain mukaan Tanskan kilpailuviranomainen (Konkurrencestyrelsen) valvoo sekä kilpailunrajoituksia (kartelli- ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö) että julkisia hankintoja. Sillä on myös energiainon sääntelyyn ja valtioneuvoston valvontaan liittyviä tehtäviä. Konkurrencestyrelse voi määrätä kilpailunrajoituksen lopetettavaksi. Isommat ja periaatteellisemmat kysymykset käsittelee Konkurrencerådet, jonka sihteeristönä Konkurrencestyrelse toimii. Mahdollisten sakkojen määräämisestä päättää Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK).

Kilpailulakia ei sovelleta, jos kyse on lakisääteisestä tehtävästä. Kilpailuviranomainen voi tällöin kuitenkin antaa lausunnon asianomaiselle ministeriölle ja valtion aluehallintoviranomaiselle. Viranomaisilla on velvollisuus antaa kilpailuviranomaisille vastaus neljässä kuukaudessa. Kilpailuviranomaisten toiminnassa on keskeistä jatkuva epävirallinen keskustelu keskeisten toimijoiden kanssa.

Kilpailulain valtioneuvoston sääntely vastaa EU:n valtioneuvoston sääntelyä. Kilpailuviranomainen voi kieltää tai määrätä takaisinperittäväksi tuen, jonka tavoitteena tai seurauksena kilpailu vääristyy ja jolle ei ole julkisen sääntelyn nojalla laillista perustetta.

Norja

Kuntien ja maakäräjien toimialasta säädetään Norjan kuntalaissa (kommunelove). Toimialasäännös perustuu poissulkuperiaatteelle eli kunnat voivat ottaa hoidettavakseen tehtäviä, jotka eivät ole niiltä kiellettyjä tai lailla muille tahoille säädettyjä. Kunnan toimialaan kuuluu lähtökohtaisesti myös elinkeinotoiminnan harjoittaminen, mutta kuntamisteisen toimijoiden tulee noudattaa samoja säännöksiä kuin muidenkin kyseisillä markkinoilla toimivien.

Kunnat harjoittavat Norjassa elinkeinotoimintaa usein sellaisissa tehtävissä, jotka ovat aikaisemmin olleet erityisiä julkisia tehtäviä ja siten niillä on ollut laajempia yhteiskunnallisia tavoitteita. Toiminnan liberalisoinnin jälkeen osa kunnista on päättänyt jatkaa toiminnan harjoittamista kuntaomisteisesti, esimerkiksi energiasektorilla.

Norjassa oli maaliskuussa 2009 rekisteröitynä 2 617 kunnallista yhtiötä (yhtiöitä, joissa kunnilla on yli 50 prosentin omistusosuus). Näistä 74,7 prosenttia oli osakeyhtiöitä, 8,8 prosenttia kuntien välisiä yhtiöitä ja 6,5 prosenttia kunnallisia yrityksiä. Kunnalliset yritykset ovat osa kunnan organisaatiota, eivät itsenäisiä oikeussubjekteja.

Norjassa kunta voi perustaa osakeyhtiölain mukaisen osakeyhtiön tai kunnat voivat perustaa kuntien välisen yhtiön. Kunnan omistamaan osakeyhtiöön sovelletaan samoja säännöksiä kuin yksityistenkin omistamaan osakeyhtiöön. Kuntien omistamia osakeyhtiöitä toimii laajasti eri tehtävälajoilla. Kuntamisteisiä osakeyhtiöitä toimii mm. energiahuollossa (sähkönjakelu, kaukolämpö), liikennesektorilla, tiemaksurahoitteisilla tietömailloilla sekä omaisuudenhallinta-alalla. Kunnilla on myös organisaatiomuodoltaan osakeyhtiöinä toimivia työmarkkinayrityksiä sosiaaliin tavoitteisiin liittyvää työllistämistä varten.

Osakeyhtiön sijasta kunnat voivat perustaa kuntien välisen yhtiön. Kuntien välisen yhtiön omistajina voi olla vain kuntia, maakäräjiä tai kuntien välisiä yhtiöitä. Valtio tai yksityiset eivät voi olla niissä omistajina. Kuntien väliset yhtiöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka ovat oikeudellisesti ja taloudellisesti erillään omistajakunnista.

Kuntien välisen yhtiön omistajat (kunnat, maakäräjät ja muut kuntien väliset yhtiöt) vastaavat yhtiön velvoitteista rajoittamattomasti. Omistajien keskinäinen vastuu määräytyy omistusosuuksien perusteella. Kuntien välinen yhtiö ei ole konkurssikelpoinen.

Kuntien välisissä yhtiöissä suurimmat toimialat ovat vesi-, viemäri- ja jätehuolto, palo- ja pelastustoimi, tarkastus- ja muut julkisen hallinnon tukitehtävät. Lisäksi kuntien väliset yhtiöt tuottavat esimerkiksi lääkäripäivystyspalveluja sekä muita ennaltaehkäiseviä terveyspalveluja.

Norjan kunta- ja alueministeriössä on parhaillaan käynnissä lainsäädäntöuudistus, jonka tarkoituksena on muuttaa kuntien välistä yhtiötä koskevaa lainsäädäntöä siten, että lainsäädännössä otettaisiin huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen valtioneuvoston päätökset. Tässä yhteydessä kaavailaan omistajatahojen vastuun rajaamista vastaamaan osakeyhtiösääntelyä.

Norjan kilpailuviranomaisen (Konkurransetilsynet) tehtäviin kuuluu kilpailulain kieltojen ja yrityskauppojen valvonta. Vaikka Norja ei ole EU:n jäsen, sen kilpailulain (Konkurranseloven) kiellot vastaavat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklojen kieltoja.

Kilpailuviranomaisen tehtävänä on myös edistää markkinoiden läpinäkyvyyttä sekä kiinnittää huomiota julkisiin kilpailunrajoituksiin ja tehdä aloitteita kilpailun edistämiseksi ja uusien kilpailijoiden markkinoille pääsyn edistämiseksi. Jos kilpailuviranomainen tekee edellä mainitun aloitteen, julkisella toimijalla on velvollisuus määrääjässä vastata kilpailuviranomaiselle ja selvittää, miten kilpailunäkökohdat tullaan ottamaan huomioon.

Norjan kilpailuviranomainen on käsitellyt julkisen ja yksityisen toimijan välisiä kilpailuneutraliteettiongelmia muun muassa seuraavilla toimialoilla: jätehuolto, postitoiminta, sääpalvelujen tuotanto, opetus, sairaanhoido ja kunnallinen liikuntatoiminta. Toimenpidepyynnöt ovat koskeneet muun muassa julkisen toimijan epäilyä ristiinsubventointia ja alihinnoittelua julkisen tuen avulla. Kilpailuneutraliteettiongelmia on Norjassa arvioitu kilpailulain nojalla mahdollisena määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä.

2.10 Nykytilan arviointi

Kunnat hoitavat tehtäviä erityisesti eräillä toimialueilla kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunnan tällaiseen toimintaan sisältyy sekä kilpailuneutraliteetti- että valtioneuvoston päätökset, koska kunta ja kuntayhtymä eivät voi mennä konkurssiin ja kunnan harjoittamalla elinkeinotoiminnalla on tiettyjä veroetuja. Komissio on katsonut tuet EU-valtioneuvoston päätösten vastaisiksi.

Kuntalaki ei velvoita kuntaa siirtämään tehtäviä liikelaitokselle tai yhtiöittämään markkinaehtoista toimintaa, vaan kunta voi itse päättää toimintansa organisoinnista. Toiminnan eriyttämistä koskevissa erityislaissa, esimerkiksi sähkömarkkinalaissa, veloitetaan kunta eriyttämään toiminta taloudellisesti. Taloudellinen eriyttäminen voidaan toteuttaa kunnan sisällä siten, ettei toimintaa tarvitse erottaa kunnan oman organisaation ulkopuolelle esimerkiksi yhtiömuotoiseksi.

Kunnat ja kuntayhtymät eivät ole liikelaitostaneet kaikkea toimintaa, jota ne harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla, vaan toimintaa on organisoitu kunnissa sekä virasto- että liikelaitosmuotoisesti. Kaikki kunnalliset liikelaitokset eivät toisaalta toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, vaan osa liikelaitoksista toimii vain kunnan sisäisen toiminnan organisoitumismuotona.

Kunnallisia liikelaitoksia koskeva lainsäädäntö on selventänyt liikelaitoksien asemaan markkinoilla, mutta liikelaitossääntely ei poista niitä valtioneuvoston ongelmia, joita komissio on katsonut olevan voimassa olevassa lainsäädännössä. Liikelaitossääntelyn kehittäminen siten, että liikelaitos voisi mennä konkurssiin ja tulisi verotetuksi yhdenmukaisin perustein ei ole perusteltua. Tämä edellyttäisi erillisen uuden oikeushenkilön muodostamista. Toiminnan muuttamisella osakeyhtiö-, osuuskunta-, yhdistys- tai säätiömuotoiseksi voidaan ratkaista kilpailuneutraliteetti- ja valtioneuvoston ongelmat ilman, että tästä aiheutuisi mittavia seurannaisvaikutuksia toimintaan tai esimerkiksi henkilöstön asemaan. Komissio on Palmia-tapauksen perusteella suosittanut tavallisten yritysmuotojen käyttöönottoa.

Kuntien toiminta on markkinaehtoistunut kuntien omien päätösten perusteella ja toisaalta markkinoiden avaamista koskevan lainsäädännön perusteella (esimerkiksi energialaitostoiminta). Kilpailuvirasto on arvioinut ongelmalliseksi, että kunnan viranomais-toimintaa ja markkinoilla toimivaa osaa ei ole taloudellisesti eriytetty. Markkinaehtoisen toiminnan kustannukset eivät ole läpinäkyviä.

Kilpailuviraston saamat kilpailuneutraliteettiä koskevat toimenpidepyynnöt ovat koskeneet monia eri sektoreita, esimerkiksi

ravitsemus- ja majoitustoimintaa, liikunta- palveluja, jätehuoltoa ja terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja. Koulutuspalveluita koskevat toimenpidepyynnöt ovat koskeneet oppilaitosten oppilas- ja opiskelijatoina tarjoamia palveluita.

Kilpailunrajoituslain säännökset soveltuvat julkisen ja yksityisen kilpailuneutraliteettiongelmien vain rajoitetusti. Kilpailunrajoituslaissa tarkoitettun määräävän aseman toteutuskynnys on ylittynyt tällaisissa tapauksissa vain harvoin. Vaikka elinkeinonharjoittamisen kriteerit täyttyisivätkin, varsin harvoin julkisella toimijalla on arvioitu olleen sellaista markkinavoimaa, joka täyttää laissa määräävän markkina-aseman tunnusmerkit. Kilpailuvirastolla ei ole toimivaltaa puuttua sellaiseen yksipuoliseen markkinavoiman hyväksikäyttöön, joka ei täytä määräävän aseman kriteereitä.

Liikelaitoskuntayhtymän osalta on ollut epäselvää, miten tulkitaan kuntayhtymän perussopimuksen muuttamista koskevaa kuntalain 79 §:n säännöstä. Kuntalain 79 §:n mukaan perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannesta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta. Ongelmalliseksi on muodostanut se, miten lasketaan asukaslukuvaatimuksen täytyminen siinä tapauksessa, että liikelaitoskuntayhtymän jäsenenä on kuntayhtymä.

Kuntalain muutoksenhakujärjestelmä ei mahdollista tehokasta puuttumista kunnan toimintaan sen hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Usein toiminta muuttuu vähitellen markkinaehtoiseksi, eikä toiminnan muuttumisesta tehdä muutoksenhakukelpoista päätöstä. Lisäksi muutoksenhakuoikeutettujen rajaaminen asianosaiseen sekä kunnan jäsenyyteen ei luo muutoksenhakuoikeutta niille, jotka eivät ole asianosaisia tai kunnan jäseniä.

Vireillä oleva erillinen lainsäädäntöhanke, jonka perusteella kilpailuneutraliteetin valvontatehtävä annettaisiin Kilpailuvirastolle edellyttää, että on olemassa perussäännökset siitä, miten kunta voi toimia markkinoilla.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on poistaa voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamia toiminnan organisointitavasta johtuvia kilpailuneutraliteetti- ja valtiontukiongelmia silloin, kun kunta tai kuntayhtymä toimii kilpailutilanteessa markkinoilla.

Siirtymäsäännöksen tavoitteena on mahdollistaa hallittu siirtyminen markkinoille sekä turvata välittömästi lain perusteella siirtyvän henkilöstön lisäeläke-edut.

Esityksen tarkoituksena ei ole puuttua kunnan erityislailla säädettyyn järjestämisvastuuseen. Kuntalaissa ei säädetä palveluista, vaan kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä. Jos kuntalailla puututtaisiin kuntien järjestämisvastuuseen, tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, ettei kunta voisi tuottaa itse palveluja, vaan sen tehtävänä olisi kilpailuttaa tehtävän hoitaminen ja rahoittaa toiminta. Tämä tarkoittaisi, että kuntalaissa säädettäisiin markkinoiden avaamisesta ja kunnallisia palveluja voitaisiin tuottaa vain yritysmuodossa. Tämä ei ole tämän esityksen tarkoitus.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakea. Ehdotukset liittyvät EU-komission katsomien EU-valtiontukisäännösten vastaisten tukien eli konkurssisuojausta ja vereduista johtuvien kilpailuneutraliteettiongelmien poistamiseen.

Kuntalakea ehdotetaan muutettavaksi siten, että pääsääntöisesti kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Laissa rajattaisiin eräitä tehtäviä, joita ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tärkeimmät rajaukset koskisivat kunnan lakisääteisiä tehtäviä ja yhteistoimintaa.

Yhtiöittämisvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi muutamia poikkeuksia. Kunta

voisi edelleen toimia vähäisessä määrin sekä silloin markkinoilla, kun se lain perusteella olisi nimenomaan mahdollista. Poikkeussäännöksen perusteella kunta voisi lisäksi tuottaa tukipalveluja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille sekä palvelussuhteeseen liittyviä palveluja tytäryhteisöjen palveluksessa oleville henkilöille sekä palveluja sidosyksiköille.

Siltä osin, kuin kunnalla ei olisi velvollisuutta yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavaa tehtävää, esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että toiminnan hinnoittelun olisi oltava markkinaperusteista.

Kunnallisia liikelaitoksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi siltä osin, ettei liikelaitosmuodossa voisi toimia kilpailutilanteessa markkinoilla. Vaikka liikelaitossääntelyn tarve suurimmaksi osaksi poistuu, liikelaitossääntely on tarpeen kunnan sisäisen toiminnan organisoimisessa.

Lisäksi ehdotetaan, että liikelaitoskuntayhtymän perussopimuksessa tulisi sopia liikelaitoskuntayhtymän perussopimuksen muuttamisesta silloin, kun sen jäsenenä on kuntayhtymä. Tarkoituksena on varmistaa, että liikelaitoskuntayhtymän jäsenet olisivat varautuneet perussopimuksen muutostilanteisiin silloin, kunta jäsenenä on kuntayhtymä ja kuntalain 79 §:n perussopimuksen muuttamista koskevaa säännöstä ei muuttamiseen sovellu.

Esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi kunnallisen toiminnan valvonnasta, vaan tarkoitukset on, että valvonnasta säädettäisiin erikseen. Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelussa hallituksen esityksessä kilpailulakia esitetään muutettavaksi siten, että kilpailuneutraliteettia koskeva valvontatehtävä annettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi. Valvontatoimivalta koskisi koko julkista sektoria. Valvonta koskisi myös kuntalain mukaista yhtiöittämisvelvollisuutta sekä yhtiöittämispoikkeusperusteen mukaisen toiminnan markkinaperusteista hinnoittelua. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi ensisijaisa pyrittävä poistamaan kilpailuneutraliteettia koskeva toiminta neuvotteluteitse. Viimekädessä sillä olisi mahdollisuus kieltää toiminta tai asettaa sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Komissio on EU-valtiontuki-

säännöksiä koskevien kanteluiden käsittelyssä edellyttänyt, että Suomi ottaa käyttöön kilpailuneutraliteettia koskevan tehokkaan kansallisen valvontamenettelyn. Asiaa koskeva hallituksen esitys annetaan samassa yhteydessä kuin tämä kuntalain muuttamista koskeva esitys.

Kunnan lisäksi säännöksiä sovellettaisiin myös kuntayhtymiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen. Siltä osin kuin kunta hoitaa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla lain voimaantullessa, kunnalla olisi lain siirtymäsäännöksen perusteella siirrettävä tehtävä yhtiölle, muulle yhteisölle tai säätiölle viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä. Lisäksi työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yhtiöittämisvelvollisuudelle ehdotetaan siirtymäaikaa vuoden 2016 loppuun saakka. Tarkoitus on, että siirtymäaikana selkeytetään erityissäädannössä yhtiöittämisvelvollisuutta siten, että erityislainsäädännössä otetaan huomioon toiminnan erityispiirteet.

Siirtymäaikana tehtävät toiminnan muuttamiset osakeyhtiö-, osuuskunta-, yhdistys- tai säätiömuotoiseksi katsottaisiin lain perusteella liikkeen luovutukseksi. Lisäksi siirtymäsäännöksessä ehdotetaan turvattavaksi siirtyvän henkilöstön lisäeläke-etuudet siltä osin, kuin siirrossa on kyse kunnan ennen lain voimaantuloa harjoittamasta toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös toiminnan siirtoja koskevasta varainsiirtoverovapautuksesta ja asiaa koskevasta menettelystä. Siirtymäsäännöksellä vastaanottavat yhtiöt vapautettaisiin velvollisuudesta suorittaa varainsiirtoveroa niille siirtyvistä kiinteistöistä, kiinteistö-osakeyhtiön osakkeista samoin kuin muista osakkeista, jos luovutus tapahtuisi yhtiön osakkeita vastaan. Siirtymäsäännöksessä edellytettäisiin, että siirto liittyisi ennen lain voimaantuloa kunnan tai kuntayhtymän kilpailutilanteessa markkinoilla hoidetun tehtävän yhtiöittämiseen ja että varainsiirtoveronalaista omaisuutta pääasiallisesti käytetty tämän tehtävän hoitamisessa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämiseen

Esitys merkitsee, että kunnat joutuvat organisoimaan toimintojaan osakeyhtiö-, osuuskunta-, yhdistys- tai säätiömuotoiseksi tai ainakin tarkastelemaan, hoitavatko ne tulevaisuudessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla vai vetäytyvätkö ne markkinoilta. Yhtiöittämisvelvollisuus koskisi sekä kuntien nykyistä liikelaitos- että virastomuotoista toimintaa. Osa nykyisistä kunnallisista liikelaitoksista voisi lisäksi jatkaa nykyistä toimintaansa ilman yhtiöittämisvelvollisuutta.

Käytännössä kunnat ja kuntayhtymät siirtänevät tehtävän hoidettavaksi yhtiömuotoiseksi. Muut organisointivaihtoehdot voivat kuitenkin poikkeustapauksissa tulla kyseen. Merkittävin muutos kohdistuu energia- ja satamatoimintoihin, jotka kunnat joutuvat ehdotuksen perusteella yhtiöittämään.

Kunnat ja kuntayhtymät joutuvat tarkastelemaan toimintaansa esimerkiksi ateria- ja ruokapalveluissa, tilahallinnossa ja kunnallistekniikan ylläpidossa. Kuntayhtymien tuotamisessa laboratorio- ja kuvantamispalveluissa on tarkasteltava, miltä osin toiminta perustuu lailla säädettyyn tai lain perusteella sovittavaan työnjakoon ja miltä osin kyse on toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Vuonna 2010 voimaantullut uusi terveydenhuoltolaki (1326/2010) sisältää säännöksiä kuitenkin kuvantamis- ja laboratoriotoimintojen keskittämisestä ja työnjaosta.

Kaikki liikelaitokset eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Osassa on kyse kunnan sisäisen toiminnan järjestämisessä ja osa toimii sellaisilla toimialoilla, joissa yhtiöittämisvelvollisuutta ei ole.

Suurimmalla osalla kunnista on vain yksi kunnallinen liikelaitos, joka vastaa vesihuollon järjestämisestä. Tätä toimintaa ei tarvitsisi yhtiöittää.

Kilpailuilla markkinoilla ei katsota hoidettavan esimerkiksi lakisääteisiä tehtäviä sekä järjestämisluvanvaraista opetuksen järjestämistä, jos palveluja ja opetusta tuotetaan vain niille, joille kunnan on lain tai järjestämisluvan perusteella järjestettävä palveluja. Tällä perusteella suurin osa terveyden- ja sosiaali-

huollosta, ammattikorkeakoulutoiminnasta, palo- ja pelastustoimesta sekä jätehuollosta jäisi yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa kunnan asemaa yksityisoikeudellisissa sopimuksissa.

4.2 Vaikutukset yhtiöittämisvelvoitteen piiriin kuuluviin toimialoihin

Energiahuolto

Sähkön jakeluverkonhaltijoina toimi vuonna 2008 kunnallisina liikelaitoksina 12 (14 prosenttia jakeluverkonhaltijoista), kuntaomisteisina osakeyhtiöinä 49 (56 prosenttia) ja muita sähköyhtiöitä oli 27. Liikelaitosmuotoisena toimi Helsingin, Joroisten, Kuopion, Kokkolan, Kruunupyyn, Oulun, Pietarsaaren ja Tammisaaren energialaitos. Lisäksi Vaalassa toimii kaukolämpölaitos liikelaitosmuodossa. Kuntaomisteisina yhtiöinä toimivat muun muassa Jyväskylän Energia Oy, Lahti Energia Oy, Pori Energia Oy, Rauman Energia Oy, Tampereen Sähkölaitos Oy, Turku Energia Oy ja Vantaan Energia Oy.

Esitys merkitsee, että 12 kunnallisena liikelaitoksena toimivaa energiayhtiötä tulee yhtiöittää.

Kaukolämpötoiminta voi muodostaa uusilla asemakaava-alueilla monopolin, mutta suurimmaksi osaksi kaukolämpötoimintaa harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Kaukolämpö kilpailee muiden lämmitysmuotojen kanssa. Tällä perusteella kaukolämpölaitostoiminta tulee siten käytännössä yhtiöittää. Monopoliasema koskee maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 57 a §:n mukaan asemakaava-alueita, joissa on määrätty rakennuksen liittämistä kaukolämpöverkoon. Määräys on oltava tarpeen energian tehokkaan ja kestäväen käytön, ilman tavoiteltavan laadun taikka asemakaavan muiden tavoitteiden kannalta. Määräystä sovelletaan rakennukseen, jonka rakennuslupaa haettaessa kaukolämpöverkko on toteutettu siten, että siihen liittyminen on mahdollista rakennuspaikan välittömässä läheisyydessä. Liittymisvelvollisuuteen on olemassa muutamia pykälässä mainittuja poikkeuksia.

Satamat

Satamia koskevassa lainsäädännössä satamat jaetaan kunnallisiin ja yksityisiin yleisiin satamiin. Kunnallisiin yleisiin satamiin sovelletaan kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettua lakia (955/1976) ja yksityisiin yleisiin satamiin sovelletaan yksityisistä satamista annettua lakia (1157/1994). Esitys merkitsisi, että satamatoiminta tulisi yhtiöittää. Täten tulevaisuudessa olisi vain yksityisiä yleisiä satamia.

Satamat toimivat tällä hetkellä kunnallisina liikelaitoksina, kuntaomisteisina osakeyhtiöinä, muina kunnallisina satamina ja yksityisinä satamina. Lisäksi on olemassa teollisuussatamia, jotka hoitavan yleensä yhden yrityksen satamatoimintoja.

Suomen Satamaliiton jäsensatamien ulkomaantavaraliikenteen kokonaisvolyymi vuonna 2008 oli 108 488 007 tonnia. Yksityisten osuus tästä oli noin 29,8 prosenttia ja kuntataustaisten satamien noin 70,2 prosenttia. Kunnallisina liikelaitoksina toimivien satamien, Helsingin, Oulun, Uudenkaupungin, Kokkolan, Kemin, Rauman, Pietarsaaren, Porin, Vaasan, Turun ja Raahen satamien osuus kuljetuksista oli noin 40,7 prosenttia. Kunnan muuna kuin liikelaitosmuotoisena harjoittamia satamia ovat Hangon, Merikarvian, Naantalın, Joensuun, Kalajoen, Kaskisten, Kristiinankaupungin, Kuopion, Lappeenrannan, Loviisan, Savonlinnan ja Varkauden satamat ja niiden osuus oli 44,3 prosenttia kuljetuksista. Yhtiötettyjen Kotkan ja Haminan satamien osuus oli 14,9 prosenttia.

Satamatoiminta merialueilla on kannattavaa eikä yhtiöittäminen vaaranna satamapalveluja. Saimaan kanavaliikennettä on tuettu ja osa sisävesiliikennettä palvelevista satamista voi tarvita tulevaisuudessa tukia.

Joukkoliikenne

Joukkoliikennettä harjoittaa tällä hetkellä Tampereen kaupungin liikelaitos TKL sekä Helsingin kaupungin liikennelaitos HKL.

Esityksen perusteella Tampereen kaupungin ei tarvitse yhtiöittää bussiliikennettään. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007 rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista

sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta (jäljempänä palvelusopimusasetus) 5 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltainen paikallinen viranomaisena voi päättää tarjota itse julkisia henkilöliikennepalveluja. Joukkoliikennelain (869/2009) 14 § 1 momentin mukaan Tampereen kaupunki on palvelusopimusasetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomaisena. Tampereen kaupunki toimii niin sanotussa tilaaja-tuottaja -mallissa. Osa joukkoliikennepalvelujen tuottamisesta kilpailutetaan ja osan Tampereen kaupunki tuottaa palvelusopimusasetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti itse, jolloin liikennöinnin hoitaa TKL. Molemmista tapauksista Tampereen kaupungin tilaajayksikkönä toimiva joukkoliikennesyksikkö suunnittelee linjastot ja saa lipputulot. TKL hoitaa ainoastaan Tampereen kaupungin toimivalta-alueen sisäistä joukkoliikennettä (bussiliikennettä) kilpailuttamattomilla linjoilla. TKL ei osallistu tarjouskilpailuihin eikä tarjoa palvelujaan avoimilla markkinoilla. Lain perusteella ei tarvitsisi muuttaa TKL:n asemaa.

Helsingin kaupungin liikelaitoksena toimiva Helsingin kaupungin liikennelaitos (HKL) vastaa Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella metro- ja raitiovaunuliikenteen hoitamisesta. Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuolto ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) 2 §:n mukaan HSL on antanut HKL:lle enintään 15 vuoden ajaksi yksinoikeuden harjoittaa raitiovaunu- ja metroliikennettä. HKL ei saa asiakastuloja vaan se saa tuloja vain HSL:ltä. Laki ei edellyttäisi HKL:n toiminnan yhtiöittämistä.

Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut

Uusi terveydenhuoltolaki sisältää useita säännöksiä, joiden perusteella kuntien ja kuntayhtymien on sovittava terveydenhuollon palvelujen työnjaosta (kuvantamis-, laboratorio- ja kuntoutuspalvelut). Lisäksi ne sisältävät ensihoidon ambulanssipalveluja koskevan säännöksen, jonka perusteella palo- ja pelastustoimi voi jatkossa tuottaa ambulanssipalveluja yhteistoimintasopimuksen perus-

teella. Työnjakoa ja yhteistoimintaa koskevalla sääntelyllä on merkitystä, ei vain hankintalainsäädännön soveltamisen, vaan myös yhtiöittämisvelvollisuuden soveltamisen osalta. Jos kunnat tai kuntayhtymät osallistuvat tarjouskilpailuun edellä mainittujen sopimuksien lisäksi, niille syntyy muun kuin vähäisen toiminnan osalta velvollisuus yhtiöittää toiminta.

Valmistelussa kuultujen tahojen antaman palautteen perusteella näyttää siltä, että yhtiöittämisvelvollisuudella on terveydenhuoltolain jälkeenkin vaikutusta erityisesti sairaanhoitopiirien laboratorio- ja kuvantamispalveluiden myyntiin muille kuin jäsenkunnille. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin liikelaitoksina toimivan HUSLAB:in vuosittaisesta liikevaihdosta alle 5 prosenttia, noin 7 miljoonaa euroa, koostuu ulkoisille asiakkaille myynnistä. HUS-Röntgenin myynti on 2 miljoonaa euroa, joka on alle 3 prosenttia liikevaihdosta. Esityksen perusteella myynti muille kuin jäsenkunnille olisi mahdollista vain yhtiömuodossa.

Esityksellä on vaikutusta työterveyshuollon järjestämiseen. Yhtiöittämisvelvollisuus ei koskisi työterveyslain 12 §:ssä tarkoitettuja ns. ennalta ehkäiseviä terveyspalveluja mutta kylläkin muita terveydenhuoltopalveluja mm. sairaanhoitoa. Terveydenhuoltolain mukaan kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää muita kuin 12 §:ssä tarkoitettuja palveluja, joiden järjestäminen on myös työnantajalla vapaaehtoista.

Esitetyn yhtiöittämisvelvollisuuden perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä voi olla tarpeen tarkentaa. Siirtymäsäännös mahdollistaa kuntien ja kuntayhtymien ennen lain voimaantuloa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman toiminnan jatkamisen siirtymäaikana. Tänä aikana sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaa lainsäädäntöä tulisi tarkistaa, jotta niissä palveluissa, joissa kunnalliselle palvelutuotannolle on erityisiä perusteita, kunta voisi tuottaa palveluja vaikka tehtävään liittyisi kilpailuneutraliteettiongelmia. Ehdotetun 2 b §:n 2 kohdan mukaan yhtiöittämisvelvollisuutta ei olisi, jos erityislaissa säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta tuottaa palveluja ja osallistua tarjouskilpailuun.

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus

Työvoimapolitiittisella aikuiskoulutuksella tarkoitetaan julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) tarkoitettua koulutusta, jonka tarkoituksena on parantaa aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä edistetään ammattitaitoisen työvoiman saantia.

Siirtymäsäännöksessä ehdotetaan säädettäväksi työvoimapolitiittiselle aikuiskoulutukselle siirtymäaikaa vuoden 2016 loppuun saakka. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa erityislainsäädännön muuttaminen siten, että yhtiöittämisvelvollisuudessa voitaisiin ottaa huomioon tehtävän hoitamiseen liittyvät erityispiirteet.

Työvoimaviranomainen hankkii työvoimakoulutuksesta tarjouskilpailulla hankintalain mukaisesti. Koulutuspalvelujen tuottajia voivat olla ammatillisen perus- tai lisäkoulutuksen järjestämisluvan saanut yhteisö (kunnat, kuntayhtymät tai yksityiset ylläpitäjät), yliopisto, ammattikorkeakoulu tai muu soveltuva koulutuksen järjestäjä. Kunnat ja kuntayhtymät sekä yksityiset aikuiskoulutuskeskukset tuottivat vuonna 2008 noin 46 prosenttia työvoimakoulutuksesta. Yksityisten muiden soveltuvien järjestäjien osuus työvoimakoulutuksesta oli noin 25 prosenttia.

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus on pääasiassa ammatillisia valmiuksia edistävää koulutusta. Yleissivistävää koulutusta voidaan hankkia ammattiin tai tehtävään valmentavana koulutuksena silloin, kun sen puuttuminen estää työllistymistä tai osallistumista ammatilliseen koulutukseen. Pääosa koulutuksesta on tutkintoon, sellaisen osaan tai ammattipätevyyteen tähtäävää. Näitä palveluja voivat tuottaa vain järjestämisluvan saaneet tahot. Noin neljännes työvoimakoulutuksen hankintamäärärahoista kohdistuu kuitenkin valmentavaan ei-ammattilliseen koulutukseen. Näitä palveluja tuottavat myös muut kuin järjestämisluvan saaneet. Tältä osin toimintaan liittyy kilpailuneutraliteettiongelmia.

4.3 Taloudelliset vaikutukset

Yhtiöittämisessä perustetut yhtiöt ovat velvollisia maksamaan verotettavasta tulostaan yhteisöveroa 24,5 prosentin verokannalla. Yhteisöveron veronsaajina ovat valtio, kunnat ja seurakunnat niille kuuluvien jako-osuuksin.

Kuntien ja kuntayhtymien elinkeinotoiminnasta saama tulo on tällä hetkellä edellä kuvatulla tavalla verovapaata tai hyvin lievän verotuksen kohteena. Lähtökohtaisesti esitys merkitsee, että yhteisöverotuotot kasvavat ja kunnat menettävät verovapaita elinkeinotoiminnan tulojaan.

Yhtiöittämisen tuloverotukseen liittyvät taloudelliset vaikutukset nykytilanteeseen verrattuna valtiolle ja kunnille riippuvat osaltaan siitä, miten yhtiöittämiä toteutetaan. Käytännössä kunnat ovat yhtiöittäneet toimintaansa siten, että kunta saa tuloja yhtiöiltä vuokra- ja korkotuloina ja yhtiöt eivät ole tehneet ainakaan aluksi tuloverotettavaa tulosta. Toimintaa ei voi kuitenkaan järjestää, millä tavalla tahansa. Toiminnan uudelleenjärjestelyissä tulee ottaa huomioon, että yhtiön maksamien suoritteiden määrän ja suuruuden on vastattava sitä, mitä vastaavassa ti-

lanteessa noudatettaisiin riippumattomien osapuolten välillä. Muussa tapauksessa hinnoittelu voidaan katsoa EU-valtiontukisäännöksen vastaiseksi tueksi ja verotuksessa peitellyksi osingonjaoksi. Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuissa on kuitenkin katsottu hyväksyttäväksi pääomallainojen koroksi yksittäistapauksissa jopa 6–8 prosentin kiinteä korko. Toiminnan taloudellisessa suunnittelussa on otettava huomioon, etteivät järjestelyt vaaranna yrityksen elinkelpoisuutta.

Osakeyhtiön voittovaroista kunnalle maksettu osinko on kunnalle verovapaata tuloa.

Yhtiöittämisen muodosta riippuen kunnille voi kertyä merkittäviäkin voittoja luovutettavasta toiminnasta ja omaisuudesta. Kuntien yhteisöveron jako-osuus tulee myös kasvamaan riippuen uusien yhtiöiden toiminnan tuloksellisuudesta.

Yhtiöittämisvelvollisuus koskee suurimaksi osaksi isoimpia kuntia. Suurin taloudellinen vaikutus esityksellä on Helsingin kaupungille. Kaupungilla on kolme liikelaitosta, Helsingin Energia, Helsingin Satama ja Palmia, joita yhtiöittämisvelvollisuus koskee.

Tilinpäätös 2009 (milj. euroa)

	Helsingin Energia	Helsingin Satama	Palmia	Yhteensä
Liikevaihto	723,2	81,2	115,9	920,3
Taseen loppusumma	1 489,6	621,1	36,7	2 113,3
Taseen mukais- ten rakennusten arvo	91,3	53,0	--	144,3
Taseen mukais- ten osakkeiden ja osuuksien ar- vo	423,7	0,04	--	424,1
Ylijäämä	202,0	14,8	2,5	219,3
Tuloutus kau- pungille*	326,0	8,6	0,168	334,768

* Tuloutus koostuu mm. lainojen maksusta sekä ylimääräisistä tuloutuksista

Helsingin kaupungin liikelaitoksen tekemän ylijäämän perusteella laskettuna ve-

roedun poistaminen tarkoittaisi kaupungille noin 50 miljoonan euron menetystä, joka

vastaisi vajaan puolen veroäyrin korotusta Helsingin kunnallisveroon. Verotuksen taloudelliseen vaikutukseen vaikuttaa kuitenkin muun muassa se, miten järjestely tehdään ja miten yhtiöiden toiminta kehittyy jatkossa.

Kunnat ovat aiemmin yhtiöittäneet samantyyppistä toimintaa kuin Helsingin kaupunki. Näille kunnille tulomenetyksiä ei ole korvattu millään tavalla.

Koska yhtiöittämisten vaikutuksia valtiokunta -suhteessa ei voida arvioida tällä hetkellä, esityksessä ei ehdoteta, miten tulomenetykset tulisi korvata kunnille. Kuntien yhtiöittämisestä tulee seurata ja tarkastella myöhemmin tulomenetyksien suuruuden selvittyä tulomenetyksien korvaamista. Todennäköisesti kunnat yhtiöittävät toimintaansa siirtymäkauden loppupuolella, joten aikaisintaan mahdollisia tulomenetyksiä voitaisiin arvioida vuonna 2017.

Esityksessä ehdotettu varainsiirtoverovapaus tarkoittaa, ettei yhtiöittämisen yhteydessä luovutettavien kiinteistöjen ja osakkeiden luovutuksista apporttina yhtiölle tarvitse maksaa varainsiirtoveroa. Varainsiirtovero on 4 prosenttia kiinteistön kauppahinnasta tai käyvästä arvosta ja osakkeiden luovutuksessa varainsiirtoveroprosentti on 1,6 prosenttia kauppahinnasta.

Säännös rinnastaisi kunnan toiminnan yhtiöittämiset yksityisten yhtiöiden vastaaviin toiminnan jakamisiin eri yhtiöihin. Tältä osin tuki ei olisi valikoiva eikä EU-valtiontukisäännöksiä vastainen.

Koska luovutettavien kiinteistöjen ja osakkeiden määrää, luovutushintoja tai käypiä arvoja ei ole saatavissa, ehdotetun varainsiirtoverovapauden valtiontaloudellisia vaikutuksia ei voida luotettavasti laskea. Valtiontaloudellisia vaikutuksia voidaan kuitenkin kuvata esimerkein ja käyttäen liikelaitoksien taaseissa olevia rakennusten sekä osakkeiden ja osuuksien tasearvoja. Tasearvot voivat olla käypiä arvoja alempia. Helsingin kaupungin kolmen liikelaitoksen tasearvojen perusteella laskettuna varainsiirtoverovapauden merkitys olisi 12,6 miljoonaa euroa. Esimerkissä on otettava huomioon, että varsinkin energia- ja satamatoiminnot ovat pääomavaltaisia toimialoja ja niiden käytössä on paljon kiinteistöjä ja osakeomaisuutta.

4.4 Yritysvaikutukset

Esitys poistaa osaksi kuntien ja kuntayhtymien toimintaan liittyviä organisaatioreformista johtuvia kilpailuneutraliteettiongelmiä. Kunnan mahdollisuudet tuottaa omaa tuotantonaan palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla kaventuivat. Yritysten näkökulmasta esityksen merkittävimpiä kilpailuneutraliteettivaikutuksia on kunnan toiminnan yhtiöittämisvaatimuksella sekä kunnan toiminnan rajaamisella kilpailuilla markkinoilla vähäiseksi. Vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin, ettei kunta tai kuntayhtymä voi suunnitella toimintaansa siten, että se toimisi jatkuvasti markkinoilla. Kilpailuviraston käsittelemien toimenpidepyyntöjen perusteella esitys selventänee esimerkiksi ravitsemus- ja siivouspalveluiden tuottamista markkinoilla.

Markkinoiden toimivuuden näkökulmasta kunnan toiminnan yhtiöittäminen ja konkurssisuojaan menetys voi merkitä joissain tapauksissa myös palvelujen vaarantumista, jos yhtiön toimintaa ei saada kannattavaksi ja kunnan yhtiön toiminnan osuus markkinoilla on suuri. Yhtiöitettäessä toimintaa olisi huolehdittava toiminnan elinkelpoisuudesta eikä suunnitella toimintaa verotuksellisista syistä siten, ettei kunnalle aiheutuisi tulomenetyksiä.

Toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus vaikuttaisi myös kunnan ja yhtiöitettävän toiminnan väliseen suhteeseen. Kunta on voinut hankkia palveluja yhtiöitettävältä toiminnalta aiemmin ilman kilpailutusta mutta yhtiöittämisen jälkeen kunta voi hankkia yhtiöitettävältä toiminnalta palveluja kilpailuttamatta vain, jos yhtiö täyttää sidosyksikköhankinnan käsitteen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kunta joutuu kilpailuttamaan tulevaisuudessa muun muassa sähköhankintansa, koska tällainen toiminta ei täytä sidosyksikköhankinnan käsitettä.

4.5 Vaikutukset henkilöstön asemaan

Kevan vuoden 2009 tilaston mukaan liikelaitostetuissa energia-, satama-, liikenne- ja kiinteistö- ja ruokahuollon palveluissa työskenteli yli 8 000 henkilöä. Muissa yhtiöitettävistä toiminnoista työskentelevien henkilöiden määrää ei voida luotettavasti arvioida.

koska tämän henkilöstön määrä riippuu siitä, millaisia päätöksiä kunnat ja kuntayhtymät tekevät. Henkilöstö on pääasiassa työsopimussuhteessa kuntaan.

Yhtiöittämisessä tulee arvioitavaksi, onko kyse työsopimuslain (55/2001) 10 §:n ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 25 §:n mukaisesta liikkeen luovutuksesta. Liikkeen luovutuksella tarkoitetaan laissa kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena.

Liikkeenluovutusta koskevien säännösten soveltaminen tarkoittaa muun ohella, että viranhaltijaa tai työntekijää ei saa irtisanoa pelkästään yhtiöittämisen johdosta tapahtuvan työnantajan vaihtumisen perusteella. Viranhaltijalla ja työntekijällä on oikeus irtisanoa palvelussuhteesta irtisanomisaikaa noudattamatta organisaatiomuutoksen voimaantulosta. Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- ja virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle yhtiölle. Uusi yhtiö on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä.

Esityksessä ehdotetaan, että sellaisen toiminnan yhtiöittäminen, jota kunnat harjoittavat lain voimaantullessa ja jonka ne joutuvat yhtiöittämään lain perusteella, katsottaisiin lain perusteella liikkeen luovutukseksi. Liikkeen luovutusta koskevia edellytyksiä ei tarvitsisi erikseen selvittää, vaan oikeudet ja velvollisuudet määräytyisivät liikkeen luovutussäännöksiä perusteella. Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi liikkeen luovutussäännöksiä sellaisen toiminnan yhtiöittämiseen, jonka kunnat yhtiöittävät lain voimaantumisen jälkeen omien päätöksiensä perusteella sen vuoksi, että ne siirtävät uusia tehtäviä hoidettavaksi kilpailutilanteeseen markkinoilla. Näiden osalta jäisi tapauskohtaisesti ratkaistavaksi, täyttyvätkö liikkeen luovutusta koskevat edellytykset. Näiden osalta ei ole tiedossa, millaisia tilanteita liikkeen luovutusta koskevat säännökset koskisivat. Jos yhtiöittämiset katsottaisiin kaikissa tapauksissa liikkeen luovutuksiksi, liikkeen luovutusta koskevilla tunnusmerkeillä ei olisi kuntasektorilla enää merkitystä, vaan kaikki

yhtiöittämiset katsottaisiin liikkeen luovutukseksi.

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annetun lain (449/2007) mukaan uudistuksen edellyttämät järjestelyt on valmisteltava yhteistoiminnassa kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Tältä osin erillistä sääntelytarvetta ei ole.

Esityksessä ei ehdoteta kunnan palveluksessa oleville kunta- ja palvelurakennemuutoksessa annetun lain 13 §:n tai kuntajakolain (1698/2009) 29 §:ssä tarkoitettua viiden vuoden irtisanomissuojaa. Kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhtiön on voitava sopeuttaa toimintaansa toiminnan aikana. Esitys vastaa tältä osin, mitä säädetään valtion liikelaitoksien yhtiöittämisten yhteydessä henkilöstön asemasta.

Yhtiöittämisen johdosta kunnallisen henkilöstön eläketurva voi heikentyä niiden henkilöiden osalta, jotka ovat olleet kunnan palveluksessa vuoden 1992 lopusta lukien yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka (lisäeläkkeeseen oikeutetut). Jotta henkilöstön eläketurva ei heikentyisi, esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että lain voimaantullessa harjoitetun toiminnan yhtiöittämisessä, uuden yhtiön, muun yhteisön tai säätiön tulisi turvata sellaisen henkilöstön lisäeläkkeet, jotka ovat sen palveluksessa eläketapahtumaan saakka. Ehdotus vastaa tältä osin niitä sopimuksia, jotka on tehty henkilöstön kanssa valtion liikelaitoksien yhtiöittämis tapauksissa. Valtiolla ei ole tarvetta säätää lisäeläke-etuuksien säilymisestä, koska yhtiöittäminen on koskenut yksittäisiä liikelaitoksia ja etuuksien säilymisestä on sovittu työntekijäjärjestöjen kanssa ennen yhtiöittämissä. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä (VM 9/01/2006) on linjattu, että lisäeläkevastuut turvataan toimintoja yhtiöittäessä.

Kevan vuodelta 2009 olevan tilaston mukaan liikelaitostetuissa energia-, satama-, liikenne- ja kiinteistö- ja ruokahuollon palveluissa työskenteli lisäeläkkeeseen oikeutettuja henkilöitä 3 100. Näiden henkilöiden määrä vähentyy merkittävästi seuraavien vuosien aikana, joten osa lisäeläkeongelmasta poistuu lain mahdollistamien siirtymäaikojen perusteella. Lisäeläke-etuuden turvaamista koskeva säännös ei koskisi sellaista kunnan toimintaa, jota kunta ryhtyy harjoittamaan lain

voimaantumisen jälkeen. Tällaisen toiminnan siirto perustuu kunnan päätöksiin eikä perustu suoraan lainmuutoksen tuomaan velvollisuuteen yhtiöittää toiminta. Tältä osin linjauksella vastaisi nykykäytäntöä, jossa uudella toiminnan harjoittajalla ei ole ollut velvollisuutta huolehtia lisäeläke-etuksien säilymisestä.

Lisäeläke-etuudet voidaan turvata ottamalla lisäeläkevakuutus tai säilymällä Kevan jäsenyhteisönä. Lisäeläke-etuuden hinta on noin keskimäärin 4 500 euroa/lisäeläkeoikeutettu. Uusi yhtiö ei ole välittömästi Kevan jäsenyhteisö, vaan se voi valita eläkevakuutusjärjestelmän. Kunnallisen eläkelain (549/2003) mukaan Kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi voi liittyä:

1) yhdistys, jossa on jäseninä vain kuntia, kuntayhtymiä tai Kuntien takauskeskus tai niiden muodostamia yhdistyksiä;

2) osakeyhtiö, jonka kaikki osakkeet ovat kuntien, kuntayhtymien tai Kuntien takauskeskuksen taikka eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen omistuksessa;

3) osakeyhtiö tai säätiö, jossa yhdellä tai useammalla kunnalla, kuntayhtymällä tai Kuntien takauskeskuksella on kirjanpitolaisissa tarkoitettu määräysvalta ja jonka avulla tuotetaan kuntien lakiin perustuvien tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja sekä näitä välittömästi palvelevia toimintoja; sekä

4) osakeyhtiö tai säätiö, jossa yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on kirjanpitolaisissa tarkoitettu määräysvalta ja jonka työntekijöiden enemmistö on välittömästi ennen osakeyhtiön tai säätiön perustamista kuulunut tämän lain mukaisen eläketurvan piiriin.

4.6 Vaikutukset kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksiin

Toiminnan yhtiöittäminen merkitsee, ettei toimintaan sovelleta esimerkiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) säännöksiä, muun muassa julkisuusperiaatetta, eikä yhtiön päätöksistä ole mahdollisuutta hakea muutosta kuntalain muutoksenhakukeinoin. Toiminta muuttuu siten lähtökohtaisesti läpinäkymättömämmäksi ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet heikkenevät. Koska toiminnassa on kyse kilpailutilanteesta markkinoilla hoidetusta teh-

tävästä, toiminta ei luonteeltaan ole sellainen, että toiminnan tulisi olla kaikilta osin julkista tai toimintaan tulisi voida puuttua muutoksenhakuteitse. Toiminnalle tulee taata samantyyppiset lähtökohdat kuin yksityisillekin toimijoille. Tämän vuoksi esityksessä ei ehdoteta kunnallisia yhtiöitä koskevia toiminnan julkisuutta tai muutoksenhakuoikeutta koskevia erityissäännöksiä. Kunnan tulee kuitenkin kuntalain 29 §:n mukaan huolehtia, että kunta tiedottaa kunnan tehtäviä hoitavan yhtiön toiminnasta.

Toiminnan yhtiöittäminen lisää tarvetta omistaja- ja konserniohjauksen vahvistamiseen kunnissa. Konserniohjauksen vahvistamisella voidaan välttää toiminnan epätarkoituksen mukainen jakaminen sekä varmistaa toiminnan kokonaistaloudellinen hoitaminen. Omistajaohjauksella voidaan turvata kunnan tahto esimerkiksi toiminnan suuntaamisessa.

5 Asian valmistelu

Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu valtiovarainministeriön 19 päivänä marraskuuta 2009 asettamassa työryhmässä. Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa tarpeelliset lainsäädäntömuutokset, joilla turvataan kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntien toimiessa markkinoilla. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotukset kuntalain ja tarvittaessa muun lainsäädännön muuttamiseksi Euroopan unionin komission Destia-päätöksen sekä aiemmin työ- ja elinkeinoministeriön asettaman Julki-työryhmän linjauksien pohjalta. Ehdotukset lainsäädännön muuttamisesta tuli laatia hallituksen esityksen muotoisena.

Työryhmässä olivat edustettuina valtiovarainministeriön lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Kilpailuviraston, Suomen Kuntaliiton, Elinkeinoelämän keskusliiton (EK), Suomen yrittäjät ry:n sekä Julkisten ja hyvinvointialojen liiton JHL ry:n edustajat. Työryhmän työhön on sen loppuvaiheessa osallistunut myös opetus- ja kulttuuriministeriön edustaja.

Työryhmä kuuli työnsä aikana Kevaa, Lahden ja Helsingin kaupunkia, Satamaliittoa, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriä, Vesi- ja viemäri- ja viemäriyhdistystä sekä opetus- ja kulttuuriministeriötä.

Keva katsoi, että kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen vuoksi olisi tärkeää, että uudet osakeyhtiöt liittyisivät sen jäsenyhteisöiksi. Kevan jakojärjestelmä perustuu palkkaperusteisiin maksuihin. Lahden kaupungin edustaja katsoi, ettei esitys johtaisi suuriin muutoksiin, koska kaupunki on jo yhtiöittänyt toimintojaan. Yhtiöittämisen taustalla ovat olleet toiminnan tehostamiseen liittyvät hyödyt. Yhtiöt eivät ole alkuvuosinaan tuotaneet verotettavaa tuloa.

Helsingin kaupungin edustaja piti työryhmän linjauksia pääsääntöisesti sellaisina, että ne ovat hyväksyttävissä. Kaupungilla on linjauksien perusteella muutamia muitakin toimintoja, joita yhtiöittäminen voisi koskea, esimerkkinä Stara (Helsingin kaupungin rakennus- ja kunnossapitopalvelujen nettoyksikkö). Toiminnan rajaamista markkinoilla vain vähäiseksi pidettiin kuitenkin liian ahtaana ja tukipalvelujen määritelmä tulisi ulottaa kuljetuspalveluihin, oikeudellisiin palveluihin, viestintä- ja rakennuttamispalveluihin. Raideliikenteen rajaamista pidettiin kuulemisessa tarpeellisena rajauksena.

Satamaliitto katsoi kuulemisessa, että työryhmän esitykset olivat pääpiirteissään hyviä. Yhtiöittämisselvityksiä on vireillä jo muutamien sataman osalta. Yhtiöittämisessä on tärkeää kuitenkin taata toiminnan siirrolle riittävä siirtymäaika. Tulevaisuudessa toiminta yhtiömuotoisena ei vaaranna toimintaa rannikolla, mutta pienten sisävesisatamien kuljetukset ovat vähäisiä ja niiden toiminta voi edellyttää tukitoimia.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri katsoi, että HUS:n kannalta toiminnan rajaaminen markkinoilla vähäiseen on liian tiukka. Sosiaali- ja terveystalot tulisi kokonaan rajata markkinatarkastelun ulkopuolelle.

Vesi- ja viemäriulaitosyhdistys piti lausunnossaan tärkeänä, että liikelaitosmuoto säilyy vesihuoltolaitoksen toiminnan organisointivaihtoehtona. Yhdistys katsoi, ettei vesihuollossa muodostu kilpailutilannetta markkinoilla, koska kyseessä on luonnollinen monopoli.

Työryhmän esityksistä pyydettiin lausuntoja 71 taholta ja 47 antoi lausunnon. Pääosin ehdotuksia pidettiin oikeasuuntaisina ja ymmärrettävinä.

Lausuntokierroksella eniten erilaisia mielipiteitä oli siitä, miten yksityiskohtaisesti yh-

tiöittämisvelvollisuudesta tulisi säätää. Kuntaliitto ja HUS katsoivat, että yhtiöittämisvelvollisuudesta tulisi säätää vain yleisesti. JHL ja Kunta-alan unioni kannattivat yleissäännön avaamista esitetyllä tavalla. Elinkeinoelämän järjestöt (mm. EK, Suomen yrittäjät) katsoivat, että yleissäännökseen liittyvää selventävää luetteloa tulisi tulkita tyhjentävänä sääntelynä eikä ainoastaan selventävänä luettelona.

Muutama lausunnonantaja (Kilpailuvirasto, työ ja elinkeinoministeriö, Helsingin seudun kauppakamari) katsoi, ettei toimintaa tulisi voida siirtää säätiölle.

Yhtiöittämispoikkeuksia pitivät liian laajoina elinkeinoelämän järjestöt ja Kilpailuvirasto.

Yhtiöittämispoikkeuksiin kuuluvasta vähäisen toiminnan määrittelystä lausuttiin eniten. Määrittelyä pidettiin liian tiukkana (sosiaali- ja terveystalot, Kuntaliitto, HUS ja Pirkanmaan sairaanhoitopiiri), tarpeeksi rajattuna sekä liian laajana (EK ja Suomen yrittäjät). Eräät (Helsingin seudun kauppakamari, Matkailu- ja ravintopalvelut MaRa ry, Kiinteistöpalvelut) esittivät koko poikkeuksen poistamista.

Muissa yhtiöittämispoikkeuksissa kannat olivat jokseenkin samanlaisia. Kunnat kannattivat tai esittivät poikkeuksien laajentamista. Elinkeinoelämän järjestöt joko vastustivat tai esittivät poikkeuksien rajaamista.

Lausuntokierroksella lähes kaikki katsoivat, että toiminnan valvojana tulisi olla aluehallintovirastojen sijasta Kilpailuvirasto.

Siirtymäajan pituus jakoi lausunnonantajat. Erityisesti kunnat pitivät siirtymäaikaa liian lyhyenä ja elinkeinoelämän järjestöt liian pitkänä.

Varainsiirtoverovapaussäännöksestä EK ja Kiinteistöpalvelut ry katsoivat, että säännöstä tulisi rajata siten, että varainsiirto tulisi määrätä takaisinperittäväksi, jos puolet osakekannasta siirtyy muulle kuin kunnalle. Helsingin kaupunki katsoi, että varainsiirtovapaus tulisi koskea kaikkia osakkeita eikä ainoastaan käyttöomaisuusosakkeita.

Suomen Kuntaliitto, Helsingin ja Loviisan kaupungit, HUS, JHL ja Pirkanmaan sairaanhoitopiiri katsoivat, että kunnille tulisi korvata yhtiöittämisvelvoitteesta aiheutuvat menetykset kokonaisuudessaan.

Koska esitys liittyy EU:n komission Palmia-liikelaitosta koskevan asian yhteydessä antamaan kirjeeseen sekä sen jälkeen vireille tulleisiin Hyksin Oy:tä sekä autokoulutoimintaa koskeviin kanteluihin, esityksestä on

keskusteltu komission kanssa, mutta komissio ei ole ottanut kantaa, ovat yksittäiset ehdotukset hyväksyttävää valtiontukinäkökulmasta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

2 a §. *Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.* Pykälässä ehdotetaan säädettyväksi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman toiminnan organisaatiovelvoitteesta (jäljempänä *yhtiöittämisvelvollisuus*). Säännöksessä ei määriteltäisi, mitä toimintaa kunta voi harjoittaa, vaan tältä osin säännöksessä viitattaisiin kuntalain 2 §:ään. Kuntalain 2 §:ssä määritellään kunnan toimiala. Lisäksi säännöksessä ei puututtaisi kunnan laissa säädettyyn palvelujen järjestämisvastuuseen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pääsäännöstä, jonka mukaan kunnan olisi siirrettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta osakeyhtiölle, osuuskunnalle yhdistykselle tai säätiölle. Vaikka yhdistys-, osuuskunta- ja säätiömuodot tulevat käytännössä harvemmin kyseeseen organisoitaessa markkinaehtoista toimintaa, esityksessä ei ole haluttu rajata toiminnan organisointia vain yhtiömuotoiseksi, kuten komissio on omassa esityksessään esittänyt. Joissain tapauksissa nämä muodot voivat käytännössä olla käyttökelpoisia. Komissio ei ole ottanut huomioon kaikkea kunnallista toimintaa, jossa kunnat voivat toimia markkinoilla. Komission suositus koski liikelaitosmuotoista toimintaa. Esimerkiksi Helsingin kaupungin tytäryhteisönä toimii Stadion-säätiö ja eräitä muita kulttuuripalveluja tarjoavia säätiöitä. Näissä muodoissa ei ole lähtökohtaisesti valtiontukiongelmia. Jos säätiö tai yhdistys täyttää tuloverolaisissa edellytetyt yleishyödyllisen yhteisön edellytykset, toimintaan liittyy veroetuja. Yleishyödyllisen toiminnan edellytykset ovat seuraavat: toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä, toiminta ei kohdistu rajoitettuun henkilöpiiriin eikä toiminnassa tavoitella voittoa.

Toiminnan yleishyödyllisyyteen liittyvät veroedut on sidottu toiminnan luonteeseen eivätkä johdu välittömästi yhdistys- tai säätiömuodosta. Yleishyödylliseen asemaan liittyviä valtiontukiongelmia ei voida ratkaista

kuntalaissa, vaan ne on ratkaistava verolainsäädännössä.

Pykälässä ei määriteltäisi tarkemmin, mitä tarkoitetaan toiminnalla kilpailutilanteessa markkinoilla, koska yleispätevää määrittelyä ei ole olemassa. Viime kädessä joudutaan kussakin yksittäistapauksessa tulkitsemaan, toimiiko kunta kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailutilanteella markkinoilla tarkoitettaisiin kuitenkin laajemmin kunnan toimintaa kuin verolainsäädännössä tarkoitettulla elinkeinotoiminnan käsitteellä. EU-valtiontukisäännöksiä sovelletaan taloudelliseen toimintaan, joka on käsitteenä laajempi kuin verolainsäädännön elinkeinotoiminnan käsite. Taloudellisen toiminnan käsitteen määrittelyssä on käytetty samoja edellytyksiä kuin kansallisessa elinkeinotoiminnan käsitteessä, mutta taloudelliselta toiminnalta ei edellytä kaikkien elinkeinotoiminnan kriteerien täyttymistä. Tulkittaessa, onko kyse kilpailutilanteesta markkinoilla, tulisi käyttää siten verolainsäädännössä muotoutuneita elinkeinotoiminnan edellytyksiä, mutta kaikkien elinkeinotoiminnan edellytyksien ei tulisi olla täyttynyt, jotta toimintaa katsottaisiin hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla.

Verolainsäädännön elinkeinotoiminnan käsite on viimeksi ollut esillä muun muassa yliopistojen elinkeinotoiminnan osalta. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta katsoi yliopistojen elinkeinotoiminnan veronalaisuutta koskevassa mietinnössään VaVM 43/2009 vp., että elinkeinotoiminnan luonteisuutta arvioitaessa merkityksellisiä ominaisuuksia olisivat muun muassa seuraavat seikat:

1) palvelun tai tuotteen vastaavuus yksityisen elinkeinonharjoittajan toimesta tarjottuun tuotteeseen tai palveluun;

2) palvelun tai tuotteen hinnoittelu; sekä

3) toiminnan markkinointi ja suuntautuminen rajoittamattomaan asiakaskuntaan.

Säännöksessä edellytettäisiin tehtävältä, että palveluja tai tavaroita tuotettaisiin markkinoilla ja toiminnassa olisi kyse kilpailutilanteesta yksityisten tuottajien kanssa.

Kilpailutilanteesta ei olisi kyse, jos kunta tuottaa palveluja vain omalle kunnalleen.

Kunnan oma tuotanto vain omalle kunnalle ei muodosta markkinoita. Täten esimerkiksi oman kunnan siivouksen tai palkkahallinnon järjestäminen tilaaja-tuottaja -mallin perusteella omana toimintana ei muodosta markkinoita.

Kilpailutilanteesta markkinoilla olisi kyse, jos kunta osallistuu ulkopuolisen järjestämään tarjouskilpailuun. Vastaavasti kuntayhtymä toimisi, jos se myy tarjouskilpailuun perustuen palveluja muille kuin jäsenkunnille. Molemmissa tapauksissa hankintayksiköllä on mahdollisuus valita tarjous ja asiakassuhde perustuvat sopimukseen. Merkitystä ei olisi sillä, onko sopimus yksityis- vai julkis-oikeudellinen sopimus.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan tarkennettavaksi, millaista toimintaa ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tarkoituksena olisi, että momentissa suljetaisiin tapauskohtaiselta tulkinnalta pois tiettyjä toimintoja, jolloin kunnan ei katsottaisi toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös selventäisi myös erityislaissa kunnalle säädettyjen tehtävien järjestämisvastuun ja lakisääteisen yhteistoiminnan sekä yhtiöittämisvelvollisuuden välistä rajaa.

Ilman nimenomaista säännöstäkin on selvää, ettei kilpailutilanteessa markkinoilla katsottaisi hoidettavan julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Julkisia hallintotehtäviä ei hoideta kilpailutilanteessa markkinoilla. Julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä ovat muun muassa lupa- ja valvontaviranomaistehtävät.

Momentin 1 kohdassa säädettäisiin kunnan omana tuotantona tuotetuista lakisääteisistä palveluista. Kilpailutilanteesta markkinoilla ei olisi kyse, jos kunta järjestää lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Tulkinnassa ei olisi olennaista vain tehtävän lakisääteisyys, vaan myös se, että kunta tuottaa palveluja vain niille, joille sen on lain perusteella tuotettava.

Kunnan lakisääteisiä tehtäviä ovat muun muassa sosiaalihuoltolain (710/1982), terveydenhuoltolain (1326/2010) ja työterveyshuoltolain 12 §:n (1383/2001) mukaiset pal-

velut. Lakisääteisissä palveluissa kunnalla on järjestämisvastuu, joka tarkoittaa, että kunnalla on vastuu palvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta. Kuntalain ja erityislakien perusteella kunta voi tuottaa järjestämisvastuun alaiset palvelut joko omana tuotantonaan, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai ostopalveluina yksityisiltä. Sosiaali- ja terveyspalveluissa kunta voi päättää palvelujen tuottamisesta palvelusetelin perusteella. Yhtiöittämisvelvollisuudella ei ole tarkoitus rajoittaa kunnan järjestämisvastuun sisältöä pelkäksi toiminnan kilpailuttajaksi sekä rahoittajaksi. Kilpailutilannetta ei ole pelkästään sillä perusteella, että kunta tuottaa palveluja, joita yksityisetkin tuottavat tai voisivat tuottaa.

Lähtökohtaisesti kunnan järjestämisvastuu on lainsäädännössä rajattu kunnan asukkaasiin, mutta joissain tapauksessa kunnan tulee tuottaa palveluja myös muille. Esimerkiksi kunnalla on velvollisuus antaa terveydenhuoltopalveluja kiireellisissä tapauksissa asiakkaan kotikunnasta riippumatta. Tällöin kunta ei toimi markkinoilla eikä se olisi lain perusteella velvoitettu yhtiöittämään toimintaansa. Jos kunta tuottaisi palveluja muutoin esimerkiksi naapurikunnan asukkaille tai muille kunnille, kyseessä voisi olla toiminta markkinoilla, jos toiminta ei kuuluisi lakisääteisen yhteistoiminnan tai kilpailuttamisen piiriin.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Säännöksen mukaan kilpailutilanteesta markkinoilla ei olisi kyse, jos palveluja järjestetään kuntalain 76 §:ssä tarkoitettuna yhteistoimintana lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella yhteistoimintamuodon omana toimintana. Palvelujen järjestäminen olisi rajattu sen alueen asukkaille ja muille, joille sen on lain perusteella järjestettävä palveluja. Lakiin perustuvia yhteistoimintavelvoitteita on esimerkiksi erikoissairaanhoidon ja kehitysvammahuollon järjestämisessä.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin, ettei sellaista yhteistoimintaa, jota ei sidosyksikkösäännöksiä tai muiden hankintalakien säännöksiä perusteella tarvitse kilpailuttaa, katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös koskisi sekä kunnan lakisääteisiä että vapaaehtoisia tehtäviä. Vas-

taavasti säännös koski kuntayhtymiä. Säännöksen tarkoitus on, ettei pelkkää yhteistointitasuhdetta esimerkiksi kunnan ja kuntayhtymän välillä katsottaisi toiminnaksi kilpailutilanteessa markkinoilla. Jos yhteistointitasopimus olisi tullut kilpailuttaa hankintalakien perusteella, toiminta ylittäisi yhtiöittämiskynnyksen. Yhtiöittämiskynnyksen ylityminen olisi siten kytketty kilpailuttamisvelvoitteeseen. Kuntien yhteistoiminnan ja hankintalainsäädännön soveltamisen raja ei ole tällä hetkellä täysin selvä ja EU-komissio on valmistelemassa linjauksia, miten rajanvetoa voitaisiin selkeyttää. Asiaa on kuvattu tässä esityksessä aiemmin kohdassa 2.5.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävän opetuksen järjestämisestä sekä oppilas- ja opiskelijatoina tuotettujen palvelujen asemasta. Säännös kattaisi työssäoppimiseen ja harjoitteluun liittyvänä oppilas- ja opiskelijatyönä tuotetut palvelut ja tavarat sekä koulutuksen järjestäjän toiselle koulutuksen järjestäjälle myymän koulutuksen (esimerkiksi tutkinnon osan tai oppisopimuskoulutuksen tietopuolisten opintojen järjestämisen). Kilpailutilannetta ei voi syntyä järjestämislupaa edellyttävän opetuksen järjestämisessä. Viranomaisen antamaa järjestämislupaa edellytetään muun muassa ammattilaisen perus- ja lisäkoulutuksen, lukiokoulutuksen ja ammattikorkeakouluopetuksen järjestämiseltä sekä vapaan sivistystyön osalta.

Oppilas- ja opiskelijatoina tuotetuista palveluista on tehty Kilpailuvirastolle paljon tutkintapyyntöjä. Oppilas- ja opiskelijatoina tuotettavilta palveluilta edellytettäisiin, että kyse olisi järjestämislupaa edellyttävästä opetuksesta ja että työt liittyisivät kiinteästi tähän koulutustoimintaan. Järjestämislupaa edellyttävää opetusta on muun muassa ammattilainen perus- ja lisäkoulutus ja ammattikorkeakoulutoiminta. Eri opetuksen järjestämisestä koskevassa lainsäädännössä edellytetään opetuksen järjestäjältä opetussuunnitelman tai vastaavan suunnitelman laatimista. Rajauksella pyrittäisiin siihen, että oppilas- ja opiskelijatyönä tuotetut palvelut olisi rajattu kiinteästi opetukseen liittyväksi toiminnaksi, eikä kyse olisi muusta palvelutuotannosta kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällaisia op-

pilas- ja opiskelijatöitä olisivat muun muassa ammattikoulujen laitteiden korjaus- ja rakennustoiminta sekä ruokala- ja ravintolatoiminta.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin monopoleista, luonnollisista monopoleista sekä monopolitoimintaan välittömästi liittyvistä palveluista. Yhtiöittämisvelvollisuus ei koskisi sellaisia tehtäviä, joissa toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai luonnolliseen monopoliasemaan sekä tällaiseen toimintaan välittömästi liittyvään toimintaan. Tällaisessa ei ole olemassa kilpailutilannetta eikä kilpailuneutraliteetti vaarannu.

Luonnollisella monopolilla tarkoitettaisiin tilannetta, jossa alalla on vain yksi tuottaja, mutta jonka asema ei perustuisi lakiin tai lain perusteella annettuun yksinoikeuteen. Luonnollisessa monopolitoiminnassa yleensä tuotteen kiinteät kustannukset ovat korkeat, kun taas muuttuvat kustannukset ovat suhteellisen pienet.

Lakiin perustuvia monopoleja ovat muun muassa vesihuoltotoiminta laitoksen toiminta-alueella sekä kaukolämpö siltä osin, kun kiinteistö on lain perusteella velvollinen liittymään verkkoon eli kun kiinteistö on asemakaavamääräyksen perusteella velvollinen liittymään verkkoon. Luonnollisen monopolin muodostavat kaupan ja teollisuuden sekä toiminta-alueen ulkopuolella sijaitsevan asutuksen vesihuollon järjestäminen silloin, kuin muita toimijoita ei käytännössä ole.

Välittömästi monopoliasemaan liittyvillä palveluilla tarkoitettaisiin palveluja, jotka ovat välttämättömiä toiminnan turvaamiseksi esimerkiksi tonttijohdon liittäminen verkkoon. Tonttijohtojen rakentamista ei kuitenkaan ole katsottu kuuluvan yleensä tällaiseksi tehtäväksi, joten tällaista toimintaa tulkinta ei koskisi. Sellaisissa tapauksissa, joissa osa tonttijohdon ylläpidosta on sovittu laitokselle eikä ole tarkoituksenmukaista toteuttaa tonttijohdon rakentamista tai uusimista kahdessa osassa, laitos voisi vastata liittyjän osuudenkin rakentamisesta.

Monopolilla tarkoitettaisiin myös lain perusteella myönnettäviä yksinoikeuksia. Yksinoikeudella tarkoitettaisiin hankintalainsäädännössä tarkoitettua yksinoikeutta. Hankintalain (348/2007) 12 §:n mukaan lakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka tehdään

toiselta hankintayksiköltä sille Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisella lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä annetun palvelujen tuottamista koskevan yksinoikeuden perusteella. Tällaisia yksinoikeuksia on myönnetty esimerkiksi Helsingin kaupungin liikennelaitokselle, HKL:lle. Helsingin seudun liikennekuntayhtymä HSL on pääkaupunkiseudun kuntien jätehuolto- ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) 3 §:n perusteella myöntänyt HKL:lle yksinoikeuden harjoittaa raitiovaunu- ja metroliikennettä 15 vuoden ajaksi.

Säännöksen tärkein vaikutus liittyy vesihuoltotoimintaan. Vesihuoltotoiminnan luonnetta arvioitaessa on otettava huomioon kunnan velvoitteet vesihuollon järjestämisessä.

Kunnat vastaavat asutuksen vesihuollosta suurimmaksi osaksi joko liikelaitosmuodossa tai muutoin siten, että sen toiminta on erityetty kunnan tilinpäätöksessä. Kunnat myös myöntävät tukea erityisesti haja-asutusalueiden vesihuollon järjestämiseen. Vesihuoltolain (119/2001) mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti ja kunnalla on viimekätinen vastuu vesihuoltopalvelujen järjestämisestä. Vesihuoltolain mukaan kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi, jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelliset syyt sitä vaativat.

Vuoden 2010 alussa Suomessa oli vesihuoltolaitoksia noin 1 500, joista suurimmalla osalla ei ole kokopäivätoimista henkilöstöä huolehtimassa vesihuollosta. Vesi- ja viemäriyhdistyksen jäsenenä näistä on 298, joista liikelaitoksena toimi 49, kunnallisina taseyksikköinä tai laskennallisesti eriytettynä 120, osakeyhtiöinä 76 ja osuuskuntina tai muina yhteisöinä 47.

Kunnat ovat parhaillaan varmistamassa ja tehostamassa vesihuoltopalveluja tuottamalla vesihuoltopalveluja yhteistoiminnassa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun kaupungit siirsivät vuoden 2010 alusta vesihuoltotoimintansa kuntayhtymälle, joka vastaa pääkau-

punkiseudun kuntien jätehuolto- ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain perusteella jätehuollon järjestämisestä. Tarkoitus oli tehostaa toimintaa. Useissa muissa kunnissa joudutaan jäteveden puhdistuksen ja talousveden laatuvaatimusten vuoksi tekemään lähiaikoina investointeja sekä siirtämään toimintaan suuremmille yksiköille.

Vesihuoltolakia ollaan parhaillaan uudistamassa. Uudistamisen tarkoituksena on lisätä muun muassa vesihuoltotoiminnan talouden läpinäkyvyyttä, säätää vesihuoltolaitosten talouden valvonnasta ja täsmentää kirjanpidon eriyttämistä koskevia säännöksiä.

Momentin 6 kohdassa säädettäisiin, ettei kunnan katsottaisi toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, kun se ostaa, myy ja vuokraa kiinteistöjä. Säännöksen tarkoituksena olisi turvata kunnan mahdollisuus harjoittaa maankäyttöpolitiikkaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta. Alueiden käytön suunnittelussa on otettava huomioon muun muassa riittävät asuntotuotannon edellytykset, elinkeinoelämän toimintaedellytykset, palvelujen saatavuus, liikenteen tarkoituksenmukainen järjestäminen sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytykset. Jotta kunnalla olisi keino toteuttaa suunnittelutehtävänsä, kunnalla tulee olla omistuksessaan kiinteistöjä, joita se voi myydä tai vuokrata. Suunnittelutehtävänsä vuoksi kunnan tulee voida myös ostaa kiinteistöjä.

Kunnan maankäyttöpolitiikkaan kuuluu kaavoitusmonopoli ja etuostolain (608/1977) ja mukainen oikeus lunastaa kiinteistöjä kiinteistökaupan yhteydessä. Kunnat pyrkivät käytännössä kaavoittamaan omistamiaan maa-alueita, koska kaavoituksessa maan arvo nousee. Etuostolain mukaan kunta voi lunastaa kiinteistöjä yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Kunnilla on käytännössä keskeinen asema kunnan alueella sijaitsevien kiinteistöjen myynnissä ja vuokrauksessa eikä kunnan voida katsoa hoitavan tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi kunnat voivat hakea oikeutta pakkolunastaa kiinteistöjä erityisten

oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) perusteella.

Kunnat omistavat alueellaan huomattavan määrän kiinteää omaisuutta. Esimerkiksi Helsingin kaupunki omistaa noin 66 prosenttia kaupungin kiinteistöpinna-alasta. Kaupunki ei myy asuntotontteja, vaan lähinnä vuokraa niitä asuntotuotantoon pitkällä tontinvuokrasopimuksilla. Asuntotonttien myyntiin ja vuokraukseen liittyy tarve varmistaa kohtuuhintaisten tonttien tarjonta. Usein asuntotontteja ei myydä tai vuokrata tarjouskilpailun perusteella, vaan ne arvotaan tai tonttien jaossa käytetään pisteytyksiä.

Esitetty rajausta ei tarkoittaisi, että kiinteistötoimintaan liittyvä rakentamistoiminta katsottaisiin kuuluvan rajauksen piiriin. Tällaista toimintaa rajataan jo kunnan toimialasäännöksellä.

Vaikka momentissa ei ehdoteta säädettäväksi erikseen kunnan yleiseen toimivaltaan kuuluvista tehtävistä, tämä ei tarkoita, että kaikki kunnan yleisen toimivallan perusteella hoidettavaksi ottamat tehtävät katsottaisiin hoidetuksi kilpailutilanteessa markkinoilla. Kunta voisi omana toimintanaan toteuttaa edelleen yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmeväin rajoituksin, jos kysymys ei olisi toimimisesta kilpailutilanteesta markkinoilla. Kunta voisi edelleen omana toimintana huolehtia elinkeinotoiminnan harjoittamisen yleisistä edellytyksistä tarjoamalla esimerkiksi niihin liittyviä neuvontapalveluita tai järjestää matkailuelinkeinon yleiseen kehittämiseen liittyviä palveluita tai järjestää kulttuuritapahtumia siten, että palvelut tai tapahtumiin osallistuminen ovat kaikkien niitä haluavien saatavissa yhdenmukaisin perustein. Tällöin kysymys ei olisi sellaisesta yksityisen elinkeinotoimintaan rinnastettavasta ja sen kanssa tosiasiallisesti kilpailevasta markkinoilla harjoitettavasta toiminnasta. Toiminnassa on kysymys yleisen edun mukaisesta yleisten edellytysten luomisesta tai niiden parantamisesta kunnan alueella.

Säännöstä sovellettaisiin kuntalain 86 §:n viittaussäännöksen mukaan myös kuntayhtymiin.

2 b §. *Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset.* Pykälä olisi uusi ja siinä ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksesta 2 a §:ssä

ehdotettuun yhtiöittämisvelvollisuuteen. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskisivat sellaisia tehtäviä, joissa kunnan voitaisiin katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla mutta toiminnan perusteella kunnalla ei olisi yhtiöittämisvelvollisuutta. Poikkeukset koskisivat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka eivät vääristäisi kilpailua olennaisesti, jotka liittyvät kunnan toiminnan konkreettiseen tehostamiseen tai johon muu erityisen painava syy. Jotta poikkeukset eivät mahdollistaisi kilpailuneutraliteetin vääristymisestä, esityksen 66 a §:ssä esitetään, että kunnan palvelut olisi tällöin hinnoiteltava markkinaperusteisesti.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* perusteella kunta voisi harjoittaa omana toimintanaan vähäistä toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin, ettei kunta voisi suunnitella toimintaansa siten, että se tuottaa jatkuvasti tavaroita ja palveluja markkinoille. Kunta voisi myydä ylikapasiteettiaan markkinoilla, jos se perustuisi muuhun kuin pitkäaikaiseen kysynnän ja tarjonnan vaihteluun ja siitä johtuvaan tarpeeseen. Kunnan toiminta markkinoilla voisi olla siten lähinnä satunnaisuusluonteista. Vähäisenä ei pidettäisi pitkäaikaisia palvelujen tai tavaroiden myyntiä koskevia sopimuksia, vaan sopimuksien tulisi olla lyhytaikaisia ja perusteltavissa kysynnän, tarjonnan tai toiminnan muutoksilla.

Vähäiseksi toiminnaksi katsottaisiin myös toiminta, jolla ei olisi markkinavaikutuksia tai markkinavaikutus jäisi pieneksi. Säännöstä tulisi tulkita tiukasti ja ottaen huomioon myös niin sanottu potentiaalinen markkinavaikutus eli vaikutus yksityisen toiminnan syntymiseen alalla.

Laissa ei kytkettäisi vähäisyyden määritelmää esimerkiksi liikevaihdon prosenttimääriin, koska tämä ei kuvaa toiminnan vaikutusta markkinoihin eikä tämä näytä komission Palmia-tapauksessa antaman alustavan näkemyksen perusteella olevan sellainen seikka, jonka perusteella voitaisiin rajata valtiontukisäännöksiä soveltamista. Suomen Kuntaliiton vuonna 2009 tekemän selvityksen perusteella vain harvoilla aloilla esimerkiksi sidosyksikkömääritelmään oikeuskäytännössä liitetyt liikevaihdon prosenttimäärät ylittyisivät. Prosenttimäärät mahdollistaisivat

isoille kaupungeille varsin laajan ja pitkäaikaisen toiminnan harjoittamisen markkinoilla. Toisaalta oikeuskäytännössä sidosyksikkömääritelmään on liitetty myös markkinavaikutuksien arviointi. Markkinavaikutuksia on käytännössä vaikea arvioida. Jos kunnan toiminta rajataan vain satunnaiseen ylikapasiteetin myyntiin, sen kilpailuneutraliteettivaikutukset rajautuvat vähäiseksi. Säännöksen tulkinta on helpompaa ja se on tarkkarajaisempi. Markkinavaikutuksia ei tarvitsisi arvioida tapauskohtaisesti, vaan tulkinta perustuisi tuotannon suunnitteluun.

Vaikka yhtiöittämissäntöyksen osalta sidosyksikkökäsitteeseen liitetyt prosenttimäärät (10 ja 20 prosenttia) eivät olisi merkityksellisiä, ne olisivat edelleen merkityksellisiä yhtiön ja sen omistajakuntien välillä toiminnan kilpailuttamisvelvollisuuden osalta.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin yhtiöittämissäntöyvelvollisuutta koskevista poikkeuksista sillä perusteella, että erityislaissa säädettäisiin nimenomaisesti, että kunta voisi tuottaa palveluja toiselle tai osallistua esimerkiksi toisen kunnan tarjouskilpailuun. Tällaisella tehtävällä tarkoitettaisiin tehtävää, joka olisi kunnalle vapaaehtoinen mutta laissa säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta tuottaa ja tarjota palveluja vaikka tehtävän hoitoon liittyisi kilpailuneutraliteettiongelmiä. Tällainen tehtävä voisi olla esimerkiksi tehtävä, joka koskisi markkinoilta puuttuvien palvelujen turvaamista tai palvelujen varmistamista ja jossa julkista palvelutuotantoa ei ole tarkoituksenmukaista siirtää yhtiöön. Erityislaissa tulisi kuitenkin aina perustella poikkeuksen välttämättömyyttä. Tällaisia tehtäviä ei tällä hetkellä ole, mutta säännös on tarpeen tulevaisuudessa erityislakien tarkentuessa. Säännös selventää kuntalain ja erityislakien välistä suhdetta.

Momentin 3 kohdan mukaan kunta voisi myydä tukipalveluja kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisöllä ilman, että kunnan katsottaisiin toimivan markkinoilla. Säännös tarpeen, jotta kunnat voivat tehostaa kuntakonsernin palveluja hoitamalla niitä keskiteytysti. Toiminnan keskittämisellä pyritään turvaamaan, että tehtävää hoidetaan kokonaistaloudellisesti tehokkaasti. Toiminta olisi rajattu tukipalveluihin. Toimintaan sovellettaisiin ehdotettua uutta 66 a §:ää toiminnan

hinnoittelusta markkinaperusteisesti. Hinnoittelulla pyritään minimoimaan, ettei tukipalvelujen hinnoittelu vääristäisi kilpailua.

Tukipalveluja olisivat muun muassa kirjankidon ja palkkahallinnon järjestäminen sekä tietojärjestelmät ja niiden ylläpitoa koskevien palvelujen myynti, siivous, arkistointi, kiinteistöhuolto sekä tilojen vuokraus ja myynti. Usein kuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden palvelut on keskitetty kuntaan toiminnan tehostamiseksi. Kuntakonserniin kuuluvat tytäryhtiöt toimivat usein myös kunnan toimitiloissa. Hoidettaessa toimintaa kokonaistaloudellisesti tehokkaasti ei tarkoituksenmukaista jakaa näiden hoitoa usean eri toimijan hoidettavaksi.

Kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisöllä tarkoitetaan kuntalain 16 a §:ssä yhteisöä tai säätiötä, jossa kunnalla on kirjankitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Kirjankitolain mukaan kunnalla on määräysvalta, jos sillä on:

1) oikeus käyttää yli puolta yrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä; tai

2) oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä yrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus.

Lisäksi kirjankitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta yrityksessä, jos sitä johdetaan yhteisesti yrityksen kanssa tai kirjankitovelvollinen muulla tavoin tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa yrityksessä.

Momentin 4 kohdassa säädettäisiin, että kunta voisi myydä palveluja sidosyksikölle tai -yritykselle. Palvelujen myyntiä ei olisi rajattu vain tukipalveluihin. Säännöksen rajauksella sidosyksikköasemaan turvataan, ettei kysymys olisi toiminnasta kilpailutilanteissa markkinoilla.

Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintalain 10 §:n mukaan erillistä oikeushenkilöä, jota kunta valvoo joko yksin tai muiden hankintayksiköiden kanssa samalla tavoin kuin omia toimipaikkojaan ja joka harjoittaa pääosin toimintaansa hankintayksiköiden kanssa. Täten sidosyksikkö ei toimi kuin vähäisessä määrin markkinoilla.

Jos sidosyksikkö on hankintalainsäädännön mukainen hankintayksikkö ja velvollinen kilpailuttaa hankintansa hankintalainsäädän-

nön perusteella, säännös ei mahdollistaisi kunnan osallistumista tarjouskilpailuun.

Momentin 5 kohdassa säädettäisiin kunnan tilojen vuokrauksesta. Säännöksen tarkoituksena on rajata toimintaa siten, että toiminnan tarkoitus tulisi olla pääasiassa se, että tilat ovat kunnan omassa ja tytäryhteisöjen käytössä tai sellaisen palvelutoiminnan käytössä, jonka kunta on kilpailuttanut. Viimeksi mainitulla on tarkoitus varmistaa, että kunta voi esimerkiksi kilpailutettaessa palveluja tarjota tiloja toiminnan harjoittajan käyttöön.

Kuntien omistamien kiinteistöjen tai asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeiden määrästä ei ole saatavissa selvitystä. Kunnat vuokraavat tiloja ja kiinteistöjä asuntotuotantoon ja elinkeinotoimintaan. Arviolta noin 90 prosenttia kunnan tiloista on kunnan tai kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen käytössä ja muiden osuus on noin 10 prosenttia. Kunnat vuokraavat muilta tiloja vastavasti noin 10 prosentin verran.

Momentin 6 kohta mahdollistaisi tavanomaisten palvelussuhteeseen liittyvien palvelujen antamisen ilman, että kunta oli velvollinen yhtiöittämään toiminnan. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi työpaikkaruokailu ja työsuhteasunto. Säännös koskisi sekä kuntaan työ- ja virkasuhteessa olevia että kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön palveluksessa olevia.

Momentin 7 kohdan mukaan kunnalla ei olisi yhtiöittämisvelvollisuutta sellaisesta toiminnasta markkinoilla, joka perustuisi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuun valmiussuunnitelman mukaiseen tai muun lain mukaiseen varautumisvelvollisuuteen. Toiminnan rajaamisella valmiussuunnitelman ja varautumisvelvollisuuden mukaiseen toimintaan pyritään rajaamaan toiminta markkinoilla sellaiseen toimintaan, jonka ylläpito liittyy välittömästi poikkeusoloihin varautumiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleman terveydenhuollon valmiussuunnitteluoppaan mukaan (sosiaali- ja terveysministeriön op-paita 2002:5) varautumisvelvollisuus koskisi lääkkeitä, hoitotarvikkeita, terveydenhuollon laitteita ja varaosia. Täten poikkeuksen käyttö tulisi käytännössä erittäin harvoin sovellettavaksi.

Valmiuslain 12 §:n mukaan kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa ta-

pahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluihin sekä toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Valmistelussa oli esillä myös poikkeus, jonka perusteella kunnilla olisi ollut mahdollisuus siirtää toimintaa tulevaisuudessakin siirtymäajan aikana markkinoille. Säännös olisi mahdollistanut markkinakelpoisuuden arvioimisen ennen yhtiöittämisvelvollisuutta. Destia-tapauksen kriteerien perusteella valmistelussa kuitenkin katsottiin, etteivät tällaiset säännökset olisi EU-valtiontukisäännöksiä mukaisia. Destia-tapauksessa oli kyse markkinoiden avaamisesta ja hallitusta siirtymisestä avoimeen markkinatilanteeseen. Kunnille siirtymäaikajärjestely olisi mahdollistanut markkinakelpoisuuden arvioimisen, mutta kyse ei olisi ollut markkinoiden avaamisesta. Riittäviksi perusteiksi poiketa yhtiöittämisvelvollisuudesta ei katsottu toiminnan juridisesta muutoksesta aiheutuvia viiveitä. Yhtiöittämisen tulisi olla suunniteltua ja siten vasta yhtiömuodossa voitaisiin osallistua esimerkiksi tarjouskilpailuun. Siirtymäaikajärjestelyt olisivat voineet johtaa siihen, että kunta olisi ajautunut tilanteeseen, jossa sen olisi yhtiötettävä toimintansa.

Pykälän 2 momentissa rinnastettaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin palveluihin tavaroiden myynti kilpailutilanteessa markkinoilla.

Säännöstä sovellettaisiin myös kuntayhtymiin 86 §:ään ehdotetun viittaussäännöksen perusteella.

66 a §. Hinnoittelu kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin kilpailutilanteessa markkinoilla tuotettujen palvelujen ja tavaroiden hinnoittelusta. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, ettei kunta vääristäsi kilpailua sellaisissa tapauksissa, jossa yhtiöittämispoikkeuksien perusteella voisi tuottaa palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla omana toimintanaan.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin 2 b §:ssä tarkoitettujen yhtiöittämisvelvollisuudesta tehtävien poikkeuksien perusteella kunnan omana tuotantona tuotettavien palvelujen hinnoittelusta. Näiden hinnoittelu tulisi perustua markkinaperusteiseen hintaan.

Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitettaisiin sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Hinnoittelussa olisi siten lähtökohtaisesti otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut olisi otettava huomioon kustannuksina sillä osin kuin kyseiset investoinnit ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi hinnoittelussa on otettava huomioon toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto.

Tarkoitus olisi, että säännös vastaisi tältä osin, mitä säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Hinnoittelussa tulisi ottaa huomioon muuttuvat ja kiinteät kustannukset, tulot, investointimenot, rahoituskulut sekä kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle. Kiinteistä kuluista, investointimenoista ja rahoituskuluista tulisi ottaa huomioon se osa, joka vastaa kilpailuilla markkinoilla harjoitetun toiminnan osuutta.

Joissain tapauksissa markkinaperusteisuudelta ei edellytetäisi tuoton saamista, vaan hinnoittelua käyvän arvon mukaisesti. Esimerkiksi muuttotappioalueella sijaitsevien kiinteistöjen ja tilojen myynnistä ja vuokraamisesta ei ole saatavissa sellaista hintaa, joka kattaisi toiminnasta aiheutuneet kulut mutta hintaa olisi pidettävä siitä huolimatta markkinaperusteisena.

Valmistelussa oli esillä myös erillinen säännös, joka olisi koskenut oppilas- ja opiskelijatöinä ja kuntouttavana työtoimintana tuotettuja palveluja. Näiden osalta katsottiin, että kuntalain sijasta tällaisen palvelutuotannon hinnoittelusta tulisi säätää erityislaeissa eikä kuntalaissa. Erityislaissa voidaan ottaa paremmin huomioon toimintaan liittyvät erityispiirteet. Kilpailuvirasto, Suomen Kuntaliitto, opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen yrittäjät valmistelevat parhaillaan oppilas- ja opiskelijatöiden hinnoittelua koskevaa uutta suositusta.

Säännöstä sovellettaisiin myös kuntayhtymiin 86 §:ään ehdotetun viittaussäännöksen perusteella.

86 §. *Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä.* Pykälän 1 moment-

tiin ehdotetaan lisättäväksi viittaukset ehdotettuihin uusiin säännöksiin eli 2 a § (kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla) ja 2 b § (yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset). Lisäksi kuntayhtymiä koskisi myös voimassa olevan lain perusteella uusi hinnoittelua koskeva 66 a §. Täten näitä säännöksiä sovellettaisiin myös kuntayhtymiin.

87 a §. *Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että kunnallisen liikelaitoksen tehtäväksi voitaisiin antaa vain kunnan toimialaan kuuluva ja yhtiöittämissäntymiseen kuulumaton tehtävä. Säännös ei estäisi edelleenkaan muun kunnan oman toiminnan organisoimista liikelaitosmuotoiseksi (niin sanotut sisäiset liikelaitokset) silloin, kun yhtiöittämissäntymys ei ole ylittynyt.

Esitys ei vastaa täysin komission Palmiata-päätöksessä esittämää kantaa liikelaitossääntelyn rajoista. Komissio edellytti, ettei liikelaitoksen toiminta saisi olla taloudellista. Koska sisäiseen liikelaitokseen ei liity valtiotukiongelmia valmistelussa on katsottu, ettei ole syytä säätää asiasta komission esittämällä tavalla. Sisäisen toiminnan organisoimista päättäminen kuuluu kunnalliseen itsehallintoon eikä ole perusteita lähteä rajamaan tältä osin kunnan hallinnon järjestämistä.

Koska kunnallinen liikelaitos ei ole liikelaitoskuntayhtymämuotoa lukuun ottamatta oma juridinen oikeushenkilönsä, vaan osa kuntaa tai kuntayhtymää, kunnallisen liikelaitoksen asemaa ei ole tarpeen kytkeä valtion liikelaitossääntelyn tapaan sidosyksikkökäsitteeseen. Sidosyksikkökäsitteeseen liittäminen edellyttäisi erillistä oikeushenkilöllisyyttä.

Esityksessä ei esitetä kunnallisen liikelaitossääntelyn muuttamista muutoin, vaikka suurin osa liikelaitossääntelyn nykyisestä tarpeesta poistuukin toiminnan yhtiöittämisvelvoitteen vuoksi. Vuonna 2007 voimaantulleen liikelaitossääntelyn tarkoituksena oli yhdenmukaistaa liikelaitoksien hallinto ja tehdä sen toiminnasta taloudellisesti läpinäkyvämpää. Tarkoituksena oli selkeyttää liikelaitosmuotoista toimintaa markkinoilla. Liikelaitosmuoto on selkeyttänyt liikelaitok-

sien taloudenpitoa ja hallintoa, joten säännökset ovat edelleen tarpeellisia.

Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että liikelaitoskuntayhtymän perussopimuksessa olisi sovittava myös, miten perussopimusta voidaan muuttaa.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2013. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Siirtymäsäännöksessä ehdotetaan säädettäväksi lain voimaantulleessa harjoitetun sellaisen toiminnan siirtymäajasta, jonka kunnat ja kuntayhtymät olisivat velvollisia siirtämään hoidettavaksi osakeyhtiö-, osuuskuntayhdistys- tai säätiömuodossa 2 a §:n perusteella. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa tällaisen toiminnan siirtäminen markkinoille hallitusti.

Säännöksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien tulisi siirtää kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva oma toiminta hoidettavaksi osakeyhtiö-, osuuskunta- yhdistys- tai säätiömuotoiseksi viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä tai järjestää toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristäisi kilpailua. Viimeksi mainitulla tarkoitettaisiin sitä, että toiminta järjestetään siten, ettei toimita enää kilpailutilanteessa markkinoilla.

Siirtymäajan pituudessa on otettu huomioon esityksen perusteella erityislakien tarkistamiseen tarvittava aika ja komission Destiapäätöksessä esittämät linjaukset. Esitykset merkitsevät, että erityislakeja on tarkistettava ja katsottava, aiheuttaako yhtiöittämisvelvollisuus tarvetta erityislakien muuttamiseen. Valmistelussa on useilla hallinnonaloilla huomattu, ettei kilpailuneutraliteetti- ja valtiotukiongelmia ole otettu huomioon ja esitys voi merkitä yksittäisissä tehtävissä yhtiöittämisvelvollisuutta silloin, kuin julkinen etu edellyttäisi toiminnan säilymistä kokonaisuutena.

Toiminnan organisoiminen yhtiömuotoiseksi edellyttää lisäksi siirtymäaika. Koska osaa toimintaa ei ole vielä eriytetty esimerkiksi liikelaitosmuotoiseksi, toiminnan rajaaminen, yhtiöittäminen sekä henkilöstön siirtyminen voi edellyttää pitkäkin valmistelu-

lua. Työryhmän kuulemisessa esitettyjen yhtiöittämiskokemusten perusteella toiminnan yhtiöittäminen kestää vähintään vuoden, mutta erityisesti monikuntayhteistoiminnassa tuotettujen palvelujen yhtiöittäminen on kestänyt jopa kolme vuotta. Siirtymäajassa on otettu huomioon myös sopimuksien voimassaoloajat, jotka ovat suhteellisen pitkiä. Tällöin sopimuksia ei tarvitse irtisanoa sopimusajana olosuhteiden olennaisen muuttumisen perusteella.

Koska työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yhtiöittäminen merkitsee työryhmän linjauksiin nähden muutoksia ja yhtiöittäminen merkitsisi merkittäviä muutoksia tehtävän järjestämisessä, esityksessä ehdotetaan toiminnalle pidempää siirtymäaika. Siirtymäajan tarkoituksena on varmistaa, että erityislainsäädännössä voidaan tarkemmin määritellä yhtiöittämisvelvollisuutta. Siirtymäaika ehdotetaan vuoden 2016 loppuun saakka.

Työvoimapolitiittisella aikuiskoulutuksella tarkoitetaan julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) tarkoitettua koulutusta, jonka tarkoituksena on parantaa aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä edistää ammattitaitoisen työvoiman saantia.

Siltä osin, kuin kunnat ja yhtymät joutuvat yhtiöittämään ennen lain voimaantuloa harjoittamansa toiminnan, siirto katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Säännös tarkoittaa, ettei työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 25 §:ssä tarkoitettua liikkeen luovutusta koskevia tunnusmerkkejä tarvitsisi erikseen arvioida, vaan siirrossa työnantajan ja työntekijän velvollisuuksiin sovellettaisiin edellä mainittuja säännöksiä. Liikkeen luovutusta on kuvattu esityksessä aiemmin ”vaikutukset henkilöstön asemaan” -kohdassa.

Sellaisen toiminnan siirron osalta, jota kunta tai kuntayhtymä on harjoittanut ennen lain voimaantuloa, ehdotetaan säädettäväksi, että uuden osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön olisi huolehdittava ennen vuotta 1993 palvelukseen tulleen henkilöstön lisäeläketurvasta, jos henkilö on sen palveluksessa eläketapahtumaan eli eläkkeelle siirtymiseensä saakka. Lisäeläkettä koskevaa asiaa on kuvattu esityksessä tarkemmin ”vai-

kutukset henkilöstön asemaan” sekä ”asian valmistelu”-kohdassa.

Siirtymäsäännöksissä ehdotetaan säädettäväksi lisäksi yhtiöittämistä koskevasta varainsiirtoverovapaudesta ja varainsiirtoverovapauden saantia koskevasta menettelystä.

Ehdotetun säännöksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän luovuttaessa yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan käyttöomaisuuteen kuuluvia arvopapereita, kiinteistöosakeyhtiön osakkeita tai kiinteistön, joka on ennen lain voimaantuloa pääasiallisesti ollut välittömästi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän käytössä, verovirasto palauttaisi suoritettun veron hakemuksesta. Veron palauttaminen edellyttäisi, ettei kiinteistön käyttötarkoitus välittömästi muutu ja että kyse on ennen lain voimaantuloa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamasta toiminnasta. Käyttöomaisuuteen kuuluvilla arvopapereilla tarkoitettaisiin esimerkiksi sähköyhtiöiden osakkeita kantaverkosta. Säännös koskisi apporttiluovutuksia ja olisi rajattu siirtymäaikaan eli vuoden 2014 loppuun mennessä tehtyihin luovutuksiin.

Varainsiirtovapaussäännös vastaisi sisällöltään, mitä varainsiirtoverolaissa (931/1996) säädetään verovapaudesta kiinteistön toimintaa jatkavalle yhteisölle yhteisömuodon muutoksen, sulautumisen, jakautumisen ja liike-toimintasiirron perusteella. Koska edellä mainittuja säännöksiä ei sovelleta suoraan kunnan toiminnan yhtiöittämistapauksiin, siirtymäsäännöksissä tulee erikseen säätää varainsiirtoverovapaudesta. Varainsiirtoverovapautus ei olisi siten EU-valtiontukisäännöksiin vastainen, vaan koskisi samankaltaisia muitakin toiminnan siirtoja.

Varainsiirtoverovapauden saaminen edellyttäisi, että hakemus veron palauttamiseksi olisi tehtävä vuoden kuluessa veron suorittamisesta. Hakemukseen olisi liitettävä asianomaisten kuntien antama selvitys luovutuksen liittymisestä toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen sekä kiinteistön käytöstä ennen luovutusta ja sen jälkeen. Hakemukseen olisi lisäksi liitettävä kunnan tilintarkastajan lausunto. Jälkikäteen hakemusmenettelyn lisäksi laissa säädettäisiin mahdollisuudesta hakea veroviraston päätös etukäteen ennen

varainsiirtoveron suorittamista. Hakemuksen perusteella verovirasto voisi etukäteen päättää, ettei veroa ole suoritettava. Ehdotetun lain mukaan verovirasto voisi tarvittaessa pyytää valtiovarainministeriöltä lausunnon luovutuksen liittymisestä laissa säädettyyn yhtiöittämisvelvollisuuteen.

Jotta ei syntyisi epäselvyyttä luovutettavan omaisuuden kuulumisesta varainsiirtoverovapauden piiriin, kuntien tulisi pyrkiä määrittelemään siirtyvä omaisuus yhtenä kokonaisuutena ja siten, että luovutuksessa viitattaisiin laissa säädettävään yhtiöittämisvelvoitteen. Verovapaussäännös ei mahdollistaisi kiinteistöjen luovutusta sellaiseen toimintaan, joka on yhtiöitetty ennen lain voimaantuloa.

Varainsiirtoverovapautta koskeva säännös ei koskisi luovutuksia säätiölle tai muulle yhteisölle kuin osakeyhtiölle.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän organisoimisvelvoitteesta ja esitystä tulee arvioida perustuslain 121 §:ssä kunnan asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta. Esitystä ei ole tarpeen arvioida julkisten hallintotehtävien eikä 18 §:n 1 momentissa suojatun elinkeinovapauden kannalta, koska yhtiöittämisvelvollisuus ei koske julkisia hallintotehtäviä eikä esityksessä puututa elinkeinotoiminnan harjoittamisen vapauteen.

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yhtiöittämisvelvollisuudesta lailla. Yhtiöittämisvelvollisuus merkitsee, ettei kunta voi päättää tuottaa palveluja omana toimintanaan. Yhtiöittämisvelvollisuudesta on välttämätöntä säätää lailla, jotta kunnan nykyiseen toiminnan organisointimuotoon liittyvät kilpailuneutraliteetti- ja valtiontukiongelmiä poistetaan. Säättely ei siten ole ristiriidassa perustuslain 121 §:ssä säädetyin kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Edellä olevan perusteella hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kuntalain (365/1995) 86 §:n 1 momentti ja 87 a §, sellaisina kuin niistä ovat 86 §:n 1 momentti laissa 578/2006 ja 87 a § laissa 519/2007, sekä lisätään lakiin uusi 2 a, 2 b ja 66 a § seuraavasti:

2 a §

Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

Kunnan hoitaessa 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöttämisvelvollisuus*).

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;

2) tehtävää hoidetaan 76 §:ssä tarkoitettulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;

3) tehtävää hoidetaan 76 §:ssä tarkoitettulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain (349/2007) 19 §:ssä tarkoitettun sidosyksikön tai sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;

4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämisaluetta, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämisaluetta edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;

5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai

6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuun alueiden käytön suunnittelutehtävän hoitoon.

2 b §

Yhtiöttämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

Yhtiöttämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 2 a §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;

2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;

3) kunta tuottaa tukipalveluja 16 a §:ssä tarkoitettulle kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle;

4) kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle taikka vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitettulle sidosyritykselle tai yhteisyryykselle;

5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;

6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai 16 a §:ssä tarkoitettun kuntakonserniin kuulu-

van tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai

7) toiminta liittyy välittömästi valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Mitä edellä 1 momentissa säädetään palveluista, sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.

66 a §

Hinnoittelu kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla

Kunnan toimiessa 2 b §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti.

86 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 2 a, 2 b, 3, 8, 12—15, 15 a, 15 b ja 16, 16 a, 17 ja 18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20—23, 27—29, 32, 32 b, 33 ja 37—43 §:ssä sekä 6—9 luvussa lukuun ottamatta 65 §:n 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta. Mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

87 a §

Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät

Sen mukaan kuin 2, 2 a ja 2 b §:ssä säädetään, kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen sellaista liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä.

Kunnan perustamasta liikelaitoksesta käytetään nimitystä kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän perustamasta kuntayhtymän liikelaitos. Liikelaitoksen nimessä tulee olla sana

liikelaitos. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä liikelaitoskuntayhtymä. Tällaisen liikelaitoksen nimessä tulee olla sana liikelaitoskuntayhtymä.

Kunnan liikelaitos-, kuntayhtymän liikelaitos- sekä liikelaitoskuntayhtymä -nimitystä voi käyttää vain sellainen kunnallinen liikelaitos, joka on perustettu tämän lain mukaisesti liikelaitokseksi.

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään johtosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa. Jos liikelaitoskuntayhtymän jäsenenä on kuntayhtymä, liikelaitoskuntayhtymän perussopimuksessa on sovittava perussopimuksen muuttamisesta. Liikelaitoskuntayhtymästä on muutoin voimassa, mitä tässä laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä luvussa toisin säädetä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 _____.

Jos kunta tai kuntayhtymä on ennen tämän lain voimaantuloa hoitanut tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan tai kuntayhtymän on viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua.

Jos kunnan tai kuntayhtymän toiminnassa on kyse työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta, kunnan tai kuntayhtymän on vuoden 2016 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua.

Ennen tämän lain voimaantuloa kilpailutilanteessa markkinoilla hoidetun tehtävän siirto tämän lain perusteella osakeyhtiö-, osuuskunta-, yhdistys- tai säätiömuotoiseksi katsotaan työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 25 §:ssä tarkoitetuksi liikkeen luovutukseksi.

Osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön, jonka palvelukseen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevat henkilöt siir-

tyvät, on huolehdittava sellaisen siirtyvän henkilöstön eläketurvan säilymisestä, joka on ollut kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja jonka palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka, jos siirrossa on kyse kunnan tai kuntayhtymän ennen tämän lain voimaantuloa hoitamasta tehtävästä kilpailutilanteessa markkinoilla.

Jos kunta tai kuntayhtymä viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä 2 a §:ssä tarkoitetun yhtiöittämisvelvollisuuden täyttämiseksi luovuttaa yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle omistamansa kiinteistön, joka on ennen lain voimaantuloa pääasiallisesti ollut välittömästi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän käytössä ja tulee tuollaiseen käyttöön luovutuksen jälkeen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaa suoritettua veron hakemuksesta. Verovapaus koskee vastaavasti yhtiöitettävän toiminnan käyttöomaisuuteen kuuluvia arvopapereita sekä

kunnan tai kuntayhtymän omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan, jos:

1) kiinteistöt ovat pääasiassa edellä tarkoitettussa käytössä; tai

2) osakkeet oikeuttavat edellä tarkoitettussa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

Hakemus veron palauttamiseksi on tehtävä vuoden kuluessa veron suorittamisesta. Hakemukseen on liitettävä asianomaisten kuntien antama selvitys luovutuksen liittymisestä tässä laissa säädettyyn toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen sekä kiinteistön käytöstä ennen luovutusta ja sen jälkeen. Hakemukseen on lisäksi liitettävä kunnan tilintarkastajan lausunto. Verovirasto voi tarvittaessa pyytää valtiovarainministeriöltä lausunnon luovutuksen liittymisestä laissa säädettyyn yhtiöittämisvelvollisuuteen.

Jos hakemus on tehty ja verovapaan luovutuksen edellytysten täyttymisestä on esitetty selvitys ennen veron suorittamista, verovirasto voi päättää, että veroa ei ole suoritettava.

Helsingissä 4 päivänä huhtikuuta 2013

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Hallinto- ja kuntaministeri *Henna Virkkunen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntalain (365/1995) 86 §:n 1 momentti ja 87 a §, sellaisina kuin niistä ovat 86 §:n 1 momentti laissa 578/2006 ja 87 a § laissa 519/2007, sekä
lisätään lakiin uusi 2 a, 2 b ja 66 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 a §

Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

Kunnan hoitaessa 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiötämisvelvollisuus).

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;

2) tehtävää hoidetaan 76 §:ssä tarkoitettulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;

3) tehtävää hoidetaan 76 §:ssä tarkoitettulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain (349/2007) 19 §:ssä tarkoitettun sidosyksikön tai sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailutamisvelvollisuutta;

4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa

edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;

5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai

6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuun alueiden käytön suunnittelutehtävän hoitoon.

2 b §

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 2 a §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;

2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;

3) kunta tuottaa tukipalveluja 16 a §:ssä tarkoitettulle kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisöllä;

4) kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle taikka vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitettulle sidosyritykselle tai yhteisyritykselle;

5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;

6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai 16 a §:ssä tarkoitetun kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai

7) toiminta liittyy välittömästi valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Mitä edellä 1 momentissa säädetään palve-

luista, sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.

66 a §

Hinnoittelu kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla

Kunnan toimiessa 2 b §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti.

86 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 3, 8, 12—15, 15 a, 15 b ja 16—18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20—23, 27—29, 32, 32 b, 33 ja 37—43 §:ssä sekä 6—9 luvussa lukuun ottamatta 65 §:n 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta. Mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

86 §

Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä

Kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 2 a, 2 b, 3, 8, 12—15, 15 a, 15 b ja 16, 16 a, 17 ja 18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20—23, 27—29, 32, 32 b, 33 ja 37—43 §:ssä sekä 6—9 luvussa lukuun ottamatta 65 §:n 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta. Mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään.

87 a §

Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät

Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä.

Kunnan perustamasta liikelaitoksesta käytetään nimitystä kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän perustamasta kuntayhtymän liikelaitos. Liikelaitoksen nimessä tulee olla sana liikelaitos. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä liikelaitoskuntayhtymä. Tällaisen liikelaitoksen nimessä tulee olla sana liikelaitoskuntayhtymä.

87 a §

Kunnallinen liikelaitos ja sen tehtävät

Sen mukaan kuin 2, 2 a ja 2 b §:ssä säädetään, kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen sellaista liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä.

Kunnan perustamasta liikelaitoksesta käytetään nimitystä kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän perustamasta kuntayhtymän liikelaitos. Liikelaitoksen nimessä tulee olla sana liikelaitos. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä liikelaitoskuntayhtymä. Tällaisen liikelaitoksen nimessä tulee olla sana liikelaitoskuntayhtymä.

Kunnan liikelaitos-, kuntayhtymän liikelaitos- sekä liikelaitoskuntayhtymä-nimitystä voi käyttää vain sellainen kunnallinen liikelaitos, joka on perustettu tämän lain mukaisesti liikelaitokseksi.

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään johtosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa. Liikelaitoskuntayhtymästä on voimassa, mitä tässä laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä luvussa toisin säädetä.

Kunnan liikelaitos-, kuntayhtymän liikelaitos- sekä liikelaitoskuntayhtymä-nimitystä voi käyttää vain sellainen kunnallinen liikelaitos, joka on perustettu tämän lain mukaisesti liikelaitokseksi.

Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään johtosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa. *Jos liikelaitoskuntayhtymän jäsenenä on kuntayhtymä, liikelaitoskuntayhtymän perussopimuksessa on sovittava perussopimuksen muuttamisesta.* Liikelaitoskuntayhtymästä on *muutoin* voimassa, mitä tässä laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä luvussa toisin säädetä.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .*

Jos kunta tai kuntayhtymä on ennen tämän lain voimaantuloa hoitanut tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan tai kuntayhtymän on viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua.

Jos kunnan tai kuntayhtymän toiminnassa on kyse työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta, kunnan tai kuntayhtymän on vuoden 2016 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua.

Ennen tämän lain voimaantuloa kilpailutilanteessa markkinoilla hoidetun tehtävän siirto tämän lain perusteella osakeyhtiö-, osuuskunta-, yhdistys- tai säätiömuotoiseksi katsotaan työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:ssä ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 25 §:ssä tarkoitetuksi liikkeen luovutukseksi.

Osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön, jonka palvelukseen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevat henkilöt siirtyvät, on huolehdittava sellaisen siirtyvän henkilöstön eläketurvan säilymisestä, joka on ollut kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja jonka palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan

saakka, jos siirrossa on kyse kunnan tai kuntayhtymän ennen tämän lain voimaantuloa hoitamasta tehtävästä kilpailutilanteessa markkinoilla.

Jos kunta tai kuntayhtymä viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä 2 a §:ssä tarkoitettua yhtiöittämisvelvollisuuden täyttämiseksi luovuttaa yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle omistamansa kiinteistön, joka on ennen lain voimaantuloa pääasiallisesti ollut välittömästi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän käytössä ja tulee tuollaiseen käyttöön luovutuksen jälkeen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaa suoritettua veron hakemuksesta. Verovapaus koskee vastaavasti yhtiötettävän toiminnan käyttöomaisuuteen kuuluvia arvopapereita sekä kunnan tai kuntayhtymän omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan, jos:

- 1) kiinteistöt ovat pääasiassa edellä tarkoitettussa käytössä; tai
- 2) osakkeet oikeuttavat edellä tarkoitettussa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

Hakemus veron palauttamiseksi on tehtävä vuoden kuluessa veron suorittamisesta. Hakemukseen on liitettävä asianomaisten kuntien antama selvitys luovutuksen liittymisestä tässä laissa säädettyyn toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen sekä kiinteistön käytöstä ennen luovutusta ja sen jälkeen. Hakemukseen on lisäksi liitettävä kunnan tilintarkastajan lausunto. Verovirasto voi tarvittaessa pyytää valtiovarainministeriöltä lausunnon luovutuksen liittymisestä laissa säädettyyn yhtiöittämisvelvollisuuteen.

Jos hakemus on tehty ja verovapaan luovutuksen edellytysten täyttymisestä on esitetty selvitys ennen veron suorittamista, verovirasto voi päättää, että veroa ei ole suoritettava.