



Kunnan  
toiminta  
kilpailu-  
tilanteessa  
markki-  
noilla ja  
toiminnan  
yhtiöittäminen



33/2010

Kunnat





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

---

# Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen

---

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 09 16001 (vaihde)  
Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)

Helsinki 2010

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtiovarainministeriö, toukokuu 2010	
<b>Tekijät</b>	Puheenjohtaja Auli Valli-Lintu Sihteeri Suvi Savolainen	
<b>Julkaisun nimi</b>	Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen	
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>	
<b>Asiasanat</b>	kunta, kuntayhtymä, kunnallinen liikelaitos, kunnan toimiala, yhtiöittäminen	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 33/2010	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>	
<b>Painopaikka ja -aika</b>		
<b>ISBN</b> 978-952-251-098-3 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sivuja</b> 64	<b>Kieli</b> Suomi
	<b>Hinta</b>	
<b>Tiivistelmä</b> <p>Tämä julkaisu sisältää työryhmän esityksen hallituksen esitykseksi kuntalain muuttamiseksi. Ehdotukset liittyvät EU-komission katsomien EU-valtiontukisäännöksiä vastaisten tukien poistamiseen.</p> <p>Työryhmä esittää kuntalakea muutettavaksi siten, että pääsääntöisesti kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi antaa tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Laissa rajattaisiin eräitä tehtäviä, joita ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tärkeimmät rajaukset koskisivat kunnan lakisääteisiä tehtäviä, yhteistoimintaa sekä monopoliasemassa hoidettuja tehtäviä. Lisäksi lakiin ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksia yhtiöittämisvelvollisuudesta. Tärkeimmät poikkeukset koskisivat vähäistä toimintaa, konsernin tukipalveluja, palveluja sidosyksiköille ja tilahallintoa.</p> <p>Yhtiöittämisvelvollisuuden lisäksi työryhmä esittää, että kunnan toiminnan hinnoittelu markkinoilla tulisi tapahtua liiketaloudellisin perustein. Kunnallisia liikelaitoksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi vain siltä osin, ettei liikelaitosmuodossa voisi toimia kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kunnan toiminnan valvonnasta vastaisivat aluehallintovirastot.</p> <p>Esityksessä ehdotetaan, että laki tulisi voimaan 2011 alusta. Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin kunnan lain voimaantullessa harjoittaman toiminnan siirtymäajasta (2013), liikkeenluovutussäännösten soveltamisesta, lisäeläketurvasta ja varainsiirtoverovapaudesta.</p>		

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, maj 2010	
<b>Författare</b>	Ordförande Auli Valli-Lintu Sekreterare Suvi Savolainen	
<b>Publikationens titel</b>	Kommunens verksamhet i konkurrensläge på marknaden och bolagisering av verksamheten	
<b>Publikationens andra versioner</b>	Publikationen finns på finska på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>	
<b>Nyckelord</b>		
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriet publikationer 33/2010	
<b>Beställningar/distribution</b>	Publikationen finns på finska på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a>	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>		
<b>ISBN</b> 978-952-251-098-3 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sidor</b> 64	<b>Språk</b> Finska
	<b>Pris</b>	

## Sammandrag

Denna publikation innehåller arbetsgruppens förslag till ändring av kommunallagen. Förslagen har samband med avvecklandet av stöd som enligt EU-kommissionen strider mot EU:s bestämmelser om statsstöd.

Arbetsgruppen föreslår att kommunallagen skulle ändras så att en kommun, då det sköter en uppgift i konkurrensläge på marknaden, i regel skulle låta ett bolag, ett annat samfund eller en stiftelse sköta uppgiften i fråga (bolagiseringsförpliktelse). Det föreslås att man i lagen skulle avgränsa vissa uppgifter som inte sköts i konkurrensläge på marknaden. De viktigaste avgränsningarna gäller kommunens lagstadgade uppgifter, samarbete och uppgifter som sköts i monopolställning. Dessutom föreslås att lagen skulle innehålla undantag från bolagiseringsförpliktelsen. De viktigaste föreslagna undantagen gäller obetydlig verksamhet, koncerninterna stödtjänster, tjänster åt anknutna enheter och lokalitetsförvaltning.

Arbetsgruppen föreslår utöver bolagiseringsförpliktelsen att kommunens verksamhet på marknaden skulle prissättas enligt affärsekonomiska principer. Regleringen av kommunala affärsverk föreslås bli reviderad endast så att verksamhet i affärsverksform skulle förbjudas på marknaden. Dessutom föreslås det att regionförvaltningsverken skulle övervaka kommunernas verksamhet.

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 2011. Övergångsbestämmelsen ska innehålla en övergångsperiod för kommunens verksamhet (2013) som drivs då lagen träder i kraft, om tillämpandet av bestämmelserna om överlåtelse av rörelse, om tilläggs pensionsskydd och befrielse från överlåtelseskatt.

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, May 2010	
<b>Author(s)</b>	Ms Auli Valli-Lintu, Chair Ms Suvi Savolainen, Secretary	
<b>Title of publication</b>	Local government operations in a competitive market environment and corporatization of operations	
<b>Parts of publication/ other versions released</b>	The publication is available in Finnish at <a href="http://www.vm.fi">www.vm.fi</a>	
<b>Keywords</b>	-	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 33/2010	
<b>Distribution and sale</b>	The publication is available in Finnish at <a href="http://www.vm.fi">www.vm.fi</a>	
<b>Printed by</b>		
<b>ISBN</b> 978-952-251-098-3 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 64	<b>Language</b> Finnish
	<b>Price</b>	

### Abstract

This publication comprises a proposed government proposal by the working group for a legislative amendment to the Finnish Local Government Act. The proposals are related to abolishing subsidies that are contrary to the EU Commission's provisions on State aid.

The working group suggests that the Local Government Act should be amended so that where duties are mainly carried out by local authorities in a competitive market environment, the duties should be handed to a company, other organization or foundation (corporatization obligation). Selected duties would be excluded from the competitive markets in the legal provisions, the main ones involving statutory municipal duties, cooperation activities and tasks performed as a monopoly. It is also proposed that certain exceptions to the corporatization obligation be included in the amended Act. The key ones would relate to minor activities, corporate support services, services to affiliated entities and premises management.

Besides the corporatization obligation, the working group proposes that the pricing of local government activities on the market should be based on commercial principles. It is proposed that the regulation of municipal enterprises be revised only insofar as they may not operate as an enterprise in a competitive market environment. In addition, it is proposed that the Regional State Administrative Agencies should be responsible for supervising local government operations.

It is proposed that the Act enter into force at the beginning of 2011. The transition provisions would make provision for the transition period for local government activities (2013), the application of provisions on transfer of enterprise, extra pension protection and exemption from asset transfer tax.





# Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 19.11.2009 kunnat ja kilpailuneutraliteetti-työryhmän. Työryhmän tehtävänä oli

- 1) tehdä ehdotukset kuntalain ja tarvittaessa muun lainsäädännön muuttamiseksi Euroopan unionin komission Destia-päätöksen sekä aiemmin työ- ja elinkeinoministeriön asettaman Julki- työryhmän linjauksien pohjalta.
- 2) selvittää ja tehdä mahdolliset ehdotukset, millä perusteella kunta voi antaa julkisen palvelun velvoitteen eli selvittää ns. SGEI-palvelujen pelisääntöjä.

Ehdotukset lainsäädännön muuttamisesta tuli laatia hallituksen esityksen muotoisena. Hanketta varten valtiovarainministeriö asetti kunnat ja kilpailuneutraliteetti- työryhmän, jonka puheenjohtajaksi määrättiin lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu valtiovarainministeriöstä ja jäseniksi hallitusneuvos Miliza Vasiljeff valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Eeva Vahtera ja ylitarkastaja Sami Hartikainen, työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitusneuvos Anne Kumpula sosiaali- ja terveysministeriöstä, erikoistutkija Liisa Vuorio Kilpailuvirastosta, johtava lakimies Juha Myllymäki ja lakimies Pirkka-Petri Lebedeff Suomen Kuntaliitosta, johtaja Antti Neimala Suomen Yrittäjät ry:stä, asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitosta, osastopäällikkö Mika Hämäläinen Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:stä ja ylitarkastaja Suvi Savolainen valtiovarainministeriöstä, joka on toiminut myös työryhmän sihteerinä. Antti Neimalan ja Sami Hartikaisen siirtyessä toisiin tehtäviin Neimalan tilalle on nimetty elinkeinoasioiden päällikkö Janne Pesonen Suomen Yrittäjistä. Työryhmän toimintaan on osallistunut asiantuntijana lisäksi viime vaiheessa opetus- ja kulttuuriministeriön edustajana Mika Tammilehto sekä varajäsenenä johtaja Martti Virtanen Kilpailuvirastosta ja ylitarkastaja Markus Seppelin.

Työryhmä kuuli työnsä aikana Kuntien eläkevakuutusta, Lahden ja Helsingin kaupunkia, Satamaliittoa, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriä ja Vesi- ja viemäriulaitosyhdistystä.

Työryhmän toimikauden aikana EU-komissio antoi alustavan näkemyksen Helsingin kaupungin liikelaitoksena toimivan Palmian sekä yleensä kunnallisen liikelaitoksen asemasta sekä lainsäädäntömuutoksien lähtökohdista. Työryhmässä on otettu huomioon komission näkemyksessään esittämiä seikkoja.

Työryhmä esittää, että kunnan ja kuntayhtymän tulisi yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta. Yhtiöittämisvelvollisuudesta säädettäisiin kuntalaissa. Laissa säädettäisiin myös yhtiöittämistä koskevista poikkeuksista, toiminnan hinnoittelusta, toiminnan valvonnasta sekä tarkistettaisiin kuntalain liikelaitossääntelyä. Siirtymäsäännöksissä säädettäisiin henkilöstön asemasta sekä varainsiirtoverovapaudesta. Siirtymäsäännöksen mukaan kunnan tulisi yhtiöittää ennen lain voimaantuloa harjoittama toiminta markkinoilla viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä.

Työryhmän on työssään pyrkinyt määrittelemään, mitä tarkoitetaan kilpailutilanteella markkinoilla. Työryhmä katsoi, että määrittelyssä voidaan käyttää verotuksessa käytössä olevia elinkeinotoiminnan määrittelyä, mutta käsite on tätä laajempi. Viime kädessä tulkinta on tehtävä tapauskohtaisesti. Jotta määrittely ei perustuisi pelkästään tapauskohtaiseen tulkintaan, työryhmä ehdottaa lakiin otettavaksi muutamia rajoituksia. Tärkeimmät rajoitukset koskevat kunnan toimintaan laissa säädetyn järjestämistä vastuun perusteella tai lakisäateistä yhteistoimintana niille, joille kunnan on palvelu järjestettävä sekä monopoliaseman perusteella tuotettavia palveluja.

Työryhmä on katsonut, että yhtiöittämisvelvollisuuteen tarvitaan kuntasektorilla poikkeuksia, vaikka kunnan katsottaisiin toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Poikkeukset koskisivat mm. vähäistä toimintaa, tilahallintoa, konsernin sisällä tuotettavia tukipalveluja sekä sidosyksikölle tuotettavia palveluja.

Työryhmä katsoo, että kunnille yhtiöittämisvelvollisuudesta eli toiminnan verotuksellisen aseman muutoksesta aiheutuvat tulomenetykset tulisi korvata. Työryhmä ei kuitenkaan esitä, miten ja mistä ajankohdasta lukien kunnille tulisi korvata tulomenetykset. Kunnat ovat yhtiöittäneet toimintaansa siten, ettei toiminnasta ole syntynyt verotettavaa tuloa ainakaan alkuvaiheessa. Täten korvattavan summan suuruus ei ole tiedossa. Tulomenetyksen suuruus on selvitettävä toteutettavien yhtiöittämisten perusteella ja tämä jälkeen harkittava, miten menetykset tulisi korvata. Todennäköisesti kunnat käyttävät siirtymäajan hyväkseen, joten selvitys voitaisiin tehdä aikaisintaan siirtymäajan ja muuttaman toimintavuoden perusteella.

Työryhmän toinen tehtävä oli selvittää SGEI-palvelujen pelisääntöjä. Työryhmä päätyi siihen, ettei työryhmällä ollut edellytyksiä ryhtyä tässä vaiheessa laatimaan linjauksia. Työryhmää asetettaessa työn aikatauluna oli, että EU-komissio olisi antanut työryhmän toimikauden aikana jäsenvaltioiden antamien selvitysten perusteella yleisiä linjauksia julkisen palvelun asettamisen edellytyksistä. Komissio ei ole kuitenkaan antanut vielä linjauksia, joten työryhmä katsoo, ettei sillä ole tässä vaiheessa edellytyksiä laatia selvitystä tai tehdä ehdotuksia julkisen palvelun velvoitteen asettamisen pelisäännöistä. Työryhmä priorisoi tämän perusteella työnsä ensimmäisen tehtävän selvittämiseen.

Työryhmä katsoo, että työryhmän esityksien toteutuessa sektorilainsäädäntöä tulisi tarkentaa. Sektorilainsäädännössä tulisi nykyistä paremmin tarkastella, missä määrin toiminta kuuluu kunnan järjestämistä vastuun piiriin ja missä määrin kunta voi hoitaa tehtävää omana toimintanaan kilpailun väärinmättä. Työryhmä on pyrkinyt poistamaan nimenomaan organisointirakenteesta, lähinnä konkurssivelvottomuudesta, johtuvia valtiontukiongelmia. Osassa valtiontukiongelmista on kyse ongelmista, jotka on ratkaistavissa verolainsäädännössä ja ne eivät välttämättä edellytä kunnan toimintaan rakenteellisia muutoksia.

Työryhmä katsoo, että ehdotukset lisäävät tarvetta konserniohjaukselle ja –ajattelulle kunnissa. Lisäksi työryhmässä on erityisesti tullut esille tarve selkeyttää konserniavustussäännöksiä kunnan omistamien tytäryhtiöiden välillä.

Työryhmä katsoo, että työryhmän esityksistä järjestettäisiin laaja kuulemiskierros erityisesti yhtiöittämistä koskevien poikkeuksien kattavuuden ja vaikutusten selvittämiseksi.

Työryhmän esitykseen liittyy kahden jäsenen eriavät mielipiteet ja yhden jäsenen lausuma.

Saatuana tehtävänsä loppuun suorittua työryhmä luovuttaa muistionsa valtiovarainministeriölle.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Auli Valli-Lintu

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Mika Härmäläinen

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Anne Kumpula

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Pirkka-Petri Lebedeff

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Jukka Lehtonen

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Juha Myllymäki

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Janne Pesonen

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Suvi Savolainen

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Eeva Vahtera

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Miliza Vasiljeff

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
Liisa Vuorio



## TYÖRYHMÄN ESITYS LAIKSI KUNTALAIN MUUTTAMISESTA

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakea. Ehdotukset liittyvät EU-komission katsomien EU-valtiontukisäännöksiin vastaisten tukien poistamiseen.

Kuntalakea ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi pääsääntöisesti antaa tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Laissa rajattaisiin eräitä tehtäviä, joita ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tärkeimmät rajaukset koskisivat kunnan lakisääteisiä tehtäviä, yhteistoimintaa sekä monopoliasemassa hoidettuja tehtäviä.

Yhtiöittämisvelvollisuudesta 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 perustua liiketaloudellisiin perusteisiin.

Kunnallisia liikelaitoksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi vain siltä osin, ettei liikelaitosmuodossa voisi toimia kilpai-

lutilanteessa markkinoilla. Vaikka liikelaitossääntelyn tarve suurimmaksi osaksi poistuu-kin, liikelaitossääntely on tarpeen esimerkiksi vesihuoltolaitoksen sekä kunnan sisäisen toiminnan organisoimisessa.

Esityksessä ehdotetaan, että kunnan toiminnan valvonnasta vastaisivat aluehallintovirastot. Aluehallintovirastolla olisi toimivalta kieltää kuntaa harjoittamasta omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettua toimintaa.

Kunnan lisäksi säännöksiä sovellettaisiin myös kuntayhtymiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta. Siltä osin kuin kunta hoitaa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla lain voimaantullessa, kunnan olisi lain siirtymäsäännöksen perusteella siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiölle, muulle yhteisölle tai säätiölle viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä. Siirtymäaikana tehtävät toiminnan muuttamiset yhtiö-, yhteisö- 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.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi lisäksi yhtiöittämissiin liittyvästä varainsiirtovapaudesta.

# SISÄLLYS

YLEISPERUSTELUT .....	15
1 JOHDANTO .....	15
2 NYKYTILA .....	15
2.1 Kunnallinen itsehallinto ja kuntalaki .....	15
<i>Kunnallinen liikelaitos</i> .....	16
<i>Muut talouden eriyttämistavat</i> .....	17
<i>Hinnoittelu</i> .....	17
<i>Muutoksenhaku</i> .....	18
<i>Kuntien ja kuntayhtymien toiminta liikelaitoksina</i> .....	18
2.2 Verolainsäädäntö .....	20
2.3 Konkurssilainsäädäntö .....	21
2.4 EU:n valtioneuvoston päätökset .....	21
2.5 Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö .....	22
2.6 Kilpailuvirasto ja kilpailunrajoituslaki .....	23
2.7 Talouden eriyttämistä koskevat erityislait .....	24
2.8 Suositukset .....	25
<i>Liikelaitoksia koskeva suositus</i> .....	25
<i>Liikuntatoimeja koskeva suositus</i> .....	25
<i>Suositus opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden</i> <i>hyödykkeiden hinnoittelusta</i> .....	26
2.9 Kansainvälinen vertailu .....	26
<i>Ruotsi</i> .....	26
<i>Tanska</i> .....	27
<i>Norja</i> .....	29
2.10 Nykytilan arviointi .....	30
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	31
3.1 Esityksen tavoitteet .....	31
3.2 Keskeiset ehdotukset .....	31
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....	32
4.1 Vaikutukset kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämiseen .....	32
4.2 Vaikutukset yhtiöittämisvelvoitteen piiriin kuuluviin toimialoihin .....	32
<i>Energiahuolto</i> .....	32
<i>Satama</i> .....	33
<i>Joukkoliikenne</i> .....	33
<i>Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut</i> .....	33
4.3 Taloudelliset vaikutukset .....	34
4.4 Yritysvaikutukset .....	36
4.5 Vaikutukset henkilöstön asemaan .....	36
4.6 Vaikutukset kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksiin .....	37
5 ASIAN VALMISTELU .....	38
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ .....	39
YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT .....	40
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT .....	40
2 VOIMAANTULO .....	49
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS .....	51
Laki kuntalain muuttamisesta .....	52
Eriävät mielipiteet .....	59

## 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 valtiontukena 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 659/19991, 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 myönnettyt vero-edut (vapautus yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) ovat valikoivia ja EU-valtiontukisäännöksiensä 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 yrityksiä; 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.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus varmistaa kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset. Yksityisen ja julkisen palvelutuotannon erilaiset lähtökohdat toimittaessa markkinoilla muodostavat kilpailuneutraliteettiongelman.

Valtion liikelaitoksia koskevan lainsäädännön muuttamista koskeva hallituksen esitys (63/2010 vp) on annettu eduskunnalle. Lisäksi Destia-päätöksen seurauksena on yhtiöitetty toimintaa, jota on aiemmin hoidettu valtion liikelaitoksena. Valtion liikelaitoslakia on esitetty muutettavaksi siten, että valtion liikelaitos voisi vastaisuudessa toimia ainoastaan sidosyksikköasemassa ja siten, että 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.

### 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 toiminnan järjestämisestä säädetään kuntalaisissa (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 ja erityistoimialaan. Erityistoimialaan kuuluvat 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 määräytynyt oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa muutoutuneiden 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 koskeva sääntelyä voitaisi soveltaa myös kuntaan.

Laissa ei säädetä kuntien harjoittaman elinkeinotoiminnan organisointimuodosta. 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 tuottotavasta päättäminen on yksi kunnallisen it-

sehallinnon 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 sovittavista 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 vastuujaosta 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 liikelaitostyypp-



piä: 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 määräyksiin.

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.

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 tulorahoituksella. 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. Liiketaloudellisten periaatteiden mukaisessa toiminnassa palveluiden hinnoittelussa noudatetaan ensisijaisesti kustannusvastaavuutta. 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 eriyttämismuotoa 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 eriytettyssä 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 poikkeustapauksessa 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 suorit-

teista perittävien maksujen yleisistä perusteista.

#### *Muutoksenhaku*

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

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

Valtuuston, kuntayhtymän ylimmän toimielimen 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 viranomainen 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.

Tilastokeskuksen vuoden 2009 kuntien ja kuntayhtymien toiminta- ja taloustiedot ovat saatavilla vasta ennakkollisesti kesäkuussa lopullisten tilastotietojen valmistuessa loka-kuussa, joten liikelaitosmuotoisesti harjoitetun toiminnan tiedot perustuvat toimintaan ennen uudistetun liikelaitossääntelyn voimaantuloa.

Kunnat harjoittivat ennen liikelaitossääntelyn uudistamista liikelaitosmuodossa toimintaa Tilastokeskuksen tilastojen perusteella seuraavasti:

<b>Vuosi</b>	<b>lkm</b>	<b>toimialat</b>	<b>kuntien lukumäärä</b>
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	25	72

Toimialoittain tarkasteltuna liikelaitokset jakautuivat vuonna 2008 seuraavasti:

Toimiala	Määrä	Liikevaihto (1 000 €)
Yleishallinto	4	4 443
Perusterveydenhuolto (pl ham- mashuolto)	12	45 289
Muu sosiaali- ja terveystoimi	1	68 911
Ympäristöterveydenhuolto	1	3 166
Ammatilliset oppilaitokset	4	38 112
Ammattikorkeakoulut	2	2 693
Muu vapaa sivistystyö	1	422
Liikunta ja ulkoilu	1	266
Nuorisotoimi	1	836
Muu kulttuuritoiminta	1	797
Puistot ja yleiset alueet	1	59
Palo- ja pelastustoimi	10	202 161
Toimitila- ja vuokrauspalvelut	12	485 900
Sisäiset palvelut	14	343 501
Elinkeinoelämän edistäminen	2	2 607
Vesihuolto	54	459 426
Energiahuolto	11	1 160 360
Jätehuolto	4	18 201
Joukkoliikenne	3	150 580
Satama	10	174 399
Muu liikeluonteinen toiminta	4	23 947
Muu toiminta	2	56 034
Taseyksikkönä käsitellyt rahastot	8	16 494
Perusopetus	1	0
Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta	1	0
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>165</b>	<b>3 258 600</b>

Vuoden 2008 Tilastokeskuksen kuntien toiminta- ja taloustietojen mukaan 72 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
<b>Yhteensä</b>	<b>86</b>	<b>16 192</b>	<b>3 006</b>	<b>49</b>

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 2010 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 veroa 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 valtioneuvoston päätökset

Valtioneuvoston päätöksellä Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT, ent. EY:n perustamissopimus). Sääntely on tärkeä osa Euroopan laajuisen 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 määrin jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtioneuvoston edellyttää siten neljän kriteerin täyttymistä. Valtioneuvoston tulee olla myönnetty julkisista varoista, tuen pitää olla valikoiva, tuen pitää vääristää tai uhata vääristää kilpailua ja tuen pitää vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Kiellettyä tuella edellytetään, että sen voidaan katsoa olevan taloudellinen, valikoiva ja sillä on kauppavaikutus. Toimenpide on

esimerkiksi valikoiva silloin, kun se kohdistuu vain osaan yrityksistä. Valikoivina toimenpiteinä ei pidetä yleisiä talouspoliittisia toimenpiteitä, kuten yhteisöveroprosentin 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 Tielikelaitosta (Destia Oy:tä) koskevassa päätöksessään, että rajoittamaton valtion takaus kaupallista toimintaa harjoittaville yksiköille on aina todettu perustamissopimuksen valtioneuvoston päätösten vastaiseksi. Rajoittamattomana valtioneuvoston tukena 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 valittuna 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 selälaisenaan riitä siihen, että toiminta jäisi EU:n kilpailu- ja valtioneuvoston päätösten ulkopuolelle.

Taloudellisen toiminnan tulkinna on ratkaisevaa harjoitettavan toiminnan luonne, joka on arvioitava tapauskohtaisesti. Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseen ei ole yksiselitteistä ohjetta. Samalla toimijalla voi olla sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, jolloin osa toiminnas-

ta kuuluu EU:n valtioneuvoston piiriin ja osa ei. Valtioneuvoston kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyseessä yksityinen vai julkisomisteinen yritys.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä 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 liikelai-

tos 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 hankintalakiä 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 markkinavaihtokutsia.

Kunnallisen yhteistoiminnan ja hankintalainsäädännön soveltamisen raja ei ole muiden kuin sidosyksikkösäätelyn 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. Tuomistuin 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 määrättyistä tehtävistä.

Kielletyistä kilpailurajoituksista elinkeinotoiminnassa säädetään kilpailunrajoituksista annetussa laissa (480/1992). Laissa elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista

henkilöä tai yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti pitää kaupan, ostaa, myy tai muutoin vastiketta vastaan hankkii tai luovuttaa tavaroita tai palveluksia (hyödyke). Säännöksessä elinkeinotoiminta 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 kauppatavan 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 elinkeinonhar-

joittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin hän tarjoaa niitä muille vastaavassa asemassa oleville elinkeinonharjoittajille.

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

Kilpailunrajoituslaissa tarkoitettua määräävän aseman toteutuskynnys 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 tilanteissa, jossa virastoon on tullut lukuisia samantyyppisiä toimenpidepyyntöjä. Pyrkimyksenä on ollut informaatio-ohjauksen avulla lisätä asianomaisten toimijoiden tietoa kilpailuneutraliteettiongelmaista ja sitä kautta vähentää ongelmaa.

Kilpailunrajoituslain tarkistaminen on parhaillaan vireillä Kilpailulaki 2010-työryhmän esityksien perusteella. Kilpailulaki 2010-työryhmä esitti mietinnössään nykyisen elinkeinonharjoittaja-käsitteen muuttamista vastaamaan paremmin EU-oikeuden määritelmää. Työryhmä katsoi, että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kilpailunrajoituslain aiemmassa tulkinnassa käytetyt keskeiset kriteerit ammattimaisuus, vastikkeellisuus ja toiminnan tähtääminen taloudelliseen tulokseen eivät ole EU:n kilpailusääntöjen soveltamisalan kannalta ratkaisevia.

Työryhmän esittämän kilpailunrajoituslain 4 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalla tarkoitettaisiin laissa luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai yksityistä tai julkista oikeushenkilöä. Keskeiseksi kriteeriksi muodostuu taloudellisen toiminnan harjoittaminen markkinoilla. Elinkeinonharjoittajan käsite olisi tarkoitettu laissa laajaksi. Elinkeinonharjoittajia voisivat

olla myös valtion tai kuntien kokonaan tai osittain omistamat yhtiöt ja laitokset.

## 2.7 Talouden eriyttämistä koskevat erityislait

Eräissä tehtävissä erityislaeilla säädetään toiminnan eriyttämisestä. Tällaisia lakeja ovat sähkömarkkinalaki (386/1996), 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 koskeva 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 suhteita komission avoimusedirektiivin (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 (ylikompensatiokiello) ja korvausperusteen läpinäkyvyys. Yritys on avoimuuslain perus-



teella 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 yhtiöittämällä toiminta.

### *Liikuntatoimea koskeva suositus*

Kilpailuvirasto, opetusministeriö, Suomen Kuntaliitto sekä Suomen Yrittäjät ry ovat antaneet yhteisen suosituksen (Kivin suositus 981/71/2005) elinkeinoharjoittamista edistävästä käytännöistä liikuntapalveluiden järjestämisessä. Suosituksen tarkoituksena on tuo-

da esiin liikuntapalveluiden tarjontaan liittyviä toimivan ja tasapuolisen kilpailun edellytyksiä lisääviä käytäntöjä ja siten ehkäistä ongelmia.

Suosituksen mukaan kunnan tulisi mahdollisimman selkeästi määrittellä 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 hinnoitteluun 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 opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden hyödykkeiden hinnoittelusta*

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

Suosituksen mukaan opiskelijatöistä perittävien maksujen tulisi mahdollisimman pitkälti vastata käypiä markkinahintoja. Hinnoittelussa voidaan kuitenkin ottaa huomioon 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 maksuprustelakiin (150/1992) ja sen nojalla annettuihin ohjeisiin ja määräyksiin.

Suosituksista ollaan parhaillaan uudistamassa. Suositus valmistuu vuoden 2010 aikana.

## 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 (paikallisuusperiaate, 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 sähköjakelua, 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. Lakisäätteiset 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 Konkurrensverketille. Konkurrensverketin tehtäviin kuuluu kilpailunrajoituslain ja julkisia hankintoja koskevan lain valvonnan lisäksi myös muutamien muiden sellaisten säädösten valvonta, joilla on läheinen yhteys julkisen ja yksityisen toimijan välisiin kilpailuneutraliteetikysymyksiin. Kilpailuviranomaisen tehtäviin kuuluu esimerkiksi niin sanotun avoimuuslain (Lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser, 2005:590) valvonta.

Vuoden 2010 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen mukaan Tukholman käräjäoikeus voi Konkurrensverketin 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. Tapauskohteisesti 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 aiheutuisi takautuvasti sanktioita, eikä laissa ole säädöstä vahingonkorvausvelvollisuudesta.

Ruotsin kilpailuneutraliteetin toteutumista koskeva sääntely perustuu tällaisen toiminnan yleiseen kieltoon sekä vahvaan valvontasäännökseen. Ruotsin lainsäädännössä ei säännellä kilpailutilanteessa 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 valtioneuvostonvalvonnasta säädetään kilpailulaissa (Konkurrenceloven, 1027/2007).

Kunnan toimivaltaa ottaa hoidettavakseen muita kuin lakisäätteisiä 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 ja kaukolämpöhuoltoa.

Sivutuotteilla tarkoitetaan perinteisesti tuotteita, jotka ovat syntyneet muun lakisäätteen 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 vääristä kohtuuttomasti kilpailua. Ylikapasiteetin myynti hinnoiteltava niin, että se vastaa vähintään kyseisen tuotteen tai palvelun markkinahintaa. Sivutuotteiden ja ylikapasiteetin myyntiä koskevien säännöksiä tarkoituksena on mahdollistaa kunnallisen tuotannon tehokas hyödyntäminen.

Elinkeino toiminnan edistämisestä annetun lain mukaan kuntien toimialaan kuuluu elinkeinotoiminnan yleinen kehittäminen ja ne voivat toteuttaa ja rahoittaa elinkeinopalvelu toimintaa, jos asiakaspiiri on rajoittamaton. Kuntien elinkeinopalvelut voivat sisältää neuvontaa ja ohjausta, jos se ei vääristä kilpailua yksityisten kanssa. Kunnat voivat elinkeinoelämän kehittämiseksi ylläpitää muun muassa tiedepuistoja, matkailun edistämiskeskustoja 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 harjoit-

tettavaksi. 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 tarjousten kanssa ja sitä koskevat samat ehdot kuin muitakin tarjouksia;

3) tarjousten 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 (tila- ja toimistokulut, epäsuorat palkkakustannukset, IT-menot, johtamiseen ja hallintoon liittyvät menot, vakuutusmaksut, kehityskustannukset, eläkekulut, käyttöpääoman korot, perustamispääoman korot ja poistot.)

Kilpailulain mukaan Tanskan kilpailuviranomainen (Konkurrencestyrelse) valvoo sekä kilpailunrajoituksia (kartelli- ja määräävä markkina-aseman väärinkäyttö) että julkisia hankintoja. Sillä on myös energiamarkkinoiden sääntelyyn ja valtioneuvostonvalvontaan 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 päätös vastaa EU:n valtioneuvoston päätöstä. 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 kuntalaisissa (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 kuntaomisteisen 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 omistaman osakeyhtiöön sovelletaan samoja säännöksiä kuin yksityistenkin omistamaan osakeyhtiöön. Kuntien omistamia osakeyhtiöitä toimii laajasti eri tehtävälajoilla. Kuntaomisteisia osakeyhtiöitä toimii mm. energiahuol-

lossa (sähkönjakelu, kaukolämpö), liikennesektorilla, tiemaksurahoitteisilla tietyömailla sekä omaisuudenhallinta-alalla. Kunnilla on myös organisaatiomuodoltaan osakeyhtiöinä toimivia työmarkkinayrityksiä sosiaalisiin 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 muut ennaltaehkäisevät terveystyöpalveluja.

Norjan kunta- ja alueministeriössä on parhaillaan käynnissä lainsäädäntöuudistus, jonka tarkoituksena on muuttaa kuntien välistä yhtiötä koskevaa lainsäädäntöä siten, että lainsäädännössä otettaisiin 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 määräjassaan 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, sairaanhoito ja kunnallinen liikuntatoiminta. Toimenpide-pyynnöt ovat koskeneet muun muassa julkisen toimijan epäiltyä 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 toimintaa sisältyy sekä kilpailuneutraliteetti- että valtiontukiongelmia, koska kunta ja kuntayhtymä eivät voi mennä konkurssiin ja kunnan harjoittamalla elinkeinotoiminnalla on tiettyjä veroetuja. Komissio on katsonut tuet EU-valtiontukisäännöksiä 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, velvoitetaan 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 asemaa markkinoilla, mutta liikelaitossääntely ei poista niitä valtiontukiongelmia, 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 yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuotoiseksi voidaan ratkaista kilpailuneutraliteetti- ja valtiontukiongelmia ilman, että tästä aiheutuisi mittavia seurauksia vaikutuksia toimintaan tai esimerkiksi henkilöstön asemaan. Komissio on Palmiä-tapauksen perusteella suosittanut tavallisten yritysmuotojen käyttöönottoa.

Kuntien toiminta on markkinaehtoistunut kuntien omien päätöksiensä 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 kilpailuneutraliteettia koskevat toimenpidepyynnöt ovat koskeneet monia eri sektoreita, esimerkiksi ravitsemus- ja majoitustoimintaa, liikuntapalveluja, jätehuoltoa ja terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja. Koulutuspalveluita koskevat toimenpidepyynnöt ovat koskeneet oppilaitosten oppilastyönä tarjoamia palveluita.

Kilpailunrajoituslain säännökset soveltuvat julkisen ja yksityisen kilpailuneutraliteettiongelmien vain rajoitetusti. Kilpailunrajoituslaissa tarkoitettuna määräävän aseman toteutuskynnys on ylittynyt tällaisissa tapauksissa vain harvoin. Vaikka elinkeinonharjoittamisen kriteerit täytyisivätkin, varsinkin 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.

Kuntalain muutoksenhakujärjestelmä ei mahdollista tehokasta puuttumista kunnan toimintaan sen hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Usein toimintaa 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. Täten esimerkiksi muun kunnan jäsen ei voi hakea muutosta kunnan päätöksestä sillä perusteella, että harjoittaa samanlaista toimintaa ja kunnan toiminta vaarantaa kilpailuneutraliteetin toteutumisen.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Esityksen tavoitteet**

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

Valvontasäännöksen tarkoituksena on luoda toimiva järjestelmä, jonka perusteella voitaisiin puuttua merkittävimpiin kuntien toiminnassa oleviin kilpailuneutraliteettiongelmiin.

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

Esityksen tarkoituksena ei ole puuttua kunnan erityislaililla säädettyyn järjestämisvastuuseen. Kuntalaisia ei säädetä palveluista, vaan kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä. Jos kuntalaisia 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 kuntalaisia säädetäisiin 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-valtioneutraliteettisäännösten vastaisten tukien eli konkurssisuojausta ja verouduista johtuvien kilpailuneutraliteettiongelmien poistamiseen.

Kuntalakea ehdotetaan muutettavaksi siten, että pääsääntöisesti kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi antaa tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Laissa rajattaisiin eräitä tehtäviä, joita ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tärkeimmät rajaukset koskisivat kunnan lakisääteisiä tehtäviä, yhteistoimintaa sekä monopoliasemassa hoidettuja tehtäviä.

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 perustuttava liiketaloudellisiin perusteisiin.

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

Esityksessä ehdotetaan, että kunnan toiminnan valvonnasta vastaisivat aluehallintovirastot. Aluehallintovirastolla olisi toimivalta kieltää kuntaa harjoittamasta omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettua toimintaa.

Kunnan lisäksi säännöksiä sovellettaisiin myös kuntayhtymiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta. Siltä osin kuin kunta hoitaa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla lain voimaantullessa, kunnalla olisi lain siirtymäsäännöksen perusteella siirrettävä tehtävä yhtiölle, muulle yhteisölle tai säätiölle viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä.

Siirtymäaikana tehtävät toiminnan muuttamiset yhtiö-, yhteisö- 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 yhtiö-, yhteisö- 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 kyseeseen. 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 tuottamissa laboratorio- ja kuvantamispalveluissa on tarkasteltava, miltä osin toiminta perustuu

lailla säädettyyn tai lain perusteella sovittavaan työnjakoon ja miltä osin kyse on toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Valmistelussa olevassa terveydenhuoltolaissa on tarkoitus säätää kuvantamis- ja laboratoriotuotoimintojen 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. Esityksen mukaan vesihuoltoa voisi edelleen hoitaa kunnallisessa liikelaitosmuodossa sekä virastomuotoisena.

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

### 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 kaukolämpöverkkoon. 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.

#### *Satama*

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 (1156/1944). 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 jäsen satamien 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 Raahan 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 sa-

tamat ja niiden osuus oli 44,3 prosenttia kuljetuksista. Yhtiöitettyjen 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*

Esitys tarkoittaa, että kuntien tulee yhtiöittää bussiliikennettä harjoittavat liikelaitokset. Bussiliikennettä harjoittavat Turun ja Tampereen kaupungit.

Raideliikennepalveluja tuottaa ainoastaan Helsingin kaupungin liikelaitoksena toimiva Helsingin kaupungin liikennelaitos (HKL), joka vastaa Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella metro- ja raitiovaunu-liikenteen hoitamisesta. Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa 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. Koska laissa ehdotetaan säädettäväksi monopolitoimintaa ja yksinoikeuksia koskeva poikkeussäännös, yhtiöittämisvelvollisuus ei koskisi HKL:n toimintaa.

#### *Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut*

Valmisteilla oleva hallituksen esitys terveydenhuoltolaiksi 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 perusteella. Työnjakoa ja yhteistoimintaa koskevalla sääntelyllä on merkitystä tulevaisuudessa, ei vain hankintalainsäädännön soveltamisen, vaan myös yhtiöittämisvelvollisuuden soveltamisen osalta. Jos kunnat tai kuntayhtymät osallistuvat tarjouskilpailuun edellä mainittujen so-

pimuksien lisäksi, niille syntyy muun kuin vähäisen toiminnan osalta velvollisuus yhtiöittää toiminta.

Valmistelussa kuultujen tahojen antaman palautteen perusteella näyttää siltä, että yhtiöittämisvelvollisuudella on valmisteilla olevan 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.

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.

### 4.3 Taloudelliset vaikutukset

Yhtiöittämisessä perustetut yhtiöt ovat velvollisia maksamaan verotettavasta tulostaan yhteisöveroa 26 prosentin verokannalla. Yhteisöveron veronsaajina ovat valtio, kunnat ja seurakunnat niille kuuluvin jako-osuuksin. Kuntien ja kuntayhtymien elinkeinotoiminnasta saama tulo on tällä hetkellä edellä ku-

vatulla 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 yhtiöittämissä toteutetaan. Käytännössä kunnat ovat yhtiöittäneet toimintaansa siten, että kunta saa tuloja yhtiöiltä vuokra- ja korkotuloina ja yhtiöt eivät ole tehneet ainakaan aluksi tuloverotettavaa tuloa. 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 tilanteessa noudatettaisiin riippumattomien osapuolten välillä. Muussa tapauksessa hinnoittelu voidaan katsoa EU-valtiontukisäännöksienvastaiseksi tueksi ja verotuksessa peiteltyksi osingonjakoiksi. Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuissa on kuitenkin katsottu hyväksyttäväksi pääomalainojen 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 veroedun 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. Valmistelussa on katsottu, että menetykset tulisi kuitenkin korvata. Todennäköisesti kunnat yhtiöittävät toimintaansa siirtymäkauden loppupuolella, joten aikaisintaan mahdollisia tulomenetyksiä voitaisiin arvioida vuonna 2015.

Esityksessä ehdotettu varainsiirtoverovapaus tarkoittaa, ettei yhtiöittämisen yhteydessä luovutettavien kiinteistöjen ja osakkeiden luovutuksista apportina 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-valtiontukisäännöksen 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 taseessa 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.

Esityksessä ei ehdoteta aluehallintovirastoille henkilöstöresurssien lisäämistä, vaikka tehtävä olisi aluehallintovirastoille uusi. Koska laissa säädettäisiin kunnan ennen lain

voimaantuloa harjoittaman toiminnan yhtiöittämissiin siirtymäaika, todennäköisesti aluehallintovirastoille ei tulisi kanteluita ja toimenpidepyyntöjä ennen siirtymäajan päättymistä. Kanteluiden ja kilpailuneutraliteetin toteutumista koskevien asioiden määrää on kuitenkin seurattava ja varmistettava, että aluehallintovirastoilla on riittävästi resursseja tehtävän hoitamiseen jatkossa.

#### 4.4 Yritysvaikutukset

Esitys poistaa osaksi kuntien ja kuntayhtymien toimintaan liittyviä organisaatiorekenteesta johtuvia kilpailuneutraliteettiongelmiä. Kunnan mahdollisuudet tuottaa omalla tuotantonaan palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla kaventuisivat. Yritysten näkökulmasta esityksen merkittävimpiä kilpailuneutraliteetti-vaikutuksia 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 konkurssisuojan menetyksistä voi merkitä joissain tapauksissa myös palvelujen vaarantumista, jos yhtiön toimintaa ei saada kannattavaksi ja kunnan yhtiön toiminnan osuus markkinoilla on suuri. Yhtiöittäessä toimintaa olisi huolehdittava toiminnan elinkelpoisuudesta eikä suunnitella toimintaa verotuksellisista syistä siten, ettei kunnalle aiheutuisi tulomenetyksiä.

#### 4.5 Vaikutukset henkilöstön asemaan

Kuntien eläkevakuutuksen vuoden 2009 tilaston mukaan liikelaitostetuissa energia-, satama-, liikenne- ja kiinteistö- ja ruokahuollon palveluissa työskenteli yli 8 000 henkilöä. Muissa yhtiöitettävistä toiminnoissa työskentelevien henkilöiden määrää ei voida luotettavasti arvioida, koska tämän henkilöstön määrä riippuu siitä, millaisia päätöksiä kun-

nat 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 irtisanoutua 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 voimaantulon jälkeen omien päätöksensä 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 palvelurakennemuutostuksessa 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 yhdenjaksoisesti 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 yhtiöittämissä tapauksissa. Valtiolla ei ole tarvetta säätää lisäeläke-etuuksien säilymisestä, koska yhtiöittäminen on koskenut yksittäisiä liikelaitoksia ja etuuksien säilymisestä on sovittu työntekijäjärjestöjen kanssa ennen yhtiöittämiä. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä on linjattu, että lisäeläkevastuut turvataan toimintoja yhtiöittäessä.

Kuntien eläkevakuutuksen 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 voimaantulon jälkeen. Tällaisen toiminnan siirto perustuu

kunnan päätöksiin eikä perustu suoraan lainmuutoksen tuomaan velvollisuuteen yhtiöittää toiminta. Tältä osin linjaus vastaisi nykykäytäntöä, jossa uudella toiminnan harjoittajalla ei ole ollut velvollisuutta huolehtia lisäeläke-etuuksien säilymisestä.

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

1) yhdistys, jossa on jäsenenä 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 muutoksenhauteitse. Toiminnalle tulee taata samantyyppiset lähtökohdat kuin yksityisillekin toimijoille. Tämän vuoksi esityksessä ei ehdoteta kunnallisia yhtiöitä koskevia toiminnan julkisuutta tai muutoksenhaikuoikeutta 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, 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 Kuntien eläkevakuutusta, Lahden ja Helsingin kaupunkia, Satamaliittoa, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriä, Vesi- ja viemäri- ja viemäri- ja viemäri-

distystä sekä opetus- ja kulutturiministeriötä.

Kuntien eläkevakuutusta kuultiin henkilöstön lisäeläketurvan turvaamisesta. Kuntien eläkevakuutus katsoi, ettei lisäeläketurvasta tulisi säätää laissa. Kuntien eläkevakuutus korosti, ettei näin ole menetelty muissakaan tapauksissa. Lisäeläkejärjestelmä on ollut aina kunnille vapaaehtoinen. Lain perusteella kunnat eivät ole olleet velvollisia huolehtimaan lisäeläketurvan ottamisesta. Käytännössä kaikki kunnat kuitenkin ottivat sen työntekijöilleen. Lisäeläke perustui kunkin kunnan ja Kuntien eläkevakuutuksen väliseen sopimukseen.

Kuntien eläkevakuutus katsoi, että kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen vuoksi olisi tärkeää, että uudet osakeyhtiöt liittyisivät sen jäsenyhteisöiksi. Kuntien eläkevakuutuksen jakojärjestelmä perustuu palkka-perusteisiin maksuihin. Kuntien eläkevakuutuksen tulot pienisivät, jos yhtiöitettyjen liikelaitosten henkilöstön maksut jäisivät heiltä pois. Vanhat lisäeläkevastuut säilyisivät Kuntien eläkevakuutuksella.

Lahden kaupungin edustaja katsoi, ettei esitys johtaisi suuriin muutoksiin, koska kaupunki on jo yhtiöittänyt toimintojaan. Yhtiöittämisen taustalla ovat olleet toiminnan tehostamiseen liittyvät hyödyt eivätkä mahdolliset veroseuraamukset ole olleet keskeisesti esillä. Yhtiöt eivät ole alkuvuosinaan tuottaneet verotettavaa tuloa. Lisäeläketurvan säilyminen on ollut keskeisesti esillä toimintoja yhtiöitettäessä. Kaupunki toi esiin tarpeen säätää tilahallinnon asemasta siten, että kunta voi edelleenkin harjoittaa toimitilojen vuokrausta.

Helsingin kaupungin edustaja piti työryhmän linjauksia pääsääntöisesti sellaisina, että ne ovat hyväksyttävissä. Kaupungilla on linjauksien perusteella muutamia muitakin toimintoja, joita yhtiöittäminen voisi koskea esimerkiksi Stara (Helsingin kaupungin rakennus- ja kunnossapitopalvelujen nettoyksikkö). Toiminnan rajaamista markkinoilla vain vähäiseksi pidettiin kuitenkin liian ahtaana ja tukipalvelujen määrätelmä tulisi ulottaa kuljetuspalveluihin, oikeudellisiin palveluihin, viestintä- ja rakennuttamispalveluihin. Kaupunki on tehnyt päätöksen, jonka mukaan kaupungin yhtiöt säilyvät Kuntien elä-

kevakuutuksen jäsenenä, joten lisäeläkkeistä ei ole Helsingin kaupungin osalta tarpeen säätää laissa. Laissa tulisi turvata riittävä siirtymäaika, koska varsinkin monikunnallisena yhteistyönä tuotettujen palvelujen yhtiöittäminen vie käytännössä paljon aikaa. Raide liikenteen rajaamista pidettiin kuulemisessa tarpeellisenä rajauksena.

Satamaliitto katsoi kuulemisessa, että työryhmän esitykset olivat pääpiirteissään hyviä. Yhtiöittämisselvityksiä on vireillä jo muutamana sataman osalta. Yhtiöittämisessä on tärkeää kuitenkin taata toiminnan siirrolle riittävä siirtymäaika, esimerkiksi 4 vuotta. Tulvaisuudessa toiminta yhtiömuotoisena ei vaaranna toimintaa rannikolla mutta pienten sisävesisatamien kuljetukset ovat vähäisiä ja niiden toiminta voi edellyttää tukitoimia.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri kertoi kuulemisessa, että sen yhdeksästä liikelaitoksesta kahdella (HUSLAB ja HUS-Röntgen) on palveluiden ulosmyyntiä muille kuin jäsenkunnille. HUSLAB:in vuosittaisesta liikevaihdosta alle 5 prosenttia, kuitenkin 7 miljoonaa euroa, tulee ulkoisille asiakkaille myynnistä. HUS-Röntgenin myynti on 2 miljoonaa euroa, joka on alle 3 prosenttia liikevaihdosta. Muut HUS:in liikelaitokset ovat: HUS-Apteekki, HUS-Logistiikka, HUS-Lääkintätekniiikka, HUS-Tietotekniikka, Ravioli, HUS-Servis ja HUS-Desiko. Kuulemisessa katsottiin, että HUS:n kannalta toiminnan rajaaminen markkinoilla vähäiseen on liian tiukka. Sosiaali- ja terveyspalvelut tulisi kokonaan rajata markkinatarkastelun ulkopuolelle. Lisäksi lisäeläketurvakysymystä ei olisi välttämätöntä hoitaa lainsäädännössä.

Vesi- ja viemäriulaitosyhdistys piti lausunnossaan tärkeänä, että liikelaitosmuoto säilyy vesihuoltolaitoksen toiminnan organisointivaihtoehtona. Yhdistys katsoi, ettei vesihuollossa muodostu kilpailutilannetta markkinoil-

la, koska kyseessä on luonnollinen monopoli. Vesihuollossa ei ole aidosti mahdollisuutta käyttää samaa verkostoa vesihuoltopalvelujen erityispiirteiden vuoksi. Yhdistys kannatti linjausta, jonka mukaan yhtiöittäminen ei koskisi tonttijohtojen liittämistä, mutta voisi koskea tonttijohtojen rakentamista. Yhdistys toi esille, että joissain kohdin on sovittu tonttijohtojen kunnostusvastuun jakautumisesta siten, että vesihuoltolaitos vastaa yleisellä alueella sijaitsevan tonttijohdon kunnostuksesta ja tällöin voi olla tarkoituksenmukaista, että kunnostustyö toteutetaan kokonaisuutena vesihuoltolaitoksen toimesta.

Vesi- ja viemäriulaitosyhdistys katsoi, että siirtyvän henkilöstön lisäeläke-etuuksista tulisi huolehtia. Lisäksi yhdistys katsoi, että siirtyvälle henkilöstölle tulisi taata Paraspuitelain mukainen viiden vuoden irtisanomismuotoja.

Koska esitys liittyy EU:n komission Palmia-liikelaitosta koskevan asian yhteydessä antamaan kirjeeseen, esitys tullaan antamaan tiedoksi komissiolle komission alustavaan näkemykseen liittyvän vastauksen yhteydessä.

## 6 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle on 8 päivänä helmikuuta 2008 erikseen annettu esitys valmiuslaiksi (HE 3/2008), jolla kumottaisiin voimassa oleva valmiuslaki. Esitykset liittyvät toisiinsa, ettei kunnalla olisi velvollisuus yhtiöittää toimintaansa, jos toiminta perustuisi valmiuslaissa tarkoitettuun valmiussuunnitelman mukaiseen varautumiseen. Ehdotetussa uudessa valmiuslaissa säädetään valmiussuunnittelusta samoin kuin voimassa olevassa laissa, joten eduskunnan hyväksyessä esityksen lain viittaussäädännös tulisi muuttaa uuteen valmiuslakiin.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotuksen perustelut

**2 a §.** *Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman toiminnan organisaatiovelvoitteesta (jäljempänä *yhtiöttämismvällisuus*). 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 järjestämistä vastuuseen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pääsäännöstä, jonka mukaan kunnan olisi siirrettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta yhtiölle, muulle yhteisölle tai säätiölle. Selvyyden vuoksi säännöksessä käytettäisiin sekä yhtiö- että yhteisötermejä, vaikka yhteisöllä tarkoitetaan yhdistyksien ja osuuskuntien lisäksi myös osake- ja kommandiittiyhtiöitä. Kunta ei voisi kuitenkaan toimia avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä, koska tällöin kunta todellisuudessa vastaisi rajoittamattomasti näiden yhtiöiden veloista.

Vaikka yhdistys-, osuuskunta- ja säätiömuodot tulevat käytännössä harvemmin kyseeseen organisoitaessa markkinaehtoista toimintaa, esityksessä ei ole haluttu rajata toiminnan organisoitua 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 lähtökohteisesti valtiontukiongelmia. Jos säätiö tai yhdistys täyttää tuloverolaissa edellytetyt yleishyödyllisen yhteisön edellytykset, toimintaan liittyy veroetuja. Yleishyödyllisen toiminnan edellytykset ovat seuraavat: toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yh-

teiskunnallisessa 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 tarkoitettua 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 täyttyneet, 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 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 julkisoikeudellinen sopimus.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan tarkennettavaksi, millaista toimintaa ei katsottaisi hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tarkoituksena olisi, että momentissa suljettaisiin tapauskohtaiselta tulkinnalta pois tiettyjä toimintoja, jolloin kunnan ei katsottaisi toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös selventäisi myös erityislaissa kunnalle säädettyjen tehtävien järjestämistä vastuun ja lakisäätöisen 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 lakisäätöisistä 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. Tulkinna-

ei olisi olennaista vain tehtävän lakisäätöisyys, vaan myös se, että kunta tuottaa palveluja vain niille, joille sen on lain perusteella tuotettava.

Kunnan lakisäätöisiä tehtäviä ovat muun muassa sosiaalihuoltolain (710/1982), valmisteilla olevan terveydenhuoltolain ja työterveyshuoltolain (1383/2001) mukaiset palvelut. Näissä 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 asukkaisiin, mutta joissain tapauksissa 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 lakisäätöisen yhteistoiminnan tai kilpailuttamisen ulkopuolelle.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin lakisäätöisestä yhteistoiminnasta. Säännöksen mukaan kilpailutilanteesta markkinoilla ei olisi kyse, jos palveluja järjestetään kuntalain 76 §:ssä tarkoitettuna yhteistoimintana lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella yhteistoimintamuodon omana toimintanaan. 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. Vastaavasti säännös koski kuntayhtymiä. Säännöksen tarkoitus on, ettei pelkkää yhteistoimintasuhdetta esimerkiksi kunnan ja kuntayhtymän välillä katsottaisi toiminnaksi kilpailutilanteessa markkinoilla. Jos yhteistoimintasopimus 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 valmistelemaan 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 opiskelijatoina tuotettujen palvelujen asemasta. Säännös kattaisi sekä työssäoppimiseen ja harjoitteluun liittyvänä 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 ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen, lukiokoulutuksen ja ammattikorkeakouluopetuksen järjestämiseltä sekä vapaan sivistystyön osalta.

Opiskelijatoina tuotetuista palveluista on tehty Kilpailuvirastolle paljon tutkintapyynnöitä. Opiskelijatoina tuotettavilta palveluilta edellytettäisiin, että kyse olisi järjestämislupaa edellyttävästä opetuksesta ja että työt liittyisivät kiinteästi tähän koulutustoimintaan. Järjestämislupaa edellyttävää opetusta on muun muassa ammatillinen perus- ja lisäkoulutus ja ammattikorkeakoulutoiminta. Eri opetuksen järjestämistä koskevassa lainsäädännössä edellytetään opetuksen järjestäjältä

opetussuunnitelman tai vastaavan suunnitelman laatimista. Rajauksella pyrittäisiin siihen, että opiskelijatyönä tuotetut palvelut olisi rajattu kiinteästi opetukseen liittyväksi toiminnaksi, eikä kyse olisi muusta palvelutuotannosta kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällaisia oppilastöitä 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 liittyvää toimintaa. 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. Lisäksi luonnollisen monopolin muodostaa kaukolämpöverkosto, mutta ei kaukolämpötoiminta kokonaisuudessaan.

Välittömästi monopoliasemaan liittyvillä palveluilla tarkoitettaisiin palveluja, jotka ovat välttämättömiä toiminnan turvaamiseksi esimerkiksi tonttijohdon liittäminen verkostoon. 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 tont-

tijohdon rakentamista tai uusimista kahdessa osassa, laitos voisi vastata liittyjän osuudenkin rakentamisesta.

Monopolilla tarkoitettaisiin myös lain perusteella myönnettäviä yksinoikeuksia. Yksinoikeudella tarkoitettaisiin hankintalainsäädännössä tarkoitettua yksinoikeutta. Hankintalain 11 §: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 jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain 2 §:n perusteella myöntänyt HKL:lle yksinoikeuden harjoittaa raitiovaunu- ja metroluokkennettä 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 eriytetty 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 taseyk-

sikköinä 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 pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa 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 suunnittelutehtäväänsä, kunnalla tulee olla omistuksessaan kiinteistöjä, joita se voi myydä tai vuokrata. Suunnittelutehtäväänsä 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 lunas-

taa 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 ovat hakeneet oikeutta pakkolunastusta kiinteistöjä erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) perusteella.

Kunnat omistavat alueellaan huomattavan määrän kiinteää omaisuutta. Esimerkiksi Helsingin kaupunki omistaa noin 66 prosenttia kaupungin kiinteistönpinta-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 toimintana toteuttaa edelleen yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevin rajoituksin, jos kysymys ei olisi toimimisesta kilpailutilanteesta markkinoilla. Kunta voisi edelleen omana toimintana huolehtia elinkeinotoiminnan harjoittamisen yleisistä edellytyksistä tarjoamalla esimerkiksi niihin liittyviä neuvontapalveluita tai huolehtia 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 kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon muu erityisen painava syy. Jotta poikkeukset eivät mahdollistaisi kilpailuneutraliteetin vääristymisestä, esityksen 66 a §:ssä esitetään, että kunnan palvelut olisi tällöin hinnoiteltava liiketaloudellisin perustein.

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 satunnaisuonteista. 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 yhtiöittämissä 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 yhtiöittämisvelvollisuutta 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 kilpailuneutraliteettiongelmia. Tällainen tehtävä voisi olla esimerkiksi tehtävä, johon liittyy markkinoilta puuttuvien palvelujen turvaamiseen tai palvelujen varmistamiseen ja jossa julkista palvelutuotantoa ei ole taroituksenmukaista jakaa 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 tytäryhteisölle ilman, että kunnan kat-

sottaisiin toimivan markkinoilla. Säännös tarpeen, jotta kunnat voivat tehostaa kuntakonsernin palveluja hoitamalla niitä keskitetysti. Toiminnan keskittämällä pyritään turvaamaan, että tehtävää hoidetaan kokonaistaloudellisesti tehokkaasti. Toiminta olisi rajattu tukipalveluihin. Toimintaan sovellettaisiin ehdotettua uutta 66 a §:ää toiminnan hinnoittelusta liiketaloudellisten perusteiden mukaan. Hinnoittelulla pyritään minimoimaan, ettei tukipalvelujen hinnoittelu vääristäisi kilpailua.

Tukipalveluja olisivat muun muassa kirjanpidon 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 kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Kirjanpitolain 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 kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta yrityksessä, jos sitä johdetaan yhteisesti yrityksen kanssa tai kirjanpitovelvollinen 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 hankintalainsäädännön 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 kiinteistöosaakeyhtiöiden osakkeiden määrästä ei ole saatavissa selvitystä. Kunnat vuokraavat tiloja 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 vastaavasti noin 10 prosentin verran.

Momentin 6 kohdassa säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta tuottaa työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta.

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

Työvoimaviranomainen hankkii työvoimakoulutuksen 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. Työvoimakoulutuksessa ei ole kysymys markkinoilla toimimisesta. Pääosa koulutuksesta on tutkintoon, sellaisen osaan tai ammattipätevyyteen tähtäävää. Noin neljännes työvoimakoulutuksen hankintamäärärahoista kohdistuu kuitenkin valmentavaan ei-ammattilliseen koulutukseen. Käytännössä työvoimakoulutuksen järjestämisessä ei ole havaittu merkittäviä kilpailuneutraliteettiongelmia. Palveluja tuottavat myös yksityiset järjestämisluvan saaneet aikuiskoulutuskeskukset sekä muut yksityiset koulutuspalvelujen tuottajat. Jotta kunnan tai kuntayhtymän ylläpitämät ammatilliset ja lisäkoulutuksen sekä ammattikorkeakoulutuksen järjestäjät olisivat samanlaisessa asemassa kuin yksityiset vastaava koulutusta järjestävät, lakiin ehdotetaan otettavaksi koulutusta koskevat poikkeussäännös.

Työvoimakoulutusta koskeva poikkeus on ainoa poikkeus, joka voitaisiin toteuttaa katavasti erityislainsäädännössä. Koska asia nousi esiin valmistelussa eikä ollut nähtävissä, että säännös tultaisiin ottamaan erityislakiin, valmistelussa päädyttiin ehdottamaan asiasta säädettäväksi kuntalaissa.

Momentin 7 kohta mahdollistaisi tavanomaisten palvelussuhteeseen liittyvien palvelujen antamisen ilman, että kunta oli velvollinen yhtiöittämään toiminnan. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi työpaikkaruokailu ja työsuhteasunto. Säännös koskisi sekä kunnan työ- ja virkasuhteessa olevia että kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön palveluksessa olevia.

Momentin 8 kohdan mukaan kunnalla ei olisi yhtiöittämisvelvollisuutta sellaisesta toiminnasta markkinoilla, joka perustuisi valmiuslaissa tarkoitettuun valmiussuunnitelman mukaiseen tai muun lain mukaiseen varautumisvelvollisuuteen. Toiminnan rajaamisella valmiussuunnitelman ja varautu-

misvelvollisuuden mukaiseen toimintaan pyritään rajaamaan toiminta markkinoilla sellaiseen toimintaan, jonka ylläpito liittyy välittömästi poikkeusoloihin varautumiseen. Sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleman terveydenhuollon valmiussuunniteluoppaan mukaan (sosiaali- ja terveysministeriön op-paita 2002:5) varautumisvelvollisuus koskisi lääkkeitä, hoitotarvikkeita, terveydenhuollon laitteita ja varaosia. Täten poikkeuksen käyttö tulisi käytännössä erittäin harvoin sovellettavaksi.

Voimassa olevan valmiuslain 40 §:n mukaan kuntien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslakia ollaan parhaillaan uudistamassa ja asiaa koskeva hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä (Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi, HE 3/2008 vp). Uudessa valmiuslaissa ehdotetaan säädettäväksi valmiussuunnitelman laatimisesta samalla tavoin kuin voimassa olevassa laissa.

Valmistelussa oli esillä myös poikkeus, jonka perusteella kunnilla olisi ollut mahdollisuus siirtää toimintaa tulevaisuudessaakin 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 yhtiöitettävä toimintansa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selvyyden vuoksi, että kunnan hallinnonala voisi osallistua oman kunnan tarjouskilpailuun il-

man, että sen katsottaisiin toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Täten esimerkiksi kunnan vanhainkoti tai ruokahuolto voisi osallistua oman kunnan palveluja koskevaan tarjouskilpailuun ilman, että sen katsottaisiin toimivan markkinoilla. Kunnan osana ne eivät omaa erillistä oikeushenkilöllisyyttä eikä kunnalla olisi hankintalainsäädännön perusteella kilpailuttamisvelvoitetta. Tällöin toimintaa ei muutoin hoidettaisi markkinoilla, koska muussa tapauksessa toiminta olisi yhtiöitettävä.

Säännös mahdollistaisi kunnan toiminnan markkinakelpoisuuden ja kilpailukykyisyyden arvioinnin eli toiminnan tehokkuuden arvioinnin. Sääntely vastaisi tältä osin sitä linjausta, joka on otettu valtion liikelaitossääntelyä koskevaan hallituksen esitykseen (Hallituksen esitys eduskunnalle valtion liikelaitoksia koskevaiksi lainsäädännöksi, HE 63/2010 vp.), jonka perusteella valtion liikelaitos voi osallistua valtion laitoksien järjestämiin tarjouskilpailuihin.

Pykälän 3 momentissa rinnastettaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin palveluihin tavaroiden myynti kilpailutilanteessa markkinoilla.

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

**8 §. Valtion ja kunnan suhde.** Pykälässä säädettäisiin kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan toiminnan valvonnasta. Valvontaviranomaisena toimisi aluehallintovirasto. Aluehallintovirastoja on kuusi. Tehtävä olisi virastolle uusi, mutta liittyisi niiden jo harjoittamaan toimintaan kunnan toimialaa koskevien kantelujen käsittelijänä sekä kilpailunrajoituslain mukaisena valvojana. Kilpailunrajoituslain 12 §:n mukaan aluehallintovirasto selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia sekä kilpailuviraston toimeksiannosta ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan valtion ja kunnan suhdetta koskevaan pykälään lisättäväksi valvontaa koskeva säännös. Kantelumahdollisuutta koskevaan pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi aluehallintoviraston uudeksi tehtäväksi oikeus kieltää kuntaa harjoittamasta omana toimintanaan kilpailutilan-

teessa markkinoilla harjoitettua toimintaa. Kielto-oikeuden perusteella aluehallintovirasto voisi puuttua myös omasta aloitteestaan kunnan toimintaan kilpailutilanteessa markkinoilla.

Valvontatehtävä ehdotetaan säädettäväksi aluehallintovirastolle eikä elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukselle, koska tehtävä on laillisuusvalvontaa ja liittyyne käytännössä läheisesti kantelutoiminnassa esiin tuleviin tapauksiin.

Aluehallintovirasto voisi aluehallintovirastosta annetun lain (896/2009) 20 §:n mukaan tehostaa kieltoa uhkasakolla.

Valmistelussa selvitettiin vaihtoehtoisesti, että Kilpailuvirasto olisi valvonut kunnan toimintaa. Esitys olisi edellyttänyt Kilpailuviraston henkilöstöresurssien lisäämistä, jota ei pidetty todennäköisenä. Koska valvontasäännös koskee vain kunnan toiminnan organisoimista eikä pääsääntöisesti edellytä toiminnan markkinavaikutuksien arviointia, esityksessä päädyttiin esittämään tehtävää aluehallintovirastoille. Jos valvonta olisi koskenut koko julkista sektoria ja toiminnassa olisi tullut arvioida toiminnan markkinavaikutuksia, tehtävän onnistunut hoitaminen olisi edellyttänyt Kilpailuvirastosta löytyvää asiantuntemusta. Kilpailuvirasto katsoi itse, että kunnan toiminnan rakenteellinen valvonta sopii paremmin aluehallintovirastoille ja hallintotuomioistuimille kuin Kilpailuvirastolle.

Valmistelussa selvitettiin lisäksi, että kunnalle olisi luotu velvollisuus päättää huomautuksen perusteella kunnan toiminnan yhtiöittämisestä ja tästä päätöksestä olisi ollut nykyistä laajempi muutoksenhakumahdollisuus. Tämä menettely ei olisi vastannut tarkoitustaan, koska hallintotuomioistuimet olisivat voineet vain joko kumota tai pysyttää päätöksen ennallaan eikä päättää toiminnan yhtiöittämisestä.

**66 a §. Hinnoittelu.** Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin kilpailutilanteessa markkinoilla tuotettujen palvelujen ja tavaroiden hinnoittelusta. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, ettei kunta vääristä 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 liiketaloudellisiin perusteisiin.

Liiketaloudellisilla perusteilla tarkoitettaisiin, että hinnoittelussa on otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut on otettava huomioon kustannuksina siltä 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 hinnoittelusta eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetussa laissa. 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 hinnoittelulta liiketaloudellisin periaattein 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.

Valmistelussa oli esillä myös erillinen säännös, joka olisi koskenut 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 opiskelijatöiden hinnoittelua koskevaa uutta suositusta.



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

86 §. *Kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä.* Pykälän 1 momenttiin 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 yhtiöittämiskynnykseen kuulumaton tehtävä. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi vesihuoltolaitoksen vesihuoltolain mukainen toiminta laitoksen toiminta-alueella. Säännös ei estäisi edelleenkään muun kunnan oman toiminnan organisoimista liikelaitosmuotoiseksi (niin sanotut sisäiset liikelaitokset) silloin, kun yhtiöittämisennäköisyys ei ole ylittynyt.

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

Koska kunnallinen liikelaitos ei ole liikelaitoskuntayhtymä-muotoa 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 tar-

peesta poistuu toiminnan yhtiöittämisvelvoitteen vuoksi. Vuonna 2007 voimaantulleen liikelaitossääntelyn tarkoituksena oli yhdenmukaistaa liikelaitosten hallinto ja tehdä sen toiminnasta taloudellisesti läpinäkyvämpää. Tarkoituksena oli selkeyttää liikelaitosmuotoista toimintaa markkinoilla. Liikelaitosmuoto on selkeyttänyt liikelaitosten taloudenhallintaa ja hallintoa, joten säännökset ovat edelleen tarpeellisia.

## 2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2011 alusta lukien. 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 yhtiö-, yhteisö- 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 yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuotoiseksi viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä tai järjestää toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristäisi kilpailua. Viimeksi mainitulla tarkoitettaisiin sitä, että toiminta järjestetään siten, ettei toiminta 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 siirtymäaikaa. Koska osaa toimintaa ei ole vielä eriytetty esimer-

kiksi liikelaitosmuotoiseksi, toiminnan rajaaminen, yhtiöittäminen sekä henkilöstön siirtyminen voi edellyttää pitkään valmistelua. Työryhmän kuulemisessa esitettyjen yhtiöittämiskokemusten perusteella toiminnan yhtiöittäminen kestää vähintään vuoden mutta erityisesti monikuntayhteistoiminnassa tuotettujen palvelujen yhtiöittäminen on kesännyt jopa kolme vuotta. Siirtymäajassa on otettu huomioon myös sopimuksien voimassaoloajat, jotka ovat suhteellisen pitkiä. Tällöin sopimuksia ei tarvitse irtisanoa sopimusaikana olosuhteiden olennaisen muuttumisen perusteella.

Siltä osin, kuin kunnat ja yhtymät joutuvat yhtiöittämään ennen lain voimaantuloa harjoittamansa toiminnan, siirto katsottaisiin liikkeen luovutukseksi. Säännös tarkoittaa, ettei työsuhtesopimuslain (55/2001) 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 yhtiön, yhteisön 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 ”vaikutukset henkilöstön asemaan” – sekä ”asian valmistelu”- kohdassa.

Valmistelussa oli esillä vaihtoehto, jonka mukaan laissa ei säädettäisi lisäeläketurvasta Kuntien eläkevakuutuksen ”asian valmistelu”- kohdassa esittämällä perusteilla.

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 ar-

vopapereita, kiinteistöosakeyhtiön osakkeita tai kiinteistön, joka on ennen lain voimaantuloa pääasiallisesti ollut välittömästi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän käytössä, verovirasto palauttaisi suoritetun 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 2013 loppuun mennessä tehtyihin luovutuksiin.

Varainsiirtovapaussäännös vastaisi sisällöltään, mitä varainsiirtoverolaissa (931/1996) säädetään verovapaudesta kiinteistön toimintaa jatkavalle yhteisölle yhteisömuodon muutoksen, sulautumisen, jakautumisen ja liiketoimintasiirron perusteella. Koska edellä mainittuja säännöksiä ei sovelleta suoraan kunnan toiminnan yhtiöittämistapauksiin, siirtymäsäännöksissä tulee erikseen säätää varainsiirtoverovapaudesta. Varainsiirtoverovapautus ei olisi siten EU-valtiontukisäännöksiä 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 hakemusmenettelyyn 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 kokonai-

suutena ja siten, että luovutuksessa viitattaisiin laissa säädettävään yhtiöittämisvelvoitteeseen. Verovapaussäännös ei mahdollistaisi kiinteistöjen luovutusta sellaiseen toimintaan, joka on yhtiöitetty ennen lain voimaantuloa.

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

### **3 Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys**

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 valtiontukiongelmia poistetaan. Säättely ei siten ole ristiriidassa perustuslain 121 §:ssä säädetyin kunnallisen itsehallinnon kanssa.

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

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kuntalain (365/1995) 8 §:n 2 mom, 86 §:n 1 mom ja 87 a §:n 1 mom, sellaisina kuin niistä ovat 8 §:n 2 mom, laissa 1375/2007, 86 §:n 1 mom, laissa 578/2006 ja 87 a §:n 1 mom, 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 yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

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 tai jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta.

4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä 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*

Sen estämättä, mitä 2 a §:ssä säädetään tehtävän hoitamisesta kilpailutilanteessa markkinoilla, kunta voi hoitaa omana toimintanaan tällaista 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 kuntalain 16 a §:ssä tarkoitettulle kuntakonserniin kuululle tytäryhteisölle;

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

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 työvoimapolitiittista aikuis-koulutuspalveluja;

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

8) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaisa (1080/1991) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Tehtävää ei hoideta kilpailutilanteessa markkinoilla, jos kunta osallistuu oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun.

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

## 8 §

### *Valtion ja kunnan suhde*

Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Aluehallintovirasto voi kieltää kuntaa harjoittamasta omana toimintanaan 2 a §:n 1 momentissa tarkoitettua toimintaa tai hinnoittelemaista toimintaa 66 a §:n vastaisesti.

## 66 a §

### *Hinnoittelu kunnan toimiessa markkinoilla*

Kunnan toimiessa 2 b §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan toiminta on hinnoiteltava liiketaloudellisin perustein.

## 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 16–18 §: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, 2a 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.

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 2013 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiö-, yhteisö- tai säätiömuodossa tai järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei toiminta vääristä kilpailua.

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

Yhtiön, yhteisön tai säätiön, johon 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 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 2013 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 suoritettun 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.

# Lag

## om ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i kommunallagen (365/1995) 8 § 2 mom., 86 § 1 mom. och 87 a § 1 mom., av dem 8 § 2 mom. 2007 sådan den lyder i lag 1375/2007, 86 § 1 mom. sådan den lyder i lag 578/2006 och 87 a § 1 mom. sådan den lyder i lag 519/2007, samt fogas till lagen en ny 2 a, 2 b ja 66 a §, som följer:

### 2 a §

#### *Kommunens verksamhet i konkurrensläge på marknaden*

När en kommun sköter en i 2 § avsedd uppgift i konkurrensläge på marknaden ska den låta ett bolag, något annat samfund eller en stiftelse sköta uppgiften (bolagiseringsförpliktelse).

En kommun sköter inte en uppgift i konkurrensläge på marknaden, åtminstone ifall

1) kommunen med stöd av lagen som egen verksamhet producerar tjänster åt kommuninvånare och andra som kommunen enligt lagen måste ordna tjänster åt,

2) uppgiften på det sätt som avses i 76 § sköts i samarbete med stöd av den lagstadgade samarbetsförpliktelsen och tjänster produceras som egen verksamhet åt kommuninvånare och andra som kommunen enligt lagen måste ordna tjänster åt,

3) uppgiften på det sätt som avses i 76 § sköts i samarbete med stöd av ett samarbetsavtal, om det i samarbetet är fråga om anknutna enheter eller företag som avses i 10 § i lagen om offentlig upphandling (348/2007) eller i 19 § i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (347/2007), eller om man på samarbetet annars inte tillämpar konkurrensutsättningsplikten som avses i de ovan nämnda lagarna,

4) kommunen ordnar sådan undervisning som kräver i lagen avsedd tillstånd för ordnande av undervisning eller producerar tjänster som en del av denna slags utbildning såsom studentarbete som direkt hänför sig till undervisningen,

5) verksamheten baserar sig på lagstadgad monopolställning eller den utgör ett annat na-

turligt monopol, eller den producerar tjänster som direkt hänför sig till verksamheten,

6) kommunen köper, säljer eller hyr ut fastigheter och verksamheten har samband med skötsel av planering av markanvändning som avses i markanvändnings- och bygglagen (132/1999).

### 2 b §

#### *Undantag som gäller bolagiseringsförpliktelsen*

Utan hinder av vad som föreskrivs i 2 a § om skötandet av uppgifter i konkurrensläge på marknaden, kan en kommun sköta dessa uppgifter som egen verksamhet, ifall

1) verksamheten kan anses ha liten betydelse,

2) kommunen med stöd av lagen uttryckligen kan producera service åt andra parter eller delta i anbudstävling som gäller detta slags verksamhet,

3) kommunen producerar stödtjänster åt ett i 16 a § i kommunallagen avsett dottersamfund som hör till kommunkoncernen,

4) kommunen producerar tjänster åt anknutna enheter eller företag som avses i 10 § i lagen om offentliga upphandlingar eller i 19 § i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster,

5) kommunen hyr ut lokaler som huvudsakligen används för kommunens egen verksamhet eller åt dottersamfund som hör till kommunkoncernen, eller för användning i sådan serviceproduktion som kommunen konkurrerats ut,

6) kommunen producerar arbetskraftspolitisk vuxenutbildning,

7) kommunen på basis av anställningsförhållande producerar service åt anställda vid kommunen eller ett i 16 a § i kommunallagen

avsett dottersamfund som hör till kommun-koncernen, eller

8) verksamheten har ett direkt samband med sådan i beredskapslagen (1080/1991) avsedd beredskapsskyldighet som gäller exceptionella förhållanden.

Uppgiften sköts inte i konkurrensläge på marknaden ifall kommunen deltar i en anbudstävling som anordnats av den egna kommunen.

Det som ovan föreskrivs om tjänster ska också till tillämpliga delar tillämpas på försäljning av varor i konkurrensläge på marknaden.

## 8 §

### *Förhållandet mellan staten och kommunen*

Regionförvaltningsverket kan med anledning av klagomål undersöka om kommunen iakttar gällande lagar. Regionförvaltningsverket kan förbjuda kommunen att som egen verksamhet driva i 2 a § 1 mom. avsedd verksamhet eller att prissätta verksamheten på ett sätt som strider mot 66 a §.

## 66 a §

### *Prissättning av verksam i konkurrensläge på marknaden*

Då kommunen i de fall som avses i 2 b § är verksam i konkurrensläge på marknaden ska kommunen prissätta sin verksamhet enligt affärsekonomiska principer.

## 86 §

### *Tillämpning av stadgandena om kommuner i en samkommun*

För samkommuner gäller till tillämpliga delar det som föreskrivs om kommuner i 2, 2 a, 2 b, 3, 8, 12—15, 15 a, 15 b och 16-18 §, 19 § 1 mom., 20—23, 27—29, 32, 32 b, 33 och 37—43 §, samt i kapitel 6—9, med undantag av skyldigheten att täcka underskott som föreskrivs i 65 § 3 mom. Vad som

föreskrivs i 8 § 2 mom. tillämpas dock inte på samkommuner som avses i 76 § 4 mom.

## 87 a §

### *Kommunala affärsverk och deras uppgifter*

En kommun eller en samkommun kan i enlighet med vad som föreskrivs i 2, 2 a och 2 b § grunda ett kommunalt affärsverk för sådan affärsverksamhet eller sådana uppgifter som sköts enligt affärsekonomiska principer. Grundandet av ett affärsverk kräver ett skilt beslut.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om kommunen eller samkommunen innan denna lag trätt i kraft skött uppgifter som egen verksamhet i konkurrensläge på marknaden ska kommunen eller samkommunen senast före utgången av 2013 se till att uppgiften sköts av ett bolag, ett samfund eller en fond, eller annars organisera verksamheten så att verksamheten inte förvränger konkurrensen.

Omvandling av uppgift som hittills skötts som egen verksamhet i konkurrensläge på marknaden till bolags-, samfunds- eller fondform innan denna lag träder i kraft betraktas som överlåtelse av rörelse som avses i 10 § i arbetsavtalslagen (55/2001) och i 25 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003).

Ett bolag, ett samfund eller en fond dit personer som tidigare varit anställda hos kommunen eller samkommunen flyttar, ska, ifall det är fråga om en uppgift som kommunen eller samkommunen innan denna lag trätt i kraft skött i konkurrensläge på marknaden, se till att pensionsskyddet bevaras för sådan personal som varit i kommunens eller samkommunens tjänst före 1993 och vars anställningsförhållande fortsätter oavbrutet ända tills pensionshändelsen.

Ifall kommunen eller samkommunen senast före utgången av 2013 för att uppfylla den i 2 a § avsedda bolagiseringskyldigheten åt ett aktiebolag som ägs av kommunen eller



samkommunen överlåter en eller flera fastigheter som innan lagen trätt i kraft i huvudsak använts för uppgifter som kommunen skött i konkurrensläge på marknaden och som används för motsvarande uppgift efter överlåtelsen, och som vederlag får aktier i det mottagande bolaget, kommer skattebyrån att på ansökan återbära erlagd skatt. Skattefriheten gäller också värdepapper som hör till den bolagiserade verksamhetens anläggningstillgångar samt överlåtelse av aktier i det av kommunen eller samkommunen ägda bolag som äger och förvaltar fastigheter mot aktier i det mottagande bolaget, ifall

1) fastigheterna i huvudsak används för det ändamål som avses ovan, eller

2) aktierna berättigar till besittning av lokaler som används för det ändamål som avses ovan.

Ansökan om skatteåterbäring ska ges in inom ett år från att skatt betalats. Till ansökan ska fogas de berörda kommunernas redogörelse över överlåtelsens samband med bolagiseringsskyldigheten som avses i denna lag samt över användningen av lokalen före överlåtelsen och efter den. Till ansökan ska dessutom fogas revisorns utlåtande. Skattebyrån kan vid behov begära ett utlåtande från finansministeriet om överlåtelsens samband med den lagstadgade bolagiseringsskyldigheten.

Om ansökan gjorts och redogörelse över uppfyllandet av kraven för skattefri överlåtelse lämnats in innan skatten betalats, kan skattebyrån besluta att skatt inte behöver betalas.



## Eriävä mielipide koskien ehdotettuja säännöksiä siitä, milloin kunnan ei katsota toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, yhtiöttämisvelvollisuuteen ehdotetuista poikkeuksista, siirtymäajan pituudesta ja varainsiirtoverosta vapauttamisen edellytyksistä

Työryhmän tehtävänä on ollut tehdä ehdotus kuntalain muuttamiseksi EU:n komission Tieliikelaitospäätöksen sekä Työ- ja elinkeinoministeriön Julki-työryhmän linjauksien pohjalta. Komissio piti päätöksessään Tieliikelaitoksen nauttimaan konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua yhteisöläinsäädännön vastaisena kiellettyinä valtioneuvon.

Sittemmin komissio on ottanut saman kannan myös kunnalliseen liikelaitosmalliin sisältyvien kilpailuneutraliteettiongelmiensa osalta antaessaan Suomen valtiolle alustavan näkemyksensä Palmia-kantelun yhteydessä. Komissio kehottaa Suomen valtiota lopettamaan rajoittamattoman takauksen ja veroetuuksien myöntämisen kilpailluilla markkinoilla toimiville liikelaitoksille yhtiöttämällä ne. Kunnallisten liikelaitosten etuoikeutettu asema voitaisiin komission mukaan säilyttää vain, mikäli toiminta ei ole taloudellista ja se rajoittuu kunnan sisäisiin toimiin.

Työryhmä ehdottaa kuntalakiin pääsäännöksi, että kunnan on yhtiötettävä sellainen toiminta, jota se harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Laissa rajattaisiin eräitä tilanteita, joissa kunnan ei katsottaisi toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi laissa säädettäisiin joitakin poikkeuksia pääsääntönä olevaan yhtiöttämisvelvollisuuteen.

Kunnan toiminnan valvonta annettaisiin aluehallintovirastojen tehtäväksi. Lakiin tulisi kolmen vuoden siirtymäaika, jonka aikana lain voimaan tullessa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta olisi yhtiötettävä.

### 1 Pääsääntö kunnan toiminnan yhtiöttämisvelvollisuudesta

Kuntalain 2a §:n 1 momentissa työryhmä ehdottaa säädettäväksi, että kunnan olisi, hoitaessaan kuntalain 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, annettava tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöttämisvelvollisuus).

Pääsääntö on muuten kannatettava, mutta yhtiöttämisvelvollisuuden tulee tarkoittaa nimenomaan toiminnan yhtiöttämistä. Kunnan ei voida sallia harjoittavan toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla muun yhteisön tai säätiön muodossa, koska näihin organisaatiomuotoihin liittyy osittain samoja kilpailuneutraliteettiongelmiä kuin liikelaitoksiin.

Kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta on elinkeinotoimintaa. Yhdistystä taikka säätiötä ei ole niitä koskevan erityislainsäädännön mukaan tarkoitettu elinkeinotoiminnan harjoittamiseen.

Muussa kuin yhtiömuodossa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta on selkeästi kiellettyä jo työryhmän mietinnössä viitatus EU:n komission Suomen valtiolle Palmia-kantelun johdosta antaman alustavan näkemyksen valossa. Komissio pyytää kannanotossaan Suomen valtiota huolehtimaan siitä, että kilpailluilla markkinoilla toimivat kunnalliset liikelaitokset muutetaan tavanomaisiksi yrityksiksi. Esimerkiksi yhdistykset ja säätiöt eivät ole tavanomaisia yrityksiä.

## 2 Luettelo olosuhteista, joissa kunnan ei katsota toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla

Ehdotetussa kuntalain 2a §:n 2 momentissa luetellaan, missä tilanteissa kunnan ei ainakaan katsottaisi toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Luettelo ei olisi työryhmän ehdotuksen mukaan tyhjentävä.

Katsomme että luettelon tulee olla tyhjentävä, koska muutoin lainkohta tekee turhaksi koko ehdotetun sääntelyn keskeiset tavoitteet. Lain soveltajalle ei voi antaa vapauksia päättää, milloin se katsoo toimivansa kuntalaissa tarkoitettusti kilpailluilla markkinoilla.

Tärkeämpi luettelon luonnetta ja merkitystä koskeva muutostarve on se, että termi ”ainakaan” korvataan termillä ”pelkästään”. Lainkohdassa kuvattaisiin siis tilanteet, joiden aktualisoituminen ei vielä sellaisenaan tarkoittaisi kunnan toimivan kilpailluilla markkinoilla, ellei konkreettisen tapauksen olosuhteista muuta johdu.

Sääntelyn logiikkaa voidaan avata vaikkapa luettelon ensimmäisen kohdan avulla toteamalla, että kunnan ei katsota toimivan kilpailluilla markkinoilla pelkästään sen perusteella, että se tuottaa lain perusteella palveluja asukkailleen, ellei olosuhteista muuta johdu. Toiminnan lakisääteisyys ei toisaalta tarkoittaisi, että se oikeuttaisi kunnan toimimaan kilpailluilla markkinoilla ja vääristämään kilpailua rajoituksetta ilman yhtiöittämisvelvoitetta.

## 3 Luettelo tilanteista, joissa poiketaan pääsääntönä olevasta yhtiöittämisvelvollisuudesta

**Ehdotetun kuntalain 2b §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan** mukaan kunnan ei tarvitsisi yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaa toimintaa, mikäli toiminnan katsottaisiin olevan vähäistä. Kohtaa on muutettava niin, että kriteerinä ei ole toiminnan vähäisyys, vaan ”erittäin vähäinen vaikutus relevantteihin markkinoihin”.

Säännöksen toisen kohdan mukaan yhtiöittämisvelvoitetta ei olisi, mikäli kunta voisi lain perusteella tuottaa palveluja toiselle taholle, tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun. Esitämme että kohta poistetaan. Mikäli kunta haluaa hyödyntää lain suoman mahdollisuuden tuottaa palveluja toiselle taholle, tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun, se voi tehdä sen, kunhan se toimii kilpailuneutraalissa organisaatiomuodossa. Pääsäännön yhtiöittämisvelvollisuudesta tulee soveltua näihin tilanteisiin.

**Säännöksen kolmannen kohdan** mukaan yhtiöittämisvelvoitetta ei olisi tilanteessa, jossa kunta tuottaa tukipalveluja kuntalain 16 a §:ssä tarkoitettulle kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle. Kohta on hyväksyttävä vain sillä edellytyksellä, että myöskään kyseinen tytäryhteisö ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Yksityisten yritysten kanssa kilpaileva kunnan omistama yhtiö saisi itselleen kohtuutonta kilpailuetua, mikäli se voisi saada tukipalveluja kunnan liikelaitokselta, joka nauttii konkurssisuoja, poikkeavaa verokohtelua ja muita etuuksia yksityisiin nähden. Kyseessä olisi pääsäännöksi ehdotetun yhtiöittämisvelvoitteen suoranainen kiertäminen; kun kunnan liikelaitos ei jatkossa saisi itse hyödyntää kilpailuneutraaliteettia vaarantavia etuuksiaan toimimalla kilpailutilanteessa markkinoilla, se voisi etuusiensa turvin tarjota tytäryhteisölleen edullisia palveluja ja siirtää epäreilun kilpailuedun itseltä tytäryhteisölle.

Ongelma voidaan ratkaista täydentämällä kohtaa seuraavasti:

”kunta tuottaa tukipalveluja kuntalain 16 a §:ssä tarkoitettulle kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle, joka ei 2a §:n mukaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.”

**Säännöksen neljännen kohdan** mukaan yhtiöittämisvelvoitetta ei olisi tilanteessa, jossa kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle tai sidosyritykselle.

Käsillä on edellä kuvattu ongelma, mikäli lainkohdassa tarkoitettu sidosyksikkö toimii edes osittain kilpailutilanteessa markkinoilla. Lainkohdassa kuvattu ns. in house-sääntely määrittelee, milloin kunta voi ostaa tavaroita ja palveluja omistamaltaan yhtiöltä ilman kilpailuttamista. Nyt ehdotetut kuntalain muutokset puolestaan koskevat tilanteita, joissa kunta myy tavaroita ja palveluja. Hankintalain sidosyksikkösuhteen täyttyminen tai täyttymättä jääminen eivät ole millään tavalla relevantteja arvioitaessa sitä, millainen kunnan myyntitoiminta voidaan sallia ja millainen ei.

Tämäkin ongelma voidaan ratkaista täydentämällä kohtaa seuraavasti:

”kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle tai sidosyritykselle, joka ei 2a §:n mukaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.”

**Säännöksen viidennen kohdan** mukaan yhtiöittämisvelvoitetta ei olisi tilanteessa, jossa kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut.

Viittaamme edellä momentin kolmannen kohdan osalta lausuttuun. Kunnan konserninsisäisten palvelujen tuottaminen voidaan sallia, kunhan kunnan liikelaitosten nauttimat kilpailua vääristävät edut eivät tätä kautta ohjaudu sellaiselle kunnan yksikölle, joka toimii kilpailutilanteessa markkinoilla yksityisten yritysten kanssa.

Kilpailuneutraliteettiongelma voidaan ratkaista täsmentämällä kohtaa seuraavasti:

”kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille, jotka eivät 2a §:n mukaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut.”

Edellä käsitellyt yhtiöittämisvelvoitteeseen ehdotetut poikkeukset ovat aiemmin mainitun, EU:n komission Suomen valtiolle antaman alustavan näkemyksen vastaisia. Komission mukaan sekä lakisääteisiä takauksia että veroetuksia koskeva etuoikeutettu asema voitaisiin säilyttää vain sellaisten yksiköiden osalta, jotka ovat mukana kunnan sisäisissä toimissa eivätkä harjoita taloudellista toimintaa.

#### 4 Poikkeus yhtiöittämisvelvollisuudesta kunnan osallistuessa oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun

Ehdotetun kuntalain 2b §:n 2 momentin mukaan tehtävää ei hoidettaisi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos kunta osallistuu oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun.

Ehdotus on kestävä ja se tulee poistaa. Ehdotus on myös komission alustavan näkemyksen ja kehotusten vastainen. Jo hankintalainsäädäntö lähtee siitä, että ratkaisu omana työnä tekemisen ja hankinnan kilpailuttamisen välillä on tehtävä ennen tarjouskilpailuun ryhtymistä. Mikäli tarjouskilpailuun lähdetään, on tehty päätös hankinnan avaamisesta kilpailulle. Kunnan oma yksikkö on aloitetussa tarjouskilpailussa yksi tarjoaja muiden joukossa, ja hankintalainsäädännössä on omat määräyksensä siitä, miten kunnan oma yksikkö asetetaan samalle viivalle yksityisten yritysten kanssa. On selvää, että jo pelkkä kunnan oman yksikön mukana olo tarjouskilpailussa vaikuttaa siihen, mitkä yritykset jättävät tarjouksen, ja millä hinnalla ne tarjouksen jättävät.

#### 5 Kuntien toiminnan valvonta

Työryhmä ehdottaa kuntalain 8 §:ssä, että kuntien toiminnan valvonta annetaan aluehallintovirastoille.

Katsomme että kilpailuvirasto on tarkoituksenmukaisin vaihtoehto valvojaksi. Kilpailuvirastolla on parhaat edellytykset suoriutua korkeatasoista osaamista edellyttävästä valvontatehtävästä. Kysymys on EU:n kilpailuoikeuden keskeisen osa-alueen eli valtioneutukia koskevien säännösten valvonnasta. Aluehallintovirastolla ei ole riittäviä resursseja ja osaamista kuntalakiin ehdotettuihin muutoksiin liittyviin valvontatehtäviin. Kilpailuviraston valintaa puoltaa myös lain soveltamiskäytännön yhtenäisyys; mikäli valvontaa suorittaisi kuusi aluehallintovirastoa eri puolilla Suomea, ratkaisukäytäntö muodostuisi epäyhtenäiseksi.

Lisäresursseja ja lisäkoulutusta tarvitaan siitä riippumatta, mikä taho valvojaksi valitaan, joten resurssien vajavaisuus ei voi olla aluehallintovirastojen valintaa valvojaksi puoltava seikka.

## 6 Siirtymäajan pituus

Tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla hoitavalle kunnalle tai kuntayhtymälle annetaan ehdotetuissa siirtymäsäännöksissä kolmen vuoden siirtymäaika, jonka aikana niiden on joko yhtiötettävä toiminta tai luovuttava siitä.

Katsomme että kolmen vuoden siirtymäaika on täysin kohtuuton niille yksityisille yrityksille, jotka ovat jo pitkään joutuneet, ja joutuvat koko siirtymäajan sietämään laittomien valtiontukien turvin niiden kanssa kilpailevien kunnallisten liikelaitosten toimintaa. Kunnalliset liikelaitokset voivat jopa tarkoitushakuisesti kasvattaa ja vahvistaa itseään komission yhteisöainsäädännön vastaisiksi katsomien etuuksien turvin. Kuten mietinnössäkkin todetaan, yhtiöittämissä tultaneen näkemään vasta siirtymäkauden lopussa, sillä kunnalliset liikelaitokset haluavat hyödyntää nauttimiaan kilpailuetuja niin kauan kuin laki sen mahdollistaa.

Ehdotettu kolmen vuoden siirtymäaika on edellä mainitun komission alustavan näkemyksen vastainen. Komissio ei lausunnossaan anna Suomen valtiolle mahdollisuutta jatkaa rajoittamattoman takauksen ja veroetuuksien myöntämistä kilpailluilla markkinoilla toimiville kunnan yksiköille.

Ehdotettu siirtymäaika on täysin ylimitoitettu myös verrattuna komission taannoiseen, mietinnössäkkin mainittuun Suomen valtiolle kielteiseen päätökseen Tieliikelaitos-asiassa. Tuossa päätöksessä komissio antoi Suomen valtiolle vain noin kolme kuukautta aikaa kumota voimassa olevat yhteisöainsäädännön vastaiset tukitoimenpiteet, eli konkurssilainsäädännön ja tavanomaisen yhteisöverotuksen soveltumattomuuden valtion liikelaitoksiin. Kun kunnallisiin liikelaitoksiin soveltuvat täsmälleen samat tukitoimenpiteet, on loogista katsoa, että komission sallima siirtymäaika on niidenkin kohdalla enintään kolme kuukautta.

Työryhmän kuultavana olleista tahoista suuri osa katsoi, että mahdolliset liikelaitosten yhtiöittämiset voidaan viedä läpi varsin ripeästi. Ymmärtäen kunnallisen päätöksentekoprosessin vaatiman ajan ehdotamme että siirtymäkauden pituus on yksi vuosi.

## 7 Varainsiirtoverosta vapauttaminen kunnan omistamalle yhtiölle siirtyvän kiinteistön osalta

Hyväksymme työryhmän ehdottaman mahdollisuuden varainsiirtoverosta vapauttamiseen lainkohdassa esitetyillä edellytyksillä, lisättyinä seuraavilla ehdoilla.

Varainsiirtovero tulee myöhemmin määrätä maksettavaksi, mikäli

- 1) enemmän kuin puolet kiinteistön vastaanottavan yhtiön osakkeista siirtyy muulle kuin yhtiön omistavalle kunnalle ennen kuin kymmenen vuotta on kulunut kiinteistön luovutuksesta tai
- 2) kiinteistön vastaanottanut yhtiö luovuttaa kiinteistön edelleen ennen kuin kymmenen vuotta on kulunut edellisestä kiinteistön luovutuksesta.

Näiden rajausten tarkoituksena on estää varainsiirtoverosta vapauttamisesta johtuvan edun siirtyminen muulle kuin kiinteistön luovuttaneelle kunnalle. Muutoin tilanne olisi omiaan johtamaan kilpailuneutraaliteettiongelmiin, koska kiinteistö saattaisi olla siirtynyt useammankin kerran ilman varainsiirtoverovelvollisuutta. Yksityisten yritysten kohdalla varainsiirtovero on välttämättä tullut maksetuksi ainakin yhden kerran.

Helsingissä 28. päivänä toukokuuta 2010

Jukka Lehtonen  
Asiantuntija  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Janne Pesonen  
Elinkeinoasioiden päällikkö  
Suomen Yrittäjät ry

## ”Kunnat ja kilpailuneutraliteetti” työryhmän esitys kuntalain muuttamiseksi

Valtiovarainministeriö asetti 24.11.2009 kunnat ja kilpailuneutraliteetti-hankkeen kartoittamaan tarpeellisia lainsäädäntömuutoksia, joilla turvataan kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntien toimissa markkinoilla. Työryhmän toimikaudeksi määrättiin 24.11.2009-31.5.2010. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotukset kuntalain ja tarvittaessa muun lainsäädännön muuttamiseksi ns. Destia-tapauksen sekä JULKI-työryhmän linjauksien pohjalta.

Komissio teki vuonna 2007 osittain kielteisen päätöksen Tieliikelaitoksen (nyk Destia Oy) saamasta valtiontuesta. Komissio piti kiellettyinä valtiontukena liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua (konkurssilainsäädännön ja tavanomaisen yhteisöveron soveltumattomuus). Talouspoliittisen ministerivaliokunnan tekemän linjauksen mukaisesti valtiovarainministeriön vetämässä valtion liikelaitostyöryhmässä kartoitettiin vuoden 2009 loppuun mennessä valtion liikelaitosmallin soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Työryhmä päätyi siihen, ettei valtion nykyisten periaatteiden mukaista liikelaitosmallia voida liiketoiminnan harjoittamisen osalta kehittää yhteismarkkinoille soveltuvaksi toimintamuodoksi, vaan valtion liiketoimintaa tulisi harjoittaa pääsääntöisesti osakeyhtiömuodossa. Valtion liikelaitoksia koskevaa lainsäädännön muuttamista koskeva hallituksen esitys (63/2010vp) on annettu eduskunnalle toukokuussa 2010.

Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia käsitelleen JULKI-työryhmän työ valmistui huhtikuussa 2009. Työryhmä katsoi, että keskeinen lainsäädännöstä johtuva rakenteellinen ongelma koskee sekä valtion että kuntien liikelaitosmallien sääntelyä. Työryhmän näkemyksen mukaan nykyinen liikelaitosmalli ei sovellu elinkeinotoiminnan harjoittamiseen kilpailuilla markkinoilla. Kilpailutilanteen selkeyttäminen edellytti työryhmän ehdotusten mukaan muun muassa kuntalain ja valtion liikelaitoksia koskevan lainsäädännön muuttamista.

### Kunnan osallistuminen avoimeen tarjouskilpailuun

Työryhmän esityksessä kuntalain muuttamiseksi 2 b §:ssä on esitetty, että yhtiöittämisvelvollisuutta ei olisi, jos kunta lain perusteella voi tuottaa nimenomaisesti palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun (2 b §:n 1 momentin 2 -kohta) ja että tehtävää ei hoidettaisi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos kunta osallistuu oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun (2 b §:n 2 momentti). Avoimeen tarjouskilpailuun osallistuminen on kilpailuilla markkinoilla toimimista riippumatta siitä, mikä taho kilpailutuksen järjestää ja järjestetäänkö tarjouskilpailu oman kunnan vai ulkopuolisen kunnan toimesta tai alueella. Tällöin ollaan selvästi kilpailutilanteessa myös muiden tarjoajien kanssa. Ehdotetut poikkeussäännökset yhtiöittämisvelvollisuuteen ovat kunnan konkurssisuojan ja poikkeavan verokohtelun vuoksi kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisia. Työ- ja elinkeinoministeriö on kiinnittänyt ao asiaan huomiota myös valtion liikelaitoksia koskevan lain muuttamisen yhteydessä.

### Kunnan tukipalveluiden tuottaminen sekä kiinteistöjen ja tilojen vuokraaminen kuntaorganisaation kuuluvalla tytäryhteisölle

Työryhmän esityksessä kuntalain muuttamiseksi 2 b §:n 1 momentin 3 -kohdan mukaan yhtiöittämisvelvoitetta ei olisi tilanteessa, jossa kunta tuottaa tukipalveluja kuntalain 16 a §:ssä tarkoitettulle kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle. Tällaisessa tilanteessa kilpailuneutraliteetin turvaaminen edellyttää myös sen tarkastelua, toimiiko ao kunnan omistama yhtiö kilpailuilla markkinoilla. Jos toimii, on varmistettava ettei po. tytäryhteisö saa kilpailuetua kunnan liikelaitoksen sille tuottamista palveluista. Sama problematiikka ja kilpailuneutraliteettiongelma sisältyy 2 b §:n 1 momentin 5 -kohtaan, jossa esitetään poikkeuksesta yhtiöittämisvelvollisuuteen, jos kunta vuokraa kiinteistöjä ja tiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin (09) 160 01  
Telefaksi (09) 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

33/2010  
Valtiovarainministeriön julkaisu  
Toukokuu 2010

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-251-098-3 (pdf)

**VM:N  
JULKAISUSARJAN  
TEEMAT:**

Budjetti  
Hallinnon kehittäminen  
Kunnat  
Ohjaus ja tilivelvollisuus  
Rahoitusmarkkinat  
Taloudelliset ja  
talouspoliittiset  
katsaukset  
Valtion työmarkkinalaitos  
Verotus