



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 268/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

KUNNAN OMISTAJAOHJAUSSÄÄNTELY VOI VAARANTAA KILPAILUNEUTRALITEETIN

Kunnan omistajaohjauksella ei pidä ohjata kunnan omistamien tai sen määräysvallassa olevien yhtiöiden palvelunhankintaa. FK:n näkemyksen mukaan finanssialan palveluhankinnat tulisi tehdä avoimesti ja syrjimättömästi ja kuntalain tulisi edistää tasapuolisia kilpailuolosuhteita. FK kiinnittää huomiota erityisesti vakuutus- ja rahotuspalveluiden hankintaan liittyviin kilpailuneutraliteettiongelmiin. FK esittää, että hallintovaliokunnan mietinnössä otettaisiin kantaa omistajaohjauksen reunaehtoihin. FK lisäksi yhtyy EK:n esittämiin kilpailuneutraliteettia koskeviin näkökohtiin.

1 Omistajaohjaus

Hallituksen esityksessä ei ole asetettu riittävästi reunaehtoja kunnan omistajaohjaukselle (46-47 §). Lain perusteluista ilmenee, että omistajaohjauksessa tulisi huomioida lähinnä osakeyhtiölain asettamat vaatimukset. **FK huomauttaa, että omistajaohjauksessa tulisi huomioida myös muu velvoittava sääntely, kuten kilpailulainsäädäntö ja hankintalain asettavat vaatimukset.** Hallintovaliokunnan mietinnössä olisikin perusteltua täsmentää selvyyden vuoksi, että omistajaohjauksen keinoin, sopimus- tai muilla järjestelyillä ei voida sivuuttaa toimintaan sovellettavaa velvoittavaa lainsäädäntöä. Käytännössä omistajaohjauksella ei esimerkiksi pitäisi ohjata nimetyn palveluntarjoajan valintaan ja käyttöön. Käytännön ongelmia on esiintynyt esimerkiksi työeläkevakuuttamisessa.

FK myös kannattaa myös EK:n ehdotusta siitä, että kuntien yleistä toimialaa rajoittavat periaatteet olisi kirjattava suoraan ehdotettuun lain 7 §:ään (kunnan tehtävät). Siinä tulisi selvyyden vuoksi säätää lisäksi ainakin kiellosta ryhtyä kilpailua vääristävään tehtävään tai toimintaan.

2 Kunnan omistajaohjaus voi edistää perusteettomasti työeläkealan kilpailuneutraliteettiongelmia

FK on tuonut esille aikaisemmin [HE 32/2013 vp](#) käsittelyn yhteydessä Kuntien eläkevakuutuksen (Kevan) ja yksityisten työeläkevakuutusyhtiöiden välisen kilpailuneutraliteettiongelman. FK:n näkemyksen mukaan kuntaissa korostetaan perusteettomasti Kuntien eläkevakuutuksen (Kevan) asemaa eläketurvan järjestäjänä, mikä on merkittävä ongelma kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta.

FK toteaa, että yhtiöittämisen seurauksena uusi (kunnallinen) yhtiö voi järjestää työeläketurvansa joko liittymällä Kevan jäsenyhtiöiksi tai ottamalla työeläkevakuutuksen yksityisestä työeläkevakuutusyhtiöstä. **Kunnallisille osakeyhtiöille mahdollisuus vakuuttaa työntekijänsä Kevan kautta on näin ollen vain vaihtoehto, ei ainoa mahdollisuus eläketurvan toteuttamiseen.** Käytännössä kuitenkin uudet osakeyhtiöt liittyvät Kevan jäsenyhteisöiksi. Tähän vaikuttaa merkittävästi kuntien omistajaohjaus, joka ohjaa uusia osakeyhtiöitä liittymään Kevan jäseneksi. Tilanteeseen tulisi puuttua ainakin kahdella seuraavassa mainittavalla tavalla:



1) HE:ssä 268/2014 tulisi ottaa tarkemmin kantaa omistajaohjauksen reunaehtoihin

FK ei katso perustelluksi nykykäytäntöä, jossa kunnat omistajaohjauksen turvin velvoittavat kuntaomisteisia osakeyhtiöitä liittymään Kevan jäseneksi. Kunnan ei pitäisi ohjata osakeyhtiöitä lakisääteiseen eläkevakuuttamiseen liittyvissä kysymyksissä. Tämä suosii perusteetomasti Kevaa ja vääristää kilpailua. FK:n näkemyksen mukaan eläkevalinnat tulisi tehdä avoimesti ja syrjimättömästi. Vastaavien käytännön ongelmien välttämiseksi kuntalaissa tulisi todeta, että kunnat eivät voi omistajaohjauksessa tai muutoin sivuuttaa hankinta- ja kilpailulain velvoitteita. Erityisesti omistajaohjauksessa tulisi huomioida kilpailulain [4 a luvun](#) säännökset, joiden tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailunedellytykset eli kilpailun neutraalisuus julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

2) Ahtelan selvityksen jatkotoimenpiteet tulisi käynnistää välittömästi

Kun Keva ja yksityiset työeläkevakuutusyhtiöt kilpailevat markkinoilla samoista asiakkaista, kilpailuolosuhteiden tulisi olla mahdollisimman tasapuoliset.

Valtiovarainministeriö on julkistanut elokuussa 2014 Jukka Ahtelalla teettämänsä [selvityksen kuntaeläkkeiden rahoituksesta](#). Ahtela esitti selvityksessään kilpailuoikeudellisten ongelmien selvittämistä, rajapintaongelmien pelisääntöjen tarkastelua, eläkemenoperusteisen maksun rakenteen käsittelyä sekä kunnallisen eläkejärjestelmän hallinnoinnin uudistamista. Lisäksi toisena kokonaisuutena Ahtela esitti selvitystä mahdollisuudesta muuttaa Keva työeläkeyhtiöksi. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat sopineet osana vuoden 2017 työeläkeuudistusta, että Ahtelan toteamat jatkoselvitystarpeet toteutetaan kolmikantaisesti. FK kannattaa selvitysten tekemistä ja toivoo, että eduskunta kiirehtii tämän jatkotyön toteuttamista.

3 Kunnan myöntämien luottojen, takausten ja muiden vakuuksien rajoittaminen (129 §)

1) Rajoituksilla voi olla negatiivisia vaikutuksia rahoituksen saatavuuteen

Kunnan takausmahdollisuuksien rajaaminen lähtökohtaisesti vain kuntakonserniin kuuluviin tai kunnan määräamisvallassa oleviin yhteisöihin olisi yleisesti ottaen pankeille epäedullinen muutos. Mikäli kunta ei voisi pääsääntöisesti myöntää takauksia ulkopuolisille yrityksille, rahoituksen saatavuus vaikeutuisi, koska takauksella turvaavana vakuutena on keskeinen asema. Finnvera Oy:n harjoittama takaus- ja rahoitustoiminta ei puolestaan kaikissa tilanteissa auttaisi ulkopuolisia yrityksiä EU:n valtiontukisäännösten vuoksi.

Kunnan myöntämän takauksen hyväksyttävyyden on rajattu lähinnä julkisoikeudellisiin yhtiöihin. Pykälässä ehdotetut rajoitukset koskevat myös kunnan omaa lainanantoa. On pidettävä mielessä, että jos ulkopuolista takauksella turvattua rahoitusta ei ole säännöksen vuoksi käytettävissä, tarvittava taloudellinen panos on toteutettava pääomasijoituksena. Tämä ei välttämättä pienennä kunnan riskipositiota tai edistä taloudellisten resurssien tehokasta käyttöä.

2) Rajoituksilla ei tulisi olla takautuvia vaikutuksia suhteessa luotonmyöntäjiin
Ehdotetulla 129 §:llä ei tulisi olla takautuvia vaikutuksia. Kunnat ovat antaneet takauksia hinnoittelusyistä määräajoin uusittaviin luottosopimuksiin, joihin ei kuitenkaan enää myönnetä lisäluottoa. Käytännössä kyse on luotosta, joissa luoton hinta sovittu määräajaksi, esimerkiksi viideksi vuodeksi, minkä jälkeen luotolle neuvotellaan sopimusehtojen mu-



kaisesti uusi hinta. Koska sopimusehdot (hinta) muuttuvat, edellytetään uusi takaus tai takaaajan suostumus sopimusehtojen muutokselle. Sekä uusi takaus että kunnan suostumus sopimusehtojen muuttaminen edellyttävät kunnan päätöstä. Jos takausta ei voitaisi enää myöntää pykälässä ehdotettujen rajoitusten vuoksi, takauksen puuttuminen aiheuttaisi luoton epäämisen ja pahimmassa tapauksissa yrityksen likviditeettikonkurssin.

3) Takauspäätöksen sitovuuden edellytysten suhteessa luotonmyöntäjään tulisi olla mahdollisimman selkeitä

EU:n takaustiedonannon (2008/C 155/02) 2.3.2 kohdan mukaan kysymys siitä, vaikuttaako tuen sääntöjenvastaisuus valtion ja kolmannen väliseen oikeussuhteeseen, on tutkittava kansallisen oikeuden perusteella. Kansallisen tuomioistuimen on ehkä tutkittava, estääkö kansallinen oikeus takaussopimusten noudattamisen.

Takaus on luottosopimukseen nähden liitännäinen sitoumus, ja siis turvaavana vakuutena keskeinen rahoituksen myöntämisen ja luotonmyöntäjän luottoriskin hallinnan kannalta. Takaus on vaikeasti peruutettavissa, kun rahoitusjärjestely on pantu täytäntöön. Oikeuskäytäntöä, josta ilmensi selkeästi takauksen sitovuus suhteessa kolmantena olevaan luotonmyöntäjään, ei tiettävästi ole olemassa, vaikkakin takauspäätöksiä on arvioitu oikeudellisesti valtioneuvoston näkökulmasta useampaan otteeseen. Vaikka luotonmyöntäjällä onkin mahdollisuus varautua sopimusehdoin takauspäätöksen mahdollisen lainvastaisuuden ja kumoamisen vaikutuksiin, luotonmyöntäjän oikeudellisen aseman selkiyttäminen laissa olisi ensiarvoisen tärkeää. Paitsi luotonmyöntäjän myös luotonsaajan intressissä on saada mahdollisimman nopeasti varmuus takauspäätöksen pätevydestä ja sitovuudesta. Luotonmyöntäjän on varsin vaikea lähteä arvioimaan luottopäätöstä tehdessään takauspäätöksen lainmukaisuutta. **Vähimmäisvaatimuksena tulisi olla, että luotonmyöntäjän tulisi pääsääntöisesti voida luottaa takauspäätöksen pätevyyteen päätöksen tultua lainvoimaiseksi.**

Takauksen tulisi sitoa kuntaa myös, kun takauksen edunsaaja on ollut perustellussa vilpittömässä mielessä lain edellytysten täyttymisestä takausta annettaessa. Koska ehdotettu 129 § 1 momentti on erittäin tulkinnanvarainen, **riskiä takauksen sitomattomuudesta kelpoisuuden puuttumisen vuoksi ei tulisi jättää luotonmyöntäjän kannettavaksi.** Mikäli luotonantaja joutuu kantamaan takauksesta sitomattomuudesta tai pätemättömyydestä johtuvat riskit, sillä voi olla myös kunnalle negatiivisia vaikutuksia rahoituksen saatavuuden ja hinnan osalta.

4) Selkeä siirtymäsäännös puuttuu

Laissa tulisi olla 129 §:ää koskeva selkeä ja nimenomainen siirtymäsäännös siitä, mikä vaikutus pykälällä on sen voimaantullessa aikaisemman lain mukaisesti myönnettyihin takausvastuisiin.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Lea Mäntyniemi