

Kunnat ja kilpailu

29.6.2010

**Bo-Erik Ekström
Mika Pohjonen
Ilkka Haavisto**

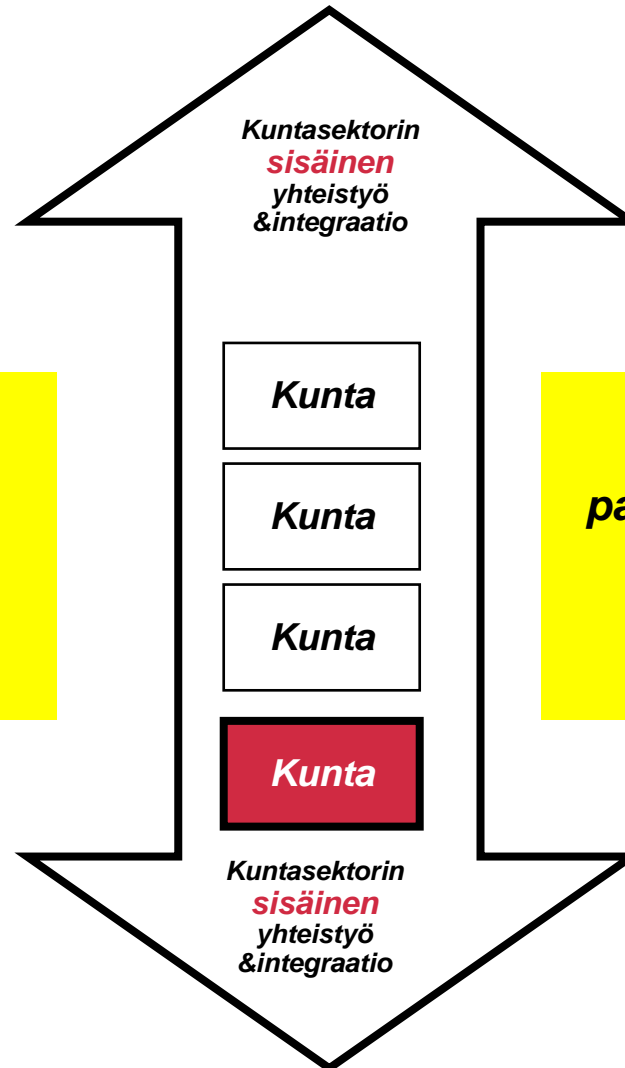
Hallitusohjelma

- Palvelujen turvaaminen **edellyttää** vahvaa taloudellista perustaa sekä uusia palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja.
 - => Hallitus **edistää** julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palvelutuotannossa
- Hallitus **varmistaa** kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset

Kunta- ja palvelurakennemuutostuksen **punainen lanka** on ollut suurempien yksiköiden muodostaminen ja kuntasektorin sisäisen yhteistyön lisääminen

Kysyimme tarkalleen kolme vuotta sitten:

*Tuleeko yhteistyö **todella** johtamaan kuntien toiminnan tehostumiseen tuottavuuden nousuun ?*



.. jatkoimme toteamalla:

*Kuntien ja kaupunkien palvelutuotannon laajentaminen yli kuntarajojen voi olla **EU-oikeuden** vastaista*

Kuntasektorin kustannusmassa oli vuonna 2008 jo lähes 34 mrd eur

– tästä summasta puuttuvat vielä sektorin tytäryhtiöt (n 1 500 kpl)

Kuntasektori yhteensä		Kunnat		K-yhtymät	Sisäinen	Kuntasektori	
Tuloslaskelma		2008	2008	2008		2008	
	Henkilöstö (lkm)	329 346	123 668			453 014	
	Palkat ja palkkiot	9 859 474	4 300 263			14 159 737	
	Eläkekulut	0	0			0	
	Muut hlö sivukulut	3 247 457	1 191 422			4 438 879	
	Henkilöstökulut yhteensä	13 106 931	5 491 685			18 598 616	55,35 %
	Palvelujen ostot	11 531 646	1 958 603		6 932 755	6 557 494	19,52 %
	Aineet,tarvikkeet ja tavarat	2 291 306	1 369 697			3 661 003	10,90 %
	Avustukset	1 850 767	56 668			1 907 435	5,68 %
	Vuokrakulut	0	0			0	
	Muut toimintakulut	678 454	271 370			949 824	2,83 %
	Toiminnan kulut	29 459 104	9 148 023			31 674 372	94,27 %
	Toiminnan netto marginaali	2 279 486	509 338			2 788 824	
	Poistot	1 563 792	361 927			1 925 719	5,73 %
	Kustannusmassa	31 022 896	9 509 950			33 600 091	100,00 %

PARAS-hanke ei riitä nostamaan kuntataloutta sen ahdingosta...

... sektorin kustannusmassa nousi vuonna 2008 2,5 mrd eur (+ 7,9 %) edellisestä vuodesta

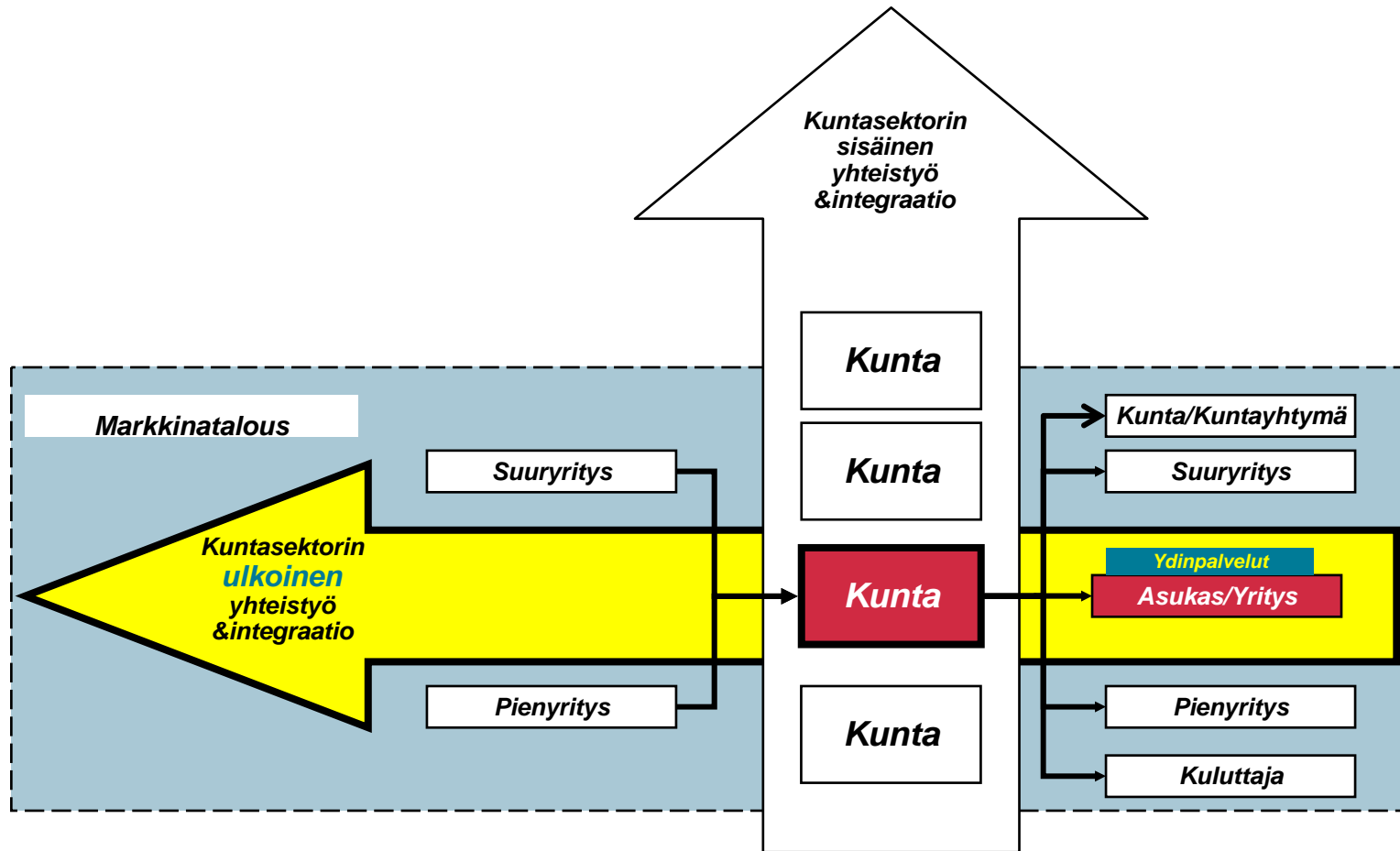
Kuntasektori yhteensä Tuloslaskelma	Kunnat	K-yhtymät	Sisäinen	Kuntasektori	
	2008/2007	2008/2007		2008/2007	
Henkilöstökulut yhteensä	704 636	344 653		1 049 289	42,87 %
Palvelujen ostot	1 183 599	255 455	665 353	773 701	31,61 %
Aineet,tarvikkeet ja tavarat	264 289	92 626		356 915	14,58 %
Avustukset	71 680	12 589		84 269	3,44 %
Vuokrakulut	0	0		0	
Muut toimintakulut	58 692	25 977		84 669	3,46 %
Toiminnan kulut	2 282 896	731 300		2 348 843	95,96 %
Poistot	74 571	24 428		98 999	4,04 %
Kustannusmassa	2 357 467	755 728		2 447 842	100,00 %

Kuntien on pystyttävä hillitsemään menoja kasvu, sillä muutoin sektori vetää koko taloutemme ja hyvinvointimme kaltevalle pinnalle...

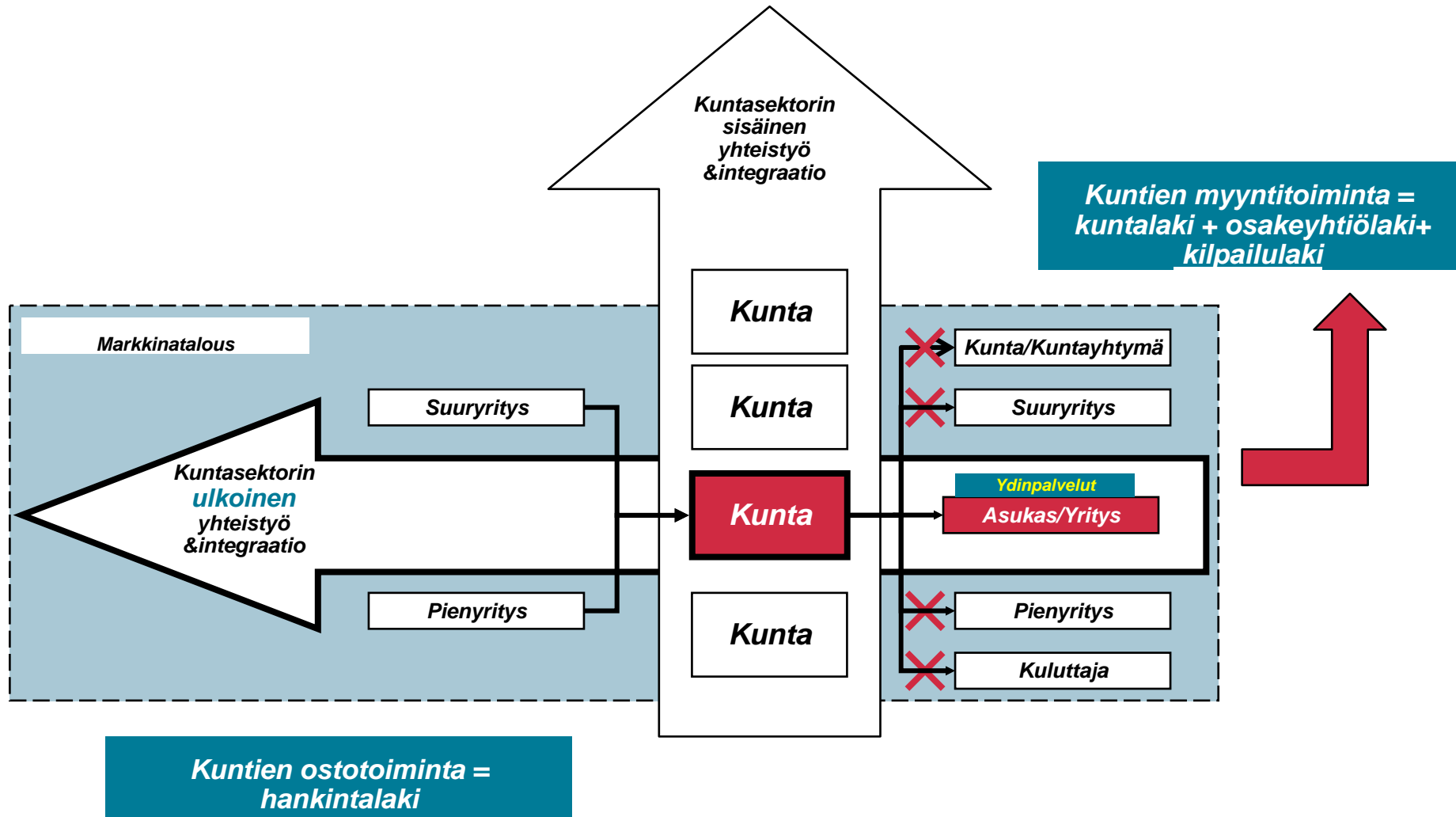
...kuntiin meni jo vuonna 2008 3/4 valtion (-kin) tuloverokertymästä

2008	Valtiolle jäävä osuus	Siiretty kuntasektorille			Verolajit yhteensä
		Puuttuva osuus	Korvamerkitty osuus		
Ansiotuloverot	0	6 221 503	0	6 221 503	6 221 503
Pääomaverot	0	1 869 389	0	1 869 389	1 869 389
Yhteisöverot	3 602 115	960 557	914 488	1 875 045	5 477 160
Yhteensä	3 602 115	9 051 449	914 488	9 965 937	13 568 052
	26,55 %			73,45 %	100,00 %

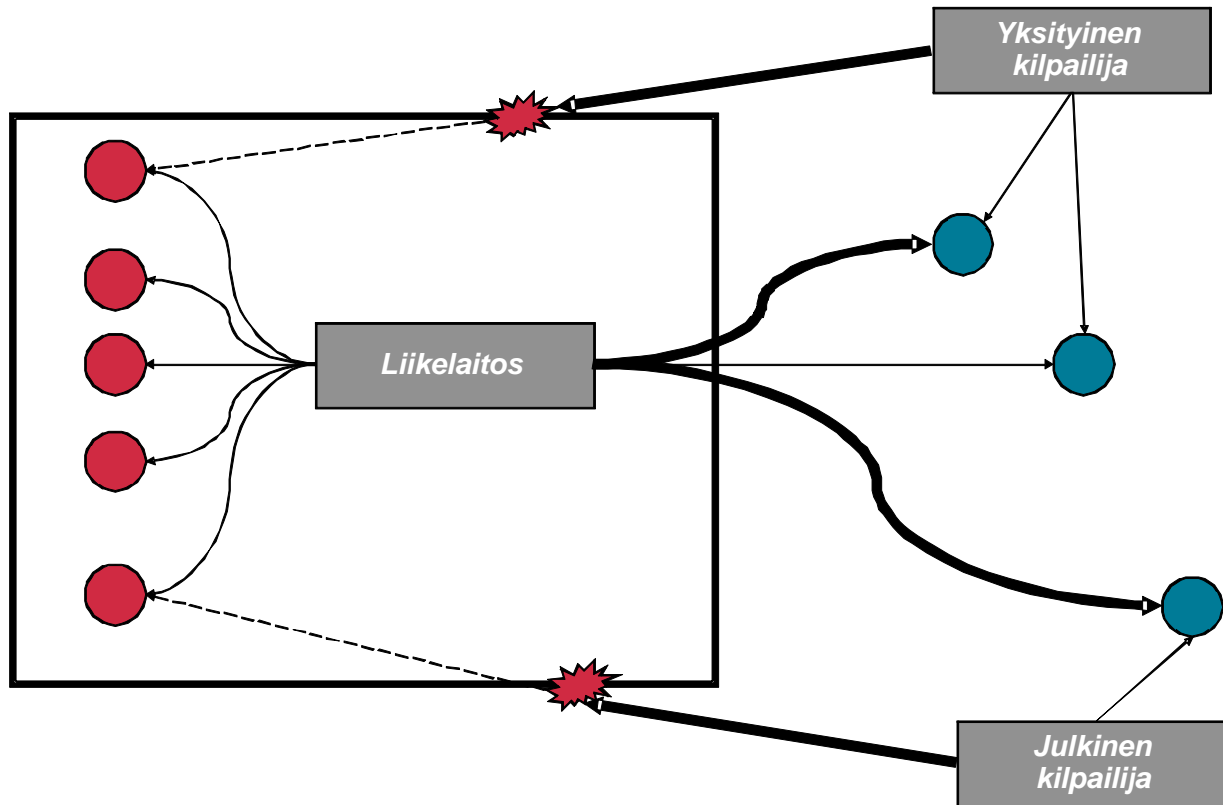
Kuntien on aika ottaa palvelumarkkinat avukseen



Toimivan palvelumarkkinan rakentaminen ja kehittyminen edellyttää kuitenkin yhteneviä ja reiluja pelisääntöjä



Liikelaitosmallin käyttö edustaa ongelman ydintä



Vastuu kilpailuneutraliteetin toteutumisesta on valtiolla

- **Kilpailuneutraliteetilla tavoitellaan palvelumarkkinoiden kehittämistä ja sitä kautta kuntatalouden ja hyvinvoinnin turvaamista**
- **Kilpailuneutraliteetilla on kaikin tavoin (talous, kilpailu, yhdenvertaisuus) erittäin vahva legitimitetti...**
- **...ja hallitus on luvannut hoitaa asian kuntoon**
- **Käytännössä asian eteneminen on ollut hyvin tahmeaa ja samalla mm. liikelaitostoiminta on vain jatkanut kasvuaan**
- **Vastuu on valtiolla, sillä kunnat ovat osapuolia markkinoilla ja niiden henkilöstöriippuvuus on perinteisesti suuri**
- **JULKI-ryhmä (2007-2009) otti asian käsittelyyn, mutta ei tehnyt konkreettisia esityksiä...**
- **...valtio menetti otteensa ja keskustelua on vetänyt EU:n komissio (Destia, Palmia), ojentaen Suomea**
- **Kilpailuneutraliteettia on Suomessa lähestytty väärällä jalalla: On haluttu turvata kuntien mahdollisuus harjoittaa liiketoimintaa "jäykkien" EU:n valtioneuvoston sääntöjen puitteissa**
- **Sama ajatusmaailma leimaa myös nyt tehtyä VM:n lakiesitystä, joka toisi yhtiöittämisvelvollisuuden, mutta lukuisin poikkeuksin ja pitkällä siirtymäajoilla**

Yhtiöittäminen avaa myös kunnille loistavan tilaisuuden vähentää velkaantuneisuuttaan – $\frac{1}{2}$ analysoiduista kaupungeista olisi velattomia

2008 (keur)	Kaupungin korolliset velat	Kaupungin LL sis. velat	Kaupungin korolliset velat (LL yhtiö. jälkeen)	Yhtiötetty LL omavariasuu
Helsinki	658 825	444 921	0	70,8 %
Espoo	114 238	64 753	0	49,8 %
Vantaa	600 706	75 050	511 835	50,0 %
Turku	336 022	116 469	0	61,5 %
Tampere	196 384	1 513	0	69,3 %
Oulu	107 221	204 559	0	86,1 %
Lahti	259 629	170 150	166 925	50,0 %
Kuopio	136 495	7 011	97 609	50,0 %
Jyväskylä	182 872	1 565	74 643	50,0 %
Pori	139 790	0	79 235	50,0 %
Lappeenranta	130 764	0	130 315	50,0 %
Joensuu	62 336	22 393	0	48,4 %
Yhteensä	2 925 282	1 108 384	1 060 562	

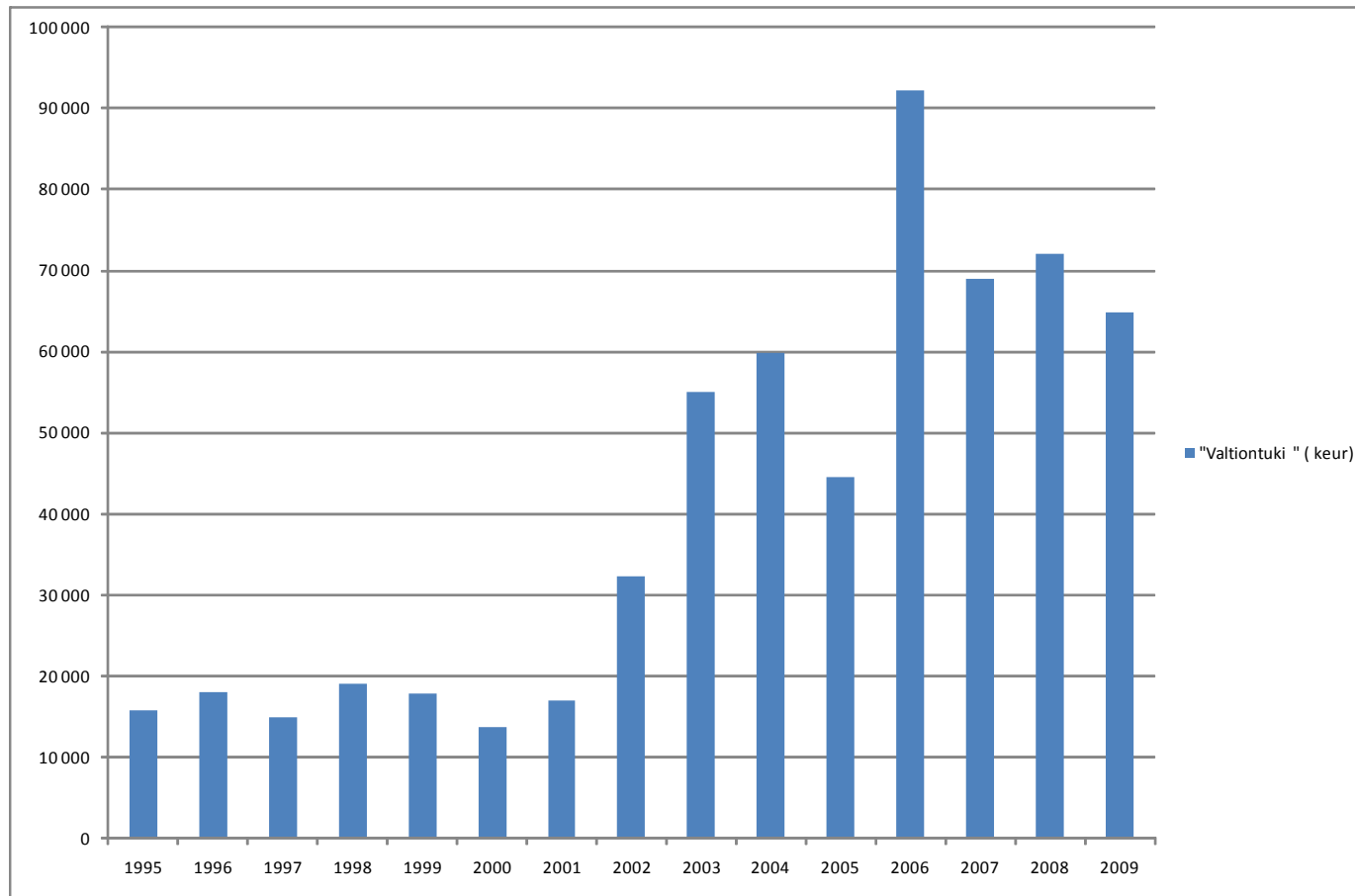
Korot vähennyskelpoisia

Yhtiöittämisessä emo realisoi kertyneitä arvonnousuja ja pystyy maksamaan omia velkojaan takaisin

Koska LL kirjanpitoarvot ovat alhaisia, tekee emo myyntivoittoja

=> Velat voidaan siirtää tyttäriin

Helsingin Energialle, suomen suurimmalle kunnalliselle liikelaitokselle, pelkkä tuloverovapaus on merkinnyt sen toiminta-aikana noin 600 miljoonan euron **laskennallista** valtiontukea



***Helsingin Energian saama vuosittainen laskennallinen valtiontuki
1995-2009***

Suomen menettelyn tausta

- **Komissio kolkutti ovella**

- Komission kirje 22.2.2006 Suomen valtiolle:

- Komissio päättelee, että konkurssilainsäädännön soveltumattomuus Tieliikelaitokseen ja verolainsäädännön suotuisampi soveltaminen ovat valtiontukea

- **Suomi polki kaasua**

- Hallituksen esitys eduskunnalle 17.11.2006 kuntalain muuttamiseksi mm. kunnallisten liikelaitosten osalta

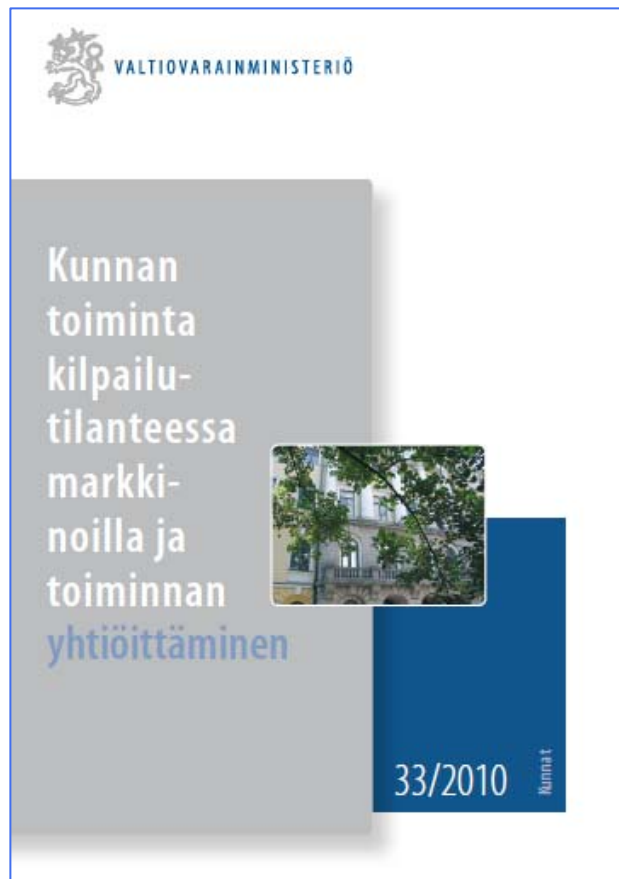
- Kunta voi perustaa liikelaitoksen liiketoimintaa varten
 - Liiketoiminnan tunnuspirteenä olisi, että ulkoinen suoritemyynti muille kuin kunnan tai kuntayhtymän omille tehtäväyksiköille olisi merkittävää
 - Liiketoiminnan tunnuspirteenä olisi markkinaehtoisuus

- **Komissio astui sisään**

- Komission päätös 11.12.2007 Tieliikelaitos/Destia

- Tavanomaisia yhteisöverosäätöjä ja konkurssilainsäädäntöä koskevien poikkeusten jatkaminen ei sovellu yhteismarkkinoille
 - Tieliikelaitos/Destia on yhtiötettävä 1.3.2008 mennessä

Työryhmä esittää kuntalakia muutettavaksi siten...



- ...että **pääsääntöisesti** kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi antaa tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai sätiön hoidettavaksi

Yhtiöittämisvelvollisuudella tulisi olemaan merkittävä vaikutus myös kuntayhtymiin – *onko tätä pohdittu missään?*

2008 (keur)	Osto	Osto	Yhteensä	
	Kunnat	Kuntayhtymät		
<i>Myynti</i>				
Kunnat	304 334	52 067	356 401	
Kuntayhtymät	6 265 998	310 356	6 576 354	
Kuntasektorin sisäinen palvelukauppa	6 570 332	362 423	6 932 755	51,32 % Osuus kuntasektc palveluostc
Kuntasektorin ulkoiset palveluostot	4 961 314	1 596 180	6 576 354	
Kuntasektorin palveluostot yhteensä	11 531 646	1 958 603	13 509 109	

Kunnille tulee yhtiöittämisvelvollisuus, mutta...

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

- 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 tarkoitetulle kuntakonserniin kuuluvalle 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 tarkoitetulle 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 aikuiskoulutuspalveluja;*
- 7 *Kunta tuottaa palveluja kunnan tai kuntalain 16 a §:ssä tarkoitetun kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai*
- 8 *Toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloihin koskevaan varautumisvelvollisuuteen.*
- 9 *Tehtävää ei hoideta kilpailutilanteessa markkinoilla, jos kunta osallistuu oman kunnan järjestämään tarjouskilpailuun.*
- 10 *Toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai*

EK:n näkemys	TEM :in näkemys	EVA:n näkemys
EI	OK	EI
EI	EI	EI
EI	EI	EI
EI	OK	EI
EI	EI	EI
OK	OK	OK
OK	OK	OK
OK	OK	OK
EI	EI	EI
OK	OK	EI

Ketunhätä kainalossa ?

- **2 b § *Yhtiöttämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset* :**
 - => **2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun**

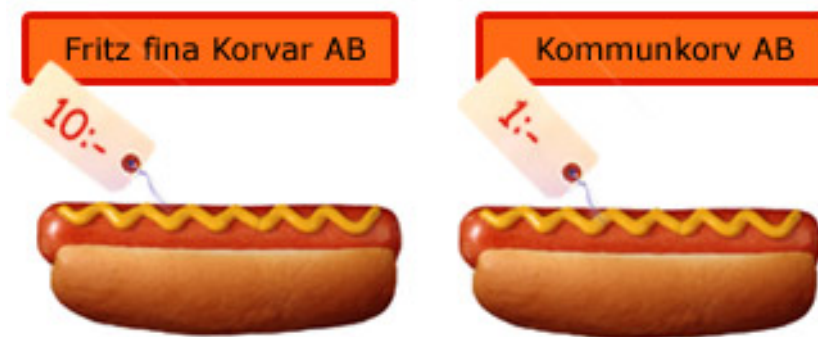
- **... erityislakeja on tarkistettava ja katsottava, aiheuttaako yhtiöttämisvelvollisuus tarvetta erityislakien muuttamiseen (VM:n raportin perustelut 3 vuoden siirtymäajalle)**

Siirtymäaika vuoden 2013 loppuun on liian pitkä

- Suomi on ollut EU:n jäsen vuodesta 1995. EU-säännösten vastainen toiminta jatkuisi 19 vuotta.
- Komissio antoi joulukuussa 2007 Destia-päätöksen, jossa todettiin, että taloudellista toimintaa harjoittavan liikelaitoksen konkurssisuoja on aina todettu lainvastaiseksi. EU-säännösten vastainen toiminta ehtisi jatkua tästäkin yli 6 vuotta.
- Komissio katsoi Destia-päätöksessään noin 2,5 kuukauden määräajan kohtuulliseksi ottaen huomioon oikeudellisten seikkojen monimutkaisuus.
- Liikelaitosten ongelma on ollut tiedossa jo vuosien ajan.
- TEM:n työryhmä aloitti 10/2007 ja VM:n työryhmä päätti 5/2010.
- Lainmuutosten voimaantulo tapahtunee vasta vuoden 2011 alussa.

Mikäli kuntalain muutokset tulevat voimaan vuoden 2011 alussa, markkinoilla toimivat kunnalliset liikelaitokset tulee yhtiöittää tai niiden toiminta suunnata ainoastaan kunnan omien palveluiden tuottamiseen 30.6.2011 mennessä.

” Kommuner ska inte konkurrera med företag ” , sanoo Ruotsin EK kotisivuillaan



När kommuner träder över gränsen och börjar göra det lokala företag kan utföra, snedvrids konkurrensen. Ännu värre blir det ifall kommunerna dessutom subventionerar verksamheten med skattepengar.

Ruotsin kokemuksista olisi syytä ottaa mallia

- Ruotsissa elinkeinoelämä toi jo 1990-luvun alussa esiin ongelmatilanteita, joissa julkinen taho harjoitti elinkeinotoimintaa kilpailutilanteessa yksityisten tahojen kanssa
- Vuonna 1994 Ruotsin silloinen hallitus nimitti selvitysmiehen, jonka tehtävänä oli sekä kartoittaa kilpailuneutraliteetti-ongelmien laajuutta ja niiden syntytilanteita
 - => **Suomessa** vastaava prosessi aloitettiin vasta syksyllä 2007 - 15 vuotta Ruotsia jäljessä.
- Ruotsissa silloinen selvitysmies totesi loppuraportissaan, että perinteinen tehtäväjako julkisen ja yksityisen sektorin välillä oli muuttunut samalla kun julkisen sektorin toiminta oli muuttumassa markkinaehtoisemmaksi
 - => **Suomessa** on vasta EU:n painostuksesta puututtu kuntien liikelaitostoimintaan, joka on nähty ensisijaisesti juridisena ja rakenteellisena ongelmana
- Ruotsissa fokuksena oli kilpailulain muuttamiseen siten, että kilpailuneutraliteetti-ongelmien negatiivisia vaikutuksia markkinoiden toimivuuteen, talouden toimintaan ja hyvinvointiin voitaisiin ehkäistä
 - => **Suomessa** fokuksena on ollut kuntalain muuttaminen siten, että kuntien toiminta olisi EU:n valtioneuvoston mukaisista

Ruotsissa yritettiin itsesäätelyä, josta seurasi pitkä oppimisprosessi

- Ruotsissa 1990-luvulla käydyssä keskustelussa mielipiteet menivät tuolloin vielä ristiin sen osalta, mihin toimenpiteisiin pitäisi ryhtyä, jotta kilpailua julkisen ja yksityisen sektorin välillä voitaisiin käydä samoilla ehdoilla

Elinkeinoelämä painotti, että lainsäädännön pitäisi määritellä, millaista liiketoimintaa julkinen sektori saa harjoittaa ja lain säännösten rikkomisesta tulisi määrätä seuraamuksia

Julkisen sektorin edustajat puolestaan katsoivat, että ehdotus heikentäisi kunnallista itsehallintoa ja että vapaaehtoiset toimenpiteet olisivat tapauskohtaisten ongelmien poistamiseksi parempia.

=> Sekä JULKI-työryhmän että VM:n esityksistä käy hyvin ilmi, että Suomessa julkisen sektorin edustajien ajatusmaailma on tänään samankaltainen kuin heidän kollegoillaan Ruotsissa 15 vuotta sitten

- Ruotsissa keskustelu johti siihen, että hallituksen päätöksellä perustettiin vuoden 1997 lopussa Kilpailuneuvosto. Sen kaksi keskeistä tehtävää olivat yhtäältä analysoida kilpailuneutraliteettiongelmia, niiden syitä ja vaikutuksia sekä toisaalta luoda yhteinen näkemys pelisäännöistä, joita noudatetaan kilpailutilanteissa julkisen sektorin myyntitoiminnassa

=> Suomessa kilpailuneutraliteettiongelmia ei ole käsitelty yhtä laajasti ja moniulotteisesti. Erityisesti ymmärrys niiden haitallisista vaikutuksista sekä suositukset siitä, miten ongelmia voidaan vähentää, ovat Suomessa Ruotsiin verrattuna vielä lapsenkengissä.

Kilpailuneutraliteetti voidaan varmistaa vain kilpailulailla

- Itsesääntely ei toiminut Ruotsissa, sillä julkiset tahot muuttivat käyttäytymistään vain harvoin. Lopulta Ruotsissa muutettiin kilpailulakia ja muutokset ovat astuneet voimaan tänä vuonna.
- Keskeisimmät Ruotsin kilpailulakiin tehdyt muutokset merkitsevät, että:
 - Tukholman käräjäoikeus voi Ruotsin Kilpailuviraston kanteesta kieltää valtiota, kuntaa tai maakäräjiä harjoittamasta taloudellista tai kaupallista toimintaa
 - Ruotsin kilpailuviranomaisten roolia on olennaisesti vahvistettu julkisen sektorin harjoittaman elinkeinotoiminnan valvonnassa
 - "Vapaaehtoisuudesta" on luovuttu ja viranomaisten valtuuksia on lisätty.

Kilpailuneutraliteettisäännösten toimeenpanoon sisältyy mahdollisuus **kieltää** julkiselta sektorilta kilpailua vääristävä toiminta sekä määrätä **tuntuvia seuraamuksia** säännösten noudattamatta jättämisestä.

- Ruotsissa kilpailuneutraliteetin toteutumisen arvioinnin keskeisin näkökulma **ei** ole siinä, missä **muodossa tai rakenteessa** julkinen sektori harjoittaa elinkeinotoimintaa, **vaan** toiminnan aiheuttamissa haitallisissa **vaikutuksissa** tehokkaaseen kilpailuun markkinoilla
 - Myyntitoiminta joka vääristää tai on omiaan vääristämään tehokkaan kilpailun edellytyksiä markkinoilla, tai
 - muilla tavoin estää tai on omiaan estämään tehokkaan kilpailun esiintymistä tai sen kehittymistä

Päätelmät

1. Julkisen ja yksityisen tuotannon kilpailuneutraliteetin merkitystä ei ole sisäistetty

- Kyse ei ole juridisesta kikkailusta tai EU:n sääntöjen pakkopaidasta
- Perimmäisenä kysymyksenä on palvelumarkkinoiden rakentaminen ja kehittäminen ja sitä kautta kuntatalouden ja hyvinvointiyhteiskunnan turvaaminen

2. Asian hoito on edennyt turhan tahmeasti – asia hoidettava nyt ja kerralla kuntoon

- Markkinoilla toimivat liikelaitokset on yhtiöitettävä 30.6.2011 mennessä – järkevä kunta varautuu nopeampaan aikatauluun
- Hyvä muistaa, että yhtiöittäminen voi olla kunnille suuri mahdollisuus

3. Edellä mainituista VM:n ehdottamista poikkeuksista yhtiöittämiseen on luovuttava

- Ne vesittäisivät pitkälti kilpailuneutraliteetin toteutumisen ja....
- ... johtaisivat mahdollisesti uusiin pulmiin, sillä ne ovat EU-oikeuden vastaisia eikä edes kilpailulainsäädännöstä vastaava ministeriö TEM pidä kaikkia niistä hyväksyttävinä

4. Ruotsin kokemuksista olisi syytä ottaa oppia

- Ruotsin esimerkin mukaisesti kuntien myyntitoiminnan rajoituksista tulisi säätää kilpailulailla
- Ruotsin mallin mukaista - julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistä - kilpailuneuvostoa voisi harkita yhteisymmärryksen rakentamiseksi
- Kuntien toiminnan seuranta ja tilastointi tarvitsee tiikerinloikan - muuten kilpailuneutraliteetin toteutumista on käytännössä hyvin vaikeaa seurata ("sisäiset" liikelaitokset, tytäryhtiöt)