

Kunnat ja kilpailu

Bo-Erik Ekström – Mika Pohjonen – Ilkka Haavisto

Yhteenveto

Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksella on lomilta palatessaan edessään liuta keskeneräisiä asioita. Monille niistä on yhteistä, että ne kirjattiin istuvan hallituksen ohjelmaan vuonna 2007, mutta niiden eteneminen on ollut kovin verukkaista. Yksi näistä asioista on kuntatalouden toiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden nosto.

Kuntasektori ja sen palvelut muodostavat suomalaisen hyvinvointimallin selkärangan. Kuntien on kuitenkin pystyttävä hillitsemään menojensa kasvua, sillä muutoin sektori vetää koko taloutemme ja hyvinvointimme kaltevalle pinnalle. Järkevän taloudenpidon ohella kuntien tuottavuus on saatava nousuun. Kuntien on aika ottaa palvelumarkkinat avukseen.

Toimivaa palvelumarkkinaa on kuitenkin vaikea rakentaa, jos samoilla markkinoilla toimivilla yksityisillä ja julkisilla tahoilla on erilaiset pelisäännöt. Ensimmäisenä etappina palvelumarkkinoiden rakentamisen polulla olisikin pitänyt olla niin ikään hallitusohjelmaan kirjattu julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasavertaisten kilpailuedellytysten varmistaminen. Tämä tavoite on oikein asetettu, mutta eteneminen sitä kohti on ollut tahmeaa.

Erityistä huomiota on herättänyt epäterve kilpailu kuntien myyntitoiminnassa ja etenkin kunnallisten liikelaitosten markkinoilla harjoitama toiminta. Liikelaitosmallin käyttö edustaa eräänlaista maan sisäistä protektionismia, joka

haittaa markkinoiden kehittymistä ja ruokkii tehottomuutta.

Valtiovarainministeriön 8.6.2010 julkaiseman työryhmämietinnön mukaan kunnille olisi tulossa yhtiöittämisvelvollisuus muun muassa markkinoilla toimivien kunnallisten liikelaitosten toiminnan kohdalla. Lakiehdotuksessa esitetään kuitenkin lukuisia poikkeuksia, jotka saattaisivat toteutuessaan vesittää kilpailuneutraliteetin varmistamisen.

Tämä analyysi esittää, että markkinoilla toimivat kunnalliset liikelaitokset tulisi yhtiöittää 30.6.2011 mennessä. Myös monista Valtiovarainministeriön lakiesitykseen sisältyvistä yhtiöittämistä koskevista poikkeusehdotuksista tulisi luopua.

Kuntien myyntitoiminnan rajoituksista pitäisi Suomessakin säätää kilpailulaille, sillä Ruotsissa viimeisten viidentoista vuoden aikana tapahtunut kehitys osoittaa, että kilpailuoikeudellinen sääntely on lopulta välttämätöntä, jotta kilpailuneutraliteetti saataisiin varmistettua.

Kuntien ja markkinoiden vuoropuhelun edistämiseksi saattaisi olla myös hyödyllistä perustaa Suomeen julkisten ja yksityisten toimijoiden välinen kilpailuneuvosto tai neuvottelukunta. Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasavertaisten edellytysten toteutuminen on kansallisesti tärkeä seikka kunnille ja niiden asukkaille myönteinen asia. On aika panna tuulemaan.

Ratkaisuja kunnallisen tuotannon ongelmiin ryhdyttäneen vihdoin etsimään myös julkisen sektorin ulkopuolelta

Toimivaa palvelumarkkinaa on kuitenkin vaikea rakentaa, jos yksityisillä ja julkisilla tahoilla on erilaiset pelisäännöt

Johdanto

Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksella on lomilta palatessaan edessään liuta keskeneräisiä asioita. Monille niistä on yhteistä, että ne kirjattiin istuvan hallituksen ohjelmaan vuonna 2007, mutta niiden eteneminen on ollut kovin verkkasta.

Yksi näistä asioista on kuntatalouden toiminnan tehokkuuden ja tuottavuuden nosto. Tavoitteiden saavuttamisen ja lupausten lunastamisen ohella erityisen kannustimen asian hoitamiselle antaa vallitseva, erittäin vaikea julkisen talouden tilanne.

Jo nyt on nähtävissä, että vuonna 2006 aloitettu Kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS-hanke) ei riitä nostamaan kuntataloutta sen ahdingosta. Uudistuksen punainen lanka on ollut suurempien yksiköiden muodostaminen ja kuntasektorin sisäisen yhteistyön lisääminen. Viimeistään nyt voidaan nähdä, että yksittäisten kuntien ongelmien jakaminen kuntasektorin sisällä ei välttämättä johda ongelmien ratkaisemiseen.

Siksi ratkaisuja kunnallisen tuotannon ongelmiin ryhdyttäneen – vihdoin – etsimään myös julkisen sektorin ulkopuolelta. Jatkossa kuntapalvelut pitää avata nykyistä huomattavasti laajemmin yksityisille toimijoille, jotta palveluyritysten osaaminen ja niiden innovatiiviset ratkaisut tulisivat kuntien sekä niiden asukkaiden avuksi toimivan ja kilpaillun palvelumarkkinan kautta.

Toimivaa palvelumarkkinaa on kuitenkin vaikea rakentaa, jos samoilla markkinoilla toimivilla yksityisillä ja julkisilla tahoilla on erilaiset pelisäännöt. Ensimmäisenä etappina palvelumarkkinoiden rakentamisen polulla olisikin pitänyt olla niin ikään hallitusohjelmaan kirjattu julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasavertaisten kilpailuedellytysten varmistaminen. Tämä tavoite on oikein asetettu ja perusteltavissa niin taloudellisesti, kilpailullisesti kuin yhdenvertaisuudenkin pohjalta. Se on linjassa myös EU:n lainsäädännön kanssa.

Eteneminen tätä tavoitetta kohti on kuitenkin ollut tahmeaa. Tätä voidaan ihmetellä, sillä yksityisen ja julkisen tuotannon välinen kilpailuneutraliteetti ei ole kohtuuttoman monimutkainen asia. Sen toteutuminen edel-

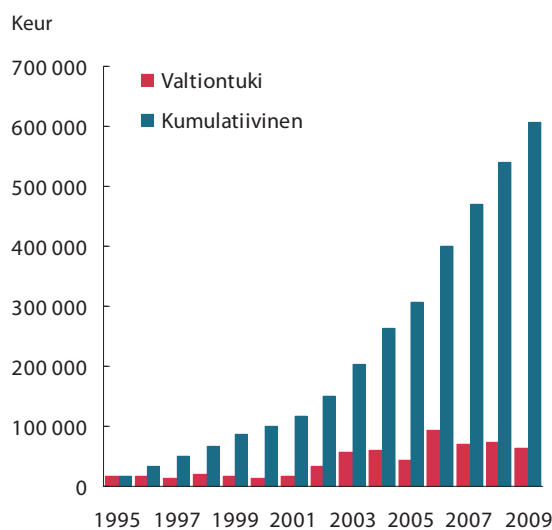
lyttää, että julkisella tuotannolla ei ole julkiseen omistukseensa perustuvaa kilpailuetua yksityisiin kilpailijoihinsa nähden. Kilpailuetu voi muodostua muun muassa epäsymmetrisestä verokohtelusta (tulovero, arvonlisävero, kiinteistövero, verohuojennukset), muista taloudellisista tuista (konkurssisuoja, markkinaehtoista edullisemmat tuotannontekijät, alhaiset tuottovaatimukset tai niiden puuttuminen kokonaan) tai kilpailusuoja- tai kilpailusuoja- tussa asemassa saavutetun markkina-aseman tai mittakaavaedun hyödyntämisestä.

Palvelumarkkinan kehittymisen riesa on sisäinen protektionismi

Erityisenä ongelmana on ollut epäterve kilpailu kuntien myyntitoiminnassa ja etenkin kunnallisten liikelaitosten markkinoilla harjoittama toiminta, johon EVA ja monet muut tahot ovat kiinnittäneet huomiota jo vuosien ajan.

Liikelaitos soveltuu huonosti rehtiin ja vapaaseen kilpailuun markkinoilla. Liikelaitos voi tuottaa kunnalle palveluita kilpailulta suojatessa asemassa samalla kun se voi kilpailla rajattomasti markkinoilla. Markkinoilla liikelaitoksella on erinomaiset eväät menestyä hyvin. Se on juridisesti osa kuntaa, se ei maksa voitostaan veroa eikä se voi mennä konkurssiin. Niille asetetut vaatimukset tuloksen ja pääoman

Kuvio 1 Helsingin Energian saama laskennallinen valtiontuki 1995-2009



Lähde: B&MANs.

tuoton suhteen ovat varsin alhaisia. Faktiset pääoman tuottovaatimukset ovat tyypillisesti 2-4 prosentin tasoa. Näin ne kykenevät varsin edulliseen hinnoitteluun. Koska liikelaitokset toimivat eri pelisäännöillä, ne vääristävät kilpailua ja haittaavat palvelumarkkinoiden kehittymistä, mikä pitkän päälle myös saattaa romuttaa palveluiden laatua ja tasoa.

EU:n säännösten mukaan liikelaitosten erilainen kohtelu esimerkiksi verotuksessa muodostaa kielletyn valtiontuen. Kyse on varsin suurista summista. Yksin Helsingin Energialle, suomen suurimmalle kunnalliselle liikelaitokselle, pelkästään tuloverovapaus on merkinnyt sen toiminta-aikana noin 600 miljoonan euron laskennallista valtiontukea (kuvio 1).

Erityisenä ongelmana on ollut liikelaitosten markkinoilla harjoittama toiminta

Taulukko 1 Esimerkkejä kaupunkien liikelaitostoiminnasta vuosina 2005 ja 2008

Suomen 12 suurimman kaupungin liikelaitostoiminta vuonna 2005	Suomen 12 suurimman kaupungin liikelaitostoiminta vuonna 2008	Markkinaehtoista toimintaa
Energia	Energia	X
Vesi	Vesi	
Satama	Satama	X
Liikenne	Liikenne	X
Auto & korjaamo	Auto & korjaamo	X
Pelastus	Pelastus	
Tilakeskus	Tilakeskus	X
Työterveydenhuolto	Työterveydenhuolto	X
Kiinteistölaitos	Kiinteistölaitos	X
Jätehuolto	Jäte	X
Tekstiilihuolto	Tekstiilihuolto	X
ATK palvelut	ATK palvelut	X
Yrityspalvelut	Yrityspalvelut	
Katutuotanto	Katutuotanto	X
Ympäristöhuolto	Ympäristöhuolto	X
Ruokapalvelut	Ruokapalvelut	X
Kiinteistöpalvelut	Kiinteistöpalvelut	X
Siivous	Siivous	X
Turvallisuus	Turvallisuus	X
Pysäköinti	Pysäköinti	X
Ammattikorkeakoulu	Ammattikorkeakoulu	
	Infrapalvelut	X
	Logistiikka	X
	Konttoripalvelut	X
	Talouspalvelut	X
	Laboratorio	X
	Kunnallistekniikka	X
	Talotoimi	X
	Vapaa-ajan keskus	X
	Kaupungin teatteri	X
	Viherlaitos	X
Liikelaitostoiminnan yhteenlaskettu liikevaihto:		
2 726 512	7.9 %	3 424 957
	Vuotuinen kasvuvauhti	

Lähde: B&MANs.

Vaikka epäkohdat ovat olleet kaikkien tiedossa, ei kunnallisten liikelaitosten toiminnalle ole haluttu panna suitsia

Liikelaitosmallin käyttö edustaa eräänlaista maan sisäistä protektionismia, joka ruokkii tehottomuutta

Vastuu kilpailuneutraliteetin toteutumisesta on valtiolla...

... mutta vuoropuhelua on välittänyt ja vetänyt EU:n komissio todeten suomalaisen liikelaitosmallin laittomaksi toimintamuodoksi

Vaikka epäkohdat ovat olleet kaikkien tiedossa, ei kunnallisten liikelaitosten toiminnalle ole haluttu panna suitsia. Päinvastoin – liikelaitosten määrä ja niiden toiminnan volyyymi ovat kasvaneet viime vuosina, samoin liikelaitostoimialojen kirjo (taulukko 1). Kuntasektorilla ja muun muassa PARAS-hankkeen puitteissa kuntia on suorastaan rohkaistu liikelaitosmallin käytön laajentamiseen.

Olemme pitkään argumentoineet, että liikelaitosmallin käyttö ei edusta vastuullista ja pidemmällä aikavälillä kestävästä kunnallispolitiikkaa. Se edustaa eräänlaista maan sisäistä protektionismia, joka haittaa markkinoiden kehittymistä ja ruokkii tehottomuutta, jonka laskun lopulta maksavat suomalaiset veronmaksajat. Jotkut kunnat ovatkin vapaaehtoisesti yhtiöittäneet liikelaitoksiaan. Tästä huolimatta yleinen trendi on ollut liikelaitosmallin käytön yleistymisen.

Kunnat ovat itsehallintonsa puitteissa vapaita tekemään omia päätöksiään niissä raameissa, jotka valtio niille asettaa. Siksi vastuu kilpailuneutraliteetin toteutumisesta on kuitenkin lopulta valtiolla. Kuntapalveluissa tätä alleviivaa yhtäältä se, että kunnat ovat osapuolia markkinoilla, ja toisaalta se, että kuntien henkilöstö on tyypillisesti vahvasti edustettuna kunnallisessa päätöksenteossa.

Valtion toimia asiassa on kuitenkin leimannut verkkaisuus ja hapuilu. Syksyllä 2007 se asetti kilpailuneutraliteettiongelmaa kartoittavan työryhmän, jonka työ valmistui vasta keväällä 2009.¹ Työryhmän pääosin ansiokkaasta loppuraportista puuttuivat kuitenkin konkreettiset ehdotukset asian ratkaisemiseksi.

Linjausten puuttumisen ja niiden hitauden vuoksi Suomen palvelusektori on joutunut käymään vuoropuhelua maamme hallituksen kanssa kaukaisia reittejä pitkin: Vuoropuhelua on välittänyt ja vetänyt EU:n komissio, joka on jo kahdesti ehtinyt todeta suomalaisen liikelaitosmallin EU:n valtioneuvoston vastaiseksi, laittomaksi toimintamuodoksi. Päätöksistä ensimmäinen, ns. Destia-päätös vuoden 2007 lopussa johti valtion liikelaitosten yhtiöittämiseen. Komission alustava kannanotto, ns. Palmia-asiassa keväällä 2010 kohdistuu kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämiseen. Vasta nyt, kesäkuussa 2010, on valtiovain-

ministeriö julkaisut työryhmämietinnön, joka sisältää ehdotuksen lainsäädännöstä kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämiseksi.

Väitämme, että liikelaitoskysymystä on lähestytty Suomessa ”väärällä jalalla”, mistä johtuen asian hoitokin on mennyt väärille reiteille. Huolimatta hallitusohjelman tavoitteesta varmistaa yksityiselle ja julkiselle palvelutuotannolle tasavertaiset kilpailuedellytykset, on hallituksen käytännön linjana ollut pitkälti suomalaisen liikelaitosmallin puolustaminen, vaikka siihen liittyvät kilpailullisesti epäterveet piirteet ja sen ongelmallisuus EU-säännösten valossa ovat olleet tiedossa.

Hallitus on ikään kuin taistellut ”jäykkiä ja Suomen oloja ymmärtämättömiä” EU-säännöksiä vastaan, vaikka tosiasiallisesti hallitukselta koko ajan toimia odottanut osapuoli ei ole ollut EU, vaan kotimainen palvelusektori. Vaikuttaa myös siltä, että kilpailuneutraliteettiasian merkitystä ei ole aina sisäistetty. Perimmäisenä kysymyksenä siinä on palvelumarkkinoiden rakentaminen ja kehittäminen ja sitä kautta kuntatalouden ja hyvinvointiyhteiskunnan turvaaminen. EU:n valtioneuvoston päätökset eivät liioin ole mitään ”kurkkudirektiivejä”. Niiden tarkoituksena ei liioin ole kiusanteko tai juridisten muutoseikkojen täyttymisen vaatiminen, vaan taloudellisen kasvun vahvistaminen sekä järkevä julkisten varojen käyttö. Molemmat ovat asioita, joita Suomi ei nykyisessä taloudellisessa tilanteessaan voi väheksyä.

Suomella ei ole enää varaa kotikutoiseen, maan sisäiseen protektionismiin, joka estää palvelumarkkinoiden kehittymistä. On olennaisen tärkeää, että julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset varmistetaan pikaisesti.

Valtion linjaukset asian hoitamiseksi sisältyvät Valtiovainministeriön 8.6.2010 julkaisemaan työryhmämietintöön ”Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen”.² Julkaisu sisältää työryhmän esityksen hallituksen esitykseksi kuntalain muuttamiseksi. Työryhmä esittää kuntalain muuttamiseksi siten, että pääsääntöisesti kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulisi antaa tehtävä yhtiön, muun yhteisön tai säätiön hoidettavaksi.

Kunnille tulisi siis yhtiöittämisvelvollisuus muun muassa markkinoilla toimivien kunnallisten liikelaitosten kohdalla. Lakiehdotuksessa esitetään kuitenkin lukuisia poikkeuksia yhtiöittämisvelvollisuudesta, jotka saattaisivat toteutuessaan vesittää kilpailuneutraliteetin varmistamisen. Seuraavassa arvioidaan työryhmän esitystä EU:n valtioneuvoston päätöksen perusteella.

Kunnille tulee yhtiöittämisvelvollisuus, mutta...

Yhtiöittämisvelvollisuudella tulisi olemaan merkittävä vaikutus kuntayhtymiin. VM:n esityksessä todetaan, että kuntayhtymä toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se myy tarjouskilpailuun perustuen palveluja muille kuin jäsenkunnilleen.³ Kuntayhtymät ovat toisistaan erillisiä oikeushenkilöitä, minkä vuoksi ne eivät voi lainmukaisesti toimiessaan myydä toisilleen palveluita muutoin kuin tarjouskilpailuiden kautta.

Vuonna 2008 kuntayhtymät myivät toisilleen palveluita 310,4 miljoonalla eurolla (kuvio 2). Yhtiöittämisvelvollisuus tulee muuttamaan merkittävästi kuntayhtymien toimintaa. Mikäli kuntayhtymät aikovat jatkossa myydä palveluita toisilleen, niiden tulee yhtiöittää palvelutoimintansa. Toinen vaihtoehto on

luopua kuntayhtymien välisestä palveluiden myynnistä.

Huomiota herättävin havainto VM:n esityksestä on kuitenkin se, että siihen sisältyy peräti kahdeksan poikkeusta yhtiöittämisvelvollisuudesta. VM perustelee poikkeuksia sillä, että ne koskisivat sellaisia tehtäviä, joissa kunnan voitaisiin katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta toiminnan erityispiirteiden perusteella kunnalla ei olisi yhtiöittämisvelvollisuutta. Poikkeukset koskisivat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka eivät VM:n mukaan vääristäisi kilpailua olennaisesti, jotka liittyisivät kunnan toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon olisi muu erityisen painava syy.⁴

EU:n valtioneuvoston päätöksen valossa tällaisten poikkeusten yleiset perustelut näyttäisivät kuitenkin jäävän heikolle pohjalle. Euroopan komissio toteaa Destiaa koskevassa päätöksessään, että järjestelyt, joihin sisältyy rajoittamaton valtion takaus kaupallista toimintaa harjoittaville yksiköille, on aina todettu perustamissopimuksen valtioneuvoston päätösten vastaisiksi. Komissio toteaa, että tavanomaisia yhteisövero- ja konkurssilainsäädäntöä koskevien poikkeusten jatkaminen ei sovellu yhteismarkkinoille.⁵

Komissio toteaa puolestaan Palmiaa koskevassa alustavassa näkemyksessään, että kunnallisille

Kunnille tulisi yhtiöittämisvelvollisuus, mutta lakiehdotuksessa esitetään lukuisia poikkeuksia, jotka vesittävät kilpailuneutraliteetin

Poikkeusten perustelut näyttäisivät jäävän heikolle pohjalle

Kuvio 2 Kuntasektorin sisäinen kauppa vuonna 2008

2008 (keur)	Osto		Yhteensä	Osuus kuntasektorin palveluostoista
	Kunnat	Kuntayhtymät		
Myynti				
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 %
Kuntasektorin ulkoiset palveluostot	4 961 314	1 596 180	6 557 494	
Kuntasektorin palveluostot yhteensä	11 531 646	1 958 603	13 490 249	

Lähde: B&MANs.

Kunnan toiminnan tehostaminen ei oikeuta kunnallisia liikelaitoksia jatkaamaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla

Pitkän siirtymäajan perustelut herättävät epäilyksen, että yhtiöittämisvelvollisuus on tarkoitus vesittää erityislakien muuttamisella

liikelaitoksille osoitetut tukitoimenpiteet katsotaan toimintatueksi, jota ei millään perusteella voida katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi. Komissio katsoo, että lakisääteisiä takauksia ja veroetuuksia koskeva etuoikeutettu asema voitaisiin säilyttää vain sellaisten yksiköiden osalta, jotka ovat mukana kunnan sisäisissä toimissa eivätkä harjoita taloudellista toimintaa.⁶

Voidaankin todeta, että VM:n käyttämät yleiset perustelut ovat EU:n valtiontukisäännösten vastaisia. Esimerkiksi kunnan toiminnan kokonaistaloudellinen tehostaminen tai muu painava syy ei oikeuta kunnallisia liikelaitoksia jatkamaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Samaten tarkasteltaessa lähemmin VM:n esittämiä yhtiöittämisvelvollisuutta koskevia poikkeuksia, on suurimman osan niistä katsottava olevan EU:n valtiontukisäännösten vastaisia.

VM esittää ensimmäisenä poikkeuksena, että yhtiöittämisvelvollisuutta ei olisi, jos toiminnan on katsottava olevan vähäistä. Jo poikkeuksen perustelut jäävät epäselviksi. Perustelujen mukaan vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin, ettei kunta voisi suunnitella toimintaansa siten, että se tuottaa jatkuvasti tavaroita ja palveluja markkinoille. Poikkeusta perustellaan myös siten, että kunnan toiminta markkinoilla voisi olla lähinnä satunnaisuonteista.⁷ Jatkuvan tuotannon ja satunnaisuonteisen toiminnan välille jää kuitenkin epäselvä alue.

EU:n valtiontukisäännöksissä ei tunneta VM:n esityksen mukaista poikkeusta. Sitä vastoin Komissio on kyllä antanut asetuksen vähämerkityksisestä tuesta.⁸ Asetuksen mukaan yhdelle yritykselle myönnettävän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana. Poikkeusta sovelletaan ainoastaan niin sanottuun läpinäkyvään tukeen. Komissio toteaa, että selvyiden, tasapuolisen kohtelun ja vähämerkityksiselle tuelle asetetun enimmäismäärän asianmukaisen soveltamisen kannalta kaikkien jäsenvaltioiden olisi sovellettava samaa laskentamenetelmää. VM:n esittämä poikkeus on EU:n valtiontukisäännösten vastainen, sillä esimerkiksi kunnallisten liikelaitosten nauttimalle konkurssisuoja ei ole mahdollista määritellä läpinäkyvää rahal-

lista arvoa, jota voitaisiin verrata komission asetuksen 200.000 euron enimmäismäärään.

VM esittää toisena poikkeuksena, että lain perusteella kunta tai kunnallinen liikelaitos voisi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun. VM:n perustelujen mukaan tällaisella tehtävällä tarkoitettaisiin tehtävää, joka olisi kunnalle vapaaehtoinen mutta laissa säädettäisiin kunnan mahdollisuudesta tuottaa ja tarjota palveluja, vaikka tehtävän hoitoon liittyisi kilpailuneutraliteettiongelmia.⁹

Poikkeuksen hyväksyminen antaisi mahdollisuuden kiertää yhtiöittämisvelvollisuutta erityislainsäädännön kautta. Poikkeuksen soveltaminen olisi aina mahdollista, jos erityislainsäädännössä säädettäisiin kunnille mahdollisuus tuottaa jotakin palvelua. Tällaiset erityislainsäädännön säännökset olisivat kunnille tietenkin helppoja hyväksyä, koska niihin liittyisi ainoastaan oikeus, mutta ei velvollisuutta tuottaa palvelua.

Poikkeuksen kohdalla erityisen kysymyksen herättävät yhtiöittämistä koskevan siirtymäajan perustelut. Niissä todetaan, että siirtymäajan pituudessa on otettu huomioon erityislakien tarkistamiseen tarvittava aika. Perustelujen mukaan erityislakeja on tarkistettava ja katsottava, aiheuttaako yhtiöittämisvelvollisuus tarvetta erityislakien muuttamiseen. Valmistelussa on useilla hallinnonaloilla huomattu, ettei kilpailuneutraliteetti- ja valtiontukiongelmia ole otettu huomioon ja esitys voi merkitä yksittäisissä tehtävissä yhtiöittämisvelvollisuutta silloin, kun julkinen etu edellyttäisi toiminnan säilymistä kokonaisena.¹⁰

”Julkinen etu” jää kuitenkin täsmällisemmin määrittämättä VM:n esityksessä. Siksi pitkän siirtymäajan perustelut herättävät epäilyksen, että yhtiöittämisvelvollisuus on tarkoitus vesittää edellä mainitulla erityislainsäädäntöä koskevalla poikkeuksella ja erityislakien muuttamisella siirtymäajan aikana.

Vuonna 2008 kunnat myivät toisilleen palveluita 304,3 miljoonalla eurolla (kuvi 2). Lisäksi kunnat myivät kuntayhtymille palveluita 52,1 miljoonalla eurolla. Mikäli VM:n esittämä poikkeus hyväksyttäisiin, muun muassa tämä kuntien välinen palveluiden myynti voisi jäädä

kokonaan yhtiöittämisvelvoitteen ulkopuolelle. Lisäksi kunnat voisivat laajentaa erityislainsäädännön suojassa palveluiden myyntiään sekä toisilleen että yksityisille tahoille.

VM esittää kolmantena poikkeuksena, että kunta tai sen liikelaitos voisi tuottaa tukipalveluja kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle ilman yhtiöittämistä. Esityksen perustelujen mukaan tukipalveluja olisivat muun muassa kirjanpidon ja palkkahallinnon järjestäminen sekä tietojärjestelmät ja niiden ylläpitoa koskevien palvelujen myynti, siivous, arkistointi, kiinteistöhuolto sekä tilojen vuokraus ja myynti.¹¹

Poikkeuksen soveltaminen johtaisi siihen, että kunnan tai sen liikelaitoksen nauttimat veroedut ja konkurssisuoja siirtyisivät kunnan tytäryhteisön eduksi ja tytäryhteisö saisi niistä kilpailuetua markkinoilla. Poikkeusta voidaan pitää hyväksyttävänä ainoastaan sellaisessa muodossa, että kunta tai kunnallinen liikelaitos voi tuottaa tukipalveluja sellaiselle tytäryhteisölle, joka ei toimi markkinoilla.

VM esittää neljäntenä poikkeuksena, että kunta tai sen liikelaitos voisi tuottaa palveluja hankintalainsäädännössä tarkoitettulle sidosyksikölle. Palveluiden myyntiä ei olisi rajattu tukipalveluihin, vaan kunta tai sen liikelaitos voisi tuottaa sidosyksikölle mitä tahansa palveluja.

Poikkeuksen soveltaminen johtaisi siihen, että kunnan tai sen liikelaitoksen nauttimat veroedut ja konkurssisuoja siirtyisivät sidosyksikön eduksi ja sidosyksikkö saisi niistä kilpailuetua markkinoilla. Hankintalainsäädännön mukaan sidosyksikön on mahdollista hankkia noin 10 prosenttia liikevaihdostaan markkinoilta. Poikkeusta voidaan pitää hyväksyttävänä ainoastaan sellaisessa muodossa, että kunta tai sen liikelaitos voi tuottaa tukipalveluja sellaiselle sidosyksikölle, joka ei toimi markkinoilla.

VM esittää viidentenä poikkeuksena, että kunta tai sen liikelaitos voisi vuokrata toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut.

Poikkeuksen soveltaminen johtaisi siihen, että kunnan tai sen liikelaitoksen nauttimat veroedut ja konkurssisuoja siirtyisivät liiketoimintaa harjoittavan kunnan liikelaitoksen tai muun yksikön eduksi ja nämä saisivat niistä kilpailuetua markkinoilla. Poikkeusta voidaan pitää hyväksyttävänä ainoastaan sellaisessa muodossa, että kunta tai sen liikelaitos voi vuokrata toimitiloja ilman yhtiöittämistä ainoastaan sellaiselle liikelaitokselle tai muulle yksikölle, joka ei toimi markkinoilla.

VM esittää, että yhtiöittämisvelvollisuutta ei olisi myöskään tilanteessa, jossa kunnallinen liikelaitos osallistuu omistajakuntansa järjestämään tarjouskilpailuun. Esitys on EU:n valtioneuvoston vastainen, koska tarjouskilpailuun osallistuessaan kunnallinen liikelaitos on kilpailutilanteessa yksityisten yritysten kanssa ja liikelaitoksen konkurssisuoja ja veroedut vääristävät kilpailua.

VM esittää myös, että kunta tai sen liikelaitos ei toimisi markkinoilla eikä yhtiöittämisvelvollisuutta olisi, jos kunnan tai sen liikelaitoksen toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja. Esityksessä ei oteta huomioon, että erityisesti luonnollisen monopolin omaava kunnallinen liikelaitos voi olla kilpailutilanteessa markkinoilla muiden toimintamuotojen tai tuotantotapojen kanssa. Esimerkiksi kaukolämpöä tuottava liikelaitos kilpailee muiden lämmitysmuotojen kanssa.

Kaiken kaikkiaan VM:n esittämistä poikkeuksista huokuu se henki, että kunnille ei haluttaisi aiheuttaa yhtiöittämisvelvollisuudella vaivaa, vaan pikemminkin kuntien tulisi saada jatkaa nykyinen mahdollisimman monessa kohtaa. Kunnille halutaan tarjota lukuisia reittejä ja mahdollisuuksia välttää yhtiöittämisvelvollisuus ja harjoittaa edelleen taloudellista toimintaa markkinoilla eri pelisäännöillä kuin samoilla markkinoilla toimivat yksityiset tahot.

Ajatus siitä, että kilpailuneutraliteetti ja yhtiöittämisvelvollisuus on yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tärkeä ja myönteinen asia, joka tähtää palvelumarkkinoiden kehittämiseen ja sitä myötä kuntatalouden ja hyvinvoinnin vahvistamiseen, näyttäisi jäävän täysin taka-alalle. Asetelma kiertyy varsin

Usean poikkeuksen soveltaminen johtaisi vain kunnan kilpailuedun siirtymiseen toiselle yksikölle

Ajatus siitä, että kilpailuneutraliteetti on tärkeä ja myönteinen asia, näyttäisi jäävän täysin taka-alalle

VM esittää, että kuntien olisi yhtiötettävä markkinoilla harjoittamansa toiminta vuoden 2013 loppuun mennessä

Siirtymäaika tarkoittaisi sitä, että liikelaitosten lainvastainen toiminta ehtisi jatkua 19 vuotta

Kohtuullisena siirtymäaikana voidaan pitää kuutta kuukautta

kummalliseksi: Valtio, jonka roolina asiassa on yhtäältä varmistaa julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasavertainen kohtelu ja toisaalta huolehtia siitä, että yleinen etu ja EU:n säännökset otetaan asianmukaisesti huomioon, näyttäisi päätyvän puolustamaan ja suojelemaan kunnallisen tuotanto-organisaation privilegioita.

Liian pitkä siirtymäaika

Sama ajatusmaailma huokuu myös VM:n esittämän siirtymäajan pituudesta. VM esittää, että kuntien, kaupunkien ja kuntayhtymien olisi yhtiötettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamansa toiminta viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä.

Määräaika on kohtuuttoman pitkä. Suomi on ollut EU:n jäsen vuodesta 1995 asti ja markkinoilla toimitavat kunnalliset liikelaitokset ovat koko jäsenyyden ajan toimineet EU:n valtioneuvoston vastaisesti. VM:n esittämä siirtymäaika tarkoittaisi sitä, että markkinoilla toimivien liikelaitosten lainvastainen toiminta ehtisi jatkua 19 vuotta. Euroopan komissio antoi Destiaa koskevan päätöksensä 11.12.2007. Komission päätöksessä on todettu, että kaupallista toimintaa harjoittavan yksikön konkurssisuoja on aina todettu EU:n perustamissopimuksen valtioneuvoston vastaiseksi. VM:n esittämä siirtymäaika tarkoittaisi sitä, että markkinoilla toimivien liikelaitosten lainvastainen toiminta ehtisi jatkua yli 6 vuotta sen jälkeen, kun komissio on todennut konkurssisuojan ja veroedut EU:n valtioneuvoston vastaisiksi.

Siirtymäajan venyminen useiden vuosien mittaiseksi viivästyttäisi ja hämmentäisi palvelumarkkinoiden kehittymistä edelleen. Voidaan myös olettaa, että EU ei millään muotoa tulisi hyväksymään tällaista järjestelyä. Komissio on todennut Destiaa koskevassa päätöksessään, että noin 2,5 kuukauden määräaika oli kohtuullinen aika Destian yhtiöittämiselle, kun otettiin huomioon oikeudellisten seikkojen monimutkaisuus.¹²

Markkinoilla toimivien kunnallisten liikelaitosten toiminnan valtioneuvoston vastaisuus on ollut tiedossa jo vuosien ajan ja koko tämän ajan kunnilla olisi ollut mahdollisuus

valmistella liikelaitostensa yhtiöittämistä tai niiden toiminnan suuntaamista ainoastaan kunnan omien palveluiden tuottamiseen. Suomessa on ollut myös jo kaksi työryhmää valmistelemassa kunnallisten liikelaitosten aseman muuttamista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia selvittänyt työryhmä toimi 25.10.2007-23.4.2009 välisen ajan ja nyt esityksen tehnyt valtiovarainministeriön työryhmä 19.11.2009-31.5.2010 välisen ajan. Lisäksi kuntalain muutosten voimaantulo tapahtunee vasta vuoden 2011 alussa, joten kunnilla on tälläkin hetkellä yli puoli vuotta aikaa valmistautua muutosten voimaantuloon.

Kohtuullisena siirtymäaikana voidaan siksi pitää kuutta kuukautta kuntalain muutosten voimaantulosta. 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.

Kuntien harjoittama liikelaitostoiminta on varsin laajaa. Yksistään kahdellatoista suurimmalla kaupungilla on yhteensä noin 80 liikelaitosta, joiden yhteenlaskettu liikevaihto on 3,5 miljardia euroa (kuvio 3). Toisaalta eräät kaupungit ovat jo yhtiöittäneet liikelaitoksiaan, ja varsin monet liikelaitoksista toimivat – pelisääntöjä lukuun ottamatta – aivan kuten osakeyhtiöt. Kaupungeillamme on jo nykyisellään runsaasti tytäryhtiöitä, joten yhtiöittämisen voi olettaa olevan teknisessä mielessä kunnille melko vaivatonta toteuttaa.

Yhtiöittämiseen sisältyy myös suuria mahdollisuuksia, jotka liittyvät palvelusektorin ja kuntien markkinaosaamisen ja -asenteen kehittymisen ohella myös kuntakonsernien taseisiin ja velkaantuneisuuteen. Liikelaitokset ovat osana kuntaa sitoneet merkittävästi kuntien varoja, sillä niiden toiminta on rahoitettu 80-prosenttisesti kuntien omalla pääomalla. Yhtiöittäminen avaa kunnille loistavan tilaisuuden vähentää velkaantuneisuuttaan: Olisi suotavaa, että entisten, nyt yhtiötettävien liikelaitosten taseiden rakenne jatkossa vastaisi markkinoilla toimivien kilpailijoiden taseita. Yhtiöittäessään liikelaitoksiaan kunnat voisivat siis vapauttaa aiemmin elinkeinotoimintaan sidottuja omia

pääomiaan ydintehtäviensä ja kuntalaisten hyvinvoinnin eduksi. Tästäkin syystä yhtiöittämistä kannattaisi kiirehtiä.

Ruotsin kokemuksista olisi syytä ottaa mallia

Kilpailuneutraliteetin edistäminen Suomessa on toistaiseksi ollut huojuvaa. Myötätuntoinen selitys tälle voi olla se, että kyseessä on erään-

lainen oppimisprosessi, jonka edetessä kysymykseen on pureuduttu sen edellyttämällä vakavuudella vasta viime vuosien aikana.

Ruotsissa elinkeinoelämä toi jo 1990-luvun alussa esiin ongelmatilanteita, joissa julkinen taho harjoitti elinkeinotoimintaa kilpailutilanteessa yksityisten tahojen kanssa. Kuten myös VM:n esityksessä todetaan, Ruotsissa kuntien mahdollisuutta harjoittaa elinkeinotoimintaa on rajoitettu.¹³ Ruotsin kuntalain mukaan

Ruotsissa elinkeinoelämä toi jo 1990-luvun alussa esiin ongelmatilanteita

Kuvio 3 Suomen 12 suurimman kaupungin liikelaitokset v. 2008 (toimialat ja liikevaihto)

Liikelaitokset 2008	Helsinki	Espoo	Vantaa	Turku	Tampere	Oulu	Lahti	Kuopio	Jyväskylä	Pori	Lappeenranta	Joensuu	Yhteensä
Energia	727 413	Myyty	Yhtiöitetty	Yhtiöitetty	292 771	163 857	Yhtiöitetty	41 616	Yhtiöitetty	Yhtiöitetty	Yhtiöitetty	Myyty	1 225 657
Vesi	102 925	49 958	46 158	37 611	48 387	20 918	Yhtiöitetty	13 746	Yhtiöitetty	21 827	Yhtiöitetty	9 833	351 363
Satama	97 199	X	X	24 897	X	7 095	X	X	X	13 317	Osa emoa	X	142 508
Liikenne	248 994			5 036	29 358								283 388
Auto & korjaamo		7 095		5 205	26 398								38 698
Pelastus		29 045	28 543	35 364	38 291	17 002		19 101	20 587	19 342	9 653	14 508	231 436
Tilakeskus			Osa emoa	123 584	167 141	60 633	32 997		40 484		Osa emoa	27 171	452 010
Työterveydenhuolto			2 375		6 838	11 204		2 660	3 448			2 652	29 177
Kiinteistölaitos				85 417									85 417
Jäte				4 317		9 707				3 800			17 824
Tekstiilihuolto	5 993			Myyty							Yhtiöitetty		5 993
IT					22 704	12 314	4 834						39 852
Yrityspalvelut						2 493					Yhtiöitetty		2 493
Katutuotanto					57 217				Yhtiöitetty				57 217
Viherlaitos				11 421									11 421
Ympäristöhuolto						3 272							3 272
Catering	109 381				34 176	23 659	11 944	14 428	9 474				203 062
Kiinteistöpalvelut				27 526		53 093	Yhtiöitetty		16 921				97 540
Siivous							4 467						4 467
Turvallisuus													0
Infrapalvelut													0
Logistiikka					12 385								12 385
Konttoripalvelut						12 801							12 801
Talouspalvelut							2 987		4 763				7 750
Pysäköinti													0
Ammattikorkeakoulu												29 478	29 478
Laboratorio	4 078												4 078
Eriytetty laaja hanke		14 066											14 066
Kunnallistekniikka				25 874									25 874
Talotoimi				28 264									28 264
Vapaa-ajan keskus						1 376							1 376
Kaupunginteatteri							6 090						6 090
	1 295 983	100 164	77 076	414 516	735 666	399 424	63 319	91 551	95 677	58 286	9 653	83 642	3 424 957

Lähde: B&MANs.

*Suomessa on
vasta nyt puu-
tuttu kuntien
liikelaitos-
toimintaan...*

*... ja Suomessa
julkisen sektorin
edustajat elävät
tänään saman-
kaltaisessa aja-
tusmaailmassa
kuin Ruotsissa 15
vuotta sitten*

kunnat voivat pääsääntöisesti harjoittaa elinkeinotoimintaa, jos se tapahtuu ilman voitontavoittelua ja tarkoituksena on yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen kunnan jäsenille.

Vuonna 1994 Ruotsin silloinen hallitus nimitti selvitysmiehen, jonka tehtävänä oli sekä kartoittaa kilpailuneutraliteettiongelmiensa laajuutta ja niiden syntytilanteita, että ehdottaa toimenpiteitä, jolla vähennetään ongelmien syntymistä ja vaikutuksia tilanteissa, joissa julkinen taho ja yksityiset tahot kohtaavat markkinoilla. Suomessa vastaava prosessi aloitettiin vasta työ- ja elinkeinoministeriön julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia selvittäneen työryhmän nimittämisellä 25.10.2007. Suomessa lähdettiin siten turvaamaan lainsäädännössä julkisten tahojen ja yksityisten tahojen kilpailuneutraliteettia 15 vuotta Ruotsia jäljessä.

Ruotsissa silloinen selvitysmies totesi loppuraportissaan,¹⁴ että perinteinen tehtäväjako julkisen ja yksityisen sektorin välillä oli muuttunut samalla kun julkisen sektorin toiminta oli siirtymässä markkinaehtoisemmaksi. Tilaaja-tuottajamallin laaja käyttö tarkoitti myös sitä, että yksityiset yritykset alkoivat kilpailla palvelujen tuotannossa julkisen sektorin kanssa. Selvitysmies totesi myös, että voimassa olleet säännöt liittyen kilpailuun olivat omiaan sääntelemään sektorien sisäisiä velvoitteita, eivät niiden välisiä kilpailutilanteita.

Suomessa on pikemmin EU:n painostuksesta kuin elinkeinoelämän suoranaisista vaatimuksista johtuen vasta nyt puututtu kuntien liikelaitostoimintaan, joka on nähty lähinnä juridisena ja rakenteellisena ongelmana. Koska kuntalaki säätelee, mitkä tehtävät kuuluvat kunnan toimialaan, on tavoitteena Suomessa ollut kuntalain muuttaminen siten, että kuntien toiminta olisi EU:n valtioneuvoston mukaisista. Ruotsissa asiaa on lähestytty hedelemällisemmällä tavalla. Siellä tavoitteet on kohdistettu kilpailulain muuttamiseen siten, että kilpailuneutraliteettiongelmiensa negatiivisia vaikutuksia markkinoiden toimivuuteen, talouden toimintaan ja hyvinvointiin voitaisiin ehkäistä.

Kuntien itsesääntely ei ratkaise ongelmaa

Ruotsissa 1990-luvulla käydyssä keskustelussa kävi ilmi, että 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 määrittellä, 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 edustajat elävät tänään samankaltaisessa ajatusmaailmassa kuin heidän kollegansa Ruotsissa 15 vuotta sitten. Myös Suomessa näkemyserot asian hoidosta ovat tällä hetkellä suuret. Tästä todistaa se, että sekä elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöt että – paradoksaalista kyllä – myös valtio itse (Työ- ja elinkeinoministeriö) ovat jättäneet eriäviä mielipiteitä VM:n esitykseen.

Ruotsissa keskustelu johti siihen, että hallituksen päätöksellä perustettiin vuoden 1997 lopussa Kilpailuneuvosto (*Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor – Konkurrensrådet*). Neuvostolla oli molemmista tahoista riippumaton puheenjohtaja ja jäsenenä sekä julkisen että yksityisen sektorin edustajia. Neuvoston toimiaika oli vuoden 2000 loppuun. Sen kaksi keskeistä tehtävää olivat yhtäältä analysoida kilpailuneutraliteettiongelmiensa, niiden syitä ja vaikutuksia sekä toisaalta luoda yhteinen näkemys pelisääntöistä, joita noudatetaan kilpailutilanteissa julkisen sektorin myyntitoiminnassa. Neuvoston toimivalta oli neuvoo-antava ja sen toiminta perustui niin sanotulle vapaaehtoisuudelle (*frivillighetsvägen*). Kilpailuneuvosto sai 150 valitusta ja käsitteli niistä yli 50 toimikautensa aikana.

Kilpailuneuvostosta kerätyt kokemukset ja tulokset koottiin vuonna 2000 omaan mietintöön¹⁵, joka käsittelee laajasti neuvoston tekemiä havaintoja, sen saamia kokemuksia

ja saavuttamia tuloksia. JULKI-työryhmän ja VM:n tuoreista esityksistä huolimatta on helppo nähdä, että Suomessa kilpailuneutraliteettiongelmaa 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.

Neuvosto sai jatkaa toimintaansa, koska ehdotettua lakimuutosta¹⁶ ei koskaan käsitelty Ruotsin valtiopäivillä. Sitä vastoin kilpailuneuvosto siirrettiin Ruotsin Kilpailuviraston alaisuuteen. Sen toiminta kuitenkin päättyi vuoden 2003 lopussa, koska todettiin, etteivät julkiset toimijat käytännössä koskaan muuttaneet käyttäytymistään kilpailutilanteissa. Elinkeinoelämä totesi, ettei vapaaehtoisetietä enää kannattanut jatkaa, vaan julkisen sektorin myyntitoiminnasta tuli säätää kilpailulaissa.

Kun tarkastellaan Suomessa ajankohtaista VM:n esitystä ja siinä esitettyjä eriäviä mielipiteitä, voidaan todeta, että Suomessa ollaan juuri siinä tienhaarassa, jossa jo kuntalain muutosesityksestä syntyy eriäviä mielipiteitä. Eikä Suomessa ei ole päästy edes kunnolla keskustelemaan kilpailuneutraliteettiongelmiensa vaikutuksista markkinoiden toimintaan.

Erona Ruotsiin on kuitenkin se, että Suomen julkisen talouden tilanne ja näkymät ovat nyt heikot, palvelumarkkinat suhteellisen kehittymättömät ja palvelumarkkinoiden kehittämisen etsikköaika on hukattu jo pitkään. Siksi Suomessa pitäisi pikaisesti löytää oikeat lääkkeet julkisen ja yksityisen toiminnan väliseen kilpailuneutraliteettiin.

Kilpailuneutraliteetti voidaan varmistaa vain kilpailulailla

Ruotsissa kilpailuneutraliteetin varmistamisesta syntyi pitkä prosessi jossa vuosien 2004-2007 aikana eri tahot¹⁷ tekivät ja esittivät omia raporttejaan ja analyysensä kilpailun vääristymistä sekä niiden aiheuttamista kustannuksista. Virallinen prosessi kilpailulain muuttamiseksi aloitettiin uudelleen vuonna 2007. Ruotsin hallitus antoi eduskunnalle lakiesityksen¹⁸ elokuussa 2009 ja muutokset kilpailulakiin hyväksyttiin ja on otettu käyttöön

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.

Erityistä huomiota ruotsalaisessa lähestymistavassa ansaitsee se, että kilpailuneutraliteetin toteutumisen arvioinnin keskeisin näkökulma ei ole siinä, missä muodossa tai rakenteessa julkinen sektori harjoittaa elinkeinotoimintaa, vaan toiminnan aiheuttamissa haitallisissa vaikutuksissa tehokkaaseen kilpailuun markkinoilla. Arviointi koskee *sekä* olemassa olevaa, *että* myös mahdollisesti tulevaa toimintaa ja sen kohteena on:

- 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.

Kuten edellä todettiin, keskittyy Suomessa nyt tehty VM:n esitys markkinoiden tehokkaan toiminnan varmistamisen sijaan miltei yksinomaan siihen, missä muodossa kunnat voivat harjoittaa elinkeinotoimintaa EU:n valtioneukisäännösten puitteissa. Tämä perspektiivi on väärä. Lisäksi VM:n esitykseen sisältyvät poikkeukset näyttäisivät joka tapauksessa olevan pääosin lainvastaisia ja omiaan luomaan pohjaa uusille ongelmille.

Näiden puutteiden korjaamisen ohella vielä olennaisempaa olisi kuitenkin käynnistää Suomessakin prosessi, jossa Suomen kilpailulaki ja

Ruotsissa itse-sääntely päättyi, koska todettiin, etteivät julkiset toimijat käytännössä koskaan muuttaneet käyttäytymistään kilpailutilanteissa...

... ja siksi asiasta säädettiin lopulta kilpailulaissa

Ruotsissa on todettu, että rehti ja reilu kilpailu markkinoilla on omiaan edesauttamaan hyvinvointimallin ylläpitämistä

sen valvonta saatettaisiin kilpailuneutraliteetin suhteen samalle viivalle muiden lähimaiden kanssa. Ruotsissa on todettu, että rehti ja reilu kilpailu markkinoilla on omiaan tehostamaan julkisen sektorin toimintaa ja edesauttamaan ruotsalaisen hyvinvointimallin ylläpitämistä. Suomessa hyvinvointimalli on suhteellisen samanlainen. Tämän vuoksi olisi järkevää luoda samankaltaiset pelisäännöt julkisen sektorin elinkeinotoiminnalle ja markkinoiden toimivuudelle.

Päätelmät

Kuntasektori ja sen palvelut muodostavat suomalaisen hyvinvointimallin selkärangan. Kuntien on kuitenkin pystyttävä hillitsemään menojensa kasvua, sillä muutoin sektori vetää koko taloutemme ja hyvinvointimme kaltevalle pinnalle – Euroopassa on riittävästi ajankohittaisia esimerkkejä tällaisesta kehityksestä. Järkevän taloudenpidon ohella tuottavuus on saatava nousuun. Kuntien on aika ottaa markkinat avukseen.

Jotta näin voitaisiin toimia, pitää julkisen ja yksityisen tuotannon tasavertaiset edellytykset palvelutuotannossa varmistaa pikaisesti. Asiassa tarvitaan räjähtävä lähtö, sillä Suomi on jo hukannut suuren osan etsikkoajastaan palvelumarkkinoiden kehittämiseksi. Pitkäkestoiseen ja kivuliaaseen oppimisprosessiin ei ole enää aikaa, vaan hallituksen pitäisi saada kilpailuneutraliteetin edellytykset kerralla kohdalleen.

Ensimmäisenä askeleena tulee markkinoilla toimivat kunnalliset liikelaitokset yhtiöittää 30.6.2011 mennessä. Myös Valtiovarainministeriön lakiesitykseen sisältyvistä lukuisista – tässä analyysissä edellä mainituista – yhtiöittämisistä koskevista poikkeusehdotuksista on luovuttava.

Ruotsin esimerkin mukaisesti kuntien myyntitoiminnan rajoituksista pitäisi säätää kilpailu-lailla. Jotta kilpailuneutraliteetin toteutumista voitaisiin seurata, tulisi myös kuntien toiminnan tilastointia ja seurantaa kehittää voimakkaasti. Tarkasteluun pitäisi saada kaikkien kunnallisten (myös ns. sisäisten) liikelaitosten toiminta, sekä kuntien ja niiden tytäryhteisöjen väliset transaktiot.

Kuntien ja markkinoiden vuoropuhelun edistämiseksi saattaisi olla myös hyödyllistä perustaa Suomeen julkisten ja yksityisten toimijoiden välinen kilpailuneuvosto tai neuvottelukunta, sillä suomalaisten kuntien ja markkinoiden yhteistyössä on paljon kehitettävää. Ei myöskään ole mielekäästä, että keskustelua Suomelle tärkeästä palvelusektorin kehittämisestä vetäisi jatkossakin EU:n komissio. Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasavertaisen edellytyksen toteutuminen on kansallisesti tärkeä sekä kunnille ja niiden asukkaille myönteinen asia. On aika panna tuulemaan.

Bo-Erik Ekström on kuntatalouteen perehtynyt liikkeenjohdon neuvonantaja ja EVA kumppani. Hän on laatinut EVA:lle lukuisia julkaisuja sekä kaupunkien tilinpäätös- ja kaupunkikonsernianalyseja.

Mika Pohjonen on Asianajotoimisto Hannes Snellman Oy:n Specialist Partner, erikoisalanaan julkiset hankinnat ja kilpailuoikeus. Hän on julkaissut ja luennoinut laajalti julkisista hankinnoista ja työskennellyt aiemmin mm. Markkinaoikeudessa. Pohjonen on EVA kumppani.

Ilkka Haavisto on EVAn tutkimuspäällikkö.

EVAn Kunnat ja markkinat -hanke on uudenlaisen kuntatalouskeskustelun pioneeri Suomessa. Hanke on vuodesta 2004 lähtien osallistunut ajankohtaiseen keskusteluun kuntasektorin tulevaisuudesta ja sen toiminnan tehokkuuden ja laadun parantamisesta.

Viitteet

¹ Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia selvittänyt ns. JULKI-työryhmä julkaisi raporttinsa ”Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti” huhtikuussa 2009.

² Valtiovarainministeriön julkaisuja 33/2010.

³ Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen, s. 41.

⁴ Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen, s. 44.

⁵ Komission päätös valtiontuesta (N:o C 7/2006), jonka Suomi on myöntänyt Tieliikelaitokselle/Destialle, kohdat 297 ja 298.

⁶ Euroopan komission Suomen valtiolle 14.4.2010 ilmoittama alustava näkemys valtiontuesta kunnallisille liikelaitoksille, kohdat 19 ja 20.

⁷ Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen, s. 44.

⁸ Komission asetus (EU) N:o 1998/2006, annettu 15 päivänä joulukuuta 2006, perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

⁹ Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen, s. 45.

¹⁰ Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen, s. 49.

¹¹ Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen, s. 45.

¹² Komission päätös valtiontuesta (N:o C 7/2006), jonka Suomi on myöntänyt Tieliikelaitokselle/Destialle, kohdat 299.

¹³ Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen, s. 26.

¹⁴ SOU 1995:105.

¹⁵ SOU 2000:117, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*.

¹⁶ Ds 2001:17.

¹⁷ Mm. Svenskt Näringsliv, Konkurrensverket, Sveriges Industriförbund, Företagarna. Julkaisuiden nimet ovat kuvaavia: *Osund konkurrens – kommunalt företagande för miljarder*, *Osund statlig konkurrens slår ut privat företagsamhet*, *Myndigheter och Marknader*, *Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och privata*, *Osund konkurrens ett hinder för små företag*.

¹⁸ Regerings proposition 2008/09:231.



Elinkeinoelämän Valtuuskunta

EVA on suomalaisen elinkeinoelämän rahoittama toimija, jonka tavoitteena on edistää suomalaisen yhteiskunnan pitkän aikavälin menestystä. EVA on Suomen merkittävin kohtaamispaikka ja verkosto elinkeinoelämän ja yhteiskunnan vaikuttajille. EVAlla on myös keskustelijan, haastajan ja unilukkarin rooli suomalaisessa yhteiskunnassa. Ns. think tankille tyypillisesti EVAn tunnusmerkkinä on analytisyys ja tarvittaessa provokatiivisuuskin.

Vuonna 1974 perustettu EVA eroaa useimmista muista elinkeinoelämän järjestöistä siinä, että se ei ole varsinainen etujärjestö. EVA rohkaisee myös elinkeinoelämää katsomaan peiliin, kun se on tarpeen.

EVA selvittää ja arvioi yrityksille ja koko suomalaiselle yhteiskunnalle tärkeitä kehityssuuntia. Rajut ja nopeat kansainväliset muutokset asettavat koko yhteiskunnalle ja yritysten toiminnalle painavia vaatimuksia. EVAn tavoitteena on ajankohtaisen tiedon tuottaminen vallitsevista ilmiöistä sekä tuoreiden näkökulmien saattaminen yleiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun. Suomen rooli kansainvälisessä toimintaympäristössä ja suomalaisten hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn kehittäminen ovat keskeisiä kysymyksiä EVAn toiminnassa. Elinkeinoelämän omassa piirissä EVA pyrkii aikaansaamaan jatkuvaa keskustelua yritysten muutostarpeista.

Lisätietoja: www.eva.fi

Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVAn julkaisemat EVA analyysit ottavat kantaa ajankohtaisiin kysymyksiin ja tarjoavat toimenpide-ehdotuksia. Analyysien kirjoittajat vastaavat esitetyistä mielipiteistä, jotka eivät välttämättä edusta EVAn kantaa.

Analyysit ovat ladattavissa EVAn kotisivuilta www.eva.fi. Painetun analyysin voi tilata osoitteesta analyysit@eva.fi, postitse osoitteesta EVA, Yrjönkatu 13 A, 00120 Helsinki tai soittamalla 09-686 92036.