

## Kunnat ja markkinat

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

#### Yhteenveto

Kunta- ja palvelurakennemuutos on menossa suuntaan, joka saattaa osoittautua sekä taloudellisesti epäviisaaksi että juridisesti ongelmalliseksi.

Uudistuksen keskeiseksi työkaluksi eduskunta on säätänyt kuntien välisen yhteistyön eri muodoissaan. On kyseenalaista, tuleeko yhteistyö todella johtamaan kuntien toiminnan tehostumiseen ja tuottavuuden nousuun. On syytä muistaa, etteivät kunnat pääsääntöisesti voi tuottaa palveluita toisilleen ilman, että toiminta kuuluisi hankintalainsäädännön soveltamisalan piiriin.

Järkisyys puhuvat sen puolesta, että kuntien kannattaisi nyt keskittyä ydintehtäviinsä, hillitä oman toimintansa kasvua, ja voimakkaasti pyrkiä yhteistyöhön palveluyritysten kanssa. Näin ne tukisivat parhaiten koko taloudellemme – ja myös itselleen – yhä tärkeemmän palvelusektorin kehittymistä.

Kuntasektorin on syytä puida laajemminkin paradoksaalista suhdettaan markkinoihin ja yrityksiin. Kuntien suhtautuminen yrityksiin julkisten palveluiden tuottajina on vielä epäilevää. Toisaalta yhä useammalla kunnalla on haluja toimia itse markkinoilla lukuisten palveluiden tai hyödykkeiden myyjänä. Molemmat epäkohdat haittaavat sekä yritysten että markkinoiden toimintaa ja hidastavat niiden kehittymistä.

Paradoksin ydin on kuntasektorilla vallitsevan ajattelutavan tuotantolähtöisyys. Se näyttäytyy vahvana sitoutumisena omiin toimintoihin ja henkilöistöön, mille voidaan kenties löytää hyviä perusteluja. Toinen lähestymistapa, kysyntälähtöisyys, asettaa puolestaan kuntalaisen tarpeet, palvelujen saatavuuden ja laadun kaiken muun edelle. Paradoksin selittäminen edellyttää, että kunnat löytävät näiden lähestymistapojen välistä itselleen ratkaisuja, jotka toimivat kuntalaisten, kunnan itsensä ja ympäröivän talouden vireyden parhaaksi. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistänyt valtio voi osaltaan helpottaa kuntien tehtävää olemalla tuottamatta lisää eri viranomaisten aloitteita tai uusia lakihankkeita, jotka toteutuessaan kaventaisivat yritysten toimintamahdollisuuksia julkisten palveluiden tuottajina.

Kunnilla on kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä aito mahdollisuus turvata toimintansa ja samalla edesauttaa terveen ja vahvan suomalaisen palvelusektorin kehittymistä. Viisaat kunnat käyttävät markkinamekanismeja hyödykseen ja mieltävät roolinsa palvelumarkkinoilla oikein. Kunta sopii palvelumarkkinoille hyvin ostajana, muttei myyjänä.

*Kunta- ja palvelurakennemuutoksen "eetos" kiteytyy kuntasektorin sisäisen yhteistyön visioon*

## Johdanto

Jos liiketoimintaa harjoittavalla yrityksellä menee huonosti ja sen toiminta on tappiollista, se menee ennen pitkää konkurssiin. Vaihtoehtoisesti yritys onnistuu kääntämään kursinsa ja palauttamaan toimintansa kannattavalle pohjalle. Tällaiseen suunnanmuutokseen tarvitaan yrityksen omistajien tekemiä linjauksia ja ratkaisuja. Omistaja pyrkii siihen, että hänen pääomansa karttuu eikä tuhoudu.

Kuntatalous ei ole liiketoimintaa. Kunnan toimintaa ohjaa kunnallinen demokratia, joka edustaa kunnan asukkaiden tahtoa ja sovittaa yhteen asukkaiden kunnan toimintaa koskevia toivomuksia ja intressejä. Taloudellisessa mielessä kunnallinen demokratia kantaa myös omistajan vastuuta siitä, että kunnan toiminta on taloudellisesti kestävällä pohjalla.

Suomessa on lukemattomia esimerkkejä kunnista, jotka ovat menestyksellisesti kantaneet myös omistajan vastuuta ja pitäneet myös talouden asiat hallinnassa. Kuntasektori kokonaisuutena ei tässä kuitenkaan ole onnistunut, se ei ole saanut menokehitystään kuriin eikä toimintansa tuottavuutta nousu-uralle. Kuntien talousmalli vaatiikin perusteellisen uudistuksen.

Valtio on nyt päättänyt aikaansaada suunnanmuutoksen parempaan kuntataloudessa. Valtion strategiapaperi ei ole mikään hyvänsä komiteamietintö vaan säädetty kuntia velvoittavaksi puitelaksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta.

Poliittinen kuohunta hankkeen ympärillä on saanut laajaa julkista huomiota. Uudistuksen sisällöstä on sen sijaan keskusteltu julkisuudessa vain vähän. Vielä vähemmän on keskusteltu siitä, millaisia käytännön seurauksia uudistuksella mahdollisesti tulee olemaan. Siksi onkin olennaista kysyä: millainen uudistus nyt on tekeillä? Vastaako se tarpeitamme?

## Millaisen kunta- ja palvelurakennemuutuksen me saamme?

"Suurta kuntauudistusta", jossa valtio olisi piirtänyt kuntakartan uuteen uskoon, ei kos-

kaan tullut. Sen sijaan palvelurakennemuutistus tulee toteuttaa kuntien välisen yhteistyön varaan rakentaen. Ero pakollisen ja vapaaehtoisen yhteistyön välillä on kuitenkin paljolti näennäinen. Vaikka kuntia ei ajetaakaan pakoliitoksiin yksittäisten kuntien koon kasvatamiseksi ja niiden määrän radikaaliksi vähentämiseksi, yritetään yhteistyöllä saavuttaa samankaltainen lopputulos.

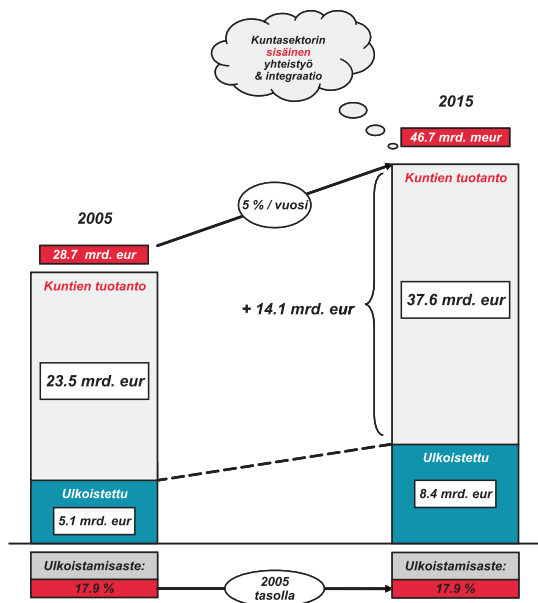
Näin kunta- ja palvelurakennemuutistuksen "eetos" kiteytyy kuntasektorin sisäisen yhteistyön visioon. Sitä vastoin uudistuksen keinovalikoimasta ei löydy selkeää sitoutumista siihen, että kuntasektorin tulisi määrätietoisesti vähentää järjestämiensä palveluiden tuottamista itse ja hyödyntää merkittävästi nykyistä laajemmin yksityisen sektorin ja palvelumarkkinoiden tarjontaa. Se rakentuu ajatukselle kuntasektorin sisäisen suunnittelun, koordinoinnin, yhteistyön ja integraation tehokkuudesta ja voimasta. Yhdistettynä kasvaviin palvelutarpeisiin tämä tietänee kuntasektorin oman toiminnan laajenemista.

On kysyttävä, onko tämä kehitys realistinen ja taloudellisesti järkevä? Saavutetaanko sillä kuntauudistuksen taloudelliset tavoitteet? On myös kysyttävä, onko kuntasektorin jatkuva kasvattaminen oikea keino Suomen talouskasvun ja kilpailukyvyn ylläpitämiseen? Edelleen on mietittävä, millaisia vaikutuksia sillä on kuntasektoria ympäröivään muuhun talouteen ja etenkin suomalaisiin palvelumarkkinoihin ja niillä toimivien yrityksiin?

Palvelurakennemuutistukseen johtaneet haasteet ovat miltei puhtaasti taloudellisia. Hankkeen takana olevaa taloudellista ajattelua ei silti ole juurikaan eritelty. Ajatus lienee, että yhteistyöllä ja kuntasektorin sisäisillä fuusioilla kyetään tehostamaan toimintoja ja pitämään verot kohtuullisina kuntasektorin toiminnan laajentuessa.

Jos oletamme, että yksityisen sektorin osuus julkisten palvelujen tuotannosta pysyy nykyisellään, kasvaa kuntasektori tämänhetkisellä noin 5 prosentin vuotuisella menojen kasvuvauhdilla 14 mrd eurolla vuoteen 2015 mennessä. Saman karkean kalkyylin mukaan sen henkilöstö kasvaa nykyisestä 425 000 työntekijästä yli neljännesmiljoonalla suuruusluokkaan 680 000 työntekijää (kuvio 1).

**Kuvio 1** Skenaario kuntasektorin kasvusta sisäisellä yhteistyöllä olettaen, että ulkoistettujen toimintojen osuus ei kasva nykyisestään



Lähde: B&MANs.

Palvelurakennemuutoksella on erittäin suuri merkitys Suomen taloudelle ja sen tulevalle menestykselle kokonaisuudessaan. Lisäksi Suomen julkisten palveluiden markkina on myös osa EU:n sisämarkkinaa. Sitä koskevien, Suomen kunta- ja palvelurakennemuutuksen kaltaisten hankkeiden, tulee kunnioittaa EU:n lainsäädäntöä. Niinpä suomalaisten tulisi voida edellyttää, että palvelurakennemuutos pohjautuisi koko suomalaisen palvelusektorin tulevaisuutta koskevalle perusteelliselle taloudelliselle analyysille ja harkinnalle sekä huolelliselle juridiselle pohjatyölle.

Näihin kysymyksiin pureutuva analyysi ei lupaa hyvää. Juridinen tarkastelu osoittaa, että uudessa lainsäädännössä on merkittäviä puutteita, jotka ovat ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa ja tulevat ääritapauksissa johtamaan kuntien laittomaan toimintaan. Taloudellinen analyysi ennustaa, että näiden lakien raamittama palvelurakennemuutos ei pohjautu taloudellisesti kestäväälle ajattelulle, eikä kykene vastaamaan kuntien taloudellisiin haasteisiin. Sen sijaan se saattaa tuottaa olennaista haittaa maallemme tulevaisuudessa entistäkin tärkeämmän palvelusektorin kehitykselle.

## Kuntien välinen yhteistyö ei ratkaise tuottavuuden ongelmia

Kuntapalveluiden tuottavuuden kehitys on ollut heikkoa. Siksi on outoa, ettei kunta- ja palvelurakennemuutuksen yhteydessä ole juurikaan pohdittu keinoja, joilla toiminnan tuottavuus saataisiin kasvuun. Ainoa puitelaisissa yksilöity keino on pyrkimys suurempiin yksikköihin palveluiden järjestämisessä ja tuotannossa.

Yleisessä tiedossa on, että kilpailun lisääminen on hyvä keino parantaa palvelutuotannon tehokkuutta ja laatua. Kunta- ja palvelurakennemuutos vannoo kilpailun sijaan kuitenkin yhteistyön, koordinoinnin ja ohjauksen nimeen. Itse asiassa puitelaki edellyttää, että jokaisen kunnan on esitettävä valtioneuvostolle erityinen kunta- ja palvelurakennetta koskeva selvitys jossa esitetään toimenpiteet, joihin kunta aikoo ryhtyä yhteistoiminnan vahvistamiseksi palvelujen järjestämisessä.

Näin ollen palvelurakennemuutuksen taloudellinen johtoajatus lienee suuruuden ekonomin tavoittelemisen suurempien yksikkökojen ja volyymien kautta. On kuitenkin erittäin kyseenalaista, voidaanko kuntasektorilla saavuttaa sellaisia skaalaetuja, jotka olisivat todellinen vastaus kuntien mittaviin kustannustehokkuushaasteisiin.

Kuntaliitoksilla (etenkin suurten kuntien kesken) tai toimintojen yhdistämisellä muodostetaan entistä suurempia yksiköitä, jotka toimivat yhä useammalla alalla ja alueella. Mitä kauemmas kasvaessa toiminta muuttuu usein myös aiempaa monitahoisemmaksi ja vaikeammaksi ohjata. Tämä tietää usein käytännössä yksikkökustannusten kasvua. Näin on käynyt mm. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kohdalla ja sama pätee vaikkapa Helsingin kaupungin opetustoimeen, jonka kustannus oppilasta kohti on maamme korkein. Tähän mennessä Suomen kunnista saatu tutkimustieto vahvistaa osaltaan tätä käsitystä, sillä suuria kaupunkeja on ainakin tähän saakka systemaattisesti kohdannut skaalaetujen sijaan skaalahaitta.<sup>1</sup>

*On kyseenalaista, voidaanko kuntasektorilla saavuttaa sellaisia skaalaetuja, jotka olisivat todellinen vastaus kuntien mittaviin kustannustehokkuushaasteisiin*

*Skaalaedut  
eivät synny  
itsestään liittämällä yksikköjä  
toisiinsa*

Yrityssektorilla skaalaetuja lähdetään tyypillisesti realisoimaan kilpaillussa markkinaympäristössä. Skaalaetuja tavoitteleva, kysyntälähtöisessä tilanteessa toimiva yritys on alttiina myös tappioriskille. Tämä signaloi tehokkaasti siitä, miten toiminta on kehittynyt ja onko valittu tie ollut oikea. Tuotantolähtöisellä kuntasektorilla tällaista ”varoitussjärjestelmää” ei ole, vaan hankkeiden onnistumista joudutaan arvioimaan jälkijättöisesti ja muilla keinoin.

Yrityssektorilta myös tiedetään, etteivät skaalaedut synny itsestään liittämällä yksikköjä toisiinsa, vaan niiden realisoiminen vaatii runsaasti työtä ja usein melko kipeitäkin toimenpiteitä. Yritysmailmassa fuusiota edeltää yleensä työvaihe, jossa yritys tehdään fuusiokepoiseksi. Tällöin myydään toiminnot tai toimialat, jotka eivät liity ydintoimintaan, ja saaduilla varoilla puolestaan kehitetään ydintoimintaa. Tyypillisesti tällöin myös ulkoistetaan oheispalvelut ja sitä kautta vähennetään henkilöstöriippuvuutta ja ydintoiminnalle vähemmän keskeisen osaamisen ylläpitoa. Vasta näiden valmistelujen jälkeen yritys lähtee etsimään ”kumppania”. Kuntasektorin hankkeissa todennäköisesti hypätään tämän vaiheen yli. Näin uusi yksikkö perii molempien entisten yksikköjen mahdolliset ongelmat sen lisäksi, että sitä odottaa tukullinen uusia haasteita.

Yhä haastavammaksi skaalaetujen tavoittelun tekee puitelaki itse. Lain 13 § antaa kuntien henkilöstölle viiden vuoden irtisanomissuojan kaikissa kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyvissä uudelleenjärjestelyissä, myös niissä, joita oletettavasti tehdään skaalaetujen tavoittelemiseksi. Kun pidetään mielessä, että yli puolet kuntien kustannuksista muodostuu työvoimakustannuksista, jäävät kuntien eväät skaalaetujen saavuttamiseksi jo lähdössä puolitiehen.

Puitelain oheen säädetty laki varainsiirtovelain määräaikaisesta muuttamisesta kuntien rakennjärjestelyissä sisältää puolestaan varsin suoraviivaisen verotuen kuntien omistamien kiinteistöjen säilyttämiselle edelleen kuntien omistuksessa. Ajatuksena lienee helpottaa kuntasektorin sisäisiä uudelleenjärjestelyjä esimerkiksi kuntaliitosten yhteydessä.

On kuitenkin vaikeaa ymmärtää, miten verotuki auttaa kuntasektoria skaalaetujen tavoittelussa. Mikäli kunnat taas aikovat juuri eriyttää kiinteistöjen omistamisen omaksi toimialakseen, joka olisi osa markkinaehtoisia kiinteistömarkkinoita, tulee puolestaan kiinteistöalalla toimivien yksityisten yritysten kysyä, miksi veroetu koskee vain kuntien tai kuntayhtymien omistamia kiinteistöyhtiöitä?

Kuntatalouden kustannuserien suurriistasta mittakaavaetujen jahtiin jäävät maaliksi lähinnä ulkopuoliset ostot. Keskittämällä ja tehostamalla kuntien hankintatoimintaa voidaan mahdollisesti saavuttaa jonkinasteisia skaalaetuja käyttämällä palveluiden ja materiaalin ostoissa aiempaa suurempaa markkinavoimaa. Tällöin on kuitenkin myös oletettavissa, että kunnille palveluja ja materiaalia myyvät tahot valikoituvat yhä harvemmiksi ja suuremmiksi. Lopputulos voi lopulta olla kunnille itselleenkin epäedullinen. Pienet, mutta kuntien talouden tulopuolelle ja elinkeinorakenteelle hyvin tärkeät paikalliset työllistäjät saattavat osoittautua liian pieniksi neuvottelukumppaneiksi ja kärsiä, pahimmassa tapauksessa kadota.

## **Kuntien välinen yhteistyö on juridisesti ongelmallista**

On selvää, että yritysten tulisi paitsi omansa, myös kansallisen intressin nimissä herätä puolustamaan toimintaansa.

Julkisen sektorin näkemykset ja tavoitteet ovat kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyvissä lainsäädäntöhankkeissa olleet vahvasti edustettuina. Hankkeissa on korostettu kuntien ja kaupunkien keskinäistä palvelutuotantoa, yleishyödyllisten järjestöjen toimintaa sekä tarvetta kehittää uusia palveluiden tuottamismuotoja. Yksityisten yritysten tuottamat palvelut eivät ole saaneet arvostusta näissä hankkeissa. Päinvastoin, julkisen sektorin palvelumarkkinoita koskevat ajankohtaiset lainsäädäntöhankkeet ja viranomaisten aloitteet uhkaavat rajoittaa yritysten toimintamahdollisuuksia palvelumarkkinoilla.

Lainsäädäntöhankkeissa ja aloitteissa esitetyt ehdotukset ovat kuitenkin paitsi taloudellisesti, myös juridisesti ongelmallisia.

*Yritysten tulisi  
herätä puolustamaan toimintaansa*

*Ensinnäkin* kuntien ja kaupunkien palvelutuotannon laajentaminen yli kuntarajojen voi olla EU:n lainsäädännön vastaista. *Toiseksi*, kunnallisille liikelaitoksille ei tule antaa sellaista erityisasemaa palvelumarkkinoilla, jossa ne voisivat tuottaa kunnille palveluita kilpailulta suojatussa asemassa ja samalla kilpailla markkinoilla rajattomasti yritysten kanssa. *Kolmanneksi*, kuntien elinkeinotoiminta, joka kilpailee yritysten kanssa, voi olla myös kuntalain vastaista.

Se, miten hankintalaki sovelletaan palvelutuotantoon yli kuntarajojen, tulee osaltaan määrittämään sen, onko kunta- ja palvelurakennemuutos ylipäänsä mahdollista toteuttaa kuntasektorin sisäiseen yhteistyöhön nojaten. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on linjannut, että myös julkishallinnon välisiin hankintasopimuksiin tulee soveltaa julkisia hankintoja koskevia direktiivejä.<sup>2</sup> Silti kauppa- ja teollisuusministeriö pyysi 18.10.2005 kuntien ja kaupunkien aloitteesta Euroopan komissiolta lausuntoa mahdollisuudesta sulkea kuntien väliset julkisia palveluita koskevat hankinnat hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Euroopan komissio katsoi kauppa- ja teollisuusministeriölle antamassaan lausunnossa, että kuntien välisiä hankintoja koskee lähtökohtaisesti velvollisuus järjestää avoin tarjouskilpailu. Komissio totesi niin ikään yksiselitteisesti, ettei kuntien ole hyväksyttävää tuottaa toisilleen palveluita hankintasopimuksen muodossa ilman avointa tarjouskilpailua.

Tästä huolimatta eduskunta on edellyttänyt uuden hankintalain hyväksyessään, että hallitus selvittää hankintatoimen alaan liittyvän kuntien yhteistoiminnan edellyttämät erityislainsäädännön kehittämistarpeet. Lisäksi jo aiemmin sisäasiainministeriön asettama Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmä oli esittänyt malleja ja kriteereitä, joiden mukaan kunnat ja kuntayhtymät voisivat organisoida palvelutuotantoaan keskenään siten, ettei siihen sovelletaisi hankintalainsäädäntöä eikä siitä järjestettäisi avoimia ja julkisia tarjouskilpailuita. Tältä osin on otettava huomioon, että EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön<sup>2</sup> perusteella Suomessa ei voida kuitenkaan säätää sellaista erityislainsäädäntöä, joka olisi

ristiriidassa EY:n julkisia hankintoja koskevien direktiivien kanssa.

Kuntien palvelutuotantoa ei voida myöskään toteuttaa sellaisten kuntayhtymien tai osakeyhtiöiden kautta, jotka eivät täytä EY:n tuomioistuimen asettamia kriteereitä omana työnä pidettävälle palvelutuotannolle. EY:n tuomioistuin on linjannut, että myös kuntayhtymän kohdalla julkisia hankintoja koskevien säännösten sovellettavuus tulee ratkaista siten, ettei kuntayhtymä saa erityisasemaa toimia markkinoilla.<sup>3</sup> Jotta kuntayhtymän tai sen osakeyhtiön harjoittama palvelutuotanto jää hankintalainsäädännön ja kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle, kunnan tulee valvoa kuntayhtymää tai yhtiötä samalla tavalla kuin se valvoo omia toimipaikkojaan eikä kuntayhtymä tai yhtiö saa toimia juuri lainkaan markkinoilla.<sup>4</sup>

## Liikelaitoksille ei saa antaa erityisasemaa markkinoilla

Hankintalain uudistamisen yhteydessä lainsäätäjillä olisi ollut mahdollisuus selkeyttää myös kunnallisten liikelaitosten epäselvä asema julkisten hankintojen osalta. Valitettavasti tähän mahdollisuuteen ei tartuttu. Uuden hankintalain mukaan kuntien hankinnat liikelaitoksiltaan eivät kuulu kilpailuttamisvelvoitteen piiriin. Sitä vastoin kuntien hankinnan yhtiöiltään jäävät kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle ainoastaan siinä tapauksessa, että kunta käyttää yhtiöön tosiasiallista ja ehdotonta päätös- ja valvontavaltaa ja että yhtiö toimii ainoastaan hyvin vähäisessä määrin markkinoilla.<sup>5</sup> Eduskunnan talousvaliokunta tyytyi toteamaan kuntien hankinnoista liikelaitoksiltaan ainoastaan, että kilpailuttamisvelvoite tulisi harkita tapauskohtaisesti.<sup>6</sup>

Näin uusi hankintalaki uhkaa antaa kunnallisille liikelaitoksille erityisaseman markkinoilla. Kunnallinen liikelaitos voisi uuden hankintalain mukaan tuottaa kilpailulta suojatussa asemassa omistajakunnalleen palveluita ja samalla laajentaa rajattomasti toimintaansa kilpailuille markkinoille. Jos palveluita tuotava yksikkö olisi oikeudelliselta muodoltaan

*Kuntien ja kaupunkien palvelutuotannon laajentaminen yli kuntarajojen voi olla EU:n lainsäädännön vastaista*



*Hankintalain soveltamisessa tulisi käyttää sellaista tulkintaa, jossa kaikkia koskisivat samat pelisäännöt*

kunnallisen liikelaitoksen sijasta esimerkiksi osakeyhtiö, se voisi myydä palveluitaan kilpailuille markkinoille vain hyvin vähäisessä määrin, mikäli se aikoisi säilyttää palveluiden tuottamisessa omistajakunnalleen kilpailulta suojatun asemansa.

Kilpailuoikeudessa ja julkisia hankintoja koskevissa oikeusohjeissa on yleisesti lähtökohdana se, ettei ratkaisevaa merkitystä ole sopimukselle tai järjestelylle annetulla nimellä tai oikeudellisella muodolla, vaan sopimuksen tai järjestelyn tosiasiallisilla vaikutuksilla.<sup>7</sup> Vastoin edellä mainittua kilpailuoikeudellista lähtökohtaa kunnallisen liikelaitoksen asema uudessa hankintalaissa määräytyy nimenomaan oikeudellisen muodon perusteella.

Uuteen hankintalakiin sisältyvää kunnallisia liikelaitoksia ja kunnallisia yhtiöitä koskevaa ristiriitaista ja ongelmallista säännösehdotusta voidaan havainnollistaa tarkastelemalla Kuopion kaupungin ja Jyväskylän kaupungin sähkönhankintaa (kuvio 2). Uuden hankintalain mukaan Kuopion kaupunki voisi hankkia tarvitsemansa sähkön Kuopion Energialta kilpailuttamatta hankintalain ulkopuolella, koska Kuopion Energia on kunnallinen liikelaitos. Kuopion kaupunki omistaa 100 prosenttia Kuopion Energiasta. Kuopion Energian liikevaihto oli vuonna 2006 noin 63 milj. euroa. Kuopion Energia toimii markkinoilla.<sup>8</sup>

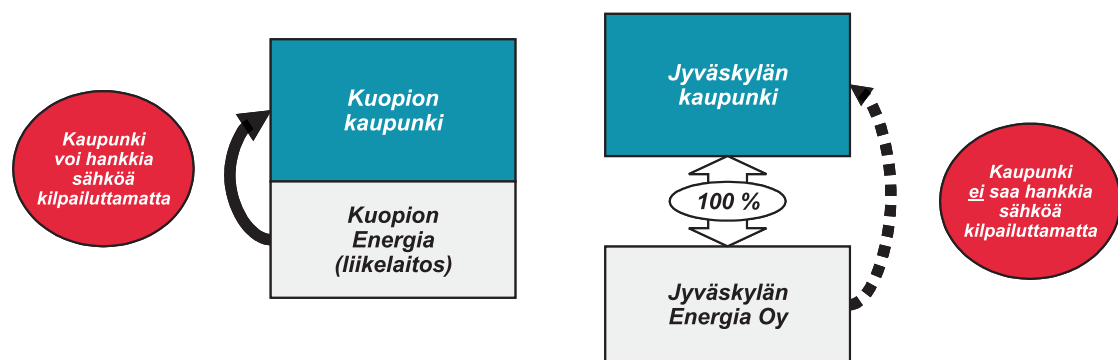
Sitä vastoin samaisen uuden hankintalain mukaan Jyväskylän kaupunki ei voisi hankkia tarvitsemaansa sähköä Jyväskylän Energia Oy:ltä kilpailuttamatta hankintalain ulkopuolella, vaan Jyväskylän kaupungin tulisi

kilpailuttaa sähkön hankintansa, koska Jyväskylän Energia Oy on osakeyhtiö. Jyväskylän kaupunki omistaa 100 prosenttia Jyväskylän Energia Oy:stä. Jyväskylän Energia Oy:n liikevaihto oli vuonna 2006 noin 76 milj. euroa. Jyväskylän Energia Oy toimii markkinoilla.<sup>9</sup>

Uuden hankintalain soveltamisessa tulisi käyttää sellaista tulkintaa, jossa kaikkia (sekä kunnallisia että yksityisomisteisia) yhtiöitä ja kunnallisia liikelaitoksia koskisivat samat pelisäännöt. Näin kunnallisilla liikelaitoksilla ei olisi erityisasemaa markkinoilla eikä hankintalain kiertäminen toiminnan organisoimisella liikelaitokseksi olisi mahdollista.

Onneksi useat kunnat ovat sisäistäneet asiaan liittyvät ongelmat ja pyrkivät yhtiöittämään liikelaitoksiaan. Muun muassa Kuopion kaupunki on sittemmin yhtiöittänyt energialaitoksensa. On syytä toivoa, että tällaiset esimerkit saavat jatkoa, sillä kuntien velvollisuus on hakea kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa ratkaisuja, jotka ovat parhaita niiden asukkaiden kannalta. On tietenkin hienoa, jos kunnat löytäisivät ratkaisuja jotka ovat hyviä myös niiden omien tuotantoyksiköiden kannalta, mutta asukkaiden intressin on tultava ensin, sillä asukkaat ovat sekä kuntien palveluiden käyttäjiä että niiden rahoittajia. Hankintalain kaltaiset säädökset ovat olemassa ajaakseen yhteistä etuamme, sillä niiden tarkoituksena on nimenomaan tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet toimia palvelujen ja hyödykkeiden tarjoajina.

**Kuvio 2** Esimerkki uuden hankintalain ristiriidoista: Kuopion ja Jyväskylän sähkönhankinta omilta energiayhtiöiltään



Lähde: B&MANs.

## Kuntasektorilla on markkina-kompleksi

Pohjimmiltaan kyse on kuntasektorin suhteesta markkinoihin ja sitä myötä ympäröivään talouteen, ja etenkin yrityksiin ja yrittäjiin. Suomesta löytyy sekä hyviä että huonoja esimerkkejä kunta- ja yrityssektorin yhteistyöstä. Sellaiset kunnat, jotka systemaattisesti käyttäisivät markkinoita ja markkinamekanismeja hyödykseen siellä missä ja silloin kun se on viisasta, ovat kuitenkin vielä kovin harvassa. Yleisellä tasolla kuntien suhde markkinoihin on epäilevä ja alavireinen.

Tietenkin monilla alueilla, etenkin syrjäseuduilla, markkinoiden toimivuus ja ylipäänsä olemassaolo voidaan kyseenalaistaa. Kyseessä on kuitenkin ”muna-kana” -tyyppinen ongelma: markkinat ovat kysyntävetoisia. Markkinoille ei voi syntyä tarjontaa ellei ensin ole kysyntää. Toimivat markkinat eivät myöskään synny hetkessä vaan niiden luominen perustuu osapuolten välisten vuoropuhelujen ja pelisääntöjen kehittämiseen sekä osaamisen karttumiseen ajan kuluessa.

Kokonaisuutena Suomen hyvä taloudellinen menestys laman jälkeen on pitkälti tulosta menestyksellisestä toiminnasta ympäristössä, jossa markkinoita on vapautettu ja sääntelyä on purettu. Suomi on osannut hyödyntää markkinavoimia edukseen EU:n jäsenenä globaalissakin mittakaavassa. Tästä osaamisesta luulisi riittävän jotain ammennettavaa myös kunta- ja palvelurakennemuutostukseen.

Kuntasektorin uudistuksia ei kuitenkaan ole tähän saakka mietitty markkinanäkökulmasta vaan uudistusten henki on ollut tuotantolähtöinen ja yrityksiä kohtaan skeptinen. Yhtenä esimerkkinä tästä asenteesta käy hankintalain uudistaminen, joka lähti liikkeelle Euroopan Unionin hankintadirektiivien uudistuttua jo ennen kuin kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta oli tietoa.

Eduskunnan talousvaliokunta painotti uudesta hankintalain antamassaan mietinnössä, että kuntien välinen yhteistoiminta voi kilpailuttamisen tavoin tehostaa julkisten varojen käyttöä ja tuottaa kokonaistaloudellisesti hyvän tuloksen. Eduskunta hyväksyi valiokun-

nan ehdottaman lausuman, jossa hallituksen edellytetään selvittävän hankintatoimeen liittyvän kuntien yhteistoiminnan edellyttämät erityislainsäädännön kehittämistarpeet.<sup>10</sup>

Talousvaliokunta totesi edelleen, että kuntien yhteistyön lisäksi julkisten hankintojen järjestelmään sisältyvät olennaisesti erilaiset aatteelliset yhdistykset ja säätiöt, joilla on pitkäaikainen rooli erityisesti sosiaali-, terveys-, ja sivistystoimen alalla. Valiokunta totesi huomiota herättävän voimakkaasti, että ”tämä yleishyödyllinen järjestötoiminta on monilla tavoin Suomen voimavara, jota tulee ehdottomasti vaalia”.<sup>11</sup>

Talousvaliokunta kannatti siis voimakkaasti kuntien keskinäistä palvelutuotantoa, yleishyödyllisten järjestöjen palvelutuotantoa sekä voittoa tavoittelemattomien ja rajoitetun voitonjaon yhteisöjen palvelutuotantoa. Talousvaliokunnan mielestä uudentyypisellä, yhteiskunnalliset näkökohdat painotetusti huomioon ottavalla yleishyödyllisellä liiketoiminnalla olisi merkittävä rooli sosiaali-, terveys- ja koulutusalan palveluiden tuotannossa sekä monien yhteiskuntapoliittisesti tärkeiden tavoitteiden edistämässä.<sup>12</sup> ”Tavallisten” yksityisten yritysten palvelutuotannosta talousvaliokunnalla ei sen sijaan ollut mitään positiivista lausuttavaa. Talousvaliokunta ehdottikin hyväksyttäväksi lausuman, jossa hallituksen edellytetään selvittävän tarpeet säännellä erikseen voittoa tavoittelemattomien ja rajoitetun voitonjaon yhteisöistä, jotta erityisesti kansalaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävä ja laadukas saanti voidaan turvata. Eduskunta hyväksyi lausuman.<sup>13</sup>

On erikoista, että Suomessa visioidaan rajoitetun voitonjaon osakeyhtiöiden merkittävää roolia sosiaali-, terveys- ja koulutusalan palveluiden tuotannossa, ennen kuin meille juurikaan on karttunut kokemuksia edes ”tavallisten” yritysten toiminnasta ja menestyksestä samoissa tehtävissä. Ulkomailta löytyy jossain määrin kokemuksia ja myös tutkimustietoa rajoitetun voitonjaon osakeyhtiöistä, eikä jälkimmäisissä ole saatu näyttöä sille, että ne tavallisiin yrityksiin verrattuina edistäisivät kansalaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävää ja laadukasta saantia.<sup>14</sup>

*Sellaiset kunnat, jotka systemaattisesti käyttäisivät markkinoita hyödykseen, ovat vielä kovin harvassa*

*Markkinoille ei voi syntyä tarjontaa ellei ensin ole kysyntää*

*Kunnilla on runsaasti osakeyhtiöitä ja liikelaitoksia, joiden kautta ne itse haluavat harjoittaa liiketoimintaa*

## Bisnes kiinnostaa kuntia

Vaikka kuntasektori ja lainsäätäjät suhtautuvat markkinamekanismeihin ja niiden hyödyntämiseen kuntapalvelujen tuotannossa varsin kriittisesti, haluavat kunnat kuitenkin hyödyntää liike-elämän toimintamalleja. Yhtäältä siksi, että kunnat näkevät, että liike-elämän toimintamallit lisäävät tuottavuutta. Toisaalta siksi, että kunnilla on runsaasti osakeyhtiöitä ja liikelaitoksia, joiden kautta ne itse haluavat harjoittaa liiketoimintaa (taulukko 1).

Hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntalain muuttamisesta todetaan, että ”nykyisten liikelaitosmallien, jossa liiketoiminta on osa kunnan toimintaa, on katsottu turvaavan kansanvaltaisen ja kustannusvastaavuuteen perustuvan ohjauksen myös niissä kunnan palveluissa, joissa asiakas maksaa täyden korva-

uksen”.<sup>15</sup> Liikelaitokset epäilemättä lisäävät kuntien niiden puitteissa harjoittaman toiminnan läpinäkyvyyttä verrattuna tilanteeseen, jossa toimintaa harjoitettaisiin osana talousarviotoimintaa. Parempi läpinäkyvyys puolestaan helpottaa toiminnan johtamista ja ohjausta.

Kuntien liikelaitokset ovat kuitenkin muuta kuin tavanomaista paremmin raportoituja kunnan palvelutuotantoyksikköjä. Useat liikelaitokset harjoittavat liiketoimintaa kilpailen muiden yhtiöiden kanssa, ja juuri kunnan toimimiseen markkinoilla myyjänä, ostajan sijaan, liittyy ongelmia. Ostajana kunta voi hyödyntää markkinamekanismeja ja kehittää samalla myös markkinaa (kuvio 3). Jos kunta siirtyy myyjän asemaan, eivät markkinamekanismit välttämättä toimi sen kohdalla. Mikä vakavampaa, markkinoilla myyvä kunta saattaa häiritä markkinamekanismien toimintaa myös muiden toimijoiden kohdalla.

Osakeyhtiöistä eroavilla ja niitä edullisemmilla toimintaedellytyksillään kunnalliset liikelaitokset ovat ”markkinahäirikköjä” kilpailuilla markkinoilla toimiessaan. Liikelaitosten kilpailuasema markkinoilla on esimerkiksi osakeyhtiöihin nähden ylivoimainen. Ne eivät maksa veroja, niillä ei ole konkurssiuhkaa, ne voivat saada rahoitusta kuntalaisten varoista ja niiden oman pääoman tuottovaatimus on tyyppillisesti erittäin alhainen.

Liikelaitosten ”kansanvaltainen” ohjaus on osoittautunut haasteelliseksi, sillä harvoilla kunnallispoliitikoilla on tarvittavaa osaamista analysoida kuntansa liikelaitosten toimintaa – eikä heiltä kohtuudella voida vaatiakaan liiketoiminnan eri alueiden syvällistä tuntemusta. Siksi on ongelmallista pyytää poliitikkoja omistajien kansanvaltaisesti valittuina edustajina valvomaan liikelaitosten toimintaa ja tekemään päätöksiä, joita he välttämättä eivät ymmärrä, ja kantamaan niistä vastuu. Kuntalaisille olisi epäilemättä parempi, jos heidän omistamansa liiketoiminnan ohjaukseen allokoitaisiin hallitustyöskentelyn kautta kokemusta ja osaamista kyseisen liiketoiminnan saralla.

Puutteelliseen omistajaohjaukseen liittyy merkittäviä riskejä. Hyvin kannattavat liikelaitokset voivat ryhtyä ”elämään omaa elä-

Taulukko 1 Esimerkkejä kaupunkien liikelaitostoiminnasta	
Toimialat*	Markkinaehtoista toimintaa
Energia	X
Vesi	
Satama	X
Liikenne	X
Auto & korjaamo	X
Pelastus	
Tilakeskus	X
Työterveydenhuolto	X
Kiinteistölaitos	X
Jätehuolto	X
Tekstiilihuolto	X
ATK-palvelut	X
Yrityspalvelut	
Katutuotanto	X
Ympäristöhuolto	X
Ruokapalvelut	X
Kiinteistöpalvelut	X
Siivous	X
Turvallisuus	X
Pysäköinti	X
Ammattikorkeakoulu	
Työterveys	X

\* Toimialat, joilla yhdellä tai useammalla Suomen 12 suurimmasta kaupungista on liikelaitostoimintaa.  
Lähde: B&MANs.



Kuvio 3 Markkinamekanismit toimivat, kun kunta pitäytyy markkinoilla ostajana



Lähde: B&MANs.

määnsä” ja investoimaan hankkeisiin, jotka eivät yksityisellä sektorilla läpäisisi omistajien tai rahoittajien seulaa. Huonosti menestyvien liikelaitosten epäonnistuneita hankkeita ja pidempiaikaistakin tappiollista toimintaa saatetaan puolestaan rahoittaa kunnan varoista, sillä liikelaitos ei ole itsenäinen juridinen henkilö vaan kustannuspaikka kunnan taloudessa. Sillä ei ole konkurssiriskiä, joka yritysten kohdalla toimii ”automaattisena” kannustimena välttää tappiollista toimintaa. Kunnallinen liikelaitos on kaiken kaikkiaan markkinoille huonosti istuva toimintamalli. Se ei ole kuntalaisen ja veronmaksajan intressejä palveleva muoto liiketoiminnan harjoittamiseen. Siitä huolimatta niitä halutaan Suomeen lisää.

Kuntalakiin sisällytettiin uutena järjestelynä se, että useat kunnat ja kuntayhtymät voivat perustaa yhdessä kunnallisia liikelaitoksia. Tällaiset liikelaitokset voisivat harjoittaa liiketoimintaa. Kuntalain uusien säännösten perustelujen mukaan liiketoiminnan tunnuspiirteenä olisi esimerkiksi se, että ulkoinen suoritusmyynti muille kuin kunnan tai kuntayhtymän tehtäväyksiköille olisi merkittävää. Samalla perusteluissa kuitenkin todetaan, että kunnalliselle liikelaitokselle annettavan tehtävän tulisi kuulua kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan toimialaan.<sup>16</sup>

Tällaiset linjaukset herättävät useita kysymyksiä. Onko ylipäänsä tarkoituksenmukaista, että kunta harjoittaa liiketoimintaa? Miten kilpailuneutraaliteetti suhteessa samoilla markkinoilla toimiviin yksityisiin yrityksiin kyetään takaamaan? Onko oikein ja viisasta, että liiketoiminnan riskit jäävät realisoituessaan veronmaksajien kannettaviksi? Onko kuntien liiketoiminnan harjoittaminen ylipäänsä laillista?

Tätä kysymystä on pohtinut mm. Korkein hallinto-oikeus. Se antoi 26.7.2006 päätöksen,<sup>17</sup> jossa se katsoi, että omakotitalojen rakentaminen myyntiä varten on elinkeinotoimintaa, joka kilpailee yksityisten elinkeinonharjoittajien kanssa. Toimintaan liittyy myös taloudellisia riskejä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että tällainen toiminta ei kuulu kunnan kuntalain 2 §:n mukaiseen toimialaan.

Tässä valossa kuntalain kunnallisia liikelaitoksia koskevat uudet säännökset perustelut ne ovat epäselviä ja ristiriitaisia. Kuntalain uusien säännösten perustelujen mukaan kunnalliselle liikelaitokselle annettavan tehtävän tulisi kuulua kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan toimialaan. Samalla perusteluissa kuitenkin todetaan, että ”perustettavalle liikelaitokselle siirrettävän tehtävän tulisi olla joko liiketoimintaa tai tehtävää tulisi muutoin hoi-

*Onko oikein ja viisasta, että liiketoiminnan riskit jäävät realisoituessaan veronmaksajien kannettaviksi?*

*Kunnilla on omat perustehtävänsä, joista niiden pitää vastata kokonaisuudessaan*

taa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti”. Perustelujen mukaan liiketoiminnan tunnuspiirteenä olisi lisäksi, että ulkoinen suoritusyhtiö muille kuin kunnan tai kuntayhtymän omille tehtäväyksiköille olisi merkittävää.<sup>18</sup>

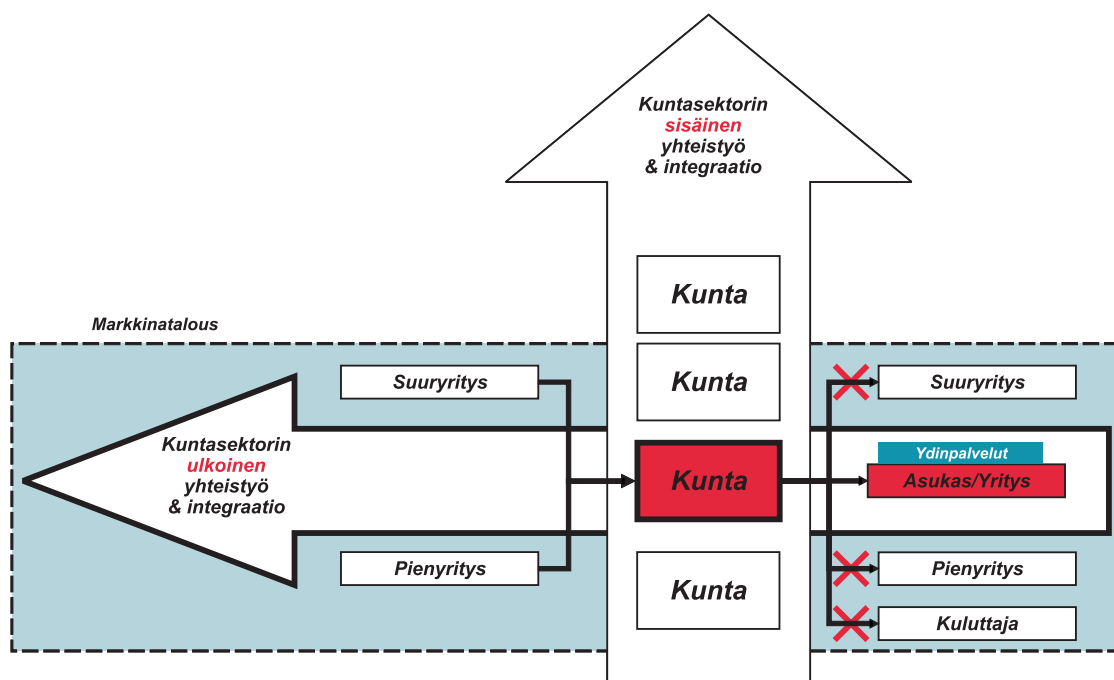
Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteella on kyseenalaista, kuuluuko liiketoiminnan harjoittaminen ja merkittävä ulkoinen suoritusyhtiö kunnan toimialaan. Kuntien, kuntayhtymien ja kunnallisten liikelaitosten toimintaa ja toiminnan suuntaamista tulevaisuudessa tulee tarkastella korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen valossa. Kunnan, kuntayhtymän tai niiden omistaman liikelaitoksen harjoittaman toiminnan kuulumista kunnan kuntalain mukaiseen toimialaan tulee tarkastella erityisesti sellaisissa yhteyksissä, joissa i) markkinoilla on riittävästi tarjontaa liiketoiminnan kohteena olevasta palvelusta ja liiketoiminta kilpailee yksityisten yritysten kanssa; ii) liiketoiminta laajenee kunnan ulkopuolelle; tai iii) liiketoimintaan sisältyy taloudellisia riskejä.

## Lopuksi

Kunnilla on omat paikalliseen demokratiaan ja julkiseen hallintoon liittyvät perustehtävänsä, joista niiden pitää vastata kokonaisuudessaan. Ylivoimaisesti laajin osa kuntien toiminnasta muodostuu tänä päivänä kuitenkin sellaisten palveluiden ja hyödykkeiden järjestämisestä ja tuottamisesta kuntalaisille, joita myös yksityinen sektori on sekä valmis että halukas kuntalaisille kunnan lukuun tuottamaan. Niinpä kunnilla on erilaisia strategivaihtoehtoja, jotka voidaan jakaa karkeasti kahteen leiriin. Nämä ovat yhtäältä *vertikaalista* integraatiota, eli kuntasektorin sisäistä yhteistyötä korostavat strategiat, ja toisaalta *horisontaalista* integraatiota, eli kuntasektorin ja yksityisen sektorin yhteistyötä hyödyntävät strategiat (kuvio 4).

Kunta- ja palvelurakennemuutos ei tarjoa selkeästi kunnille perinteisempää vertikaalista integraatiota, joka saattaa tarjota ratkaisuja joidenkin – eritoten kaikkein pienempien – kuntien ongelmiin. Silti monelle kunnalle, ja kuntasektorille kokonaisuudessaan, tulisi suosittaa modernimman, markkinasuuntautuneemman ja varmasti laillisen horisontaalisen strategian valitsemista.

Kuvio 4 Kuntasektorin strategiset vaihtoehdot



Lähde: B&MANs.

Kunnilla on kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä aito mahdollisuus edesauttaa terveen ja vahvan suomalaisen palvelusektorin kehittymistä. Tämä kuitenkin edellyttää, että kunnat uskovat markkinamekanismeihin, osaavat hyödyntää niitä ja mieltävät roolinsa palvelumarkkinoilla oikein. Kunta sopii palvelumarkkinoille hyvin ostajana, muttei myyjänä.

Kuntapalvelujen kysyntä kasvaa koko ajan jo nykyisissä palveluissa. Tämän lisäksi niiltä kunnilta edellytetään asukkaiden tarpeiden muuttuessa myös uutta tai uudelleen kohdennettua palvelutarjontaa. Tässä tilanteessa kuntien ei tulisi lähteä kasvattamaan kiinteistösalkkujaan tai oheispalvelutuotantoaan vaan keskittyä ydinpalveluun. Kuntien pitäisi käyttää myös ydinpalveluissaan paljon laajemmin tilaaja-tuottajamallia. Näin ne voisivat jakaa toimintaan liittyviä riskejä ja kehittää ydinpalveluita sekä niiden ohjausta yhdessä yksityisten ja kolmannen sektorin osapuolten kanssa.

Se mitä kuntasektori *ei* tässä tilanteessa kaipaa, on lisää eri viranomaisten aloitteita tai uusia lakihankkeita, joilla kavennetaan yritysten toimintamahdollisuuksia julkisten palvelujen tuottajina.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen valmistelussa on, kuten perinteisissä suomalaisissa hallintoremonteissa yleensä, kuultu ennen muuta hallinnon itsensä edustajia. Olisi ollut ilmeisen hyödyllistä, jos valmistelijoiden ja kuultujen asiantuntijoiden joukossa olisi ollut enemmän liike-elämän asiantuntemusta. Tähän mennessä kunta- ja palvelurakennemuutoksen saldo on ollut tukku viranomaisaloitteita, lakeja ja uusia lakihankkeita, joissa julkisen sektorin omat näkemykset ja tavoitteet ovat lainsäädäntöhankkeissa olleet vahvasti edustettuina ja jotka uhkaavat rajoittaa yritysten toimintamahdollisuuksia palvelumarkkinoilla. On selvää, että yritysten tulisi paitsi omansa, myös kansallisen intressin nimissä herätä puolustamaan toimintaansa.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on kuitenkin esitetty yksityisen palvelutuotannon osalta merkittävästi myönteisempiä kannanottoja kuin vain muutamaa kuukautta aikaisemmin edellä mainituissa

lainsäädäntöhankkeissa. Hallitusohjelmassa on esitetty sellaisia lupauksia, joihin yritysten tulee tarttua.

Hallitusohjelmassa todetaan, että palvelujen turvaaminen edellyttää vahvaa taloudellista perustaa sekä uusia palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja. Hallitusohjelman mukaan hallitus edistää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta palvelutuotannossa.<sup>19</sup> Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus varmistaa kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasaveritaiset edellytykset.<sup>20</sup>

Kuntalaisten näkökulmasta tärkein kysymys on, että palvelut toimivat ja ovat saatavilla. Kuntalaiselle on lopulta varsin yhdentekevää, miten palvelut tuotetaan ja kuka niiden tuottamisesta vastaa, kunhan palvelut ovat saatavilla.<sup>21</sup>

Koko talouden näkökulmasta katsoen kysymys ei tietenkään ole yhdentekevää.

Taloudellisesta näkökulmasta katsoen tärkeää on, että palvelut tuotetaan mahdollisimman tehokkaasti – laadusta kuitenkin tinkimättä. Suomalaisen palvelusektorin ja palvelumarkkinoiden kehittymisen kannalta olisi tärkeää, että mahdollisimman suuri osa kuntapalveluista olisi yksityisten tahojen tuottamia. Näin on myös paikallisen yrittäjyyden ja laajamittaisemman yritystoiminnan kehittymisen kannalta.

Markkinoiden kehittyminen on avainasemassa. Yksityisen yrityksen toimiminen kuntapalvelun tuottajana ei ole itseisarvo, vaan ulkoistamisen taloudelliset ja laadulliset hyödyt saadaan nimenomaan vuoropuhelun, kilpailun ja muiden toimintaa jalostavien ja kehittävien markkinavoimien toiminnan kautta.

Uudistuksen kansantaloudellista merkitystä voidaankin liioittelematta kutsua erittäin suureksi. Työvoiman vähentyminen tulee tulevaisuudessa hidastamaan talouskasvua. Siksi on tärkeää, että nykyistä ikääntyneemmän Suomen vähälukuisempi työvoima kohdentuu paremmin entistä tuottavampiin töihin. Ottaen huomioon julkisen sektorin menneen tuottavuuskehityksen, olisi huimapäistä olettaa, että se kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä jatkossa pystyisi yksityistä sektoria

*Kuntien ei tulisi lähteä kasvattamaan kiinteistösalkkujaan tai oheispalvelutuotantoaan vaan keskittyä ydinpalveluun*

*Kuntalaiselle on lopulta varsin yhdentekevää kuka palvelujen tuottamisesta vastaa*



**Bo-Erik Ekström** on kuntatalouteen perehtynyt liikkeenjohdon neuvonantaja. Hän on aiemmin laatinut EVA raportin *Pe-lastakaa Helsinki – Globalisaatiostrategia kuntataloudelle* (2004) sekä lukuisia 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.

**Ilkka Haavisto** on EVAn projektipäällikkö.

## Viitteet

<sup>1</sup> Loikkanen & Susiluoto: Paljonko verorahoilla saa? – Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994-2002, Kunnallissalan kehittämissäätiö, 2005.

<sup>2</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (”EY:n tuomioistuim”) 13.1.2005 antama tuomio (asia C-84/03). Kyseisessä asiassa Espanjan kansallisessa lainsäädännössä hankintayhtymien väliset yhteistyösopimukset oli jätetty Espanjan julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamisalan ja kilpailuttamisvelvoitteen ulkopuolelle. EY:n tuomioistuim totesi, että Espanjan kansallinen lainsäädäntö oli EY:n julkisia hankintoja koskevien direktiivien vastainen.

<sup>3</sup> EY:n tuomioistuimen 18.11.1999 antamassa tuomiossa (asia C-107/98) oli kysymyksessä nimenomaan tilanne, jossa kansallisessa lainsäädännössä oli säädetty, että kunnat ja provinssit voivat perustaa kuntayhtymän yhden tai useamman palvelun yhteistä hoitamista varten. Tällä ei itsessään ollut merkitystä siihen, tuliko EY:n julkisia hankintoja koskevat direktiivit sovellettavaksi asiassa. Päinvastoin EY:n tuomioistuim totesi, että myös kuntayhtymän kohdalla julkisia hankintoja koskevien säännösten sovellettavuus tulee ratkaista siten, ettei kuntayhtymä saa erityisasemaa toimia markkinoilla.

<sup>4</sup> EY:n tuomioistuim on todennut 11.5.2006 antamassaan tuomiossa (asia C-340/04), että kunnalla on oltava mahdollisuus vaikuttaa ratkaisevasti sekä yhtiön strategiaan tavoitteisiin että yhtiön tärkeisiin päätöksiin, jotta kunnan voitaisiin katsoa valvovan yhtiötä samalla tavalla kuin se valvoo omia toimipaikkojaan. Kyseisessä tapauksessa yhtiörakenne oli sellainen, että kunta omisti holdingyhtiöstä 99.98 prosenttia ja holdingyhtiö omisti kokonaan tavaroita ja palveluita tuottavan yhtiön. EY:n tuomioistuim totesi, että sekä holdingyhtiössä että tuotantoyhtiössä hallintoneuvostoilla oli laajimmat valtuudet johtaa yhtiöiden toimintaa. Kunnan määräysvalta holdingyhtiössä rajoittui yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn. Vaikka kunta omisti holdingyhtiöstä 99.98 prosenttia, kunnan ei ollut hyväksyttävää tehdä tuotantoyhtiöltä hankintoja kilpailuttamatta, vaan hankintoihin tuli soveltaa julkisia hankintoja koskevia säännöksiä.

<sup>5</sup> HE 50/2006 vp., s. 61.

<sup>6</sup> TaVM 26/2006 vp., s. 7.

<sup>7</sup> Julkisia hankintoja koskevassa oikeuskäytännössä esimerkiksi seuraavat ratkaisut: Kilpailuneuvosto 20.2.2002

(Dnro 219/690/ 2001): ”Tulkinnan lähtökohtana ei ole niinkään hankintatoimelle annettu oikeudellinen muoto kuin järjestelyn tosiasiallinen luonne ja merkitys.”; Markkinaoikeus 29.9.2003 (182/02 ja 183/03): ”Kuuluuko hankinta hankintalainsäädännön piiriin vai ei, ratkeaa hankinnan tosiasiallisen objektiivisen luonteen mukaan, eikä sillä seikalla, mihin juridiseen muotoon se on puettu, ole ratkaisun kannalta merkitystä”.

<sup>8</sup> Kuopion Energia: Vuosikertomus 2005, s. 2.

<sup>9</sup> <http://www.jenergia.fi> (27.8.2006).

<sup>10</sup> TaVM 26/2006 vp., s. 8 ja Eduskunnan vastaus 256/2006 vp.

<sup>11</sup> TaVM 26/2006 vp., s. 8.

<sup>12</sup> TaVM 26/2006 vp., s. 9-10.

<sup>13</sup> TaVM 26/2006 vp., s. 10 ja Eduskunnan vastaus 256/2006 vp.

<sup>14</sup> Koning, Noailly & Visser: Do non-profits make a difference? Evaluating non-profit vis-à-vis for-profit organisations in social services, CPB Document No 142, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2006.

<sup>15</sup> HE 263/2006 vp., s. 15.

<sup>16</sup> HE 263/2006 vp., s. 27.

<sup>17</sup> Taltio 1820.

<sup>18</sup> HE 263/2006 vp., s. 27.

<sup>19</sup> Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, s. 23.

<sup>20</sup> Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, s. 50.

<sup>21</sup> Haavisto, Kiljunen, Nyberg: Satavuotias kuntotestissä – EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2007, Taloustieto, 2007. Tutkimuksessa 80 prosenttia vastaajista oli samaa mieltä asiaa koskevan väitteen kanssa.

<sup>22</sup> Olettaen, että kuntasektorin kustannusmassa kasvaa tasaista 5 prosentin vuosivauhtia.





## 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 analyttisyys 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 kehitysuuntia. 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 kilpailukykyyn kehittäminen ovat keskeisiä kysymyksiä EVAn toiminnassa. Elinkeinoelämän omassa piirissä EVA pyrkii aikaansaamaan jatkuvaa keskustelua yritysten muutostarpeista.

Lisätietoja: [www.eva.fi](http://www.eva.fi)

Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVAn julkaisemat EVA analyysit ottavat kantaa ajankohdittaisiin kysymyksiin ja tarjoavat toimenpideehdotuksia. Analyysien kirjoittajat vastaavat esitetyistä mielipiteistä, jotka eivät välttämättä edusta EVAn kantaa.

Analyysit ovat ladattavissa EVAn kotisivuilta [www.eva.fi](http://www.eva.fi). Painetun analyysin voi tilata osoitteesta [analyysit@eva.fi](mailto:analyysit@eva.fi), postitse osoitteesta EVA, Yrjönkatu 13 A, 00120 Helsinki tai soittamalla 09-686 9535.