



Mika Pohjonen – Bo-Erik Ekström – Ilkka Haavisto

VITKUTTELUA, VESITTÄMISTÄ JA VERONKIERTOJA

– *Valtio ja kunnallisten liikelaitosten yhtiöittäminen*

YHTEENVETO

Hallitus on tänä keväänä antanut eduskunnalle kaksi lakiesitystä, jotka tähtäävät yksityisen ja julkisen sektorin välisen kilpailuneutraliteetin korjaamiseen. Eduskunnassa kesäkuussa hyväksytty laki kuntalain muuttamisesta käsittelee kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämistä. Toinen hallituksen esitys käsittelee kilpailulain muuttamista siten, että julkisen sektorin kilpailua vääristävään toimintaan voitaisiin puuttua.

Kuivakkailta kuulostavia lakiesityksiä on odotettu pitkään ja hartaasti. Hengeltään kuntalain muutoslaki ja kilpailulain muutosesitys ovat kuitenkin kuin yö ja päivä. Kuntalain muutoslaki on vesitetty siirtymäsäännöksillä ja peräti 13 poikkeuksella yhtiöittämisvelvollisuuteen. Lisäksi laissa annetaan harvinaislaatuisella tavalla kunnille ohjeita tuloverojen kiertämiseen. Kilpailulain muutosesitys on sitä vastoin kirjoitettu ilman venkoilua.

Tämä EVA analyysi ehdottaa rytmivaihdosta kilpailuneutraliteettiasioiden hoitoon. Markkinoilla toimivat liikelaitokset tulee yhtiöittää mahdollisimman pikaisesti ja useimmista lakiin sisältyvistä poikkeuksista tulisi luopua. Kilpailuneutraliteetin periaate on myös yksi avain julkisten palveluiden uudistamiseen palveluista käsin, pelkkien rakenneuudistusten sijaan.

Hallituksen tulisi laajemminkin omaksua kilpailulain muutosesityksen henki, jonka mukaan kuntien ensisijainen tehtävä on palvella asukkaitaan, ei harjoittaa yritysten kanssa kilpailevaa liiketoimintaa. Myös yritysten ja järjestöjen tulisi tarjota palveluitaan kuntien suuntaan aktiivisemmin. Kuntalakiin sisältyvä aloiteoikeus tarjoaa tällaisille yhteydenotoille oivan välineen, jota ei ole vielä hyödynnetty.

Bo-Erik Ekström on kuntatalouteen perehtynyt liikkeenjohdon neuvonantaja
Mika Pohjonen on Hannes Snellman Asianajotoimiston Specialist Partner
Ilkka Haavisto on EVAn tutkimuspäällikkö

1. Johdanto

Hallitus on tänä keväänä antanut eduskunnalle yhdellä kertaa kaksi lakiesitystä, jotka tähtäävät yksityisen ja julkisen sektorin välisen kilpailuneutraliteetin korjaamiseen. Eduskunnassa jo hyväksytty laki kuntalain muuttamisesta käsittelee kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämistä. Toinen esitys käsittelee kilpailulain muuttamista siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto saisi toimivallan valvoa julkisen sektorin kilpailua vääristävää toimintaa ja myös puuttua siihen.

Kuivakkailta kuulostavia lakeja on odotettu pitkään ja hartaasti. Niiden taustaan ja sisältöön kätkeytyy myös lukuisia ongelmallisia kysymyksiä:

- Miksi päättäminen kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämisestä on kestänyt useita vuosia? Onko kohtuullista, että valtio vitkuttelee päätöksentekoa asiassa, jossa sen pitäisi poistaa julkisilta toimijoilta yksityisen sektorin toimijoita vahingoittavia, yleisesti haitallisia ja tarkkaan ottaen lainvastaisia erivapauksia? Olisiko yhtä hidaskäyttöinen mahdollista yritysten vastavan toiminnan kohdalla?
- Miten laissa voidaan antaa jopa 13 poikkeusta pääsääntöön liikelaitosten yhtiöittämisvelvollisuudesta ja lisäksi ehdottaa muun lainsäädännön muuttamista siten, ettei käsillä olevasta laista tarvitsisi oikeastaan välittää?
- Onko paikallaan, että hallitus antaa laissa kuntasektorille kädestä pitäen ohjeita verosuunnitteluun samaan aikaan, kun hallitus toisaalla työskentelee voimakkaasti veromoraalin puolesta ja sen piiristä on esitetty ajatus verosuunnittelua harjoittavien yritysten sulkemisesta pois julkisista hankinnoista?
- Ja mistä on kysymys, kun kaksi kilpailuneutraliteettia koskevaa lakia lähestyy samaa asiaa eri näkökulmista, keskenään täysin erilaisessa hengessä?

Tämä EVA analyysi pureutuu näihin kysymyksiin ja ehdottaa rytmivaihdosta kilpailuneutraliteettiasioiden hoitoon. Markkinoilla toimivat liikelaitokset tulee yhtiöittää mahdollisimman pikaisesti, kuitenkin viimeistään 30.6.2014 mennessä. Monista lakiin sisältyvistä poikkeuksista tulisi luopua.

Kilpailuneutraliteetti on myös yksi avainasioista, jos julkisia palveluita halutaan uudistaa rakenneuudistusten sijaan asukaslähtöisesti, ”palvelut edellä”.

Hallituksen tulisi omaksua kilpailulain muutosesityksen henki, jonka mukaan kuntien ensisijainen tehtävä on palvella asukkaitaan, ei harjoittaa yritysten kanssa kilpailevaa liiketoimintaa. Kuntasektorin tuli-

si taas yhteisen edun nimissä olla nykyistä paljon avoimempi yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutuotannolle.

Myös yritysten ja järjestöjen tulisi olla paljon nykyistä aloitteellisempia kuntien suuntaan. Kuntalakiin jo sisältyvä kuntalaisaloite tarjoaa tällaisille yhteydenotoille oivan välineen, jota ei ole vielä hyödynnetty.

Kuntien tehtävä on palvella asukkaitaan, ei harjoittaa yritysten kanssa kilpailevaa liiketoimintaa

Mistä kilpailuneutraliteetissa on kysymys?

Yksityisen ja julkisen tuotannon välillä on kilpailuneutraliteettiongelma, jos julkisella toimijalla on julkiseen omistukseensa perustuva kilpailuetu yksityisiin kilpailijoihinsa nähden.

Menneinä vuosikymmeninä kilpailuneutraliteetti oli Suomessa lähinnä hypoteettinen ongelma. Yksityiset ja julkiset toimijat kohtasivat toisensa kilpailussa harvoin. Tällöinkin markkinat olivat usein vahvasti säänneltyjä.

Tänään tilanne on toinen. Kilpailu on vilkasta ja volyymit suuria niin yksityisillä markkinoilla kuin julkisissa hankinnoissakin. Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa yksinkertaisimmillaan sitä, että kaikilla toimijoilla tulisi olla samat pelisäännöt.

Näin ei tällä hetkellä ole. Julkisomisteisella tuotannolla on Suomessa monenlaisia kilpailuetuja yksityisiin kilpailijoihinsa nähden. Käytännössä kilpailuetu voi muodostua esimerkiksi erilaisesta verokohtelusta (tulovero, arvonlisävero, kiinteistövero, verohuojennukset), muista taloudellisista tuista (konkurssisuoja, markkinaehtoista edullisemmat tuotannon tekijät, alhaiset tai olemattomat tuottovaatimukset) ja kilpailusuojatun aseman tai kilpailusuojatussa asemassa saavutetun markkina-aseman tai mittakaavaedun hyödyntämisestä.

Kilpailuneutraliteetin toteutuminen on tärkeää ainakin kahdesta syystä:

Ensiksi, kilpailuneutraliteetin toteutuminen on veronmaksajien etu ja koko kansantalouden hyöty. Kilpailu ei voi toimia kunnolla, jos sen lopputuloksen sanelevat muut tekijät kuin toimijoiden osaaminen sekä toiminnan tehokkuus ja laatu. Kilpailuneutraliteetin toimimattomuuden laskua maksamme kaikki julkisten varojen käytön tehostumutena, vähempinä ja

Kaikilla toimijoilla tulisi olla samat pelisäännöt

huonompina palveluina, korkeampina veroina sekä hitaampana tuottavuuden ja talouden kasvuna.

Toiseksi, kyse on myös periaatteista: oikeudenmukaisuudesta ja reiluidesta, elinkeinovapaudesta, yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta eri toimijoiden ja näiden työntekijöiden välillä. Esimerkiksi se, että samoilla markkinoilla toimivista toimijoista yksi maksaa veroa, mutta toinen ei, on paitsi taloudellisesti kestävä, myös moraalisesti väärin. Tästä johtuen kilpailuneutraliteetin rikkominen on koko EU:ssa pääsääntöisesti lainvastaista.

2. Valtio on vitkutellut liian pitkään

Suomalainen liikelaitosmalli oli 1980-luvulla tehty hallinnollinen innovaatio. Julkinen sektori tarvitsi virastohallintoa ketterämmän välineen toiminnalleen markkinoilla.

Liikelaitosmallin avulla julkinen sektori kykeni luomaan itsensä sisälle yrityksiä ilman yhtiöittämistä – eikä liiketoimintaa harjoittavia yksiköitä tarvinnut muuttaa juridisesti ja hallinnollisesti julkisesta sektorista irrallisiksi yhtiöiksi. Liikelaitokset toivat julkiseen toimintaan ryhtiä ja ammattimaisuutta ja myös toiminnan raportointi ja läpinäkyvyys kohenivat. Näytti siltä, että liikelaitosmalli tarjosi hallinnolle mahdollisuuden syödä kakku ja samalla säästää se.

Liikelaitosmallia luotaessa ei kuitenkaan kiinnitetty riittävää huomiota mallin vaikutuksiin markkinoilla ja muualla yhteiskunnassa. Liikelaitos oli aikansa lapsi, hallinnon tarpeista ja lähtökohdista käsin kehitetty ratkaisu. Olisi alun alkaen pitänyt olla selvää, että kilpailu markkinoilla ei voi olla reilua, jos yhden

Kilpailu ei voi olla reilua, jos yhden kilpailijan tukena ovat verovaroin kerätyt rajattomat resurssit

kilpailijan tukena ovat verovaroin kerätyt ja yhteiset, periaatteessa rajattomat resurssit. Myös käytännössä paljastui nopeasti, että liikelaitos on toimintamalli, jossa yhteisten resurssien valumista liiketoiminnan hyväksi ei oikeastaan edes voida kontrolloida kunnolla. Verovapaus, julkiset investoinnit, julkiset suorahankinnat, kustannuslaskennan puutteet ja alihinnoittelu, alhaiset tai puuttuvat tuottovaatimukset ovat alusta alkaen hyödyttäneet liikelaitoksia kilpailussa muiden yksityisten toimijoiden kanssa.

Hallinto on pitänyt tiukasti kiinni liikelaitoksistaan

Pysyvin ongelma on kuitenkin ollut julkisen vallan haluttomuus nähdä liikelaitosmallin ongelmia ja toimia niiden poistamiseksi. Suomessa kilpailuneutraliteettiongelmien poistamiseen puututtiin verrattain myöhään. Asia kirjattiin kuusi vuotta sitten, vuonna 2007 toimintansa aloittaneen Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan.

Asiassa oltiin kuitenkin pahasti myöhässä jo lähdössä. Muun muassa EU:n komission oli pitänyt jo aiemmin ojentaa Suomea laittomien valtiontukien poistamiseksi. Komissio lähetti jo 22.2.2006 valtiolle kannanoton, jossa se totesi, että konkurssilainsäädännön soveltumattomuus Tieliikelaitokseen ja verolainsäädännön suotuisampi soveltaminen ovat laitonta valtiontukea.

Suomen hitautta liikelaitosten yhtiöittämisessä selittää osin se, että meillä ei ole joko ymmärretty tai haluttu uskoa liikelaitosten tulleen toimintamallina tiensä päähän. Päinvastoin, komission kannasta välittämättä Suomi polki liikelaitosasioissa kaasua.

Hallitus antoi marraskuussa 2006 eduskunnalle esityksen kuntalain muuttamiseksi muun muassa kunnallisten liikelaitosten osalta. Esityksessä todettiin, että kunta voi perustaa liikelaitoksen liiketoimintaa varten. Liiketoiminnan tunnuspiirteenä olisivat muun muassa markkinaehtoisuus sekä se, että ulkoinen suoritemyynti muille kuin kunnan tai kuntayhtymän omille tehtäväyksiköille olisi merkittävää. Keväällä 2007 kuntalakiin säädettiin tällaiset, liikelaitostoimintaa vauhdittavat pykälät.

Tehty lakiuudistus oli kuitenkin susi jo syntyessään. Komissio ilmoitti Suomelle joulukuussa 2007, että Tieliikelaitos (sitemmin Destia) oli yhtiötettävä 1.3.2008 mennessä.

Tieliikelaitosta koskevasta päätöksestä oli täysin selvästi nähtävissä, että toiminta markkinoilla konkurssisuoja ja veroedun on EU:n valtiontukisääntöjen vastaista. Vaikka Tieliikelaitos oli valtion liikelaitos, samat johtopäätökset koskisivat tietenkin myös kunnallisia liikelaitoksia.

Ongelmien selvyydestä huolimatta eteneminen kilpailuneutraliteetin korjaamisessa on ollut hidasta. Valtion toimia asiassa on leimannut vitkuttelu.

Helsingin kaupungin liikelaitoksesta Palmiasta tehtiin joulukuussa 2008 kantelu EU:n komissiolle. Kolme vuotta sitten, huhtikuussa 2010 komissio katsoi

Toiminta markkinoilla konkurssisuoja ja veroedun on EU:n valtiontukisääntöjen vastaista

alustavassa kannanotossaan Palmia-kanteluun kunnallisten liikelaitosten markkinoilla tapahtuvan toiminnan EU:n valtioneuvoston vastaiseksi.

Vasta nyt, kolme vuotta myöhemmin hallitus sai valmiiksi yhtiöittämistä koskevan lakiesityksensä. Eduskunnan kesäkuussa hyväksymissä kuntalain muutoksissa linjataan, että kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla toimintaa tulisi pääsääntöisesti harjoittaa osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön muodossa. Kunnan tulisi vuoden 2014 loppuun mennessä joko yhtiöittää kilpailutilanteensa markkinoilla tapahtuva toiminta tai vetäytyä markkinoilta ainoastaan kunnan sisäiseen toimintaan.¹

Sosiaali- ja terveystalouden aikataululla kestäisi yhdeksän vuotta muuttaa lailliseksi EU:n komission lainvastaiseksi toteama toiminta

Liikelaitokset toimivat EU:n valtioneuvoston vastaisesti kilpaillessaan markkinoilla yritysten kanssa, vaikka liikelaitoksilla on konkurssisuoja ja veroetuja. Lisäksi lakiin tuli säännöstö, jonka mukaan kunnan tuottaessa palveluja tai tavaroita kilpailutilanteessa markkinoilla sen hinnoittelun tulisi olla markkina-perusteista.

Vielä eduskunnassakin kuntien liiketoiminnan muuttamista lailliseksi yritettiin viivyttää.

Hallituksen mukaan kuntalain muutoksella on tarkoitus korjata se, että kunnalliset liikelaitokset

toimivat EU:n valtioneuvoston vastaisesti kilpaillessaan markkinoilla yritysten kanssa, vaikka liikelaitoksilla on konkurssisuoja ja veroetuja. Lisäksi lakiin tuli säännöstö, jonka mukaan kunnan tuottaessa palveluja tai tavaroita kilpailutilanteessa markkinoilla sen hinnoittelun tulisi olla markkina-perusteista.

Hallintovaliokunta ja talousvaliokunta totesivat asianmukaisesti, että kunnilla on jo ollut aikaa varautua tuleviin muutoksiin ottaen huomioon, että kilpailuneutraliteettiin liittyvät ongelmat ovat olleet tiedossa jo vuodesta 2008.² Sitä vastoin sosiaali- ja terveystalouden valiokunta esitti siirtymäajan pidentämistä vuoden 2016 loppuun saakka.³ Sosiaali- ja terveystalouden valiokunnan aikataululla Suomelta kestäisi yhdeksän vuotta muuttaa lailliseksi EU:n komission lainvastaiseksi toteama toiminta.

Periaatteessa pykälä voi johtaa varsinaiseen yhtiöittämisalloon Suomen kunnissa. Esimerkiksi Oulun kaupunki (ks. taulukko 1) joutuisi yhtiöittämään kaikki neljätoista liikelaitostaan, sillä jokainen niistä toimii markkinoilla.

Oulun liikelaitosten ulkoinen myynti on yli puolet (53,4 prosenttia) niiden toimintatuotoista.⁴ Niin sanottu sidosyksikköhankinnat eivät ole mahdollisia, jos yli 10 prosenttia myynnistä tulee oman kunnan ulkopuolelta.

Niinpä Oulun olisi kilpailuttava kaikki hankinnat, joita se aiemmin teki rajoituksetta omilta liikelaitoksiltaan, lukuun ottamatta työterveyspalveluita ja teknisiä palveluita.⁵ Taulukosta 1 käy myös ilmi energia-liikelaitoksen laaja sisäinen myynti sen omalle tytäryhtiölle. Tässä on kyse verosuunnittelusta, mihin palataan jäljempänä.

Oululla, kuten muillakin kunnilla, on kuitenkin ollut poikkeuksellisen paljon aikaa valmistautua yhti-

Taulukko 1 Oulussa tulisi yhtiöittää kaikki liikelaitokset

	Toimintatuotot yhteensä	Toimintatuotot (Oulu kaupungilta)	Toimintatuotot (Oulun kaupungin tytäryhtiöiltä)	Toimintatuotot (Oulun kaupungin jäsenkuntayhtymiltä)	Toimintatuotot muilta	Toimintatuotot (kaupungin ulkoiset)	Toimintatuotot (kaupungin ulkoiset, %)
Oulun kaupungin liikelaitokset 2012							
Oulun Jätehuolto liikelaitos	13 454	1 958	40	21	11 435	11 496	85,4 %
Oulun Satama liikelaitos	8 529	116	8	0	8 406	8 414	98,6 %
Oulun Vesi liikelaitos	25 967	1 958	1 498	721	21 790	24 009	92,5 %
Oulun Energia liikelaitos	186 399	8 963	113 120	4 377	59 939	177 436	95,2 %
Oulun Työterveys liikelaitos	7 623	6 933	141	1	549	690	9,1 %
Oulun Tietotekniikka liikelaitos	15 751	13 704	465	200	1 382	2 047	13,0 %
Oulu-Koillismaan Pelastusliikelaitos	21 513	10 956	1	18	10 538	10 557	49,1 %
Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos	5 413	2 413	6	8	2 986	3 000	55,4 %
Liikelaitos Oulun Serviisi	35 803	29 237	5	16	6 545	6 566	18,3 %
Oulun Tekninen liikelaitos	64 343	61 281	274	109	2 680	3 063	4,8 %
Oulun Konttori liikelaitos	15 793	12 603	377	101	2 711	3 189	20,2 %
Liikelaitos Oulun Tilakeskus	79 995	71 058	2 080	211	6 647	8 937	11,2 %
Nallikari liikelaitos	1 220	288	0	0	932	932	76,4 %
BusinessOulu	13 002	9 229	0	-10	3 783	3 773	29,0 %
	494 806	230 696	118 013	5 773	140 323	264 110	
	100,0 %	46,6 %	23,9 %	1,2 %	28,4 %	53,4 %	

Lähteet: Data, Oulun kaupunki; Analyysi, B&MANs.

öittämiseen. Kuten edellä todettiin, komission alustavan kannanoton jälkeen kesti täydet kolme vuotta ennen kuin käsillä oleva laki kunnallisten liikelaitosten toiminnan muuttamisesta lailliseksi annettiin. Pelin henki on kuitenkin ollut selvä vielä paljon tätä pitempään. Kulunut aika onkin kohtuuttoman pitkä, kun huomioidaan, että kyseessä on ollut selkeästi lainvastainen toiminta.

EU:n komissio ei ole hyväksynyt esitystä

Kaiken lisäksi kuntalain muutokset näyttävät olevan osin vanhaa, pilaantuneeksi epäiltyä viiniä uudessa leilissä.

Valtiovarainministeriö julkaisi kesäkuussa 2010 työryhmämietinnön *Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen*.⁶ Julkaisu sisälsi työryhmän esityksen hallituksen esitykseksi kuntalain muuttamiseksi. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan lausekkeen lisäksi esitys sisälsi peräti 14 poikkeusta niin sanottuun yhtiöittämisvelvollisuuteen.

Yksin poikkeuksien suuri lukumäärä herätti kysymyksiä. Mikä kunnallisen liikelaitoksen mallissa todella on niin ainutlaatuisen ylivertaista, että se perustelisi moisen määrän poikkeuksia yhtiöittämisvelvollisuudesta?

Lisäksi moniin ehdotetuista poikkeuksista sisältyi ongelmia. Ei ollut lainkaan selvää, että poikkeukset olisivat lainmukaisia ja hyväksyttävissä.⁷

Vain hieman aiemmin EU:n komissio oli ilmoittanut Suomelle alustavana näkemyksensä, että kunnallisten liikelaitosten veroedut ja konkurssisuoja katsotaan toimintatueksi, jota ei millään perusteella voida katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi. Komissio ilmoitti asian Suomelle näin:

”Komissio pyytääkin Suomen viranomaisia muuttamaan kunnallisten liikelaitosten nykyistä tilannetta seuraavasti:

A) Kilpailluilla markkinoilla toimiville kunnallisille liikelaitoksille ei enää pitäisi myöntää rajoittamatonta takausta ja veroetuuksia, vaan niillä olisi oltava yhtäläiset toimintaolosuhteet yksityisten toimijoiden kanssa. Tällainen tilanne voitaisiin saavuttaa muuttamalla ne tavanomaisiksi yrityksiksi.

B) Sekä lakisääteisiä takauksia että veroetuuksia koskeva etuoikeutettu asema voitaisiin säilyttää vain sellaisten yksiköiden osalta, jotka ovat mukana kunnan sisäisissä toimissa eivätkä harjoita taloudellista toimintaa.”

Komission kanta kunnallisten liikelaitosten asemaan on yksiselitteinen: Kunnalliset liikelaitokset eivät voi harjoittaa taloudellista toimintaa, vaan ne voivat harjoittaa ainoastaan kunnan sisäistä toimintaa.

Kunnalliset liikelaitokset eivät saa kilpailla lainkaan yritysten kanssa markkinoilla, eikä tästä voida poiketa millään perusteella.

Tässä valossa ei ole ihme, että työryhmän esitys ei edennytkään 14 poikkeuksen kera hallituksen esitykseksi. Sitä vastoin lähes kolmen vuoden ajan elettiin käsityksessä, että Suomen valtio neuvottelee EU:n komission kanssa mahdollisesti hyväksyttävistä poikkeuksista niin sanottuun yhtiöittämisvelvoitteeseen.

Näin ei ilmeisesti kuitenkaan ole tehty. Eduskunnan hyväksymissä kuntalain muutoksissa on edelleen 13 poikkeusta yhtiöittämisvelvoitteeseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”esityksestä on keskusteltu komission kanssa, mutta komissio ei ole ottanut kantaa, ovatko yksittäiset ehdotukset hyväksyttäviä valtioneuvoston päätöksessä”.

Tuo kirjaus on erittäin erikoinen. Jos EU:n komissio ei ole hyväksynyt ehdotettuja 13 poikkeusta, niin mihin on tuhlattu kolme vuotta aikaa? Entä kuka vastaa ja mitkä ovat seuraamukset, jos ehdotetut poikkeukset osoittautuvat EU:n valtioneuvoston vastaisiksi? Jos vitkuttelua yhtiöittämisvelvollisuuden kanssa jatketaan, on uhka, että valtion toiminta alkaa vaikuttaa sekä professionaalisesti että moraalisesti arveluttavalta. Mihin Suomen valtio tarkkaan ottaen pyrkii tässä asiassa?

On uhka, että valtion toiminta alkaa vaikuttaa sekä professionaalisesti että moraalisesti arveluttavalta

3. Laki vesitetty 13 poikkeuksella

On aidosti epäselvää, mitä hallitus kuntalain muutoksilla oikeasti ajaa ja piittaako se todella yksityisen ja julkisen sektorin kilpailuneutraliteetista. Tästä kertoo se, että laki on vesitetty 13 poikkeuksella (ks. taulukko 2 seuraavalla aukeamalla).

Taulukosta selviää myös, että eduskunnan hyväksymät kuntalain muutokset ovat lähes täysin samansisältöiset kuin aiempi valtiovarainministeriön ehdotus. Näin ollen kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämistä viivytettiin kolme vuotta ilman, että juuri mitään muutettiin.

Troijan hevonen

Kuntalain muutoksiin sisätyvien 13 poikkeuksen lisäksi erittäin hämmentävää on myös laissa oleva ehdotus muun lainsäädännön muuttamisesta siten, että ehdotettua yhtiöittämisvelvoitetta ei käytännössä olisikaan.

Taulukko 2

Kuntalain muutoksen 13 poikkeusta puntarissa

Valtiovarainministeriö 8.6.2010: Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittämi- nen 33/2010	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 4.4.2013 (Hyväksytty eduskunnassa 18.6.2013)	Vihreä = Hyväksyttävä poikkeus Keltainen = Tarkennettuna hyväksyttävä poikkeus Punainen = EU-oikeuden/kilpailuneutraaliteetin vastainen poikkeus
1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja.	1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja.	Poikkeus on hyväksyttävä, kun kunta tuottaa palveluja vain niille, joille sen on niitä lain perusteella tuotettava.
2) tehtävää hoidetaan 76 §:ssä tarkoitettulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja.	2) tehtävää hoidetaan 76 §:ssä tarkoitettulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja.	Poikkeus on hyväksyttävä, kun palvelujen järjestäminen on rajattu sen alueen asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja.
3) Tehtävää hoidetaan 76 §:ssä tarkoitettulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain (349/2007) 19 §:ssä tarkoitettun sidosyksikön tai sidosyrityksen toiminnasta tai jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta.	3) tehtävää hoidetaan 76 §:ssä tarkoitettulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain (349/2007) 19 §:ssä tarkoitettun sidosyksikön tai sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta.	Poikkeus on hyväksyttävä, kun sitä sovelletaan ainoastaan niihin yhteistoimintasuhteisiin, joita ei tarvitse hankintalainsäädännön perusteella kilpailuttaa.
4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä opiskelijatoina.	4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatoina.	Poikkeus on hyväksyttävä, kun oppilasta ja opiskelijatoina tuotetut palvelut on rajattu kiinteästi opetukseen liittyväksi toiminnaksi, eikä tuoteta sisällöllisesti tai määrällisesti sellaisia palveluja, jotka eivät ole välttämättömiä opetustoiminnalle.
5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja.	5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja.	Esityksessä tulisi ottaa huomioon, että erityisesti luonnollisen monopolin omaava kunnallinen liikelaitos voi olla kilpailutilanteessa markkinoilla muiden toimintamuotojen tai tuotantotapojen kanssa. Tällöin toiminta tulisi yhtiöittää.
6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuun alueiden käytön suunnittelutehtävän hoitoon.	6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuun alueiden käytön suunnittelutehtävän hoitoon.	Poikkeus on hyväksyttävä, kun se ei koske rakentamistoimintaa, kuten asuntotuotantoa.
7) toiminnan on katsottava olevan vähäistä.	7) toiminnan on katsottava olevan vähäistä.	Poikkeuksen tulkintaa tulisi tarkentaa siten, että se koskee ainoastaan satunnaisia myyntiä markkinoille, eikä se missään tilanteessa koske jatkuvaa toimintaa markkinoilla.
8) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun.	8) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun.	Poikkeuksen hyväksyminen antaisi mahdollisuuden kiertää yhtiöittämisvelvollisuutta erityislainsäädännön kautta. Poikkeuksen soveltaminen olisi aina

Valtiovarainministeriö 8.6.2010: Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen 33/2010		Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 4.4.2013 (Hyväksytty eduskunnassa 18.6.2013)	Vihreä = Hyväksyttävä poikkeus Keltainen = Tarkennettuna hyväksyttävä poikkeus Punainen = EU-oikeuden/kilpailuneutraaliteetin vastainen poikkeus
			mahdollista, jos erityislainsäädännössä säädettäisiin kunnille mahdollisuus tuottaa jotakin palvelua. Tällaiset säännökset olisivat kunnille helppoja hyväksyä, koska niihin liittyisi ainoastaan oikeus, mutta ei velvollisuutta tuottaa palvelua.
9) kunta tuottaa tukipalveluja kuntalain 16 a §:ssä tarkoitetulle kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle.	9) kunta tuottaa tukipalveluja 16 a §:ssä tarkoitetulle kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle.		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.
10) kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle tai sidosyritykselle.	10) kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle taikka vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitetulle sidosyritykselle tai yhteisytykselle.		Poikkeuksen soveltaminen johtaisi siihen, että kunnan tai sen liikelaitoksen nauttimat veroedut ja konkurssisuoja siirtyisivät sidosyksikön eduksi ja sidosyksikkö saisi niistä kilpailuetua markkinoilla. Poikkeusta voidaan pitää hyväksyttävänä ainoastaan sellaisessa muodossa, että kunta tai sen liikelaitos voi tuottaa tukipalveluja sellaiselle sidosyksikölle, joka ei toimi markkinoilla.
11) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut.	11) kunta vuokraa 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.
12) kunta tuottaa palveluja kunnan tai kuntalain 16 a §:ssä tarkoitetun kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella.	12) kunta tuottaa palveluja kunnan tai 16 a §:ssä tarkoitetun kuntakonserniin kuuluvan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella.		Poikkeus on hyväksyttävä, kun se koskee tavanomaisia palvelussuhteen etuja, kuten työpaikkaruokailu ja työsuhteasunto.
13) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1080/1991) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.	13) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.		Poikkeus on hyväksyttävä, kun se on rajattu toimintaan, jonka ylläpito liittyy välittömästi poikkeusoloihin varautumiseen.
14) kunta tuottaa työvoimapolitiittista aikuiskoulutuspalveluja.			Poikkeus ei sisälly hallituksen esitykseen.

Laki on näin ollen eräänlainen Troijan hevonen: Lain varsinaisena tarkoituksena pitäisi olla määrätä kuntia yhtiöittämään yksityisen ja julkisen sektorin välistä kilpailuneutraliteettia rikkova toiminta. Siihen kuitenkin sisältyy pelisääntöjen muuttaminen siten, että tällainen toiminta voisikin jatkua.

Lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun. Laissa vähät välitetään siitä, että juuri tällaisessa toiminnassa toiminnan tulisi sekä kilpailuneutraliteetin että reiluuden nimissä olla yhtiötettyä.

Hallituksen järjestyminen menee tyystin toiseen suuntaan. Laissa hahmotellaan keinoja, joilla toimintaa liikelaitoksena voisi jatkaa ja yhtiöittämisen välttää. Perusteluissa todetaan, että esitetyn yhtiöittämisvelvollisuuden perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä voi olla tarpeen tarkentaa.

Koska muun lainsäädännön muuttaminen veisi aikaa, sisältää laki erityisen siirtymäsäännöksen. Se mahdollistaisi kuntien ja kuntayhtymien ennen lain voimaantuloa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman toiminnan jatkamisen myös uudesta laista piittaamatta, sen voimaantulon jälkeisenä siirtymäaikana.

Tällä välin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaa lainsäädäntöä tulisi hallituksen mukaan tarkistaa, jotta niissä palveluissa, joissa kunnalliselle palvelutuotannolle on erityisiä perusteita, kunta voisi tuottaa palveluja, vaikka teh-

tävään liittyisi kilpailuneutraliteettiongelmia.

Laissa asetetaan askelmerkit sille, miten säädettävänä olevaa säännöstä tullaan jatkossa kiertämään pelisääntöjä muuttamalla.

Tätä selvemmin valtio voisi tuskin kertoa, että se vähät välittää yksityisen ja julkisen välisestä kilpailuneutraliteetista

Tätä selvemmin valtio voisi tuskin kertoa, että se vähät välittää yksityisen ja julkisen välisestä kilpailuneutraliteetista.

Lain kielteisen hengen ohella ongelmaksi nousee myös linjausten epärealistisuus. EU-oikeus ei esimerkiksi tunne lakitekstissä mainittuja ”erityisiä perusteita”, jotka oikeuttaisivat kilpailuneutraliteetin rikkomisen.

Erytislaeilla ei voi ajaa kilpailuneutraliteetin yli

Sen lisäksi, että EU:n komission kannanotto liikelaitosasiassa valuu Suomelta kuin vesi hanhen selästä, näyttäisi myös valtio olevan eri mieltä itse itsensä kanssa tässä asiassa.

Kilpailuasioista suomalaisessa hallinnossa vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön edustaja totesi valtiovarainministeriön työryhmämietintöön (8.6.2010) sisällyttämässään lausumassa, että useat tuolloin esitetyt poikkeukset ovat ongelmallisia kunnan konkurssisuojaan ja poikkeavan verokohtelun vuoksi. Tästä huolimatta työ- ja elinkeinoministeriön kritisoidut poikkeukset sisältyvät yhä lakiin.

Yksi ongelmallinen poikkeus liittyy nimenomaan yhtiöittämisvelvoitteen kiertämiseen erityislainsäädännöllä. Yhtiöittämisvelvoitteessa on poikkeus, jonka mukaan kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun. Poikkeuksen soveltaminen olisi aina mahdollista, jos erityislainsäädännössä säädettäisiin kunnille mahdollisuus tuottaa jotakin palvelua. Tällaiset erityislainsäädännön säännökset olisivat kunnille helppoja hyväksyä, koska niihin liittyisi ainoastaan oikeus, mutta ei velvollisuutta tuottaa palvelua.

Kyseessä on Suomen olosuhteissa huomionarvoinen esimerkki lainsäätäjän taipuisuudesta kuntaorganisaatioiden toiveiden edessä. Pelin henki tuntuu olevan, että jos säädettävänä oleva laki osoittautuu kunnille tavalla tai toisella vaivalloiseksi, aina voidaan säätää toinen säädös, jolla ensimmäinen tehdään tyhjäksi.

Asia ei kuitenkaan ole aivan näin yksinkertainen.

Työ- ja elinkeinoministeriö totesi lausumassaan (8.6.2010), että avoimeen tarjouskilpailuun osallistuminen on kilpailuilla markkinoilla toimimista riippumatta siitä, mikä taho kilpailutuksen järjestää ja järjestetäänkö tarjouskilpailu oman kunnan vai ulkopuolisen kunnan toimesta tai alueella. Tällöin ollaan selvästi kilpailutilanteessa myös muiden tarjoajien kanssa. Siksi argumentti yhtiöittämisen puolesta on mahdollisesta erityislainsäädännöstä huolimatta edelleen sama: Ehdotetut poikkeussäännökset yhtiöittämisvelvollisuuteen ovat kunnan konkurssisuojaan ja poikkeavan verokohtelun vuoksi kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisia.

Kunnan ei pidä tukea yhtiöitään yhteisistä varoista

Erytisen ongelmallisia ovat myös sellaiset poikkeukset, joiden mukaan kunta voisi tuottaa tukipalveluja ja vuokrata toimitilat kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle ilman yhtiöittämisvelvoitetta. Poikkeukset mahdollistavat sen, että verovaroin

Ministeriön kritisoidut poikkeukset sisältyvät yhä hallituksen esitykseen

koottujen yhteisten resurssien valuminen kuntayhtiön hyödyksi voisi jatkua pidäkkeellä.

Käytännössä kunta voisi edelleen toimia markkinoilla ilman yhtiöittämistä hyödyntäen konkurssisuojaansa ja veroetujaan. Näin siksi, että kunnan tytäryhteisö voisi hankkia riskittömästi kaikki tukipalvelut ja toimitilat omistajakunnalta, jolla on konkurssisuojat ja veroedut.

Näiden poikkeusten kohdalla työ- ja elinkeinoministeriö on nostanut varoittavan sormensa pystyyn jo vuosia sitten. Ministeriö totesi lausumassaan, että tällaisessa tilanteessa kilpailuneutraliteetin turvaaminen edellyttää myös sen tarkastelua, toimiiko kyseessä oleva kunnan omistama yhtiö kilpailuilla markkinoilla. Jos toimii, on varmistettava, ettei kyseinen tytäryhteisö saa kilpailuetua kunnan liikelaitoksen sille tuottamista palveluista.

Poikkeukset mahdollistaisivat sen, että verovaroin koottujen resurssien valuminen kuntayhtiön hyödyksi voisi jatkua pidäkkeellä

On tärkeää ymmärtää, että kunta, kuntayhtymä tai liikelaitos ovat esimerkiksi investoitaessa toimitiloihin täysin eri asemassa kuin

yksityinen yritys. Ne saavat konkurssisuojaansa ansioista rahoitusta investointeihin olennaisesti edullisemmin ehdoin kuin yksityiset yritykset.

Yksityiset yritykset eivät puolestaan välttämättä saisi markkinoilta lainkaan rahoitusta kaikkiin sellaisiin investointeihin, joita kunnat taas voivat toteuttaa. Valtiontukea ja sen kilpailua vääristävää vaikutusta ei voida millään poistaa, jos kunnan, kuntayhtymän tai sen liikelaitoksen on mahdollista vuokrata toimitiloja ilman yhtiöittämistä tytäryhteisölleen, joka kilpailee yritysten kanssa markkinoilla.

Poikkeusten soveltaminen johtaisi siihen, että kunnan tai sen liikelaitoksen nauttimat veroedut ja konkurssisuojat 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 tai vuokrata toimitiloja ilman yhtiöittämisvelvoitetta ainoastaan sellaiselle tytäryhteisölleen, joka ei toimi markkinoilla.

Vähäinen toiminta voi olla vain satunnaista

Kuntalain muutosten mukaan kunnalla ei olisi yhtiöittämisvelvoitetta, jos kunnallisen yksikön toiminnan markkinoilla on katsottava olevan vähäistä. Poikkeusta perustellaan siten, että kunnan toiminta

markkinoilla voisi olla lähinnä satunnaisuusluonteista. Vähäisenä ei pidettäisi pitkäaikaisia palvelujen tai tarviden myyntiä koskevia sopimuksia, vaan sopimusten tulisi olla lyhytaikaisia ja perusteltavissa kysynnän, tarjonnan tai toiminnan muutoksilla.

Laissa ei kytketä vähäisyyden määritelmää esimerkiksi liikevaihdon prosentuaaliseen osuuteen, koska tämä ei kuvaa toiminnan vaikutuksia markkinoihin eikä tämä näytä EU:n komission Palmia-tapauksessa antaman alustavan näkemyksen perusteella olevan sellainen seikka, jonka perusteella voitaisiin rajata valtiontukisäännöksiä soveltamista.

Vähäistä toimintaa koskevan yhtiöittämispoikkeuksen rajausta ja perusteluja voidaan pitää oikeasuuntaisina. Aivan olennaista on kuitenkin sen täsmentäminen, että vähäinen toiminta voi olla ainoastaan satunnaisuusluonteista.

Markkinaehtoinen hinnoittelu utopiaa ilman kustannuslaskentaa

Laissa sanotaan, että kunnan on toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti, ellei toimintaa ole yhtiötetty. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, ettei kunta vääristä kilpailua tuottaessaan palveluja omana toimintanaan, kun se soveltaa yhtiöittämiseen liittyviä poikkeuksia.

Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan vastaavan yksityisen toimijan hintatasoa. Hinnoittelussa on siis huomioitava kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot, toiminnan tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut huomioidaan kustannuksina siltä osin kuin investoinnit ovat välttämättömiä toiminnalle. Lisäksi hinnoittelussa on huomioitava toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto.

Hallituksen tarkoituksena on, että säännös vastaa tältä osin valtion maksuperustelain säädöksiä (150/1992): Hinnoittelussa tulee huomioida muuttuvat ja kiinteät kustannukset, tulot, investointimenot, rahoituskulut sekä kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle. Kiinteistä kuluista, investointimenoista ja rahoituskuluista tulee ottaa huomioon se osa, joka vastaa kilpailuilla markkinoilla harjoitetun toiminnan osuutta.

Ajatus markkinaehtoisesta hinnoittelusta kuulostaa hyvältä, mutta sen toteuttaminen asiallisella tavalla edellyttäisi kunnilta paljon nykyistä parempaa ja

tarkempaa kustannuslaskentaa. Kustannuslaskennan haaste on tavattoman suuri.

Lakimuutos merkitsee sitä, ettei kunta voi hinnoitella markkinoilla myymiään palveluita niiden muuttuvien kustannusten perusteella. Ensinnäkin kunnan

Kustannuslaskennan haaste on tavattoman suuri

Näitä ovat ainakin kirjanpito, palkkahallinto, henkilöstöhallinto, arkistointi, oikeudelliset palvelut, viestintä, tietojärjestelmät ja niiden ylläpito, siivous ja kiinteistönhoito, vartiointi, tilahallinto sekä työpaikkaruokailu.

Lisäksi kunnan on määriteltävä toimintaan kohdistuvat investoinnit sekä niihin liittyvät poistot ja rahoituskulut ja lisättävä nämä kulut hintaan. Lopuksi kunnan on lisättävä hintaan kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Pelkästään pääomakustannuksien kustannuslaskenta ei kuitenkaan yksin riitä kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi.

Markkinoilla hinnoittelua ohjaavat kilpailutilanteen lisäksi rahoittajien tuottovaatimukset, taseen rakenne ja toiminnan kustannustaso. Kuntasektorin toimijat saavat yleensä yksityiseen sektoriin verrattuna rahoitusta alhaisemmillä koroilla, koska kunnilla on konkurssisuoja, verotusoikeus ja sitä kautta vankat varauudet. Samalla kuntasektorin tuottovaatimukset toimintaan sidotulle omalle pääomalle ovat yleensä yksityistä sektoria alhaisemmat.

Kunnallisella toimijalla voi olla yksityiseen toimijaan verrattuna kilpailuetu, vaikka kunta huomioisikin hinnoittelussaan pääomakustannukset asianmukaisesti. Vieraan pääoman edullisuuden lisäksi kunta asettaa omalle pääomalle yleensä alhaisemmat tuottovaatimukset. Näin kunnan tavoittelema liikevoittotaso on alhaisempi kuin yksityisen toimijan.

Jos oletetaan, että kunnallisen toimijan ja yksityisen toimijan kustannukset ovat samat, jää kunnalliselle toimijalle enemmän pelivaraa joko kilpailla alemmalla hintatasolla tai nostaa palvelutasoaan. Kilpailu ei siis ole myöskään tältä osin neutraalia (ks. liitekuvio 1, sivulla 15).

Rahoituksellinen kilpailuetu johtaa siihen, että kunnilla on mahdollisuus ja suuri kiusaus laajentaa liiketoimintaansa. Tällainen kannustin ei kuitenkaan ole koko kansantalouden kannalta terveellä pohjalla. Kuntia ei ole perustettu eikä tarkoitettu liiketoimintaa varten. Kuntien toiminta haittaa yrityksiä, joiden toimintaan markkinoiden olemassaolo ylipäättään perustuu.

on lisättävä muuttuvien kustannusten päälle niin sanottujen tukipalveluiden kulut.

Siksi ehdottomana lähtökohtana tulee olla, että kunnan pitää yhtiöittää markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuva toiminta ja asettaa toiminnalle markkinaehtoiset tuottovaatimukset. Jos toimintaa ei poikkeuksellisesti yhtiöitetä, hinnoittelun tulee olla edellä kuvatulla tavalla markkinaehtoista. Tämä edellyttää kunnilta huomattavaa kustannuslaskennan kohentamista erityisesti tukipalveluiden, toimintaan kohdistuvien investointien poistojen ja rahoituskulujen sekä toimintaan sitoutuneen pääoman tuoton osalta.

Verosuunnittelua valtion neuvoilla

Yksi pulmallisimmista asioista liikelaitosten kohdalla on kysymys veroista. Kunnat ja niiden liikelaitokset eivät maksa veroa,⁸ mutta tarkkaan ottaen niiden toiminta markkinoilla verovapauden suojissa on jo pitkään ollut lainvastaista. Laatikko 1 esittelee kolme eri mallia, joilla suomalaiset kunnat parhailaankin kiertävät tai välttelevät verojen maksua energiayhtiöidensä tyypillisesti erittäin hyvistä tuloksista.

Kyse on siis veronkierrosta, josta ilmeisesti jonkin logiikan mukaan ei kuitenkaan tarvitsisi välittää, koska toiminta on toistaiseksi lainvastaista vain suhteessa EU:n tason lakiin. Tällainen järjestyminen syö uskottavuutta kaikelta siltä tärkeältä työltä, jota Suomi sanoo tekevänsä – myös EU:n tasolla – veronkierron kitkemiseksi.

Ei pitäisi olla mahdollista, että yksillä ja samoilla markkinoilla on toimijoita, joita valtio ahdistelee, ja toimijoita, joiden veronkiertoa katsotaan läpi sormien. Valitettavasti valtiolla on kuitenkin käytössä kahdet standardit arvioitaessa yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan lainmukaisia velvollisuuksia ja niiden täyttämistä.

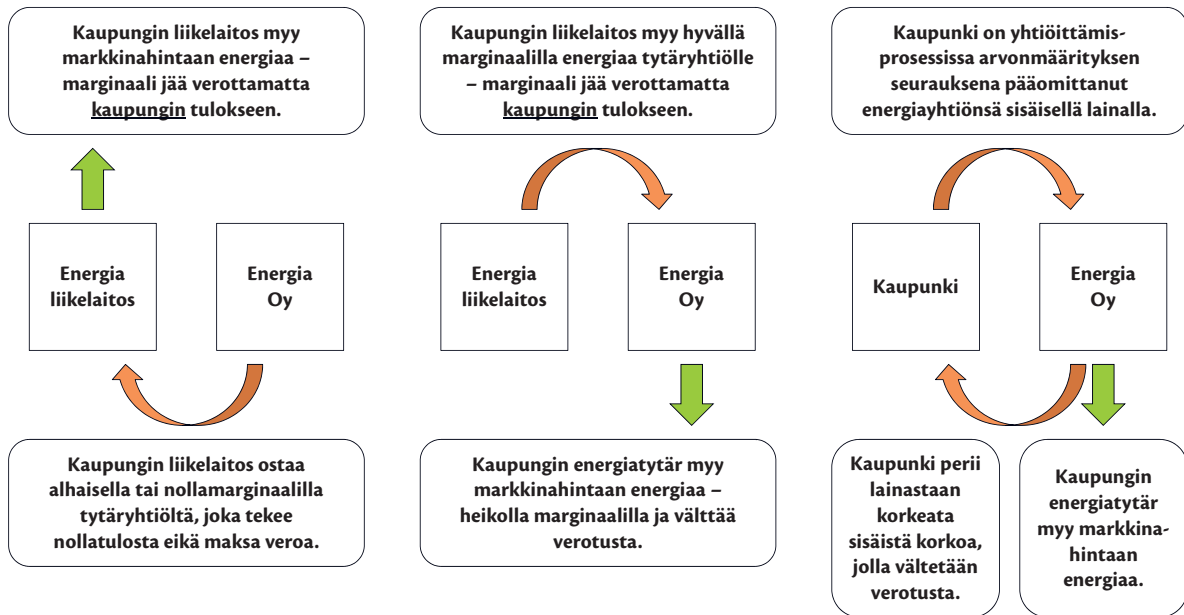
Oikeastaan valtio ei ainoastaan katso veronkiertoa läpi sormien. Kuntalain muutoksissa se ohjaa kuntia kädestä pitäen verojen välttelyyn. Valtio kehottaa laissa kuntia manipuloimaan yhtiöidensä tuloksia siten, ettei veroja tarvitsisi maksaa, seuraavin sanakääntein:⁹

”Yhtiöittämisen tuloverotukseen liittyvät taloudelliset vaikutukset nykytilanteeseen verrattuna valtiolle ja kunnille riippuvat osaltaan siitä, miten yhtiöittämiä toteutetaan. Käytännössä kunnat ovat yhtiöittäneet toimintaansa siten, että kunta saa tuloja yhtiöiltä vuokra- ja korkotuloina ja yhtiöt eivät ole tehneet ainakaan aluksi tuloverotettavaa tulosta.”

Seuraavaksi valtio varoittaa kuntia peiteltyyn osinjonjaon vaaroista, mutta ohjeistaa suorasukaisesti, et-

Valtio ohjaa kuntia kädestä pitäen manipuloimaan yhtiöidensä tuloksia

Laatikko 1 Kuntien energiatoiminnassa käytössä olevat verosuunnittelumallit



Lähde: B&MANs.

Vasemmalla olevaa mallia hyödyntää esimerkiksi Helsinki. Kaupunki hankkii osan liikelaitoksensa myymästä energiasta ydinvoimalaosuuksia omistavalta tytäryhtiöltään Mankalalta, joka tekee nollatulosta. Energialiikelaitoksen nettotulos oli 200 miljoonaa euroa vuonna 2012, joten Helsingille kertyi verohyötyä eli valtiontukea 50 miljoonaa euroa. Kun yksi kunnallisveroprosentti kerrytti Helsingissä 125 miljoonaa euroa, vastasi energialiikelaitoksen nettotulos yli 1,5 veroprosenttia.

Keskellä olevaa mallia käyttää esimerkiksi Oulu. Oulun Energian myynnistä yli 60 prosenttia menee sen omistamalle sähkönmyyntiyhtiölle, jonka nettotulos on 1,2 miljoonaa euroa. Oulun energialiikelaitoksen nettotulos taas oli 34 miljoonaa euroa vuonna 2012. Yhden kunnallisveroprosentin verokertymä oli Oulussa 23,7 miljoonaa euroa, joten energialiikelaitoksen nettotulos vastasi 1,5 veroprosentin tuottoa. Verohyöty eli valtiontuki oli 9 miljoonaa euroa.

Oikealla olevaa mallia käyttää esimerkiksi Jyväskylä. Kaupunki on yhtiöittänyt energiatoimintonsa ja pääomittanut energiayhtiön pitkälti suurella sisäisellä lainalla. Vuonna 2012 lainaa oli jäljellä 266 miljoonaa euroa, ja kaupunki peri siitä yli 6 prosentin korkoa. Kaupungilla oli myös ulkopuolisten rahoittamia lainoja 230 miljoonaa euroa, joiden korko oli 2,5 prosenttia. Kaupunki veloitti yhtiöltään korkoa siis 10 miljoonaa euroa enemmän kuin ulkopuoliset rahoittajat.

Jyväskylän kaupungin yhtiöitetty energiatoiminta tuotti lähes 5 miljoonaa euroa tappiota vuonna 2012. Markkinaehtoisilla koroilla energiayhtiö olisi kerryttänyt voittoa 5 miljoonaa euroa, josta olisi luonnollisesti pitänyt maksaa veroa.

Malliin liittyvä verosuunnittelu saa lisäksi kaupungin tuloksen näyttämään todellista paremmalta. Konsernitasolla sisäinen 10 miljoonan euron erä eliminoituu, mutta silti se nostaa kaupungin tulosta. Virallisesti Jyväskylä teki lähes 47 miljoonan euroa tappiota vuonna 2012, mutta todellinen tappio olikin 57 miljoonaa euroa.

Yhden kunnallisveroprosentin tuotto oli Jyväskylässä 20 miljoonaa euroa. Ilman verosuunnittelua kunnallisveroprosentin olisi pitänyt olla 0,50 prosenttia korkeampi. Jyväskylän asukasomistajia voidaan siis verrata paljon parjattuihin pääomaisjoittajiin, jotka harjoittavat vastaavaa, mutta keskimäärin vähemmän kyseenalaista verosuunnittelua.

tä esimerkiksi sisäisten pääomalainojen korkojen kanssa ei kannata kursailla: ainakin 6–8 prosentin sisäisen pääomalainan korko mennee vielä verottajan seulan läpi.

Asetelma on ihmeellinen. Ministeriön toimijat ovat korkeinta tasoa myöten myös moittineet ja paheksuneet monien yritysten harjoittamaa, mutta si-

nänsä laillista verosuunnittelua ja verojen välttelyä. Tällainen toiminta on tuomittu hyvinvointivaltion hengen ja idean vastaisena etenkin tapauksissa, joissa yksityinen on toiminut julkisen sektorin alihankkijana. Samalla kunnille annetaan laissa suoraan ohjeistus-ta aivan samanlaiseen verosuunnitteluun.

Talousvaliokunta katsoo eteenpäin

Kuntalain muutoksissa objektiivisin näkökanta oli eduskunnan talousvaliokunnalla.¹⁰ Talousvaliokunta katsoi eteenpäin huomioiden myös kuntalaisten ja yritysten näkökulman. Talousvaliokuntakaan ei puuttunut yhtiöittämistä koskeviin lukuisiin poikkeuksiin, mutta muutoin valiokunnalla on kannatettavia periaatteita.

Ensinnäkin valiokunta totesi, että vaikka sääntelyn pääasiallisena tavoitteena on saattaa kansallinen lainsäädäntömme vastaamaan EU:n valtioneuvoston säätelyä, on uudistus aiheellinen myös kansallisista syistä. Useilla sektoreilla on ollut nähtävissä, etteivät rajat julkisen sektorin toiminnalle kilpailluilla markkinoilla ole riittävän selkeät. Talousvaliokunta piti oman toimialansa kannalta lakia erittäin tarpeellisenä ja oikeusvarmuutta lisäävänä.

Talousvaliokunta myönsi siis, että uudistus on tarpeellinen myös kansallisista syistä, eikä muutosta tar-

Valiokunta myöntää, että uudistus on tarpeellinen, jotta palvelumarkkinat voisivat kehittyä

suomalaiset palvelumarkkinat voisivat kehittyä ja jotta suomalaisille olisi mahdollisimman hyvin saatavilla laadukkaita ja edullisia palveluita.

Toiseksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei pelkkä elinkeinotoiminnan yhtiöittäminen välttämättä takaa kilpailuneutraliteetin toteutumista. Jatkotyössä on aiheellista tarkemmin selvittää sääntelytarpeita yhtiölle siirrettävien tai luovutettavien omaisuuserien arvostamisen, yhtiön avaavan taseen rakenteen määrittämisen ja yhtiölle asetettavan pääoman tuottovaatimuksen osalta.

Talousvaliokunta nosti esille, että verotus ja konkurssisuoja ovat tasapuolisissa kilpailussa vain osa tärkeistä tekijöistä. Vähintään yhtä tärkeitä tekijöitä ovat taloudelliset resurssit ja yhtiölle asetetut toimintaperiaatteet, joilla kunnan omistama yhtiö toimii markkinoilla.

Lopuksi talousvaliokunta totesi, ettei toiminnan yhtiöittämistä tule nähdä pakkona, ellei kunta halua toimia markkinoilla, vaan yhtenä mahdollisuutena kehittää toimintaa. Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että yhtiöittämisen kautta kunta on joissakin tapauksissa kyennyt aiempaa paremmin ohjaamaan ja kehittämään toiminnan tehokkuutta. Toiminnan tehostuminen koituu viime kädessä kuntalaisten hyödyksi olettaen, että tehokkuutta kehitetään palvelu-

jen laadusta tinkimättä. Uusi toimintojen järjestämistapa asettaa uusia vaatimuksia omistajaohjaukselle, johon liittyviä kysymyksiä selvitetään parhaillaan valtiovarainministeriön johdolla.

Tästä asiassa on nimenomaan kyse. Kunnan ei ole pakko toimia markkinoilla,

vaan kunta voi keskittyä vain omaan sisäiseen toimintaansa. Jos kunta haluaa toimia markkinoilla, toiminta tulee yhtiöittää. Kaikessa kunnan toiminnassa johtavana periaatteena tulee olla kuntalaisten etu.

Kaikessa kunnan toiminnassa johtavana periaatteena tulee olla kuntalaisten etu

4. Työ- ja elinkeinoministeriö ei tempuille lakiesityksessä

Vain viikko sen jälkeen, kun hallitus oli jättänyt eduskunnalle ehdotuksensa kuntalain muuttamiseksi, se eteni toisessa keskeneräisessä kilpailuneutraliteettia koskevassa asiassa. Hallitus antoi (11.4.2013) eduskunnalle hallituksen esityksen kilpailulain muuttamiseksi siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi toimivalta puuttua sellaiseen toimintaan, joka vaarantaisi julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten tasapuolisuutta eli kilpailuneutraliteettia.

Kilpailulain muutosesityksessä esitetään Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimivaltaa oma-aloitteisesti sekä tehtyjen toimenpiteiden perusteella selvittää sekä valvoa yksityisen ja julkisen taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin toteutumista. Virasto saisi melko laajat valtuudet puuttua kuntien liiketoimintaan markkinoilla.

Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä, tai
- 3) on ristiriidassa kuntalain 66 a §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotelluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne. Jos neuvottelu ei johtaisi tulokseen, virasto voisi kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta.

Vaihtoehtoisesti se voisi asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saisi määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Aivan kaikkien viraston valvova katse ei siis ulottuisi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei saisi toimivaltaa puuttua menettelyyn, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä, taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Olennaista lakiesityksessä on, että kilpailua vääristävällä tai estävällä menettelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä.

Kiellettyä menettelyä voivat olla esimerkiksi sellaiset julkisesti omistetun yksikön saamat edut, jotka

johtuvat julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta tai kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ristosubventiosta.

Lakiesitykseen ei ole jätetty julkiselle sektorille porsaanreikiä häiritä vapaata kilpailua

Kilpailuneutraaliteettia vaarantavia järjestelyitä voivat olla myös esimerkiksi tilanteet, joissa kunnalla, valtiolla tai niiden määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä on mahdollisuus hyödyntää taloudellisessa toiminnassaan viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi näin ollen puuttua kaikkeen kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta. Lakiesitys on kannatettava ja kuntalaisten edun mukainen. On äärimmäisen tärkeää, että sekä viranomaiset että kuntalaiset seuraisivat tarkemmin kuntien toimintaa. Vain tällä tavoin kunnat onnistuvat itsekin ymmärtämään, mitä heidän asukkaansa tarvitsevat ja toivovat.

Kilpailulain muutosesitys on kirjoitettu ilman venkoilua. Siinä annetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle laaja toimivalta puuttua julkisen sektorin aiheuttamiin kilpailun vääristymiin. Kilpailua vääristävät tai estävät menettelytavat on kirjoitettu lakiesitykseen avoimesti ja laajasti eikä julkiselle sektorille ole jätetty porsaanreikiä häiritä vapaata kilpailua. Hengeltään kuntalain ja kilpailulain muutosesitykset ovat kuin yö ja päivä.

5. Vaiettu totuus – kuntalaisaloite

Muun muassa EVA on esittänyt jo useiden vuosien ajan Suomeen Ruotsin mallin mukaista palvelualoitetta, jolla annettaisiin yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajille sekä julkisten palveluiden sidosryhmille oikeus tehdä palvelualoitteita julkisten palveluiden järjestämiseksi. Osa kunnista, poliitikoista ja ammattijärjestöistä on vastustanut palvelualoitetta, eikä se ole edennyt osaksi kuntien toimintaa. Esimerkiksi Helsingin kaupunginhallitus hylkäsi niukasti palvelualoitteen alkuvuonna.

Keskustelussa on vaiettu siitä, että jo nykyisellään kuntalain 28 §:ssä säädetään aloiteoikeudesta. Säännöksen mukaan kunnan asukkaalla on oikeus tehdä kunnalle aloitteita sen toimintaa koskevissa asioissa. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että aloiteoikeus koskee kaikkia kunnan jäseniä mukaan lukien yritykset ja yhdistykset, vaikka säännöksessä käytetään termiä asukas.¹¹

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että aloitteiden-tekijäjärjestelmää on pyrittävä kehittämään niin, että kunnan jäsenten mielenkiintoa ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan hallintoon ja talouteen voidaan lisätä.¹² Palvelualoitetta koskevassa keskustelussa on toimittu päinvastoin kuin mitä arvostetut oikeustieteilijät ovat esittäneet kuntalaisten aloiteoikeudesta.

Aloiteoikeutta voitaisiin käyttää paljon nykyistä laajemmin. Aloiteoikeus käsittää muun muassa kunnan palvelut ja yhteistoiminnan ja sitä voidaan käyttää riippumatta siitä, miten kunta on organisoinut tehtäviensä hoidon. Niinpä aloite voi koskea myös asiaa, jonka kunta on antanut perustamansa osakeyhtiön hoidettavaksi.¹³

Jo nykylaki antaa asukkaille ja yrityksille oikeuden tehdä aloitteita palveluiden tuottamisessa

Kuntalain 28 §:ssä säädetään, että aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimet. Asiaa koskevan hallituksen esityksen mukaan ilmoitus on tehtävä kohtuullisessa ajassa. Lisäksi hyvään hallintoon kuuluu myös ilmoittaa aloitteen arvioitu käsittelyaika.

Näin ollen jo nykylain 28 § antaa kunnan asukkaille ja sellaisille yrityksille, jonka kotipaikka on kunnassa tai jotka omistavat taikka hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa, oikeuden tehdä kunnalle aloitteita muun muassa kunnan palveluiden tuottamisessa.

Yritys voi tehdä kunnalle aloitteen esimerkiksi sellaisten ateria-, kiinteistöhoito-, siivous- sekä sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta, joita kunta tällä hetkellä tuottaa itse tai yhteistyössä muiden kunti-

en kanssa. Kunnan tulee käsitellä yrityksen aloite kohtuullisessa ajassa ja ilmoittaa yritykselle aloitteen johdosta suoritettut toimet.

Yritysten tulisi ehdottomasti alkaa käyttää kuntalain mukaista aloiteoikeuttaan. Yritysten aloitteet toisivat konkreettisia vaihtoehtoja kunnallisten palveluiden järjestämiseen. Tällöin kuntien asukkaat voisivat vertailla millaisella laatu- ja kustannustasolla kunnallisia palveluita olisi mahdollista järjestää, ja asukkaat voisivat myös ottaa kantaa aloitteisiin. Aloitteiden yhteydessä kuntien tulisi vastata asukkailleen siitä, että ne toimivat asukkaidensa edun mukaisesti.

Viitteet

- ¹ Työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa siirtymäaika on vuoden 2016 loppuun.
- ² HaVM 10/2013 vp ja TaVL 13/2013 vp.
- ³ StVL 8/2013 vp.
- ⁴ Ulkoisiin tuottoihin lukeutuvat myös omille tytäryhteisöille ja jäsenkuntayhtymille suuntautunut myynti.
- ⁵ EU:ssa on valmisteilla hankintadirektiivien uudistus ja sidosyksikköhankintojen säännöksiä tullaan tarkentamaan.
- ⁶ Valtiovarainministeriön julkaisuja 33/2010.
- ⁷ Ks. Ekström, Pohjonen & Haavisto (2010).
- ⁸ Kunnalliset liikelaitokset maksavat vähäistä veroa oman kuntansa alueen ulkopuolelta kertyvistä tuloista.
- ⁹ HE 32/2013 vp, s.25.
- ¹⁰ TaVL 13/2013 vp.
- ¹¹ Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat, s. 299.
- ¹² Hannus, Hallberg & Niemi: Kuntalaki, s. 193–194.
- ¹³ (HE 192/1994 vp.)

Kirjoittajat

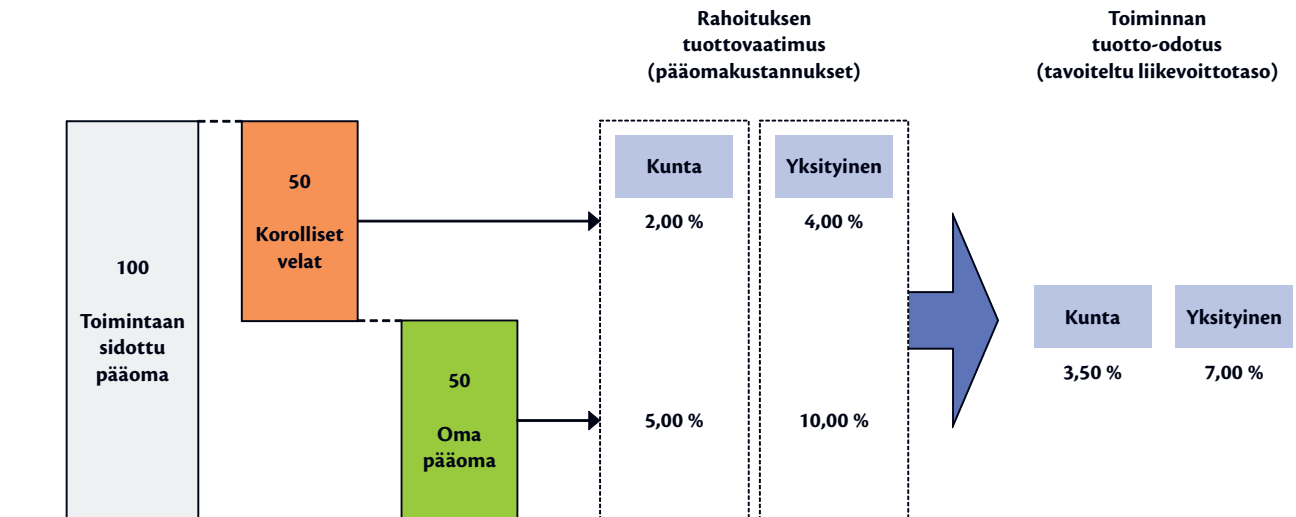
Bo-Erik Ekström on kuntatalouteen perehtynyt liikkeenjohdon neuvonantaja ja EVA kumppani. Hän on laatinut EVAlle lukuisia julkaisuja sekä kaupunkien tilinpäätös- ja kaupunkikonsernianaalyyseja.

Mika Pohjonen on Hannes Snellman Asianajotoimiston Specialist Partner erikoisalanaan julkiset hankinnat ja kilpailu oikeus. Hän on julkaissut ja luennoinut laajalti julkisista hankinnoista ja työskennellyt aiemmin mm. markkinaoikeudessa. Pohjonen on EVA kumppani.

Ilkka Haavisto on EVAn tutkimuspäällikkö.

Lähteet

- Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalain muuttamiseksi (HE 32/2013 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta (HE 40/2013 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi (HE 192/1994 vp).
- Hallintovaliokunnan mietintö 10/2013 vp.
- Ekström (2004): Pelastakaa Helsinki!, EVA Raportti (Helsinki, Taloustieto).
- Ekström, Pohjonen & Haavisto (2007): Kunnat ja markkinat, EVA Analyysi 2 (Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA).
- Ekström, Pohjonen & Haavisto (2008): Kilpailuneutraliteti kuntapalvelujen tuotannossa, muistio 19.9.2008 (Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA).
- Ekström & Jurvelin (2008): Paras kaupunki, EVA Raportti (Helsinki, Taloustieto).
- Ekström, Haavisto & Pohjonen (2010): Kunnat ja kilpailu, EVA Analyysi 13 (Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA).
- Ekström, Haavisto & Pohjonen (2012): Palvelut auki! –Viisi vaatimusta kuntaudistukselle, EVA Raportti (Helsinki, Taloustieto).
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2009): Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti, TEM julkaisuja 23/2008 (Helsinki, Työ- ja elinkeinoministeriö).
- Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan lausunto 8/2013 vp.
- Talousvaliokunnan lausunto 13/2013 vp.
- Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto 6/2013 vp.
- Hannus, Hallberg & Niemi (2009): Kuntalaki (Helsinki, Sanoma-Pro).
- Harjula & Prättälä (2007): Kuntalaki, Tausta ja tulkinnat (Helsinki, Talentum).



Rahoituksen tuottovaatimus heijastuu suoraan toiminnan tuotto-odotukseen. Kunnan alhaisempi keskimääräinen pääoman tuottovaatimus (esimerkissä 3,5%) tarkoittaa, että kunnallisen yksikön tuotto-odotus sidotulle pääomalle on alhaisempi. Syitä kunnan alhaisemmalle tuottovaatimukselle ovat muun muassa verovapaus sekä konkurssiriskin puuttuminen. Näin kunnat pystyvät samalla kustannusrakenteella tuottamaan hyödykkeen halvemmin suhteessa yksityisiin yrityksiin (joiden sidotun pääoman tuotto-odotus esimerkissä 7%). Vaihtoehtoisesti kunta voi nostaa palvelutasoa panostamalla tuotantoon enemmän resursseja. Molemmat tekijät vääristävät kilpailua.

Lähde: B&MANs.

Elinkeinoelämän Valtuuskunta

Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA on vuonna 1974 perustettu elinkeinoelämän think tank, 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. Think tankille tyypillisesti EVAn tunnusmerkkejä ovat analyttisyys ja poleemisuus.

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.