

Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Kilpailukyky
23/2009



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Kilpailukyky

23/2009

Tekijät Författare Authors Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia selvittävä työryhmä Puheenjohtaja: Elise Pekkala Sihteeri: Sami Hartikainen	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Huhtikuu 2009 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 25.10.2007	
Julkaisun nimi Titel Title Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 25. päivänä lokakuuta 2007 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää julkisen sektorin harjoittamaan elinkeinotoimintaan mahdollisesti liittyviä kilpailuneutraliteettiongelmia sekä tehdä suosituksia poliittikalinjauksiksi tai säädösmuutoksiksi.</p> <p>Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa todetaan, että hallitus varmistaa kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset. Yhteiskunnallisen kehityksen myötä julkinen ja yksityinen elinkeinotoiminta kohtaavat yhä useammin samoilla markkinoilla. Toiminnan harjoittamisen edellytysten ja lähtökohtien erilaisuudesta syntyy väistämättä ongelmia kilpailuneutraliteettiin ja markkinoiden toimivuuteen liittyen.</p> <p>Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan tasapuolisten toimintaedellytysten takaamista markkinoiden jokaiselle toimijalle. Ne muodostavat pohjan toimivalle kilpailulle, jonka tehtävänä on kohdistaa talouden resurssit tehokkaimpaan käyttötarkoitukseen. Kilpailuneutraliteetin puutteet eli kilpailun vääristymät rajoittavat näiden tehokkuushyötyjen realisoitumista ja muodostavat merkittävän markkinoille tulon esteen.</p> <p>Kilpailuneutraliteettiongelmien eivät ole uusi tai vain Suomeen rajoittuva ilmiö. Työryhmä on kerännyt tietoa aiemmista selvityksistä ja muiden, lähinnä Pohjoismaiden tilanteesta sekä kuullut laajasti eri intressiryhmien edustajia. Työryhmä katsoo, että keskeisin lainsäädännöstä johtuva rakenteellinen ongelma koskee valtion ja kuntien liikelaitosmallien sääntelyä. Työryhmän näkemyksen mukaan nykyinen liikelaitosmalli ei sovellu elinkeinotoiminnan harjoittamiseen kilpailuilla markkinoilla. Liikelaitosmallin muuttamista mielekkäämpää olisi käyttää tavanomaisia yksityisoikeudellisia yhteisömuotoja silloin, kun kyse ei ole julkisen sektorin sisäisestä toiminnasta tai vain satunnaisesta ulosmyynnistä.</p> <p>Kilpailutilanteen selkeyttäminen edellyttää muutoksia lainsäädäntöön, esimerkiksi kuntalakiin ja valtion liikelaitoksia koskevaan lainsäädäntöön, jota ollaan jo parhaillaan muuttamassa. Kilpailuneutraliteettiongelmien paikallistamisessa ja ehkäisyssä keskeisessä asemassa on myös julkisen sektorin harjoittaman, liikeloudellisen periaatteen tapahtuvan toiminnan taloudellisen raportoinnin parantaminen ja läpinäkyvyyden lisääminen.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työelämä- ja markkinaosasto/Sami Hartikainen, puh. 010 606 3627</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words elinkeinoelämä, kilpailu, kilpailuetu, kilpailukyky, liiketoiminta, liiketoimintamallit, yritystoiminta		
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-188-4	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 88	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish	Hinta Pris Price 13 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 25. päivänä lokakuuta 2007 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välisiä kilpailuneutraliteetti-ongelmia.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus varmistaa kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset. Työryhmän asettamiskirjeessä todetaan, että julkinen ja yksityinen elinkeinotoiminta kohtaavat yhä useammin samoilla markkinoilla. Osa julkisesta elinkeinotoiminnasta liittyy läheisesti julkisen vallan lakisäätteisiin tehtäviin; toisaalta pyritään myös täydentämään yksityisen tarjonnan puutteita tietyillä taloudellisen toiminnan sektoreilla.

Taloudellinen toimintaympäristö on muuttunut suotuisammaksi markkinaehtoiselle tuotannolle. Julkinen sektori on yhtäältä reagoinut kehitykseen luopumalla asianomaisesta toiminnasta tai ostamalla palvelut yksityisiltä tuottajilta. Toisissa tapauksissa valtio tai kunta on muuntanut omaa toimintaansa liiketoiminnaksi esimerkiksi liikelaitostamisen tai yhtiöittämisen avulla. Lopputuloksena on tilanne, jossa toiminnan harjoittamisen edellytysten ja lähtökohtien erilaisuudesta syntyy ongelmia kilpailuneutraliteettiin ja markkinoiden toimivuuteen liittyen.

Asettamiskirjeessä työryhmän tehtäväksi annettiin:

- selvittää julkisen sektorin harjoittamaan elinkeinotoimintaan liittyvien potentiaalisten kilpailun vääristymien luonnetta;
- arvioida ilmiön laajuutta ja käytännön merkitystä;
- kartoittaa keinoja, joilla kilpailuneutraliteetin toteutuminen voidaan varmistaa sekä
- tehdä suosituksia politiikkalinjauksiksi tai säädösmuutoksiksi.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin aluksi neuvotteleva virkamies Antti Riivari kauppa- ja teollisuusministeriöstä. Työ- ja elinkeinoministeriön perustamiseen liittyvistä organisaatiomuutoksista johtuen puheenjohtajaksi kutsuttiin 14.2.2008 alkaen hallitusneuvos Elise Pekkala työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Työryhmän jäseniksi nimitettiin hallitusneuvos Kristian Tammivuori kauppa- ja teollisuusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Annukka Lehtonen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Raili Mäkitalo valtiovarainministeriöstä, johtaja Martti Virtanen Kilpailuvirastosta, erikoistutkija Liisa Vuorio Kilpailuvirastosta, lakimies Pirkka-Petri Lebedeff Kuntaliitosta, varatoimitusjohtaja Pentti Mäkinen Keskuskauppakamarista, asiantuntija Anna-Kaisa Auvinen Elinkeinoelämän keskusliitto ry:stä, johtaja Antti Neimala Suomen Yrittäjät ry:stä, ekonomisti Antti Aarnio Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, osastopäällikkö Mika Hämäläinen Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:stä ja lakimies Jaana Meklin AKAVA ry:stä. Työryhmän sihteeriksi määrättiin ylitarkastaja Sami Hartikainen kauppa- ja teollisuusministeriöstä.

Työryhmään nimitettiin uudeksi jäseneksi 14.2.2008 kaupallinen neuvos Kari Virtanen työ- ja elinkeinoministeriöstä. Kari Virtanen ja Annukka Lehtonen erosivat työryhmästä 1.9.2008 ja Lehtosen tilalle nimitettiin teollisuusneuvos Petri Lehto työ- ja elinkeinoministeriöstä. Anna-Kaisa Auvinen erosi työryhmästä 27.10.2008 ja hänen tilalleen nimitettiin asiantuntija Jukka Lehtonen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta. Työryhmään nimitettiin 18.11.2008 alkaen uudeksi jäseneksi lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu valtiovarainministeriöstä.

Työryhmä tilasi aluksi aiempia kilpailuneutraliteettiin liittyviä selvityksiä kartoitettavan selvityksen Turun kauppakorkeakoulun Kilpailuinstituutilta. Lisäksi luonnos työryhmän loppuraportiksi tilattiin kauppatieteiden maisteri Aki Koposelta, joka vastasi myös Kilpailuinstituutilta tilatun selvityksen laadinnasta.

Työryhmä kuuli laajasti asiantuntijoita ja eri intressiryhmien edustajia. Kuultavina olivat 8.5.2008 rahoitus-johtaja Esa Katajamäki Oulun kaupungista, liiketoiminnan kehityspäällikkö Jussi Laitinen Tampereen kaupungista, talousjohtaja Ari Mäkinen Turun kaupungista, kaupunginkamreeri Seppo Olli Helsingin kaupungista, ympäristölakimies Leena Eränkö Kuntaliitosta ja toimitusjohtaja Katri Penttinen Ympäristöyritysten liitosta.

Toiseen kuulemistilaisuuteen 30.5.2008 osallistuivat toimitusjohtaja Antti Värtelä Palmiasta, Pia Gramen Kiinteistöpalvelut ry:stä, Helena Pollari matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:stä, Kimmo Laukkanen ja Paavo Syrjö Infra ry:stä, Aino Sainio Suomen fysioterapia- ja kuntoutusyrittäjät FYSI ry:stä, Mikael Söderlund Suomen sairaankuljetusliitosta, Pekka Pellinen Tekniikan akateemisten liitosta, Heikki Salovaara Oulun työterveyshuollosta, Ismo Partanen Yksityisten lääkäripalveluyritysten yhdistys LPY:stä, Eeva Kuuskoski Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY:stä sekä Rauno Hänninen ja Jouko Kärkkäinen Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät TESO ry:stä.

Syksyllä 2008 pidetyissä kokouksissa kuultavina olivat ylijohtaja Raimo Luoma työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies Tiina Maisala valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu valtiovarainministeriöstä, Mika Pohjonen, Bo-Erik Ekström ja Ilkka Haavisto Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA:sta, varatoimitusjohtaja Esko Romppainen Raha-automaattiyhdistys ry:stä sekä ylijohtaja Pekka Timonen valtioneuvoston kansliasta. Valtiovarainministeriön vero-osastolta ylitarkastaja Minna Upola ja ylitarkastaja Anna Palo kommentoivat kirjallisesti kilpailuneutraliteettia välittömän verotuksen näkökulmasta.

Työryhmän alkuperäinen määräaika oli 31.10.2008, mutta työryhmän toimikautta jatkettiin 27.10.2008 tehdyllä päätöksellä 31.3.2009 saakka. Työryhmä piti yhteensä 17 kokousta.

Saatuana tehtävänsä suoritettua työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle. Työryhmän mietintö on yksimielinen.

Helsingissä 30. päivänä maaliskuuta 2009

Elise Pekkala

Kristian Tammivuori

Petri Lehto

Raili Mäkitalo

Auli Valli-Lintu

Martti Virtanen

Liisa Vuorio

Pirkka-Petri Lebedeff

Pentti Mäkinen

Jukka Lehtonen

Antti Neimala

Antti Aarnio

Mika Hämäläinen

Jaana Meklin

Sami Hartikainen

Sisältö

Työ- ja elinkeinoministeriölle.....	5
1 Johdanto.....	11
1.1 Tausta.....	11
1.2 Työryhmän tehtävänrajaus.....	12
1.3 Kilpailuneutraliteetin merkitys.....	13
1.4 Mietinnön rakenne.....	16
2 Kilpailuneutraliteettiongelman käytännön ilmeneminen.....	17
2.1 Työryhmässä edustettuina olleiden sidosryhmien näkemykset.....	17
2.1.1 Kuntanäkemykset.....	17
2.1.2 Elinkeinoelämän edustajien näkemyksiä.....	23
2.1.3 Henkilöstöjärjestöt.....	26
2.2 Toimialoittaisia kokemuksia.....	27
2.2.1 Sosiaali- ja terveydenhoitoala.....	27
2.2.2 Kiinteistöpalvelut.....	29
2.2.3 Matkailu- ja ravintolapalvelut.....	30
2.2.4 Ympäristöala.....	32
3 Voimassa oleva lainsäädäntö.....	34
3.1 EY-lainsäädäntö ja komission toiminta.....	34
3.1.1 Valtiontukisäännöt.....	34
3.1.2 Julkisen sektorin taloudellinen toiminta.....	35
3.1.3 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI) ja valtiontukisäännöt.....	36
3.2 Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö.....	38
3.3 Kilpailunrajoituslaki ja kilpailuviraston toimivalta.....	38
3.3.1 Elinkeinonharjoittajan käsite.....	38
3.3.2 Kilpailunrajoituslain kieltosäännösten soveltaminen.....	41
3.3.3 Kilpailuviraston toimivalta ja puuttumiskynnys.....	42
3.4 Verotus.....	44
3.4.1 Välitön verotus.....	44
3.4.2 Välillinen verotus.....	46
3.5 Kunnalliset liikelaitokset ja kuntien elinkeinotoiminta.....	46
3.5.1 Kuntien mahdollisuus elinkeinotoimintaan.....	46
3.5.2 Kunnallinen liikelaitos.....	47
3.5.3 Maksuperusteet ja saalistushinnoittelu.....	49
4 Kilpailuneutraliteettiongelman ilmentymät ja vaihtoehtoiset ratkaisut ongelmiin.....	50
4.1 Verotus.....	50
4.2 Konkurssisuoja.....	50

4.3	Hinnoittelu	51
4.4	Julkiset hankinnat.....	52
4.5	Julkiset investoinnit ja omistajaohjaus	52
4.6	Valtion liikelaitoksia koskevat yleiset periaatelinjaukset	53
4.7	Valvonnan järjestäminen	54
5	Työryhmän esittämät ratkaisumallit julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuneutraaliteettiongelmien poistamiseksi tai vähentämiseksi.....	58
5.1	Yleistä	58
5.2	Työryhmän ehdotukset	60
5.2.1	Valtion virastot ja liikelaitokset	60
5.2.2	Kuntien virastojen, liikelaitosten ja kuntayhtymien harjoittama toiminta markkinoilla	60
5.2.3	Työryhmän suositukset muiksi toimenpiteiksi.....	63
5.3	Lainsäädännön tarkistamisen aikataulu ja vastuutahot.....	64
5.4	Ehdotusten vaikutusten arviointia.....	64
Liite 1	Kansainvälisiä kilpailuneutraaliteettiongelman ratkaisumalleja	70
Liite 2	Kuntien liikelaitokset toimialoittain vuosina 1997–2007.....	80
Liite 3	Suurimpien kuntien liikelaitokset toimialoittain vuonna 2008	83
Liite 4	Kunnan palvelujen organisaatiomuotojen vertailu.....	85

1 Johdanto

1.1 Tausta

Julkinen sektori harjoittaa nykyisellään varsin laajaa elinkeinotoimintaa. Taloudellisenä perusteena kuntien ja valtion harjoittamalle elinkeinotoiminnalle on perinteisesti ollut yksityisen tarjonnan puute jollain alueella tai taloudellisen toiminnan sektorilla. Osa toiminnasta liittyy suoraan myös julkisen vallan tehtävien määrittelyyn viranomaisen itsensä tai lainsäätäjän toimesta.

Julkisen elinkeinotoiminnan rooli on osin kaventunut viimeisten parin vuosikymmenen aikana. Osa julkisen elinkeinotoiminnan aloista on muuttunut kokonaan markkinaehtoisiksi (esimerkiksi energiantuotanto) ja useimpien alojen osalta on tapahtunut ainakin osittaista markkinaehtoistumista. Julkinen sektori on reagoinut kehitykseen joko luopumalla ao. toiminnasta, ostamalla palvelut yksityisiltä tuottajilta tai muuttamalla oman toimintansa liiketoiminnaksi joko liikelaitostamisen tai yhtiöittämisen avulla.

Asiakasohjauksen vahvistamistarpeet, toimintojen tehostamistarpeet ja organisaatioiden halu ja tarve lisätä tulorahoitustaan ovat ohjanneet julkisten organisaatioiden toimintaa markkinaehtoisempaan suuntaan. Tämä kehitys on johtanut samalla julkisen sektorin elinkeinotoiminnan laajentumiseen, koska toimintojen markkinaehtoistumisen ohessa viranomaiset ovat näissä tilanteissa usein myös laajentaneet toimintaansa uusille, tulorahoitusta tuottaville toiminta-alueille. Näin saadun rahoituksen merkitys voi erityisesti kuntasektorilla olla huomattava.

Julkisen elinkeinotoiminnan ja yksityisten yritysten harjoittaman elinkeinotoiminnan välille on syntynyt kilpailuneutraliteettiongelma. Julkisen elinkeinotoiminnan laajentuessa markkinoille, joilla on yksityisiä toimijoita, syntyy väistämättä markkinoiden toimivuuteen ja kilpailumahdollisuuksien tasapuolisuuteen liittyviä haasteita, koska julkisten organisaatioiden toiminnan perusteet ja tavoitteet eivät vastaa yksityisiä yrityksiä. Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettiin liittyvät kysymykset ovatkin nousseet esiin useissa kotimaisissa selvityksissä. Ne ovat myös kansainvälisesti tunnettu ilmiö, jota on selvitetty laajasti useissa maissa ja mm. OECD:n toimesta.

Julkiseen elinkeinotoimintaan liittyvä kilpailuneutraliteettiongelma on noussut esiin erityisesti liikelaitosten yhteydessä. Julki-työryhmän asettamisen jälkeen annettussa komission Destia (aik. Tieliikelaitos) -päätöksessä todettiin valtion liikelaitoksen poikkeavan verokohtelun ja konkurssikelvottomuuden olevan kiellettyä valtiontukea. Vaikka päätös koskettaa vain yhtä, jo yhtiöittämisen kautta ratkaistua ongelmaa, samat ominaisuudet koskettavat myös jäljellejääneitä liikelaitoksia.¹

Komission Destia-päätöksen perusteella on herännyt kysymys, miltä osin myös kuntien (eikä vain valtion) liikelaitosten nykytuotoinen elinkeinotoiminta on EY:n valtiontukisääntöjen vastaista.

Julkisen sektorin toiminnan kilpailuneutraliteettiongelma on nyt tunnistettu laajemminkin julkishallinnon piirissä. Tämän hankkeen lisäksi on meneillään muitakin kilpailuneutraliteettiongelman ratkaisuun tähtääviä hankkeita. Näistä keskeisin on valtiovarainministeriön edellä mainitun komission päätöksen pohjalta 18.3.2008 asettama, valtion liikelaitosmallin soveltuvuutta sisämarkkinoille kartoittava hanke. Työryhmän on tehtävä ehdotukset mahdollisesti tarvittaviksi uusiksi ohjaus- ja organisoitimmalleksi vuoden 2009 loppuun mennessä.² Siten tämän työryhmän työssä kunnalliset liikelaitokset ovat merkittävässä roolissa.

1.2 Työryhmän tehtävänrajaus

Tämän työryhmän tehtävänä oli tarkastella julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia. Tehtävä voidaan jaotella seuraaviin osiin:

- julkisen sektorin harjoittamaan elinkeinotoimintaan liittyvien potentiaalisten kilpailun vääristymien luonteen selvittäminen
- ilmiön laajuuden ja käytännön merkityksen arvioiminen
- kilpailuneutraliteetin toteutumisen varmistavien keinojen kartoittaminen
- kilpailuneutraliteettiongelmia ratkaisevien politiikkalinjausten ja säädösmuutosten suosittelu

Työryhmän toimeksiantoon ei kuulunut vertailla yksityisen tai julkisen elinkeinotoiminnan paremmuutta. Kantaa ei myöskään oteta kysymykseen siitä, pitäisikö julkisen sektorin osuutta palvelutuotannossa vähentää tai lisätä. Päinvastoin kilpailuneutraliteetin näkökulmasta on nimenomaan tärkeää, että yksityisen ja julkisen välillä ei tehdä eroa. Kun toimijoilla on yhdenvertaiset lähtökohdat, perustuvat palvelujen tilaajan tai käyttäjän valinnat todennäköisemmin nimenomaan palveluiden kustannustehokkuuteen, laatuun ja saatavuuteen.

Työryhmän työtä ei rajattu minkään lainsäädännön soveltamisalan mukaisesti, vaan lähtökohtana pidettiin, että elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia tulee voida tarkastella laaja-alaisena kysymyksenä. Pääasiallisena rajauksena toimii elinkeinotoiminnan käsite, joka on keskeinen sen lainsäädännön soveltamisen kannalta, jolla on vaikutusta kilpailuneutraliteettiin. Rajojen tunnistaminen on luonnollisesti tärkeää mietittäessä toimenpidesuosituksia.

Esitettyjen näkemysten pohjalta työryhmän tuli toimeksiannon perusteella laatia konkreettisia ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi ja muiksi toimintatavoiksi, joilla voidaan edistää julkisen ja yksityisen tasavertaisia edellytyksiä elinkeinotoiminnassa. Ehdotusten toteuttamiseen liittyvän vaikutusarvioinnin laajuus ja ajankohta päätetään erikseen.

Valtion liikelaitoksia ja virastoja koskevan arviointityön alettua valtiovarainministeriössä, on tämä työryhmä keskittynyt ensisijaisesti kuntien liikelaitosten

toimintaan ja niihin liittyviin kilpailuneutraliteettiongelmiin. Valtion liikelaitoksia ja virastoja käsittelevän työryhmän työtä on samalla seurattu tiiviisti.

Työryhmän tärkeimpänä tavoitteena on ollut löytää ne institutionaaliset tekijät, joiden vaikutus kilpailuneutraliteettiin on merkittävä. Tällöin on selvitettävä, millaisia kilpailunvääristymiä on mahdollisesti sisäänrakennettuna nykyiseen lainsäädäntöön ja vakiintuneesti noudatettaviin menettelyihin. Institutionaalisten seikkojen ohella on katsottava, voidaanko kilpailuneutraliteettia parantaa tehostamalla nykyisen sääntelyn tai suositusten noudattamista. Lainsäädännön muutosten ohella kyseeseen voi siis tulla voimassaolevien säädösten tulkinta- ja soveltamiskäytännön kehittäminen.

1.3 Kilpailuneutraliteetin merkitys

Yhteiskunnan näkökulmasta taloudellisen kilpailun tehtävänä on saattaa niukat taloudelliset resurssit mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön yksilöiden markkinoilla ilmaisemien preferenssien ja tunnettujen tuotantomahdollisuuksien perusteella sekä mahdollistaa uusien ja aikaisemmin tuntemattomien tuotantomahdollisuuksien käyttöönotto. Yksityisten markkinoiden ei kaikissa tilanteissa ole nähty kykenevän vastaamaan tähän tehtävään. Kuntien ja valtion elinkeinotoiminnan taloudellisena perusteena onkin perinteisesti ollut yksityisen tarjonnan puute jollain alueella tai taloudellisen toiminnan sektorilla.

Julkisen elinkeinotoiminnan rooli on osin kaventunut viimeisten parin vuosikymmenen aikana. Julkisen palvelutuotannon markkinaehtoistumisella on ollut myös päinvastaisia vaikutuksia, kun julkissektorin organisaatiot ovat laajentaneet toimintaansa uusille, tulorahoitusta tuottaville toiminta-alueille. Näin saadun rahoituksen merkitys voi erityisesti kuntasektorilla olla huomattava.

Julkisen elinkeinotoiminnan laajentuessa markkinoille, joilla on yksityisiä toimijoita, syntyy väistämättä markkinoiden toimivuuteen ja kilpailumahdollisuuksien tasapuolisuuteen liittyviä haasteita, koska julkisten organisaatioiden toiminnan perusteet ja tavoitteet eivät ole samat kuin yksityisillä yrityksillä. Pahimmassa tapauksessa julkisten toimijoiden suosiminen voi johtaa muutoin elinvoimaisen yksityisen tarjonnan syrjäytymiseen markkinoilta.

Talouspolitiikan tehtävänä on tältä osin turvata taloudellisen kilpailun toimivuus ja markkinoiden tehokkuus ja siten parantaa yhteiskunnallista hyvinvointia. Poliitiikan tehtävä ei ole siis estää tuottajia tai yrityksiä toimimasta harmonisesti suhteessa alan tarjontaan ja kysyntään liittyviin perustekijöihin. Poliitiikan tehtävänä on, päinvastoin, juuri mahdollistaa tämä ja pyrkiä estämään yksipuoliset tai sopimukselliset menettelytavat, joilla pyritään poistamaan keinotekoisella tavalla kilpailu tai tietyt kilpailijat markkinoilta. Siten kilpailua edistävän politiikan tavoitteena ei voi myöskään olla julkisten toimijoiden rajaaminen pois markkinoilta.

Politiikan tavoitteena tuleekin olla kilpailuneutraliteetin turvaaminen. Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan tasapuolisten toimintaedellytysten takaamista markkinoiden jokaiselle toimijalle. Laajasti tulkiten kilpailuneutraliteetti tarkoittaa tilannetta, jossa

kaikki kilpailunvääristymät on eliminoitu. Tällöin kauppakumppanin valintaan vaihtoehtoisten hyödykkeiden välillä ei vaikuta mikään ulkopuolinen tekijä. Kilpailun ollessa vääristynyt kilpailuneutraliteetti on siis enemmän tai vähemmän puutteellinen. Nykyisten markkinoimijoiden lisäksi kilpailuneutraliteetin toteutumisen arvioimisessa tulee huomioida myös potentiaaliset markkinoille tulijat.³ Siten puutteellinen kilpailuneutraliteetti muodostaa merkittävän markkinoille tulon esteen.

Kilpailun tehtävänä on siis kohdistaa talouden resurssit tehokkaimpaan käyttötarkoitukseen. Kilpailuneutraliteetin puutteet eli kilpailun vääristymät rajoittavat tehokkuushyötyjen realisoitumista. Lyhyellä aikavälillä kilpailuneutraliteetin puutteet voivat lähtökohtatilanteesta riippuen joko vähentää tai lisätä kilpailua. Pitkällä aikavälillä kilpailuneutraliteetin puutteet aikaansaavat kielteisiä kannustevaikutuksia taloudellisille toimijoille - sekä niille, jotka kärsivät haittaa kilpailuneutraliteetin puutteesta että niille, jotka hyötyvät siitä. Kielteiset kannustevaikutukset ovat omiaan vahingoittamaan kilpailuprosessia ja estämään talouden uudentumista - ”luovaa tuhoa”, joka ilmenee vanhojen ja tehostomien toimintamallien korvautumisella uusilla ja tehokkaammilla.

Ongelman taloudellista merkitystä voidaan arvioida empiirisen tuottavuustutkimuksen näkökulmasta. Tutkimusten mukaan mikrorakennemuutoksen osuus toimialojen tuottavuuden kasvusta on eri tilanteissa ollut 10–60 % ja aikavälillä 1985–2000 keskimäärin noin 1/3⁴. Kilpailuneutraliteettiongelmiin vaikutus talouden uudentumista hidastavana tekijänä korostuu sitä enemmän, mitä laajemmin julkinen ja yksityinen elinkeinotoiminta kohtaavat samoilla markkinoilla. Potentiaalisen ongelmakentän laajuudesta voidaan täten saada osviittaa esimerkiksi liikelaitosmuotoisen toiminnan mittakaavasta.

Liikelaitosten liikevaihto kuvaa suuntaa antavasti sitä, kuinka merkittävän osan toiminnastaan julkinen sektori pyrkii tuottamaan markkinaehtoisesti. Siitä ei käy ilmi, kuinka suuri osa toiminnasta tapahtuu aidosti tai potentiaalisesti kilpailuilla markkinoilla. Liikelaitosten laaja kirjo ja toiminnan laajuus paljastavat kuitenkin sen, että toimintamalliin liittyvät kilpailuneutraliteettiongelmat ovat vaikutukseltaan merkittäviä ja voivat laajasti haitata yksityisen elinkeinotoiminnan kehittymistä.

VALTIO

Valtiolla on tällä hetkellä viisi liikelaitosta: Ilmailulaitos, Luotsausliikelaitos, Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt ja Varustamoliikelaitos. Vuonna 2007 niiden yhteenlaskettu liikevaihto oli 1,4 miljardia euroa ja tilikauden tulos 266 miljoonaa euroa.

Osa valtion viranomaisten tuottamista palveluista (markkinasuoritteet) hinnoitellaan valtion maksuperustelain 150/1992 nojalla liiketaloudellisin perustein. Näistä markkinasuoritteista saatu tuotto on suhteellisen vähäinen verrattuna liikelaitosmuotoiseen toimintaan (686 000 euroa vuonna 2007). Tästä toiminnasta yli 70 % suuntautuu valtionhallinnon ulkopuolisille tahoille.

KUNNAT

Kuntasektorin osalta täsmällisten lukujen saaminen on hankalaa. Elinkeinotoimintaa voi sisältyä osakeyhtiömuotoisen toiminnan lisäksi virastomuotoiseen toimintaan ja liikelaitoksiin, joita on ollut kahta eri lajia: kunnan liikelaitos -mallin mukaisia sekä niin sanottuja sisäisiä liikelaitoksia (seuranta-, tase- tai tulosityksikkö)⁵. Mallien väliset erot liittyvät perustamistapaan, hallintoon ja raportointikäytäntöön. Tilastokeskus kerää tietoja ainoastaan kunnan liikelaitos -mallia seuraavista liikelaitoksista, mutta kuntien tilinpäätöksissä näitä kahta mallia käsitellään toisinaan samalla tavalla.⁶

Toisaalta kaikki liikelaitosten toiminta ei kilpaile markkinoilla. Osassa liikelaitoksia on kyse puhtaasti kunnan sisäisten toimintojen organisoinnista, osa liikelaitoksista saattaa valmistautua siirtymään markkinoille ja osassa tilanteita on kysymys erilaisista kuntien välisistä yhteistyömuodoista, joiden luokittelu saattaa aiheuttaa vaikeuksia. Palvelumyynnin jakautumista konsernin sisäiseen ja ulkopuoliseen myyntiin eritellään liikelaitosten toimintakertomuksissa hyvin harvoin. Toisaalta edes jako sisäiseen / ulkoiseen myyntiin ei sinänsä vielä kerro riittävästi kilpailutilanteen olemassaolosta: kunnan omistama yksikkö toimii aivan eri tilanteessa, jos se on voittanut kunnan järjestämän avoimen tarjouskilpailun, johon osallistuu useita tarjoajia, kuin silloin, kun se toimii puhtaasti sisäisenä in house -yksikkönä.

Tilastokeskuksen tietojen perusteella kunnallisten liikelaitosten liikevaihto 2007 oli 2,94 miljardia euroa⁷. Kunnallisten liikelaitosten määräksi laskettiin Suomen Yrittäjät ry:n syksyllä 2008 toteuttamassa selvityksessä yhteensä 190. Suomen Yrittäjät ry:n selvityksessä arvioitiin erikseen kymmenen suurimman kaupungin tilannetta. Niissä liikelaitoksia oli yhteensä 65 ja niiden yhteenlaskettu liikevaihto oli noin 2,7 miljardia euroa. Lukuun ei sisälly Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin HUS:n liikelaitoksia, joita on kuusi ja joiden liikevaihto on noin 227,3 miljoonaa euroa. Koko HUS:n myynnistä suuntautuu jäsenkuntien ulkopuolelle 95 miljoonaa euroa, mutta liikelaitosten osuus tästä luvusta ei ole tiedossa.

Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA:n muistiossa Kilpailuneutraliteetti kuntapalvelujen tuotannossa⁸ on tilastotietoja vuodelta 2006. Koko kuntasektorin kustannusmassa on muistion tietojen mukaan noin 30 miljardia euroa, joten liikelaitoksissa tapahtuu noin 10 % koko kuntasektorin toiminnasta. Kunnan liikelaitos -mallin mukaisia liikelaitoksia oli Suomessa vuonna 2006 yhteensä 142. Ne tekivät liikevaihtoa 3,2 miljardia euroa. Niiden yhteenlaskettu liiketulos oli noin 670 miljoonaa euroa ja liikevoittoprosentti 20,9.

Kuuden suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere, Oulu) liikelaitosten myynti oli 2,6 miljardia euroa ja liikevoitto 570 miljoonaa euroa eli 22 %. Ulkoisen myynnin osuus liikevaihdosta oli n. 55 % eli 1,3 miljardia euroa (sisältää myynnin kaupunkien tytäryhtiöille).⁹

1.4 Mietinnön rakenne

Luku 2 koostuu pelkästään työryhmän kuulemien tahojen esittämistä havainnoista ja väitteistä. Luvun tarkoituksena on konkretisoida kilpailuneutraliteettiongelmiin ilmenemistä sekä yritysten että julkisen sektorin näkökulmasta. Luvussa 3 esitellään voimassaoleva lainsäädännöllinen viitekehys. Luvussa 4 kootaan yhteen aiemmissa luvuissa esiin tuotuja ongelma-alueita kokonaiskuvan hahmottamiseksi ilmiöstä ja viimeisessä luvussa esitetään työryhmän johtopäätökset. Kansainväliset mallit kilpailuneutraliteettiongelmiin ratkaisemiseksi on kerätty mietinnön liitteeseen 1.

2 Kilpailuneutraliteettiongelman käytännön ilmeneminen

Tässä luvussa havainnollistetaan kilpailuneutraliteettiongelman ilmenemistä käytännössä ja ongelmaan liittyviä käytännön kysymyksiä kuulemisten ja lausuntojen pohjalta. Alaluvussa 2.1 esitetään työryhmässä edustettujen sidosryhmien näkemyksiä pyydettyjen lausuntojen pohjalta. Alaluvussa 2.2 esitellään työryhmän kuulemien tahojen näkemyksiä muutamalta taloudelliselta mittakaavaltaan merkittävältä toimialalta. Tässä luvussa esitetyt näkemykset eivät ole työryhmän kannanottoja, vaan luvussa esitellään työryhmälle toimitettuja kantoja sellaisenaan. Työryhmä ei myöskään vastaa tässä luvussa esitettyjen tietojen oikeellisuudesta.

2.1 Työryhmässä edustettuina olleiden sidosryhmien näkemykset

2.1.1 Kuntanäkemykset ¹⁰

Kuntien palvelutuotannossa tilaajan ja tuottajan roolit on pyritty eriyttämään ja tuotantoyksiköt ovat pääsääntöisesti liikelaitoksia. Uusi palvelutarve on kilpailutettu uusien toimijoiden kesken ja oma tuotanto ei ole osallistunut kilpailuun. Perusteena tähän on tietyn omavaraisuuden ylläpitäminen – pyrkimys välttää ulkoinen monopoli. Toisaalta taas omien yksiköiden kilpailukyky saattaa olla heikko verrattuna yksityisiin. Pääasiallisia syitä tähän ovat mm. omien yksiköiden yksityissektoria korkeampi palkkataso, pidemmät lomiat ja paremmat muut etuudet sekä henkilöstön korkea keski-ikä ja korkeampi sairastavuus.

Henkilöstön asema kilpailutuksen jälkeen on myös varsin merkittävä tekijä. Toisin sanoen, mikäli kilpailu hävitään, saattaa henkilöstö jäädä edelleen rasiitteeksi kunnalle. Tämä ei toisaalta ole välttämättä ongelma, vaan tarjouspyynnössä voidaan edellyttää, että kilpailtuun toimintaan liittyvä henkilöstö siirtyy kilpailun voittaneen yrityksen palvelukseen. Tällöin nousee kuitenkin kysymys, voiko henkilöstö valita siirtyäkö voittajan vai jääkö kunnan palvelukseen ja voiko henkilöstö siirtymisen jälkeen kilpailutetun ajan päätyessä palata yksipuolisesti kunnan palvelukseen.

Näistä syistä johtuen Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tuotantoa avattaessa asteittain kokonaan vapaille markkinoille omalle palvelutuotannolle on annettava riittävän pitkä sopeutumisaika, jotta muutos olisi asianmukaisesti hallittavissa (esim. työvoiman väheneminen eläkkeelle siirtymisen kautta).

Liikelaitoksen toimintaa ei ole Kuntaliiton näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista yhtiöittää silloin, kun kuntien omat palveluyksiköt (sisäiset liikelaitokset) tuottavat sisäisiä palveluja omalle kunnalle tai kuntayhtymälle. Liikelaitosmallin tavoitteena on nimenomaisesti oman tuotannon tehokkuuden ja tuottavuuden kasvattaminen.

Samalla on vältettävä riskinottoa oman tuotannon kasvattamisesta, jotta ylikapasiteettiongelmalta vältyttäisiin. Liikelaitoksen organisaatiota ei tule kasvattaa (omavaraisuuden laskeminen) naapurikuntia saatikka yksityistä kilpailua varten. Mikäli ylikapasiteettia tästä huolimatta syntyy, niin sitä on voitava myydä satunnaisesti esim. naapurikunnille. Erityisen tärkeää on, että sosiaali- ja terveystoimen yhteistoiminta-alueella sallitaan tuotannossa liikelaitoksen toiminta (isäntäkuntaliikelaitos, liikelaitoskuntayhtymä ja kuntayhtymän liikelaitos).

Jossakin tilanteessa liikelaitos voi olla myös vain välivaihe yhtiöittämiselle. Tällöin muutos virastosta yhtiöksi vaatii sopeuttamisajan, jonka puitteissa ”turvatussa” ympäristössä voidaan kehittää kilpailukykyä ennen markkinoille menoa ja yhtiöittämistä.

Yhtiömalli nähdään perusteltuna vaihtoehtona, kun toimitaan pysyvästi kilpailullisilla markkinoilla. Tällöin on kuitenkin määriteltävä milloin toimitaan kilpailullisilla markkinoilla. Kriteerinä voisi mahdollisesti olla esimerkiksi ulkopuolisille taholle myyty prosenttiosuus tuotannosta. Oulun työterveys on muutettu yhtiömuotoon, koska merkittävä osa sen tuotannosta suuntautui yksityisille.

Yhtiömalliin liittyviä haittoja ovat mm. välittömän demokraattisen ohjauksen eli päätöksenteon vähentyminen ja toisaalta kunnallisen eläkejärjestelmän heikkenemisen uhka. Monopoliluonteisen toiminnan tulee kuitenkin olla vähenevä alue, jonka perusteena on lähinnä infrastruktuurin perusteella syntyvä monopoliasema.

Kuntien näkökulmasta liikelaitosten verovapauden poistaminen ei ole periaatteellinen ongelma vaan merkittävä tulonjakokysymys valtion ja kuntien välillä. Liikelaitosten toiminnan verollisuus kuitenkin luultavasti vähentäisi liikelaitosmallin käyttöä.

Yhteenvetona kuntien lähtökohdista palvelutuotannossa voidaan todeta, että 1) omien yksiköiden (yl. liikelaitosten) työllisyys halutaan turvata => oman tuotannon supistaminen lähinnä eläkkeelle siirtymisen kautta; 2) tietty osuus tuotannosta halutaan pitää omissa käsissä; 3) tilapäistä ylikapasiteetti halutaan myydä markkinoille; 4) tuotannon laajentamiseen yli oman kysynnän ei pääsääntöisesti pyritä.

KUNTALIITON MUISTIO 3.6.2008

Suomen Kuntaliiton hallitus on 3.6.2008 päättänyt hyväksyä 21.5.2008 päivätyn kunnallisten liikelaitosten asemaa markkinoilla koskevan muistion²¹. Muistiossa on valmisteltu kuntien käyttöön arviointikriteerit, joiden avulla kunnat voivat itse arvioida liikelaitostensa toiminnan kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ja samalla annettu suositukset liikelaitosten toiminnan suuntaamiseen.

Voimassa olevan sääntelyn osalta muistiossa todetaan, että kuntalain mukaan kunnallinen liikelaitos voidaan perustaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liiketoiminnalla tarkoitetaan tehtävää, jota rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella. Liikelaitoksen toiminta on liiketaloudellisten periaatteiden mukaan järjestettyä silloin, kun tehtävän tulojen on tarkoitus kattaa sen suorittamista aiheutuvat menot, mutta toiminnassa ei ole kysymys varsinaisesti liiketoiminnasta. Tällöin kunnallinen liikelaitos huolehtii yleensä sellaisista lakisääteisistä peruspalveluista, joita kunnat ovat lain nojalla velvollisia järjestämään ja

tällöin osa sen tehtävistä voi olla myös viranomaistehtäviä, jolloin liikelaitos saa viranomaistehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen läpinäkyvästi kunnan tukea tai avustusta.

Kunta voi perustaa liikelaitoksen hoitamaan myös kunnan sisäisiä palveluita. Samoin kunnat voivat perustaa yhteisen liikelaitoksen, liikelaitoskuntayhtymän, tuottamaan palveluja jäsenkunnilleen.

Kunnalla ei ole velvollisuutta perustaa liikelaitosta, vaan kunnan liikelaitos on toisaalta kunnan tapa organisoida liiketoimintaansa ja toisaalta se on kunnan tapa järjestää omaa toimintaansa siten, että toiminta on taloudellisesti tehokasta ja läpinäkyvää. Kuntalain yleisen toimialan rajoitukset koskevat myös kunnallisia liikelaitoksia.

Kunnallisten liikelaitosten kirjo on paljon laajempi kuin valtion liikelaitosten, joiden perustaminen tapahtuu erillislailla ja joiden nimenomaisena tarkoituksena on liiketoiminnan harjoittaminen. Kunnallisia liikelaitoksia ei voida tarkastella yhtenä kokonaisuutena. On eriteltävä, mitkä liikelaitoksista harjoittavat liiketoimintaa sillä tavoin, että ne toimivat markkinoilla kilpailutilanteessa osakeyhtiöiden ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen kanssa ja mitkä laitokset eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, vaan hoitavat liiketaloudellisia periaatteita noudattaen sellaisia tehtäviä, joita kunta voisi kilpailuneutraliteettia vaarantamatta hoitaa omana tehtävänä liikelaitosta perustamatta. Tämän vuoksi kuntien liikelaitosten osalta ei ole syytä lähteä tekemään sellaista yleistä linjausta, että kaikkien uusien liikelaitosten perustamisesta luovutaan.

Muistion peruslähdekohtana on ollut, että kunnalla on oikeus toimialansa puitteissa harjoittaa liiketoimintaa. Liiketoiminnan harjoittamisen tulee kuitenkin tapahtua sellaisessa oikeudellisessa muodossa, ettei se väärinä kilpailua avoimilla markkinoilla. Tämän vuoksi keskeistä onkin arvioida, milloin liikelaitos toimii markkinoilla kilpailutilanteessa yritysten kanssa, koska tässä tilanteessa liikelaitoksen voidaan katsoa saavan hyötyä toimintamuodostaan veroedun ja konkurssisuojan johdosta.

Kuntaliitto pitää lähtökohtana sitä, että kunnallinen liikelaitos on laissa säänneltyä kunnallisen liiketoiminnan ja liiketoiminnan tapaan järjestetyn toiminnan harjoittamisen muotona syytä säilyttää jatkossakin. Kunnallisten liikelaitosten määrän, toimialojen ominaispiirteiden ja erilaisten toimintatapojen johdosta arvio ja johtopäätökset tarvittavista toimenpiteistä on tehtävä kunnassa tai kuntayhtymässä liikelaitoskohtaisesti. Arvio on aina tehtävä yksittäistapauksittain toiminnan tosiasialliseen luonteeseen perustuvien tosiseikkojen kokonaisarvioon perustuen.

Arviointikriteerien tarkoituksena on ollut auttaa kuntia ja kuntayhtymiä liikelaitoksen toiminnan suuntaamisessa ja rajaamisessa siten, että välttään kilpailuneutraliteettiongelmilta. Tällöin vähenee tarve lähteä ratkaisemaan kilpailuneutraliteettipuutteesta johtuvia ongelmia lainsäädännöllä, joka ei välttämättä ota huomioon kunnallisen liikelaitostoiminnan erityispiirteitä.

Kilpailuneutraliteetin kannalta liikelaitoksen asema osana julkisyhteisöä voi olla ongelma silloin, kun se tarjoaa tuotteita markkinoilla kilpailutilanteessa yksityisen yrityksen tai elinkeinonharjoittajan kanssa. Toisaalta kunnan tai kuntayhtymän viimekätisellä vastuulla ei ole merkitystä, mikäli kilpailutilannetta tai potentiaalista

kilpailutilannetta ei ole. Tästä syystä arvioinnissa on keskityttävä markkinoilla toimimiseen ja kilpailutilanteen tunnistamiseen.

Kuntien liikelaitokset on Kuntaliiton näkemyksen mukaan syytä tyyppitellä kilpailuneutraliteetin näkökulmasta seuraavasti: 1) liikelaitokset, jotka nykyisin toimintatavoin voivat ongelmitta edelleen toimia liikelaitoksina; 2) liikelaitokset, jotka voivat toimintatapoja tarkistamalla jatkaa liikelaitoksina ja 3) markkinoilla kilpailutilanteessa toimivat liikelaitokset, joiden osalta selkein ratkaisu on yhtiöittäminen.

Mikäli neutraliteettiongelma havaitaan, kunnan tai kuntayhtymän on suositeltavaa ryhtyä toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Käytännössä selkeiden kilpailuneutraliteettiongelmien poistamiseen vaihtoehtoina ovat: 1) liikelaitoksen toiminnan suuntaaminen tai toiminnan rajaaminen siten, että neutraliteettiongelma poistuu; 2) toiminnan yhtiöittäminen eli toiminnan harjoittaminen osakeyhtiömuodossa tai 3) toiminnasta luopuminen.

Muistion mukaan kriteereitä, jotka viittaavat siihen, että liikelaitos toimii markkinoilla voivat olla esimerkiksi seuraavat: liikelaitos on laissa tarkoitettu elinkeinonharjoittaja; liikelaitos harjoittaa liiketoimintaa, jota rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella ja jossa palveluita myydään kunnan tai kuntayhtymän ulkopuolelle tai jossa hinnoittelu on markkinaehtoista siten, että asiakassuhde on sopimusperusteinen; asiakkaalla on tilaajana harkintavalta; liikelaitoksen toimialana on palvelut, joilla ei ole erityistä lakisääteistä perustaa tai joita yksityisetkin hoitavat tai voisivat hoitaa sekä toiminnan oikeudellinen säätely (ei lainsäädännöllistä tai viranomaisen päätökseen perustuvaa erityisasemaa).

Kriteereitä, jotka viittaavat siihen, ettei liikelaitos toimi markkinoilla kilpailutilanteessa, voivat olla esimerkiksi seuraavat: liikelaitoksen toiminta ei ole taloudellista toimintaa tai se ei ole elinkeinonharjoittaja; liikelaitos on perustettu liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoitamaan kunnan lakisääteisiä peruspalveluita tai muita tehtäviä, joita kunnalla on lain mukaan velvollisuus hoitaa tai huolehtimaan kunnan sisäisistä palveluista, taikka kuntien yhteistoiminnan tehtävistä, joissa palveluita tuotetaan vain jäsenkunnille; liikelaitoksen toimialana on kunnan lakisääteisten tehtävien hoitaminen tai kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat yleishyödylliset tehtävät (esim. elinkeinoelämän edistäminen); toiminnan oikeudellinen säätely (kuntien pakollinen yhteistoiminta kuten pelastustoiminta; toiminta perustuu lupaan (koulutus); toimintaan on alueellinen yksinoikeus (vesihuolto ym.) tai maksut säännelty (omakustannuseriaate tms.).

Kuntaliiton hallituksen muistiossa on myös arvioitu, mikä merkitys kriteerien kannalta on toiminnalla, joka on muuta kuin elinkeinotoimintaa, lakisääteisten tehtävien hoitamisella, organisaation sisäisellä toiminnalla ja yhteistoiminnalla sekä kuntakonsernin sisällä tapahtuvalla toiminnalla.

Muistiossa on korostettu, ettei yksittäisten kriteerien avulla voida tehdä johtopäätöstä siitä, toimiiko liikelaitos joiltakin osin markkinoilla kilpailutilanteessa vai ei. Tällaisen johtopäätöksen tekeminen edellyttää liikelaitoskohtaista tosiasiallisen toiminnan luonteen yksittäistapauksittain tehtävää kokonaisvaltaista tarkastelua.

Muistio sisältää myös Kuntaliiton suositukset liikelaitosten toiminnan suuntaamiseen. Suosituksessa korostetaan, että kunnalla on oikeus toimialansa puitteissa harjoittaa liiketoimintaa. Liiketoiminnan harjoittamisen tulee kuitenkin tapahtua sellaisessa oikeudellisessa muodossa, että se ei vääristä kilpailua avoimilla markkinoilla. Tämän vuoksi on tärkeää, että kunnat ja kuntayhtymät kiinnittävät huomiota toimintansa sellaisiin piirteisiin, jotka eivät ole kilpailuneutraliteetin näkökulmasta perusteltavissa ja ryhtyvät toimenpiteisiin tältä osin:

- Kunnallinen liikelaitos perustetaan ”liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten”. Toiminnan tulee kuulua kuntalain 2 §:n mukaiseen kunnan toimialaan. Kunnan toimialan säätelyn lähtökohtana on, että kunta ei voi harjoittaa liiketoimintaa pelkästään voiton tavoitteluun perustuen, vaan toiminnalla on oltava myös yhteys yhteiskunnan lakisääteisiin tehtäviin tai kunnan yleisen toimialan mukaiseen kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamiseen. Jos tällaisia toiminnan yleishyödyllisyyteen viittaavia perusteita ei ole, kilpailuneutraliteetin näkökulmasta toiminnan harjoittaminen osakeyhtiömuodossa voi olla perustellumpaa.
- Kunnan sisäistä tai kuntien yhteistä palvelutuotantoa varten perustetut liikelaitokset ovat selkeästi kunnan toimialaan kuuluvia eivätkä ne lähtökohtaisesti kilpaile yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.
- Toiminnan on pysyttävä kunnan toimialan rajoissa myös toiminnan aikana. Kunnan on arvioitava, miltä osin sen liikelaitokset toimivat alueella, joka ei ole kunnan toimialan näkökulmasta perusteltavissa.
- Kunnalle palveluja tai omistajakunnalleen yhteisesti palveluja tuottavan liikelaitoksen ei ole tarkoituksenmukaista pysyvästi laajentaa liikelaitosmuodossa toimintaansa yksityisille markkinoille.
- Kuntien liikelaitosten on mahdollista myydä kilpailuneutraliteetin erityisesti vaarantumatta tilapäistä ylikapasiteettiaan markkinoille vähäinen määrä liikevaihdostaan, koska se on kansantaloudellisesti järkevää taloudellisten voimavarojen hyödyntämistä. Tällöin on kuitenkin pidettävä huolta siitä, että markkinoille myytävät palvelut hinnoitellaan vallitsevan kilpailutilanteen mukaisesti ja että hinnoitteluperusteet voidaan tarvittaessa riittävän selkeästi osoittaa, ettei epäilyksiä kilpailunrajoituslain vastaisesta ristiinsubventoinnista tai saalistushinnoittelusta synny.
- Liikelaitoksen toimintaa markkinoilla voidaan perustella myös esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, missä kunnalla strateginen päätös/tavoite yhtiöittää liikelaitoksen toiminta ja saattaa toiminta kilpailulle markkinoille tietyn ajan kuluessa. Tällaisessa tapauksessa kunnan on syytä päättää nimenomaisesta yhtiöittämisen aikataulusta ja sen vaiheistuksesta sekä dokumentoida suunnitelma ja sen eteneminen vaiheittain. Kyseisellä menettelyllä voidaan ehkäistä siirtymävaiheeseen mahdollisesti liittyviä ristiriitoja ja ongelmia. Tämä on perusteltua toiminnan hallitun yhtiöittämisen kannalta, koska se mahdollistaa toiminnan asteittaisen sopeuttamisen uuteen kilpailuympäristöön.

- Jos liikelaitos toimii markkinoilla ilman lainsäädännöllistä tai muita perusteita, on harkittava, onko kilpailuneutraliteetin vääristyminen markkinoilla poistettava yhtiöittämällä toiminta.

Kuntaliitto on helmikuussa 2009 toteuttanut yli 40 000 asukkaan kunnille ja sairaanhoidopiireille kyselyn, joka tarkoituksena on ollut selvittää perustettujen liikelaitosten määrää, toimialaa sekä toiminnan luonnetta sekä erityisesti mahdollisen markkinoilla toimimisen laajuutta sekä ovatko ne huomioineet Kuntaliiton yleiskirjeessä mainitut arviointikriteerit liikelaitoksen tehtävää tai toimialaa määriteltäessä ja kuinka suuri osuus liikevaihdosta muodostuu muille kuin kuntaa tai omistajakuntiin suuntautuvasta toiminnasta. Kyselyn vastausprosentti oli noin 70 prosenttia. Yhteenvedo kyselyn tuloksista on tämän mietinnön liitteenä 3.¹²

Kyselyyn annettujen vastausten perusteella voi todeta, että kunnalliset liikelaitokset toimivat pääasiallisesti kuntien ns. sisäisinä liikelaitoksina tai toteuttavat kunnan lakisääteisiä tehtäviä eivätkä siten suoranaisesti kilpaile samoilla markkinoilla yrityksen kanssa. Johtopäätöstä ei horjuta se, että muutamilla toimialoilla tilanne on toinen, kuten esim. energiahuollossa ja satamatoiminnassa. Vesihuollon osalta kysymys ei ole kunnan sisäisestä liikelaitoksesta, mutta toiminnan harjoittamisesta liikelaitosmuodossa ei voida katsoa syntyvän kilpailuneutraliteettiongelmaa, koska kysymyksessä ns. luonnollinen monopoli. Tosiasiallisesta monopoliasemasta johtuen kilpailutilannetta ei vesihuollossa käytännössä synny. Lisäksi lähes kaikki kunnat ovat ilmoittaneet arvioivansa tai jo arvioineensa liikelaitostensa toiminnan kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Tämän lisäksi eräät kunnat ovat jo julkisuudessa ilmoittaneet ryhtyvänsä valmistelemaan eräiden isojen liikelaitosten yhtiöittämismahdollisuutta kunnallista päätöksentekoa varten.

Markkinoilla toimimisen ja lakisääteisten tehtävien suorittamisen välinen rajanvedon vaikeus ilmenee hyvin työterveyshuollon järjestämistä koskevassa sääntelyssä. Kansanterveyslain 14 §:n 7 kohdan mukaan kunnan tehtävänä on tuottaa kunnan alueella sijaitsevilla työ- ja toimintapaikoissa työskenteleville työntekijöille työnantajan järjestettäväksi työterveyshuoltolain 12 §:ssä tai muissa säädöksissä säädettyjä tai niiden nojalla määrättyjä työterveyshuoltopalveluita. Kunnan on järjestettävä tarvittavat palvelut tuottamalla palvelut joko itse tai järjestämällä palveluita kunnan alueella toimivien työnantajien tai yrittäjien käyttöön. Vaikka palveluja käyttävät yritykset voivat hankkia kyseiset palvelut myös yksityisiltä palveluntuottajilta, niin siitä huolimatta työterveyspalveluita tuottava liikelaitos on velvollinen toteuttamaan vastaavan palvelun yritykselle sen sitä halutessa. Kysymys on lähtökohtaisesti kunnan lakisääteisen tehtävän toteuttamisesta eikä varsinaisesti markkinoilla toimimisesta. Lakisääteisen perustehtävän toteutus voi muuttua liiketoiminnaksi vain silloin, kun liikelaitos pyrkii määrätietoisesti laajentamaansa toimintaansa ja asiakaskuntaansa. Edellä esitetyn perusteella on ymmärrettävissä, miksi työterveyshuollon palveluita toteuttavien liikelaitosten asiakaskunta ei muodostu ainoastaan kunnan omista työntekijöistä. Kyse on kunnalle lakisääteisen tehtävän toteuttamisesta eikä kunnan markkinoille menosta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tällä hetkellä harjoitettu liikelaitostoiminta on pääosin kilpailuneutraliteetin näkökulmasta kunnossa, koska toiminnassa on kyse kunnan lakisääteisten tehtävien toteuttamisesta, kuntien sisäisestä toiminnasta tai toiminnassa on kyse luonnollisesta monopolista. Siltä osin kuin liikelaitostoiminnassa on havaittavissa kilpailuneutraliteettiongelmia, niin ne ovat pääosin sen luonteisia, jotka ovat poistettavissa informaatio-ohjauksen, suositusten ja kuntien oman omistajaohjauksen avulla. Kuntaliitto kannattaa kilpailuneutraliteettiongelman ratkaisemista ensisijaisesti suositusten avulla.

Mikäli kilpailuneutraliteettiongelman ratkaisemista edellä esitetyin keinoin ei pidetä riittävänä vaan asia katsotaan tarkoituksenmukaisemmaksi ratkaista lainsäädännön keinoin, niin tällöin on pidettävä erityistä huolta siitä, ettei se käytännössä tule aiheuttamaan esteitä kuntapalveluiden edelleen kehittämiseksi. Lainsäädännön tulee olla sellaista, että se mahdollistaa liikelaitosmuodossa kunnan lakisääteisten tehtävien toteuttamisen, kuntien sisäiset liikelaitokset sekä liikelaitoksen tilapäisen ylikapasiteetin myynnin markkinoille asianmukaisesti hinnoiteltuna ja markkinoilla olevan toiminnan hallitun siirtymisen yhtiömuotoon.

Tällä hetkellä markkinaehtoisesti toimivien liikelaitosten yhtiöittämisen seurauksena omistajakunnat menettäisivät veroedun ja vastaava verotulot kertyisivät valtiolle. Tämä näkyisi erityisesti suurempien kaupunkien liikelaitostulojen tulojen vähentymisenä. Tämä veroedun menettäminen tulee kompensoida liikelaitosmallista luopuville kunnille, jottei se johda kunnan tulopohjan romahtamiseen.

2.1.2 Elinkeinoelämän edustajien näkemyksiä ¹³

NEUTRALITEETTIONGELMA ON LAAJA ILMIÖ

Elinkeinoelämän järjestöt muistuttavat, että pääministeri Vanhasen II hallituksen elinkeinopolitiikan tavoitteena on hallitusohjelman mukaan tarjota yrittäjyydelle ja innovaatio toiminnalle Suomessa maailman paras toimintaympäristö. Hallitusohjelmassa sitoudutaan turvaamaan kilpailupolitiikan keinoilla yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset. Julki-työryhmässä on kysymys siitä, millaisilla käytännön keinoilla yrittäjyyden toimintaympäristöä vahvistetaan ja kilpailupolitiikkaa toteutetaan.

Julkisen sektorin harjoittama markkinaehtoinen toiminta on laajaa ja monimuotoista. Kuva, joka markkinoiden toimivuudesta välittyy, on erilainen sen mukaan, tarkastellaanko valtion vai kuntasektorin toimintaa. Edelleen eri kuntien suhtautumisessa markkinoilla toimimiseen on suuria eroja.

Julkisen sektorin harjoittaman elinkeinotoiminnan yleinen läpinäkyvyys on heikko. Yksityisen sektorin kanssa kilpailevaa toimintaa harjoitetaan virasto-, liikelaitos- ja yhtiömuodossa. Virastomuotoisesta toiminnasta markkinoilla on hyvin niukasti tilastotietoja. Liikelaitosten ja yhtiöidenkin toiminnasta markkinoilla on erittäin vaikeata saada luotettavaa tilastotietoa.

Kokonaiskuvan saaminen kilpailuneutraliteettiongelmissa on edellä mainittujen syiden johdosta vaikeaa. Ongelma on kuitenkin todellinen ja laaja. Yksin kuntasektorin liikelaitosten liikevaihdon on arvioitu olevan lähes 4 miljardia euroa. Kun tähän lisätään julkisen sektorin virastomuodossa ja yhtiömuodossa harjoittama elinkeinotoiminta, ollaan tekemisissä taloudellisesti ja elinkeinopoliittisesti merkittävien kysymysten kanssa.

Työryhmä on keskittynyt kuntien liikelaitosmuodossa harjoittaman toiminnan arvioimiseen. Tämä on ollut perusteltua liikelaitossäätelyyn liittyvien ilmeisten ongelmien vuoksi. Elinkeinoelämän näkökulmasta on kuitenkin huomattava, että kilpailuneutraliteettiongelma koskee laajasti myös muussa muodossa kuin liikelaitosmuodossa harjoitettua toimintaa. Lisäksi kilpailuneutraliteettiin vaikuttavat organisaatiomuotojen säätelyn ohella myös muut tekijät kuten verotus, valtiontukijärjestelmät, harjoitetun toiminnan läpinäkyvyys ja viranomaisvalvonnan järjestäminen.

JULKISEN SEKTORIN TOIMINNASSA KESKITYTTÄVÄ PALVELUIDEN JÄRJESTÄMISVASTUUSEEN

Perimmäinen kysymys kuuluu, kuinka kilpailuneutraliteetti voi toteutua, jos markkinoilla on julkisen sektorin omistuksessa ja määräysvallassa olevia toimijoita. Viime kädessä niitä rahoitetaan verovaroin ja ohjataan poliittisin päätöksin.

Elinkeinoelämän näkemysten mukaan esisijainen keino varmistaa kilpailuneutraliteetin toteutuminen onkin se, että julkinen sektori keskittyy lainsäädännössä määriteltyjen palveluiden järjestämistä vastuun toteutukseen. Julkisen sektorin toiminnasta markkinoilla aiheutuu uhka kilpailuneutraliteetille siitä riippumatta, missä organisaatiomuodossa kilpailu yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa tapahtuu. Erityisen pidättyvästi on suhtauduttava sellaiseen julkisen sektorin markkinoilla toimintaan, joka ei perustu säädettyyn palveluiden järjestämistä vastuun toteutukseen.

Julkisten palveluiden rakennemuutos edellyttää, että julkinen sektori tehostaa toimintaansa. On perusteltua, että julkisen sektorin hakee omaan palvelutuotantonsa uudenlaisia toteuttamistapoja. Samalla tullaan väistämättä tilanteeseen, jossa julkinen ja yksityinen palvelutuotanto ovat kilpailutilanteessa samoilla markkinoilla. Siksi tulee huolehtia siitä, että eri osapuolten toimintaedellytykset markkinoilla ovat tasavertaiset.

Kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää, että julkinen sektori linjaa palveluiden rakenteisiin liittyvät strategiansa selkeästi ja toteuttaa niitä pitkäjänteisesti. Julkisen sektorin omistajaohjausta ja hallinnointia on tehostettava, koska niiden avulla voidaan edistää markkinoiden toimivuutta.

Kunnallisen työeläkejärjestelmän lisäeläkeosuus asettaa käytännössä kuntien oman ja yksityisen palvelutuotannon erilaiseen kilpailuasemaan. Lisäeläkeosuuden saaminen edellyttää kunnallisen palvelussuhteen säilymistä eläkkeelle siirtymiseen saakka. Kun työntekijä siirtyy liikkeenluovutuksen yhteydessä yksityiselle sektorille työntekijän eläkelain piiriin, hän menettää kunnan lisäeläkeosuuden. Mikäli yritys tällöin haluaa säilyttää siirtyvän henkilöstön eläke-edut entisellään, se joutuu rahoittamaan erotuksen omista varoistaan tai ottamaan lisäeläkevakuutuksen yksityisistä

henkivakuutusyhtiöstä. Yksityisessä omistuksessa olevien osakeyhtiöiden taloutta rasittavat siten korkeammat eläkekustannukset kuin kunnan omistamalla osakeyhtiöillä, joilla on mahdollisuus liittyä Kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi. Kilpailuneutraliteettiongelmaa voitaisiin helposti ainakin vähentää ottamalla liikkeenluovutustilanteissa käyttöön yksityisellä sektorilla käytössä oleva henkilöpiirijako työntekijän eläkelain ja kunnallisen eläkelain välillä. Näin työnantaja voisi liikkeenluovutustilanteessa jatkaa kunnallista lisäeläkettä ansainneiden työntekijöiden vakuuttamista Kuntien eläkevakuutuksessa ja vakuuttaa muut työntekijät työntekijän eläkelain mukaan.

ORGANISAATIOMUOTOIHIN LIITTYVÄT EPÄKOHDAT JA VALVONNAN PUUTTEET KORJATTAVA

Ajankohtainen keskustelu on keskittynyt liikelaitosmuodosta aiheutuviin neutraliteettiongelmiin. Elinkeinoelämän järjestöt muistuttavat, että Euroopan Unionin Komission ns. Destia-ratkaisun jälkeen on ollut selvää, että liikelaitosmuotoon liittyvät konkurssisuoja ja veroedut on poistettava EY:n valtioneuvoston vastaisena valtiontukena. Tällaisen linjauksen teki myös valtion liikelaitosmallin soveltuvuutta yhteismarkkinoille selvittävä työryhmä väliraportissaan, jonka mukaan valtion liikelaitosmallia ei voida pitää yhteismarkkinoille soveltuvana toimintamuotona. Kaikki toimivilla markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa tapahtuva valtion liikelaitosmuotoinen liiketoiminta on siten yhtiötettävä konkurssisuojan ja veroetuksien poistamiseksi.

Väliraportissa ehdotetaan valtion liikelaitoksista annettua lakia muutettavaksi siten, että liikelaitos voisi vastaisuudessa toimia ainoastaan in house -asemassa ja siten, että se tuottaa palveluja yksinomaan valtion virastoille ja laitoksille. Valtion tämän hetkisistä viidestä liikelaitoksesta kolmea ryhdytään heti yhtiöittämään ja kahden muunkin osalta selvitellään tarvittavia organisaatiomuutoksia. Valtion virastojen osalta väliraportissa todetaan, että virastojen markkinaehtoisessa maksullisessa palvelutoiminnassa esiintyvät samat yhteismarkkinoilla toimimisen esteet kuin liikelaitosmallissa.

Koska kunnalliset liikelaitokset saavat valtion liikelaitosten tapaan konkurssisuojan ja poikkeavan verokohtelun, on myös kilpailuneutraliteettiongelmien ratkaisutapojen oltava yhtäläiset. Siten myös kuntien liikelaitosmuotoinen markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa tapahtuva elinkeinotoiminta on yhtiötettävä. Kunnallisen liikelaitoksen toiminta tulee valtion liikelaitosten tapaan sallia vain in house -asemassa, mikä edellyttää muutosta kuntalakiin.

Kunnan virastojen osalta on syytä yhtyä valtion virastojen osalta tehtyihin linjauksiin. Tämä edellyttää kuntien toiminnan sääntelyä valtion maksuperustelakia vastaavalla säädöksellä. Samalla on luotava säännökset, jotka turvaavat palveluiden myynnin ja hinnoittelun läpinäkyvyyden.

Kilpailuneutraliteettiongelmiin liittyy kysymys siitä, milloin valtiontuki yksittäisille toimijoille voisi olla sallittua. Yleishyödyllisiä palveluita (SGEI) koskevalla sääntelyllä on pyritty määrittelemään ne tilanteet, joissa jäsenvaltio voisi tukea tietyn palvelun tarjoajaa. Jotta julkisen palveluvelvoitteen täyttämiseksi maksettavilla korvauksilla ei aiheuteta kilpailuneutraliteettiongelmiä, korvausta voidaan maksaa vain silloin, kun

kaikki yhteisöoikeudessa korvauksen maksamiselle asetetut edellytykset täyttyvät. Julkisen palveluvelvoitteen määrääminen ja korvausten maksaminen tulee ylipäättään kyseeseen vain tilanteissa, joissa varmuudella tiedetään, että mikään taho ei ole valmis markkinaehtoisesti tuottamaan haluttua palvelua. Huomattava on, että SGEI-sääntely ei anna aihetta pidättäytyä valtion ja kuntien liikelaitosten yhtiöittämisestä, vaan julkisen palvelun velvoite voidaan antaa missä tahansa organisaatiomuodossa toimivalle taholle, myös osakeyhtiölle.

Elinkeinoelämän järjestöt muistuttavat, että julkisen sektorin yhtiömuotoinen toiminta on huomattavasti laajempaa kuin liikelaitostoiminta. Vaikka yhtiömuoto onkin läpinäkyvämpi kuin liikelaitos, eikä siihen liity konkurssisuoja tai veroetuja, on huolehdittava siitä, ettei toiminnan rahoituksesta ja palveluiden hinnoittelusta aiheudu markkinahäiriöitä. Uudistuvan kilpailulain keinovalikoima ei ole riittävä julkisen sektorin elinkeinotoiminnasta aiheutuvien neutraliteettiongelmien estämiseksi ja korjaamiseksi. Kilpailuneutraliteetin turvaaminen edellyttää viranomaisvalvonnan kohdentamista myös yhtiömuotoiseen toimintaan, jotta voidaan esimerkiksi estää ristiinsubventointi tai kuntien ja valtion kilpailuttamattomat hankinnat omistamaltaan yhtiöltä silloin, kun in house -suhteen kaikki edellytykset eivät todellisuudessa täyty.

Toimivan yleisen valvonnan merkitys korostuu, kun markkinarakenteet ovat uudistumisvaiheessa. On huolehdittava siitä, että kilpailuneutraliteetin eri osa-alueiden toteuttamista valvotaan riittävän tehokkaalla viranomaisvalvonnalla. Käytännössä tämä merkitsee ensisijaisesti kilpailuviraston toimivaltuuksien laajentamista.

VEROTUKSEN AIHEUTTAMA EPÄNEUTRAALIUS KORJATTAVA

Eri organisaatiomuodoissa tapahtuvan toiminnan neutraali sääntely ja julkisen sektorin elinkeinotoiminnan erityinen valvonta eivät elinkeinoelämän järjestöjen mukaan vielä riitä turvaamaan kilpailuneutraliteetin toteutumista hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla. Esimerkiksi verolainsäädännössä on epäkohtia, jotka edellyttävät muutoksia. Yksityisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajien kannalta keskeinen korjaamista vaativa verotuksen epäkohta on ns. piilevä arvonlisävero.

2.1.3 Henkilöstöjärjestöt

Työryhmän jäsenenä olevat palkansaajakeskusjärjestöjen edustajat pitävät tärkeänä henkilöstön aseman ja palvelussuhteen ehtojen turvaamista erityisesti niissä tilanteissa, joissa kunnallinen liikelaitos muutetaan kilpailunvääristymien eliminoimiseksi tai kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi osakeyhtiöksi. Samoja periaatteita tulisi luonnollisesti noudattaa silloinkin, kun kunta luopuu virastomuodossa harjoittamastaan toiminnasta ja perustaa tätä toimintaa varten uuden osakeyhtiön.

Palkansaajakeskusjärjestöt muistuttavat, että kunnallisten liikelaitosten palveluksessa on huomattava määrä henkilöstöä, jonka palvelussuhteisiin yhtiöittäminen tulisi vaikuttamaan. Liikelaitosten muuttamisella osakeyhtiöiksi voi olla haitallista merkitystä esimerkiksi henkilöstön työehtosopimusten ja eläketurvan kannalta. Kunnallisen

henkilöstön nykyiset eläke-edut on turvattava mahdollisissa työnantajavaihdoksissa. Kuntien omistuksessa oleville osakeyhtiöille on myös säädettävä velvollisuus taata lisäläkkeet kaikissa liikkeen luovutustilanteissa.

Valtion liikelaitosmallin soveltuvuutta yhteismarkkinoilla selvitetään parhaillaan valtiovarainministeriön työryhmässä. Valtion liikelaitosten henkilöstön asemaa mahdollisissa muutostilanteissa tullaan tarkastelemaan edellä mainitussa työryhmässä erikseen.

Henkilöstöjärjestöjen edustajat kannattavat kilpailuneutraliteettiongelman ratkaisemista ensisijaisesti suositusten kautta. Niissä tilanteissa, joissa kunnallinen liikelaitos toimii avoimessa kilpailutilanteessa ja selkeästi markkinaehtoisesti, kunnan tai kuntien kokonaan omistama osakeyhtiö lienee tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Tällöin lisäksi edellytetään, että kyseessä ei voi olla ns. SGEI-palvelu, joka voitaisiin toteuttaa myös liikelaitosmuodossa.

Palkansaajakeskusjärjestöt korostavat, että henkilöstön asema ja palvelussuhteen ehdot tulee turvata siinäkin tapauksessa, että mitään varsinaista kuntalakiin tai muuhun lakiin perustuvaa pakkoa siirtyä osakeyhtiömuotoon ei ole, vaan kunta haluaa kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi siirtyä kyseisen toiminnan osalta osakeyhtiömuodon käyttöön. Jos kuntalakiin otetaan säännökset siitä, milloin kunnan on muutettava liikelaitos osakeyhtiöksi, kyseiseen lakiin on otettava tarpeelliset määräykset henkilöstön aseman järjestämisestä yhtiömuotoon siirryttäessä. Laissa tarkoitetut kilpailuneutraliteetin turvaamisesta aiheutuvat uudelleenjärjestelyt, jotka johtavat henkilöstön työnantajan vaihtumiseen kunnasta (liikelaitoksesta) osakeyhtiöön, katsottaisiin tällöin liikkeen luovutukseksi.

Tällaisissa liikkeen luovutustilanteissa työnantajalla ei olisi oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla perusteilla. Kuntalakiin otettava kieltö olisi voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uuden työnantajan palvelukseen. Noudatettaviksi tulisivat siten samat periaatteet kuin kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 3 luvun 13 §:ssä sekä kuntajakolain 13 §:ssä on säädetty.

Palkansaajakeskusjärjestöt edellyttävät lisäksi, että henkilöstöjärjestöjen edustus on mukana siinä valmistelutyössä, jossa kuntalakia edellä mainitulta osin mahdollisesti muutetaan.

2.2 Toimialoittaisia kokemuksia

Tähän jaksoon on koottu työryhmän kuulemien etujärjestöjen käsityksiä kilpailuneutraliteettiongelmista eri toimialoilla.

2.2.1 Sosiaali- ja terveydenhoitoala

Työryhmän kuulemien, alan yksityisiä toimijoita edustavien yhdistysten¹⁴ mielestä tavoitteena tulee olla, että julkinen sektori kilpailee tuotantomarkkinoilla samoista

lähtökohdista kuin muutkin niillä toimivat. Julkisella sektorilla, esimerkiksi kunnalla tai sen omistamalla liikelaitoksella, ei saa olla julkiseen omistukseen liittyvää erityisasemaa muihin toimijoihin nähden. Julkinen sektori ei saa myöskään toiminnallaan, esimerkiksi tuki- tai hankintapolitiikallaan, suosia mitään tahoja toisten kustannuksella.

Alan toiminnan kannalta keskeiset ongelmat liittyvät verotukseen, palvelutuotannon rahoitukseen, kuntien hankintapolitiikkaan, hankintojen laatuvaatimuksiin ja niiden valvontaan sekä erilaisiin tukiin. Seuraavassa on esitetty lyhyesti nämä ongelmat:

1. Julkisen sektorin tuottaessa palveluja markkinoille, esimerkiksi myymällä terveyspalveluja vakuutusyhtiöille, on sillä verotukseen liittyviä etuja. Sosiaali- ja terveyspalvelujen arvonlisäverokanta on nolla. Tämä johtaa siihen, että yksityiset palvelutuottajat eivät voi vähentää välituotteisiin sisältyviä arvonlisäveroja vaan ne siirtyvät hintoihin ns. piilevänä arvonlisäverona. Sen sijaan julkinen sektori saa piilevän arvonlisäveron takaisin palautusjärjestelmänsä kautta. Tämä johtaa siihen, että ei-yhtiömuotoisella julkisella palvelutuottajalla on toimialasta riippuen 5 - 9 prosentin kilpailuetu vastaaviin yksityisiin toimijoihin nähden. Kunnat ja niiden liikelaitokset eivät myöskään maksa tuloveroa eivätkä kiinteistöveroa. Tämäkin antaa merkittävän kilpailuedun julkisille palvelutuottajille.

2. Kunnan, kuntayhtymän ja kunnallisten liikelaitosten rahoitushuolto on turvattu verotulojen kautta. Ne eivät voi mennä konkurssiin ja siten esimerkiksi investointirahoituksen saatavuus ja sen hinta ovat lähtökohtaisesti parempia kuin yksityisillä toimijoilla.

3. Palveluhankintojen lisääntyessä keskeiseksi ongelmaksi kilpailuneutraliteetin näkökulmasta on muodostumassa myös julkisen sektorin harjoittama hankintapolitiikka. Ns. suorat ostot kilpailuttamatta toisilta julkisen sektorin toimijoilta, esimerkiksi kuntayhtymiltä, toisilta kunnilta tai liikelaitoksilta, rajaavat yritysten mahdollisuuksia tarjota palvelujaan ja antavat julkisille palvelutuottajille kilpailuetua.

Kunta- ja palvelurakenteita uudistamalla etsitään keinoja julkisen sektorin toimintojen tehostamiseksi ja sitä kautta hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi myös tulevaisuudessa. Tavoitteet ja pääosa keinoistakin ovat perusteltuja ja kannatettavia. Toimialoilla, joilla julkisen tuotannon merkitys on perinteisesti ollut suuri (esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut), osa rakenteellisista uudistuksista vaikuttaa tavoitehakuiselta toiminnalta julkisen tuotannon suojaamiseksi. Pahimmillaan tämä ilmenee palvelutuotannon monopolisoitumiskehityksenä, kun palvelujen järjestämisvastuuta ja tuotantoa keskitetään suurille terveyspiireille. Jos näille terveyspiireille ei luoda strategisen suunnittelun tai omistajaohjauksen kautta kannusteita hyödyntää palvelumarkkinoita, on ilmeisenä vaarana palvelumarkkinoiden näivettyminen. Ns. isäntäkunta-malli, jossa toinen kunta ottaa vastuun toisen kunnan jonkin palvelun tai palvelukokonaisuuden järjestämisestä, näyttäytyy keinona kiertää julkista hankintaa koskevaa lainsäädäntöä.

4. Julkisen sektorin järjestämisvastuuseen liittyy myös kansalaisille tarjottavien palvelujen laadun valvonta. Yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelutuottajien sekä niiden toiminnan valvonnasta on säädetty erillisillä laeilla. Näissä laeissa ja niiden perusteella säädettyissä asetuksissa ja ohjeissa määritellään vaatimuksia muun muassa tuottajien

toimitiloille, henkilöstövahvuudelle ja henkilöstön koulutukselle. Samoja laatuvaatimuksia ei sovelleta julkisen sektorin omiin palvelutuotantoyksiköihin. Esimerkiksi vaatimus korkeammasta henkilöstömäärästä suhteessa hoidettavaan aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia yksityiselle palvelutuottajalle ja antaa kilpailuedun sille julkiselle tuottajalle, jonka ei tarvitse täyttää ko. vaatimusta.

5. Julkisen sektorin sosiaali- ja terveystuottajilla on ollut vuodesta 2004 lähtien mahdollisuus saada Valtion Asuntorahaston (ARA) ns. superkorkotukea eli tukea kiinteistöjen rakentamiseen. Tätä tukea voivat saada kunnat, kuntayhtymät, liikelaitokset ja ns. kolmannen sektorin toimijat eli yleishyödylliset yhteisöt. Yritykset eivät ko. tukea voi saada. Tämä tuki on sidottu ARA:n korkotukilainaan ja on suuruudeltaan 5-35 prosenttia hyväksytyistä kustannuksista. Ko. tuki mahdollistaa merkittävän kilpailuedun tukikelpoisille toimijoille yrityksiin verrattuna niiden toimiessa samoilla markkinoilla.

2.2.2 Kiinteistöpalvelut

Kiinteistöpalveluala käsittää kaiken rakennettuun kiinteistöön liittyvän korjaus-, kunnossapito- ja ylläpitopalvelun sekä kiinteistön käyttäjien tarvitsemat palvelut mm. erilaiset toimitilapalvelut (puhdistus-, aula-, turva-, vahtimestari-, kokous-, postitus- ja ruokapalvelut). Kiinteistöpalvelualalla työskentelee julkinen sektori mukaan lukien vähän yli 100.000 henkilöä. Alalla toimii arviolta 2000 yritystä, joista 150 - 13000 hengen yrityksiä vain reilu kymmenkunta. Suurin osa alan yrittäjistä on näin ollen pieniä toimijoita.

Kunnat ostavat kiinteistöpalveluita noin kolmanneksen kiinteistöpalveluidensa kokonaisuudesta. Näihin palveluiden ostoihin luetaan ostot mahdollisilta kunnan omilta yhtiöiltä, mutta ei liikelaitoksilta, koska ne luetaan kunnan organisaatioon kuuluviksi.

Lausunnossaan Kiinteistöpalvelut ry⁴⁵ esitti keskeisimmiksi kilpailuneutraliteettiongelmiä seuraavat kohdat:

1. Arvonlisäverojärjestelmän suhde valtiontukiasiaan tulisi selvittää ja arvioida eli peritäänkö kunnilta vapautetut arvonlisäverot myöhemmin takaisin eli saako esim. Total tai Palmia lopulta kuitenkaan verovapautusta

2. Liikelaitosten konkurssisuoja ja veroetu vääristävät kilpailua

3. Kunnat subventoivat omistamia yhtiöitä erilaisin keinoin, mikä asettaa kunnan yhtiöt parempaan asemaan avoimilla markkinoilla kilpailtaessa

4. Kuntien hankintoihin liittyvä liiton mukaan useita ongelmia. Kuntien tarjouspyyntöjen ehdot usein kohtuuttomia, mikä aiheuttaa sen, että yksityisellä yrityksellä on suuri riski palvelujen tuottamisessa eivätkä ne halua ottaa ko. riskiä. Vakuutusehdot usein kohtuuttomia, koska yksityisiltä yrityksiltä vaaditaan sellaisia ehtoja, joita ei vaadita julkisen sektorin liikelaitoksilta ja yhtiöiltä. Liikelaitokset pyytävät tarjouksia vain valtakunnallisilta yrityksiltä, joten pienet paikalliset toimijat jäävät sivuun eivätkä pysty osallistumaan tarjouskilpailuun, mikä aiheuttaa sen, että pienten yritysten toimintamahdollisuudet pienenevät tai katoavat kokonaan. Yksityiset yritykset eivät enää jaksa pitkien jutturuuhkien vuoksi valittaa tarjouskilpailussa kokemistaan virheellisyyksistä

markkinaoikeuteen, minkä ne kokevat oikeusturvan puutteena. Yksi yksityistämisen perusongelmista ainakin pienemmissä kunnissa on se, että kunnat kilpailuttavat itselleen hankalia kohteita sieltä täältä ja koska siivous ja kiinteistönhuolto yleensä ovat logistiikkabisnestä (autot ja ihmiset kulkevat ristiin rastiin), ei tämä voi olla kestävä kehityksen mukaista. Lisäksi hajanaisten kohteiden kanssa on vaikeampi onnistua sekä taloudellisesti että toiminnallisesti

2.2.3 Matkailu- ja ravintolapalvelut

Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry:n edustamien elinkeinojen näkökulmasta suurimmat ongelmat liittyvät:

1. Julkisten yhteisöjen liiketoiminnan harjoittamiseen yli kuntasektorin ja -rajojen/aloilla, joilla yksityistä tarjontaa. Esimerkkeinä näistä mainittiin Helsingin kaupungin Palmia ja Metsähallituksen Villi Pohjola;¹⁶ Näiden lisäksi MaRa on nostonut esille Finavian suunnitelmat laajentaa liiketoimintaansa ravintolapalveluihin lentokentillä.

Palmian internetsivuilta (www.palmia.fi) voi todeta, että se on aktiivisesti halukas markkinoimaan palvelujaan yksityishenkilöiden juhlatilaisuuksista alkaen yrityksille ja muille kunnille, valtiolle ja erilaisille yhteisöille. Sivulla todetaan, että sen henkilöstöravintolat ovat kaikkien halukkaiden käytettävissä. Edellä oleva osoittaa, että se toimii myös yhä tiiviimmin tavoitteidensa saavuttamiseksi.

MaRa ry katsoo, että kuntien tehtävänä ei ole ravitsemispalvelujen tuottaminen yli omien tarpeidensa. Liikelaitoksenakaan toimivan Palmian tai muiden vastaavien laitosten ”ylikapasiteetin” aktiivinen markkinointi ei MaRan mukaan kuulu kunnan toimintaan. Mikäli kunnassa on ns. ylimääräistä kapasiteettia, sen olisi sopeutettava toimintaansa muilla keinoin.

Pelkän ylimääräisen kapasiteetin hyödyntäminen ei tunnu uskottavalta, kun tarkastelee mittavia kilpailutuksia, joihin Palmia on osallistunut. Tämän osoittavat myös laitoksen rekrytoinnit. Palmian perinteinen toiminta ei ole myöskään ulottunut sen tasoiseen VIP-tarjoilutoimintaan, jota VNK ja Presidentinlinna edellyttävät. Palmian aktiviteetit osoittavat sen toiminnan selkeän kilpailuhaitan markkinoilla. Veroedut, konkurssisuoja ja yhteiskunnan rahoituksella hankittujen/ylläpidettyjen tuotantovälineiden hyödyntäminen liiketoiminnassa antavat kiistatta Palmialle mittavan kilpailuedun.

Metsähallitus on Villi Pohjola markkinointinimellä panostanut aktiivisesti matkailupalvelujen tarjontaan. Toiminta ei rajoitu pelkästään valtion mailla sijaitsevien ulkoilureittien ja niiden varrelle rakennettujen mökkien tarjoamiseen ulkoilijoille, kalastus- ja metsästyslupien myymiseen valtion vesi- ja metsäalueille, vaan toimintaa on laajennettu merkittävästi muuhun matkailuun. Edellä mainittua valtion omaisuuden hyödyntämiseen liittyvä toiminta voitaisiin perustella sillä, että näin valtion omaisuuden käyttö voidaan ulottaa mahdollisimman laajasti kansalaisille. Villi Pohjola kuitenkin vuokraa aktiivisesti mökkikapasiteettia (myös erittäin korkeatasoista) omistajilta järjestääkseen pakettimatkoja, joihin liittyy edellä mainittujen ohjelma ja majoituspalvelujen ohella alihankintana ostettuja ohjelma-, kuljetus-, majoitus- ja ruokailupalveluja.

Palveluja tarjotaan sekä yksityisille henkilöille että yrityksille. Villi Pohjola järjestää valmismatkoja sekä kotimaassa että ulkomaille (erityisesti Ruotsiin ja Venäjälle). Se harjoittaa myös laajamittaista incoming-toimintaa - erityisesti myymällä joulumatkoja englantilaisille.

Metsähallitus/Villi Pohjola on rekisteröitynyt Kuluttajaviraston valmismatkarekisteriin. Se on vapautettu valmismatkaliikkeiltä vaadittavasta vakuudesta. Tehtäessä yhteistyötä ulkomaisten matkanjärjestäjien kanssa yritykset joutuvat antamaan yhteistyökumppaneilleen yleensä riittävät vakuudet. Näin oletettavasti on myös Villin Pohjolan osalta tilanne. Vakuudet valtion liikelaitoksilla ovat käytännössä rajattomat. Vakuudettomuus tai rajattomat vakuudet ovat omiaan vinouttamaan selkeästi kilpailua yksityisillä valmismatkamarkkinoilla samoin kuin kilpailua samoista yhteistyökumppaneista.

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on Metsähallitusta koskevaa lakia (1378/2004) käsitellessään edellyttänyt, että Metsähallituksen toiminnassa otetaan huomioon harjoitettujen toimintojen sopivuus Metsähallituksen kaltaiselle liikelaitokselle aloilla, joissa on ulkopuolista toimintaa. Valiokunta edellytti myös, että Metsähallitus ei käytä asemaansa siten, että kilpailutilanne joillakin aloilla vääristyy. Se myös totesi, että Metsähallituksen ei ole tarpeen harjoittaa liiketoimintaa itse kaikilla sen toimialoilla, vaan voi olla tarkoituksenmukaisempaa olla luomassa toimintaedellytyksiä ulkopuoliselle liiketoiminnalle. Valiokunta piti myös tärkeänä, että maa- ja metsätalousministeriö seuraa kilpailuoikeudellisen tilanteen muotoutumista.

Kehitys on MaRa ry:n mukaan selkeästi osoittanut, että Metsähallitus on menetellyt matkailuorganisaatiotaan vahvistaessaan ja palvelutuotantoaan kehittäessään ja laajentaessaan eduskunnan tahdon vastaisesti.

Valtio on myös luopunut aikaisemmin suorassa omistuksessaan olevista matkatoimistoista, joten laajentuminen matkatoimistotoimintaan ei ole perusteltua myöskään valtion omistajapolitiikan näkökulmasta. Metsähallituksen toiminnassa täytyvät myös ne kielletyt tukimuodot, konkurssisuoja ja veroedut, jotka tulivat selkeästi esiin Euroopan yhteisön komission valtion Tielikelaitoksesta antamassa päätöksessä.

2. Julkisten hankintojen kilpailuttamisprosessit: Tarjouspyynnöt tehdään raskaiksi ja niissä on joustamattomat ehdot (yleisten ehtojen soveltaminen) tai huomattavan omaperäiset ehdot voivat olla esteenä tarjouskilpailuun osallistumiselle ja siten markkinoiden muodostumiselle. Esimerkkinä kilpailutuksesta Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry esitti Helsingin kaupungin opetusviraston järjestämän siivous- ja ruokapalveluiden kilpailutuksen. Yksityisten tarjoajien ongelmana olivat kaupungin sopimusehdot ja erityisesti seuraavat kohdat: sopimussakkojen kohtuuttomuus (voivat ylittää palvelumaksun), vahingonkorvausten määrä (ei ylärajaa), vakuutusten määrä ja taso (ei vastaa alan käytäntöjä), vakuuksien suuruus (estää pienempien yritysten osallistumisen kilpailuun) ja sopimuksen kiinteähintaisuus myös optiovuosilta (max. 4 v.).

3. Verotus: MaRa ry katsoo, että aina, kun yksikkö tuottaa palveluja kilpailuolosuhteissa markkinoille, sen verotuksen tulee vastata yritysten verotusta myös tuloverotuksessa. Arvonlisäverotukseen liittyvät ongelmat tulisi myös ratkaista. MaRa alan

catering-yritykset tuottavat mm. verottomia oppilaitosruokailupalveluja kunnille. Kunnilta puuttuu verottomiin sosiaali- ja terveyspalveluhankintoihin sovellettava laskennallinen palautusoikeus verottomiin ateriapalveluihin sisältyvän veron osalta.

4. Oppilaitosten harjoittama liiketoiminta: erityisesti hotelli- ja ravintola-alalla toimii kymmeniä alan palveluja tuottavia oppilaitoksia. Kokonaisliikevaihdoltaan oppilaitokset eivät ole merkittäviä verrattuna alan liikevaihtoon. Kuitenkin pienemmillä paikkakunnilla niiden merkitys kilpailukentässä voi olla huomattava. Erityisesti ne on koettu häiriköiksi tilaus- ja kausimyynnissä.

2.2.4 Ympäristöala

Ympäristöyritysten liiton näkemys kilpailuneutraaliteettiongelmista jätehuoltoalalla on seuraava. Jätehuollon järjestämisvastuu määritetään jätelaissa. Elinkeino toiminnan jätteiden jätehuollon järjestämisestä vastaa jätteen tuottaja. Tuottajavastuun alaisten jätteiden jätehuollosta vastaavat ko. tuotteiden valmistajat ja maahantuojat. Poikkeus jätelain pääsäännön mukaisesta jätteen tuottajan jätehuoltovastuusta koskee kotitalouksia. Kunnan on järjestettävä asumisessa syntyneen jätteen ja sitä vastaavan julkisessa toiminnassa syntyneen jätteen jätehuolto. Kunta voi hoitaa vastuullaan olevien jätteiden kuljettamisen joko sopimusperusteisesti tai kilpailuttamalla jätekuljetukset. Kunta (kunnan valtuusto) päättää kumpaa järjestelmää kunnassa noudatetaan.

EU:n perussopimuksen 86 artiklan perusteella mahdollisuus EU:n perussopimuksesta poiketen rajoittaa tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkumisen periaatetta. Suomen voimassa olevassa jätelaissa rajoitus koskee vain jätteiden loppukäsittelyä, missä voidaan noudattaa omavaraisuus- ja läheisyysperiaatetta. Ympäristönsuojelulaisissa on täsmennetty, miten läheisyysperiaate voidaan ottaa huomioon ympäristöluvassa. Ympäristölainsäädännössä lähtökohtana on, että jätteen tuottaja vastaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jätehuollon kustannuksista.

Kunnat ovat useimmiten siirtäneet järjestämisvastuullaan olevan jätehuollon perustamiensa kunnallisten jätteyhtiöiden hoidettavaksi. Nämä jätteyhtiöt toimivat useimmiten osakeyhtiömuodossa, mutta toisinaan myös liikelaitosmuodossa tai kuntayhtyminä. Kun kuntayhtiöiden aiemmin ensisijaisesti kaatopaikkamaksuihin perustuneet tulot ovat jätteiden hyödyntämisvaatimusten takia ja toisaalta kuntien järjestämisvastuun kapeenemisen myötä pienentyneet, kuntayhtiöt ovat alkaneet aktiivisesti siirtyä kilpailluille markkinoille tarjoamaan palvelujaan myös elinkeino toiminnan ja tuottajavastuun alaisiin jätteisiin, samoin kuin jätteiden kierrätyksen ja hyödyntämisen alueille. Kuntayhtiöiden tavoitteena on ollut saada hallintaansa koko jätehuollon ketju kuljetuksista loppukäsittelyyn. Kuntayhtiöt ovat myyneet palveluja ulkopuolisille enemmän kuin in house-edellytykset sallivat. Kuntalain perusteella kuntayhtiöt hinnoittelevat jätemaksut kuitenkin yhtä suuriksi koko kunnan alueelle.

Myös ristiinsubventointi aiheuttaa jätehuoltoalalla kilpailun vääristymistä. Kunnallinen toimija voi lakisääteisellä asukkailta perittävällä jätemaksulla subventoida elinkeinonharjoittajille tarjoamiaan jätetalveluja ja näin käyttää edullisempaa hintaa

markkinoilla edukseen. Jättemaksujen, samoin kuin esimerkiksi kaatopaikkamaksujen tulisi perustua kustannusvastaavuuteen ja kirjanpito tulisi eriyttää valvonnan mahdollistamiseksi. Läpinäkyvyys on ylipäättään suuri ongelma, kun esim. kunnan kilpailuttamassa jätteenkuljetuksessa koko jätehuollosta on vain yksi lasku, josta ei ilmene, miten kustannukset jakaantuvat jätteenkuljetuksen (yksityiselle yritykselle maksettava kilpailutuksessa tullut hinta), jätteen käsittelyn (kuntayhtiön esim. kaatopaikkakustannus) tai kuntayhtiön hallinto- yms. kulujen kesken.

Kilpailua vääristävät Kiinteistöpalvelut ry:n mukaan monet muutkin tekijät. Sopimusperusteisen jätehuollon alueilla kuntayhtiöt ovat ottaneet käyttöön asukkailta veroluontoisesti perittävän ekomaksun. Kuntayhtiö saa kunnalta peruspääoman, jolle ei aseteta tuottovaatimusta tai ei peritä korkoa. Se saa ympäristölupaa varten vaadittavan vakuuden kunnalta, eikä joudu sitomaan vakuuteen tulojaan. Se ei voi mennä konkurssiin ja se saa kunnalta edullisesti maa-alueita. Se voi hyödyntää kunnan vastuulla olevaa jätehuoltoa varten rakennettua infraa myös muuhun jätehuoltoon. Kilpailuetua osalle kuntayhtiöistä tulee siitä, että ne kuntien puolesta seuraavat järjestettyyn jätehuoltoon liittymistä ja saavat näin käyttöönsä jättemäärätietoja, jotka helpottavat jätehuollon suunnittelua.

3 Voimassa oleva lainsäädäntö

Edellä on käsitelty kilpailuneutraliteetin luonnetta sekä ongelmien merkitystä ja ilmenemistä. Tässä luvussa esitellään julkisen sektorin elinkeinotoiminnan kannalta keskeistä oikeudellista viitekehystä. Ongelmien ratkaisun kannalta on keskeistä tunnistaa, mitä ovat suoraan Euroopan unionin oikeudesta tulevat vaatimukset ja mitkä ongelmat on ratkaistava puhtaasti kansallisella tasolla.

3.1 EY-lainsäädäntö ja komission toiminta

3.1.1 Valtiontukisäännöt

Yrityksille myönnettävien tukien sääntely on tärkeä osa Euroopan laajuisten yhteismarkkinoiden toimintaa. Sääntelyn ydin on siinä, että jäsenvaltioiden viranomaiset voivat myöntää vain sellaisia yritystukia, jotka komissio on hyväksynyt yhteismarkkinoille soveltuviksi. Näin estetään se, että jonkin jäsenvaltion muita avokätisempi tukipolitiikka johtaisi kilpailutilanteen vääristymiseen. Muodollisesti valtiontukien sääntely on osa yhteisön kilpailuoikeutta, mutta sillä on läheinen yhteys sisämarkkinoiden toimintaan ja neljän perusvapauden turvaamiseen.

Valtiontuen määritelmä perustuu EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohtaan, joka kuuluu seuraavasti: Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Sääntely koskee toisin sanoen tilanteita, joissa viranomainen myöntää julkisista varoista yritykselle taloudellisen edun, joka voi vääristää kilpailua jäsenvaltioiden välillä. Toimenpiteen tulee olla valikoiva eli kohdistua vain osaan yrityksistä. Sen sijaan yleiset talouspoliittiset toimenpiteet, kuten yhteisöveroprosentin alentaminen, eivät ole valtiontukea, koska ne eivät ole valikoivia. Tuen muodolla ei ole merkitystä. Yleensä kyseessä on avustus tuensaajalle, mutta myös esimerkiksi edulliset lainat ja takaukset samoin kuin kiinteistön markkinahintaa alhaisempi vuokra lasketaan tueksi. Valikoivat veronalennukset ovat usein tukea, ellei niille löydy hyväksyttävyyden perustetta verojärjestelmän rakenteesta.

Tuen hyväksyttävyyden perusteet löytyvät 87 artiklan 2 ja 3 kohdista sekä 86 artiklan 2 kohdasta. Viimeksi mainittu kohta koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (ns. SGEI-palvelut, Services of General Economic Interest), joiden tarjonnan julkinen valta voi turvata esimerkiksi maksamalla valtiontukea. Maatalouden ja liikenteen tukia koskevat omat artiklansa. Ilman komission hyväksyntää myönnetty tuki on laitton ja se joudutaan perimään takaisin tuen saajalta, ellei komissio jälkikäteen katso sen soveltuvan yhteismarkkinoille.

Kauppavaikutus-kriteerin täyttymiseen riittää jopa se, että tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Tuensaajan liiketoiminnallisella tai oikeudellisella asemalla ei ole merkitystä. Komissio on kuitenkin katsonut, että pienet tukimäärät eivät vaikuta kilpailuun jäsenvaltioiden välillä. Tällainen de minimis -tuki, jonka määrä on alle 200 000 euroa kolmen vuoden aikana, jää 87 artiklan 1 kohdassa määritellyn kiellon ulkopuolelle. Tarkastelussa otetaan huomioon kaikkien viranomaisten kyseiselle yritykselle myöntämä de minimis -ehtoinen tuki kuluvan ja kahden aikaisemman verovuoden ajalta.

3.1.2 Julkisen sektorin taloudellinen toiminta

Yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Taloudellista toimintaa on tavaroiden tai palvelujen tarjoaminen markkinoille. Yrityksen käsite on siis laaja, ja myös viranomaisorganisaatio tai sen osa voi olla yhteisön kilpailuoikeudessa tarkoitettu yritys.

Valtiontukisääntelyn kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyseessä yksityinen vai julkisomisteinen yritys. Valtio ja kunnat voivat valtiontukisääntöjen estämättä harjoittaa yritystoimintaa, mutta jos ne suosivat omistamiaan yrityksiä tavalla, jota ei voida perustella vertaamalla toimenpiteitä yksityisen markkinataloussijoittajan toimintaan, kyseessä on valtiontuki, jolle on löydyttävä hyväksyttävyyden peruste. Perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan perusteella voidaan tukea useimpia investointihankkeita. Toimintatuen merkittävä myöntäminen on käytännössä mahdollista vain SGEI-palveluja tuottaville yrityksille 86 artiklan 2 kohdan nojalla.

Sääntelyn taustalla on oletamus, että yksityinen sijoittaja tavoittelee liiketoiminnallaan mahdollisimman suurta tuottoa. Sijoittaja voi tyytyä pienempään voittoon, jos toiminnan riski on alhainen. Toinen lähtökohta on, että julkista toimijaa ohjaavat myös muut tavoitteet kuin voitontavoittelu esimerkiksi työllisyys, aluekehitys tai palvelujen saatavuuden turvaaminen varallisuudesta riippumatta. Jos siis julkinen sijoittaja tyytyy alhaisempaan tuottoon kuin yksityinen sijoittaja tai pyörittää jatkuvasti tappiollista liiketoimintaa, se tarkoittaa, että kyseinen yritys saa tukea julkisista (vero)varoista. Vertailukohtana on pitkäjänteinen sijoittaja, joka edellyttää liiketoiminnalta kohtuullista tuottoa ainakin pitkällä aikavälillä.

Valtiontukisääntelyllä on merkittävä rooli muun muassa yritysten epäillyissä alihinnoittelutapauksissa. Sääntöjen nojalla on julkisen tuen avulla tapahtuva alihinnoittelu kiellettyä ilman, että tarvitsee todentaa määräävän markkina-aseman olemassaolo, mikä on perustamissopimuksen 82 artiklan ja kilpailunrajoituslain soveltamisen edellytyksenä¹⁷.

Valtiontukivalvontaan liittyy komission direktiivi 2006/111/EY jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta, joka on Suomessa pantu täytäntöön eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja

tiedonantovelvollisuudesta annetulla lailla (19/2003). Direktiivissä edellytetään ensinnäkin tietojen kokoamista ja säilyttämistä kaikista julkisyhteisöjen ja niiden julkisten yritysten, joiden liikevaihto on yli 40 miljoonaa euroa, välisistä taloudellisista suhteista. Toiseksi yritysten, joille on annettu julkisen palvelun velvoite taloudellisen yleishyödyllisen palvelun tuottamiseksi ja joilla on myös muita toimintoja, on pidettävä näistä toiminnoistaan erillistä kirjanpitoa.

3.1.3 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI) ja valtiontukisäännöt

SGEI-palveluissa on kyse nimenomaan taloudellisesta toiminnasta. Erotuksena muusta liiketoiminnasta, SGEI-palvelut ovat luonteeltaan sellaisia, että julkisen sektorin tulee turvata niiden riittävä tarjonta kaikissa oloissa. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi asuminen, energiantuotanto, liikenneyhteydet ja terveydenhuolto. Perustamis- sopimuksen 86 artiklan 2 kohta mahdollistaa valtiontuen myöntämisen näiden palvelujen tarjonnan turvaamiseksi siitäkkin huolimatta, että tuki vääristäisi kilpailua. Edellytyksenä on kuitenkin, että tuki on välttämätön ja oikeasuhtainen.

Jokainen jäsenmaa määrittelee itse omat SGEI-palvelunsa sekä niiden järjestämistavan. Komissio on ilmoittanut, että se tulee ainoastaan varmistamaan, ettei SGEI-palveluiden määrittelyyn liity ilmeisiä virheitä. Tämän voitaneen tulkita tarkoittavan, että komissio puuttuu vain merkittäviin kilpailua vääristäviin järjestelyihin.

Hankintalainsäädännön ja julkisen palvelun velvoitteen toimeksiannon antamisen yhteyttä ei ole vielä täysin yksiselitteisesti linjattu. Silloin, kun palvelua ei ole kilpailutettu hankintana eli määritely avoimen ja syrjimättömän hankintamenettelyn kautta, lähtökohdana on, että maksettava korvaus on valtiontukisääntöjen mukainen. Se, pidetäänkö SGEI-palvelusta maksettavaa korvausta valtiontukena, riippuu seuraavana esiteltävien Altmark-kriteerien täyttymisestä. Jos kyseessä on tuki, tulevat sovellettaviksi komission SGEI-palveluista maksettavaa korvausta koskeva päätös tai puitteet.

ALTMARK-KRITEERIT

Jos seuraavat Altmark Trans -tuomion (C-280/00) neljä kriteeriä täyttyvät, kyseessä ei ole valtiontuki:

- 1** Palvelun tuottajan tehtäväksi on annettu julkisen palvelun velvoitteen täyttäminen ja velvoite on määritelty selvästi.
- 2** Korvauksen laskennassa käytetyt laskentaperusteet (parametrit) on etukäteen vahvistettu objektiivisesti ja läpinäkyvästi.
- 3** Palvelusta maksettava korvaus ei ylitä sitä, mikä on välttämätöntä, jotta voidaan kattaa kokonaan tai osittain ne kustannukset, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.

- 4 Jos palveluntuottajan valinta ei ole tapahtunut julkisessa hankintamenettelyssä, on tehtävä ns. ”tehokkuustesti”, jossa tehdään kustannusten vertailu alan keskivertoyrityksen kustannuksiin tuottaa vastaavanlaista palvelua. Eli silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä vastaavaa yritystä ei valita julkisia hankintoja koskevassa avoimessa valintamenettelyssä, jossa voidaan valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin (valintakriteerinä halvin tarjous tai kokonaistaloudellisesti hinta-laatusuhteeltaan edullisin tarjous), tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulla ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä resursseilla varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi ko. velvoitteiden täyttämistä (ottaen huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto).

KOMISSION PÄÄTÖKSEN (2005/842/EY) SOVELTUMINEN

Jos palveluntuottajalle julkisen palvelun tuottamisesta maksettava korvaus alittaa komission päätöksessä mainitut raja-arvot tai jos korvaus maksetaan sairaaloille tai sosiaalisten asumispalvelujen tuottajille ja toimeksianto ja korvaus suoritetaan komission päätöksessä asetettujen määrämuotojen mukaisesti, korvaus on sallittu valtiontuki, eikä sitä tarvitse ilmoittaa ennakoon komissiolle.

Päätöstä sovelletaan vain julkisen palvelun suorittamisesta myönnettävään valtiontukeen, jonka saajan kaikkien toimintojen yhteenlaskettu keskimääräinen vuosiliikevaihto ennen veroja kahdelta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen toimeksiantamista edeltäneeltä tilikaudelta on alle 100 miljoonaa euroa ja kyseisistä palveluista vuosittain saaman korvauksen määrä on alle 30 miljoonaa euroa. Päätöstä sovelletaan sosiaalista asuntotuotantoa harjoittaviin yhteisöihin ja sairaaloihin, vaikka mainitut raja-arvot ylittyvät.

Päätöstä sovelletaan saaria palveleviin lento- ja meriliikenneyhteyksiin, joiden matkustajamäärä on enintään 300 000 henkilöä vuodessa sekä lentoasemille ja satamille suoritettaviin korvauksiin silloin, kun niiden matkustajamäärä on lentoasemien tapauksessa enintään 1 000 000 ja satamien tapauksessa enintään 300 000 matkustajaa vuodessa. Komission päätöstä ei sovelleta sisämaaliikenteen alalla julkisen palvelutehtävän suorittamista koskeviin korvauksiin.

YHTEISÖN PUITTEET (2005/C297/04) JA NOTIFIINTI

Kolmannessa ryhmässä ovat julkisen palvelun tuottamisesta maksettavat korvaukset, joissa maksettu korvaus ei täytä Altmark-kriteerejä eikä korvaus kuulu komission päätöksen 2005/842/EY soveltamisalaan. SGEI-palvelusta maksettava korvaus tulee tällöin ilmoittaa komissiolle ja sille pitää saada komission hyväksyntä. Komission puitteet antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden arvioida ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien korvausten soveltuvuutta yhteismarkkinoille ja tätä kautta ennakoita komission päätöstä. Yhteisön puitteet vastaavat oleellisilta osilta

komission päätöksen sisältöä. Puitteita ei sovelleta liikennealaa eikä julkiseen yleisradiotoimintaan.

3.2 Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintalain (348/2007) mukaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankintalakia ja kilpailuttamisvelvoitetta ei uloteta viranomaisen omana työnä toteuttamaan palveluun. Hankintoja koskevien säännösten pääperiaatteena on hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu menettelyn kaikissa vaiheissa.

Erityisesti kilpailuneutraliteetin kannalta tärkeä kysymys on, millä ehdoilla hankintayksikkö voi hankkia palveluja omistamaltaan yritykseltä. Näitä sidosyksiköltä tehtäviä hankintoja (in house -hankinnat) koskee julkisista hankinnoista annetun lain 10 §, joka kuuluu seuraavasti: Tätä lakia ei sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, että tällainen in house -yksikkö voi harjoittaa 10 % toiminnastaan ulkopuolisten tilaajien kanssa ilman, että omistajan tarvitsee kilpailuttaa kyseiseltä yksiköltä tekemänsä hankinnat. Hankintalain 10 § koskee oikeuskäytännöstä tulevan sanamuotonsa puolesta vain hankintayksiköstä muodollisesti erillistä yksikköä. Valtion ja kuntien virastoja, liikelaitoksia tai kuntien yhteisesti omistamia yhteistyöelimiä (ml. isäntäkuntamalli) ei perinteisesti ole pidetty omistajistaan muodollisesti erillisinä yksiköinä. Yhteisön oikeuskäytännössä ei ole otettu kantaa siihen, mikä on liikelaitoksen tai muun vastaavan sisäisen organisaation suhde in house -sääntelyyn. Hankintalakiin otettu ja oikeuskäytännössä vahvistettu 10 % rajaus ei siten sido esimerkiksi liikelaitoksia, jotka voivat vapaasti myydä palveluitaan ulkopuolisille ilman uhkaa sidosyksikköaseman menettämisestä.

3.3 Kilpailunrajoituslaki ja kilpailuviraston toimivalta

3.3.1 Elinkeinonharjoittajan käsite

ELINKEINONHARJOITTAJAN KÄSITE KILPAILUNRAJOITUSLAISSA

Kilpailunrajoituslain kielto­säännöksiä sovelletaan ainoastaan lain tarkoittamiin elinkeinonharjoittajiin. Käsite määrittää siis myös, millaiseen julkisen vallan markkinoilla

tapahtuvaan toimintaan voidaan puuttua kilpailunrajoituslain kieltoäännösten nojalla. Lain nykyinen elinkeinonharjoittajaa koskeva säännös on peräisin vuoden 1988 kilpailunrajoituslaista. Lain 3 §:n mukaan elinkeinonharjoittajana pidetään luonnollista henkilöä tai yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti pitää kaupan, ostaa, myy tai muutoin vastiketta vastaan hankkii tai luovuttaa tavaroita tai palveluksia (hyödyke).

Kilpailunrajoituslain 3 §:n perusteella on siis selvää, että elinkeinonharjoittajia voivat olla myös valtion tai kuntien kokonaan tai osittain omistamat yhtiöt ja laitokset. Elinkeinonharjoittajan käsite on tarkoitettu kilpailunrajoituslaissa laajaksi¹⁸. Lain sovellettavuutta ei ratkaise toiminnan oikeudellinen muoto, vaan toiminnan tosiasiallinen luonne. Toiminnan luonteessa keskeisinä kriteereinä on lain esitöissä ja tulkinnassa pidetty: 1. toiminnan ammattimaisuutta, 2. vastikkeellisuutta ja 3. tähtäämistä taloudelliseen tulokseen.

Ammattimaisuudella on alun perin¹⁹ viitattu lähinnä toiminnan toistuvuuteen ja jatkuvuuteen. Kilpailunrajoituslain perusteluissa on kuitenkin todettu, ettei ammattimaisuus edellytä toiminnan pitkäaikaisuutta eikä sen tarvitse olla esimerkiksi ympärivuotista tai kokopäiväistä. Ratkaisukäytännössä ammattimaisuus on kytkeytynyt ennen muuta siihen, kuinka laajamittaisesta ja suunnitelmallisesta toiminnasta on kyse.²⁰ Vastikkeellisuutta on taas alun perin pidetty osoituksena toiminnan ammattimaisuudesta.²¹ Oikeuskäytännössä vastikkeellisuuden on katsottu ilmentävän toiminnan ansiotarkoitusta, jota puolestaan on pidetty merkinä siitä, että kyseessä on lain tarkoittama elinkeinonharjoittaminen. Lain esitöissä on painotettu kriteerinä toiminnan taloudellista tuloksellisuutta. Vaikka perusteluissa on todettu, ettei elinkeinonharjoittaminen edellytä voitontavoittelua, tämä lienee tosiasiallisesti keskeinen taloudellisen tuloksellisuuden tunnusmerkki. Soveltamiskäytännössä edellä käsitellyistä kriteereistä erityisesti vastikkeellisuus on ollut keskeisesti esillä, vaikkei se sinänsä vielä tee toiminnasta elinkeinotoimintaa ja vaikka elinkeinonharjoittamisen tunnusmerkistö voi täytyä vastikkeettomassakin toiminnassa.²² Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että elinkeinonharjoittamisen kriteerit liittyvät läheisesti toisiinsa ja tukevat toisiaan. Kilpailunrajoituslain soveltamisalan määrittäminen on kokonaisarviointia.

ELINKEINONHARJOITTAJAN KÄSITE EY:N KILPAILULAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Kilpailunrajoituslain ja EY:n oikeuden elinkeinonharjoittajan käsitteet poikkeavat jossain määrin toisistaan.²³ EY:n kilpailusääntöjen piirissä elinkeinonharjoittajan (81 ja 82 artiklassa yrityksen) käsite määritellään taloudellisen toiminnan kautta: kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt kuuluvat kilpailusääntöjen soveltamisalan piiriin. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa tavaroita tai palveluita tarjotaan markkinoille.²⁴ Sillä, tapahtuuko tämä vastikkeellisesti, ei ole sellaisenaan merkitystä. Rajanvetotilanteissa painoarvoa on annettu sille, harjoitetaanko vastaavaa toimintaa markkinoilla yksityisten toimesta. Myöskään esimerkiksi

vetoaminen yleiseen etuun ei sellaisenaan riitä siihen, että toiminta jäisi kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Toimintaan liittyvät yleiseen etuun perustuvat velvoitteet, erityisoikeudet, yksinoikeudet tai valtionapu eivät estä toiminnan määrittelyä liiketoiminnaksi.²⁵ Sen sijaan esimerkiksi pelkkää hyödykkeiden ostamista tai hankintaa ei kaikissa tilanteissa ole katsottu taloudelliseksi toiminnaksi, mikäli hyödykkeet on hankittu käytettäväksi muussa kuin taloudellisessa toiminnassa.²⁶

KILPAILULAKI 2010 -TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan tehdä se johtopäätös, että kilpailunrajoituslain aiemmassa tulkinnassa käytetyt keskeiset kriteerit ammattimaisuus, vastikkeellisuus ja toiminnan tähtääminen taloudelliseen tulokseen, eivät ole EY:n kilpailusääntöjen soveltamisalan kannalta ratkaisevia. Tällä on merkitystä myös kilpailunrajoituslain soveltamisen kannalta. EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaan sisältyviä kilpailusääntöjä tulee soveltaa kaikissa niissä tapauksissa, joissa menettelyllä voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppakriteeri). Näiden normien tehokas soveltaminen edellyttää, että myös elinkeinonharjoittajan - tai yhteisön oikeuden mukaisesti taloudellisen toiminnan - käsitettä sovelletaan kotimaisessa arvioinnissa samalla tavoin kuin yhteisön oikeudessa. Tämä merkitsisi jo nykyisin ainakin kauppavaikutuksen piiriin kuuluvissa tapauksissa kilpailunrajoituslain 3 §:n elinkeinonharjoittajan käsitteen aiemman kotimainen tulkinnan tarkentamista.

Kilpailulaki 2010 -työryhmä ehdotti mietinnössään, että elinkeinonharjoittajan käsitteen määrittelyä muutettaisiin EY:n kilpailulainsäädäntöä vastaavaksi. EY:n käsitteistöä tulisi soveltaa ainakin niissä tilanteissa, joissa ns. kauppakriteeri täyttyy. Itse termin ”elinkeinonharjoittaja” muuttamista ei kuitenkaan pidetty välttämättömänä, vaan muutos voidaan toteuttaa määrittelemällä käsite nykyistä paremmin EY:n tulkintalinjaa vastaavaksi. Elinkeinonharjoittajalla tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Muutoksen tarkoituksena olisi varmistaa, että kansallisen kilpailulainsäädännön ja EY:n kilpailusääntöjen kielto­säännösten soveltamisalaa tulkitaan yhdenmukaisesti. Keskeiseksi kriteeriksi muodostuisi taloudellisen toiminnan harjoittaminen markkinoilla. Elinkeinonharjoittajan käsite on tarkoitettu laissa laajaksi.

Tavoitteena on lisäksi varmistaa kilpailulain kielto­säännösten tasavertainen soveltaminen julkiseen ja yksityiseen elinkeinotoimintaan. Elinkeinonharjoittajalla tarkoitettaisiin edelleen luonnollista henkilöä tai yksityistä tai julkista oikeushenkilöä. Elinkeinonharjoittajia voivat olla myös valtion tai kuntien kokonaan tai osittain omistamat yhtiöt ja laitokset. Myös julkisen elinkeinotoiminnan osalta ratkaisevaa on toiminnan harjoittaminen markkinoilla. Kilpailunrajoituslain aiemmasta tulkinnasta poiketen toiminnan lainsäädännöllinen perusta ei itsessään nostaisi lain soveltamiskynnystä eikä toiminnan liiketoiminnallisuus olisi ratkaisevaa. Säännöksiä voitaisiin siten soveltaa julkiseen elinkeinotoimintaan jonkin verran voimassa olevaa lakia laajemmin.

3.3.2 Kilpailunrajoituslain kieltoäännösten soveltaminen

Vuonna 2004 muutettu kilpailunrajoituslaki perustuu kieltoperiaatteelle. Kiellettyjä ovat niin kilpailua rajoittavat elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset (4 ja 5 §) kuin määräävän markkina-aseman väärinkäyttökäin (6 §) yhdenmukaisesti EY:n perustamis-sopimuksen artiklojen 81 ja 82 kanssa. Puuttuminen kilpailua rajoittaviin menettelyihin edellyttää elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua rajoittavaa sopimusta; yksipuolisiin järjestelyihin puuttuminen edellyttää määräävän markkina-aseman olemassa oloa.

Toukokuuhun 2004 saakka voimassa ollut kilpailunrajoituslaki sisälsi 9 §:n, jonka perusteella vahingollisiin kilpailunrajoituksiin voitiin puuttua myös ns. väärinkäyttöperiaatteen nojalla. KRL:n 9 §:n mukaan kilpailunrajoituksella, joka ei ollut 4-7 §:n perusteella kielletty, katsottiin olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomalla tavalla vähensi tai oli omiaan vähentämään tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä tai esti tai vaikeutti toisen elinkeinon harjoittamista (ns. yleislauseke).

Tuolloin voimassa olleen menettelysäännöksen mukaan Kilpailuviraston oli tehtävä esitys markkinaoikeudelle, jos 9 §:ssä tarkoitetun kilpailunrajoituksen vahingollisia vaikutuksia ei neuvotteluin tai muulla tavoin kyetty poistamaan. Toimenpidepyyntöjä käsiteltäessä KIVI arvioi ensin, kuuluuko tarkasteltava toiminta kilpailunrajoituslain asialliseen ja alueelliseen soveltamisalaan. Kilpailunrajoituslain soveltamisala on yleinen. Lakia sovelletaan yleisesti kaikilla elinkeinosektoreilla lukuun ottamatta lain 2 §:ssä mainittuja poikkeuksia²⁷. Lain soveltamisen edellytyksenä on se, että toimintaa voidaan pitää elinkeinonharjoittamisena²⁸. Pääsääntöisesti toimenpidepyynnöt ovat koskeneet sellaisia valtion tai kunnan toimintoja, joissa on arvioitu olleen kyse elinkeinonharjoittamisesta ja KRL:n soveltamiskynnys on ylittynyt.

Kilpailuneutraliteettitapauksissa kilpailunrajoituslain säädöksistä sovellettavaksi tulee lähinnä määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto. Määräävä markkina-asema katsotaan olevan elinkeinonharjoittajalla, jolla on koko maassa tai tietyllä alueella yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastavalla muulla tavalla vaikutta kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla. Väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

- 1 kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;
- 2 tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
- 3 erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai
- 4 sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

Määrävän aseman toteamiskynnys on toimenpidepyynnöissä esitetyistä epäilyistä huolimatta harvoin ylittynyt julkisen ja yksityisen toimijan väliseen kilpailuneutraliteettiin liittyvissä asioissa²⁹.

Myös KRL:n 12 §:ää on sovellettu kilpailuneutraliteettitapauksissa. Säännöksen mukaan KIVI voi olla ryhtymättä toimenpiteisiin, jos kilpailunrajoituksesta huolimatta kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan kokonaisuudessaan pitää toimivana. Tällaisissa tapauksissa asian on todettu olleen niin vähämerkityksellinen, että virasto ei ole katsonut perustelluksi selvittää asiaa enempää.

Kilpailunrajoituslain säännökset soveltuvat julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuneutraliteettiongelmiin vain rajoitetusti. Vaikka elinkeinonharjoittamisen kriteerit täyttyisivätkin, varsin harvoin voidaan todeta julkisella toimijalla olevan sellaista markkinavoimaa, joka täyttää KRL:n määrävän markkina-aseman kriteerit. Yleislausekkeen poistaminen vuonna 2004 aiheutti sen, että sellaiseen markkinavoiman hyväksikäyttöön, joka ei täytä määrävän aseman kriteereitä, ei KRL:n nojalla pystytä nykyisin puuttumaan. Yleislausekkeenkin soveltaminen jäi kuitenkin julkisen ja yksityisen toimijan välistä kilpailuneutraliteettia koskevissa tapauksissa verrattain harvinaiseksi. Kilpailuneuvosto on kuitenkin ainakin yhdessä tapauksessa vahvistanut vahingollisuussäännöksen sopineen tällaisiin tapauksiin³⁰.

Vaikka kilpailunrajoituslain rikkomista ei olisikaan havaittu, virasto on kuitenkin eräissä tapauksissa muuten pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että toimintatapa tms., jonka on kuitenkin todettu muodostaneen kilpailuongelman, olisi muutettu³¹.

Kilpailuneutraliteettiongelmissa kilpailuviranomaisen sovellettavaksi voisi tulla myös perustamissopimuksen 86 (2) artikla, joka koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (SGEI-palveluja)³². Näin voisi olla esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, jossa tällaisia palveluja tuottava organisaatio saa julkista rahoitusta SGEI-palvelun tuottamiseen ja rahoitusta kanavoituu myös toisaalle aiheuttaen neutraliteettiongelmiä, esimerkiksi alihinnoittelua. Tämä säännös ei ole toistaiseksi tullut sovellettavaksi Kilpailuvirastossa.

3.3.3 Kilpailuviraston toimivalta ja puuttumiskynnys

Lain 2 §:n mukaan Kilpailuvirasto mm. tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi sekä kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi. Julkisen ja yksityisen välisiin kilpailuneutraliteettiongelmiin puuttuminen on tapahtunut pääasiassa tämän säädöksen nojalla. Aloitteellisessa toiminnassa arviointiperusteena käytettiin etenkin em. KRL:n 9 §:n yleislausekkeen voimassa ollessa siinä todettuja vahingollisuuskriteerejä.

Aloitteet on tyypillisesti osoitettu sääntelystä vastaavalle taholle, yleisimmin ministeriölle³³. Menettelytapana on ollut käytössä myös suosituksen antaminen yhdessä ao. sidosryhmien kanssa tilanteessa, jossa virastoon on tullut lukuisia samantyyppisiä toimenpidepyyntöjä. Pyrkimyksenä on ollut informaatio-ohjauksen avulla lisätä ao. toimijoiden tietoa kilpailuneutraliteettiongelmosta ja sitä kautta vähentää ongelmaa³⁴.

PUUTTUMISKYNNYS JA PRIORISOINTI KILPAILUASIOIDEN KÄSITTELYSSÄ – KILPAILULAKI 2010 -TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

Kilpailulaki 2010 -työryhmä tarkasteli mietinnössään voimassa olevan kilpailunrajoituslain 12 §:n toimivuutta. Tässä säännöksessä annetulla mahdollisuudella olla ryhtymättä toimenpiteisiin on pyritty antamaan Kilpailuvirastolle tilaa harkintavallan käyttämiseen ja resurssien kohdentamiseen niin, että virasto voisi suunnata voimavaransa kansantalouden kannalta merkityksellisten kilpailunrajoitusten selvittämiseen. Ongelmalliseksi on kuitenkin osoittautunut se, että 12 §:n soveltamisen on katsottu edellyttävän suhteellisen laajaa sisällöllistä arviota markkinoiden toimivuudesta ja käytännössä asian tutkimista kokonaisuudessaan.

Työryhmä ehdotti, että Kilpailuvirasto voisi asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Lisäksi Kilpailuvirastolla olisi oikeus jättää asia tutkimatta. Kilpailuvirasto voisi jättää asian tutkimatta tilanteissa, joissa ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. Toisaalta säännöksessä todettaisiin nykyisen 12 §:n mukainen mahdollisuus olla ryhtymättä toimenpiteisiin, kun kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana. Kolmas tilanne ja samalla keskeisin muutos nykytilaan verrattuna olisi tutkimatta jättämisen kytkeminen lain tarkoitukseen. Kilpailuvirasto jättäisi säännöksen perusteella asian tutkimatta, kun asian tutkiminen ei muutoin ole tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi. Tämä laajentaisi Kilpailuviraston priorisointimahdollisuutta nykyiseen oikeustilaan verrattuna. Säännöstä sovellettaisiin lisäksi tilanteissa, joissa toimenpidepyyntö on muutoin ilmeisen perusteen. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi tapauksia, joissa on selvää, ettei kyseessä ole Kilpailuviraston toimivaltaan tai kilpailulainsäädännön alaan liittyvä ongelma.

Ehdotetun priorisointisäännöksen keskeisenä tarkoituksena ja täsmennyksenä nykyiseen oikeustilaan olisi siis se, että Kilpailuvirasto jättäisi asian tutkimatta tilanteissa, joissa on ilmeistä, että tutkiminen ei ole tarpeen markkinoiden yleisen toimivuuden, ts. yleisen edun kannalta. Kilpailulainsäädännön soveltamisessa keskeistä on nimenomaan markkinoiden toimintaedellytysten turvaaminen. Tutkimatta jättäminen liittyisi tilanteisiin, joissa menettely ei laajuutensa tai moitittavuutensa kannalta ole sellainen, että sitä olisi syytä tutkia. Säännöstä voitaisiin soveltaa esimerkiksi silloin, kun kyse on ensisijaisesti osapuolten välisestä riita-asiasta eikä markkinoilla ilmenevästä kilpailuongelmasta. On myös mahdollista, että toimenpidepyynnössä kuvattuun ongelmaan on jo puututtu tai ongelmat johtuvat markkinoiden murrostilanteesta eikä asiaa ole sen vuoksi syytä selvittää.

Säännöstä tulisi luonnollisesti soveltaa myös niissä tilanteissa, joissa on kyse julkisen sektorin toiminnan aiheuttamasta kilpailuneutraliteettiongelma, jota kuitenkin ei voida pitää markkinoiden yleisen toimivuuden kannalta ongelmallisena. Säännöksen piiriin voi siten kuulua esimerkiksi kilpailunrajoituslain kieltojen vastaisen määräävän aseman väärinkäytön tyyppinen toiminta, jolla ei ole kuitenkaan merkitystä yleisen edun kannalta vaan lähinnä satunnaisia paikallisia vaikutuksia.

Tällaisia tilanteita voi ilmetä esimerkiksi kuntien harjoittaessa vähäisessä määrin toimintaa, jota sinänsä voitaisiin pitää elinkeinonharjoittamisena. Säännös voisi soveltaa myös tilanteisiin, joissa alan markkinat ovat vasta syntymässä eivätkä toimintamuodot ole vielä vakiintuneet. Kilpailulainsäädännön soveltamisalan osalta ei kuitenkaan voida esittää mitään yksiselitteistä de minimis -kriteeristöä, vaan kyse on aina tapauskohtaisesta harkinnasta.

3.4 Verotus

3.4.1 Välitön verotus

TVL 21 §:N MUKAINEN OSITTAINEN VEROVELVOLLISUUS

Tuloverolain (1535/1992) 21 §:ssä säädetään maakunnan, kunnan ja kuntayhtymän tuloverovelvollisuudesta. Kunta on TVL 21.1 §:n 3 kohdan nojalla vapautettu valtionverotuksesta. Maakunta, kunta ja kuntayhtymä ovat verovelvollisia ainoastaan elinkeinotulosta ja muuhun kuin yhteiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta. Vuonna 2009 kunnan harjoittaman elinkeinotoiminnan tuloveroprosentti on 6,1828 %. Kunta ei kuitenkaan ole verovelvollinen omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta eikä omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön tuottamasta tulosta. Kiinteistön tuottamana tulona pidetään myös metsätalouden pääomatuloa.

Tätä kuntaa koskevaa verovapautussäännöstä ei voida soveltaa kuntayhtymään, vaan kuntayhtymä on verovelvollinen harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta ja kiinteistön tuottamasta tulosta kunnalle ja seurakunnalle alennetun verokannan mukaisesti (KHO 2005/3210).

TULOVEROSTA VAPAAT YHTEISÖT, TVL 20 §

Kunnan alueellaan tapahtuvaa asuntojen hankintaa, omistamista ja vuokralle antamista varten perustama osakeyhtiö on tulon perusteella suoritettavasta verosta vapaa, jos sen kaikki osakkeet ovat olleet perustamisesta lähtien kunnan omistuksessa eikä yhtiö jaa tai ole jakanut osinkoa. Verovapauden edellytyksenä on myös, että yhtiö ei harjoita muuta kuin edellä mainittua toimintaa eikä asuinhuoneistojen hallintaan oikeuttavien asunto-osakeyhtiön osakkeiden ja yksinomaan asumiskäyttöön varattujen kiinteistöjen lisäksi omista muuta kuin toimintansa kannalta välttämätöntä omaisuutta. Asuntojen vuokrauksessa yhtiön on noudatettava kunnan vahvistamia asukasvalintaperusteita. (TVL 20.1 § 3 TVL 20.2 §)

TVL 49 §:SSÄ SÄÄDETYT OSITTAIN VEROVAPAAT LUOVUTUSVOITOT

Muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään

vähintään 80 prosenttia, jos kiinteä omaisuus luovutetaan maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle (TVL 49 §:n 1 momentin 4 kohta).

Mainitun lainkohdan mukaan luonnollisen henkilön myydessä kiinteää omaisuutta esimerkiksi kunnan liikelaitokselle, myyjä hyötyy veronalaisen luovutusvoiton määrää laskettaessa 80 prosentin suuruudesta hankintameno-olettamasta normaalisti sovellettavien 20 ja 40 prosentin sijasta. Luovutusvoiton määrää laskettaessa hankintameno-olettaman käyttäminen on edullista tilanteessa, jossa hankintameno-olettaman määrä on suurempi kuin luovutetun hyödykkeen todelliset hankintakustannukset.

VÄLIAIKAISET LAINMUUTOKSET

Jos luonnollinen henkilö tai kuolinpesä luovuttaa kiinteää omaisuutta kunnalle 1.2.2008–31.3.2009 välisenä aikana, ei omaisuuden luovutuksesta saatua voittoa pidetä veronalaisena tulona (TVL 48 a §).

KIINTEISTÖVERO

Kiinteistöverolain (654/1992) 3 §:n 2 momentin mukaan kunnan ei ole suoritettava veroa omalla alueellaan omistamastaan kiinteistöstä. Näin ollen esimerkiksi kunnan liikelaitos ei ole kiinteistöverovelvollinen kunnan alueella sijaitsevasta kiinteistöstä.

SUHDE EY:N VALTIONTUKISÄÄNTÖIHIN

Euroopan yhteisöjen komissio on 11.11.1998 antanut tiedonannon kilpailusääntöjen soveltamisesta yrityksen välittömään verotukseen. Tämän lisäksi se on 9.2.2004 antanut tiedonannon soveltamista koskevan kertomuksen C(2004)434.

Komission tiedonannon mukaan tuensaajien on ensinnäkin saatava toimenpiteistä etua, joka keventää niiden taloutta yleensä rasittavia maksuja. Etu voi koostua yrityksen verotuksen keventämisestä esimerkiksi veron perusteen alentamisena, veron määrän täydellisenä tai osittaisena alenemisena, verovelkojen lykkäämisenä, niistä luopumisena tai niiden tilapäisenä uudelleenjärjestelyinä.

Useissa jäsenvaltioissa sovelletaan erilaisia verosääntöjä yrityksen asemasta riippuen. Esimerkiksi jotkin julkiset yritykset on vapautettu kunnallis- tai yhtiöverosta. Komission tiedonannon mukaan nämä säännöt, jotka takaavat suosituimmuskohdeltelun yrityksille, jotka luokitellaan oikeudelliselta asemaltaan julkisiksi yrityksiksi ja jotka harjoittavat taloudellista toimintaa, voivat muodostaa 87 artiklassa tarkoitettuja valtiontukia. Destia-päätöksessä komissio katsoi, että vapautus yhteisöverosta muodosti sellaisenaan valtiontuen, jota ei voitu perustella verojärjestelmän luonteella ja systematiikalla. Myös esimerkiksi maa-alueen luovuttajalle myönnettävän veroetuuden on joissakin tapauksissa saatettu katsoa muodostavan tukea luovutuksensaajalle.

3.4.2 Välillinen verotus

Työryhmä sai käyttöönsä Ernst & Youngin toteuttaman verolainsäädäntöön liittyviä ongelmia selvittävän muistion, jossa on tarkasteltu sosiaali- ja terveydenhuoltoalaa. Muistion mukaan yksityiseen sosiaali- ja terveydenhoitoalan arvonlisäverotukseen liittyy yritysten näkökulmasta mm. seuraavia ongelmia:

1. Toiminnan verottomuus: Yksityisellä palvelun tuottajalla ei ole vähennysoikeutta hankintoihin sisältyvästä arvonlisäverosta. Kunnallinen palveluntuottaja saa kuntapalautuksen hankintoihin sisältyvästä arvonlisäverosta.

2. Piilevää veroa myyntihinnoissa: Yksityisen palveluntuottajan palvelun myyntihintaan sisältyy piilevää arvonlisäveroa, kun taas kunnallisen palveluntuottajan hintoihin tätä ei sisälly, mikä aiheuttaa kilpailun vääristymiä.

3. Verottomuuden vaikutus toiminnan käytännön organisoimisessa: Kannattamattomuus ulkoistaa toiminnassa tarvittavia palveluja, koska palveluihin sisältyvää arvonlisäveroa ei voida vähentää.

4. Kiinteistöihin liittyvät ongelmat: Yksityisillä palvelun tuottajilla on vaikeuksia saada vuokratuksi varsinkin uusia toimitiloja, koska vuokranantaja menettäisi rakennusvaiheessa vähentämiensä arvonlisäverojen vähennysoikeuden. Yksityiset palvelun tuottajat ovat vuokralaisina eriarvoisessa asemassa, koska vuokraustilanteessa palautetut arvonlisäverot korottavat vuokran määrää, eikä heillä ei ole vähennysoikeutta vuokraan sisältyvästä piilevästä arvonlisäverosta.

5. ”Keikkalääkäreitä” tarjoavien yhtiöiden verokohtelu on tulokinnanvarainen ja verotuskäytäntö vaihtelee eri puolilla Suomea. Palvelusetelien käyttöön liittyy myös arvonlisävero-ongelmia.

3.5 Kunnalliset liikelaitokset ja kuntien elinkeinotoiminta

Kunnallista liikelaitosta ja kuntakonsernia koskevat säännökset tulivat voimaan 15.5.2007 (L 519/2007). Säännökset sisältyvät kuntalain uuteen 10 a lukuun. Lukuun on sittemmin tehty eräitä vuoden 2008 alusta voimaan tulleita täydennyksiä (L 1375/2007). Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan liikelaitosluvun lisäksi kuntalain 10 luvun säännöksiä kuntayhtymästä, jos liikelaitoksia koskevassa 10 a luvussa ei ole toisin säädetty.

3.5.1 Kuntien mahdollisuus elinkeinotoimintaan

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon ja kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämisestä säädetään kuntalaisissa (365/1995). Pääperiaatteena on, että kunnille annetaan lainsäädännössä mahdollisuus ottaa huomioon toimintansa järjestämisessä paikalliset olosuhteet ja

kuntien hallintorakenteita säännellään laissa vain siltä osin, kuin tehtävän tarkoituksenmukainen hoitaminen sitä edellyttää.

Kuntalain 2 §:ssä säädetään kuntien mahdollisuuksista tuottaa palveluja. Kunta voi tuottaa palvelut yksin, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa ja ostopalveluina yksityisiltä. Julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle rajaa perustuslain 124 §, jonka mukaan tällainen voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle pääsääntöisesti vain lailla tai lain nojalla.

Kunnan mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinotoimintaa säätelee kunnan toimiala. Kunnan yleistä toimialaa rajaavat oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa muotoutuneet periaatteet. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä kunnan toimialaan on katsottu kuuluvan elinkeinotoiminnan harjoittaminen, jos toiminnalla on ollut kiinteä yhteys kunnan lakisääteiseen tehtävään esimerkiksi koulutustehtävään. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksessa (KHO 2008:40) kunnan toimialaan katsottiin kuuluvan ammatillisen koulutuksen oppilaille järjestetty autokoulutoiminta. Perinteisesti kunnan toimialaan on katsottu kuuluvan mm. energialaitostoiminta.

Elinkeinotoiminnan käsitteen on oikeuskäytännössä katsottu voivan ulottua myös kunnan lakisääteiseen tehtävään liittyvään toimintaan. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksessa (KHO 2002:4) kunta vuokrasi koulujen sisäliikuntatiloja yleisölle käytettäväksi liikuntatoimintaan ja kunta harjoitti liikuntalaissa tarkoitettua julkista tehtävää, korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei sulkenut pois sitä, että kilpailunrajoituksista annettu laki eli elinkeinoharjoittajaa koskeva sääntely voisi tulla sovellettavaksi kuntaan.

Laissa ei säädetä kuntien harjoittaman elinkeinotoiminnan organisointimuodosta. Kunnalla ei ole velvollisuutta perustaa elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liikelaitosta tai yhtiötä, vaan lainsäädännön perusteella kunta voi itse päättää toimintansa organisoimisesta. Komission Destia-päätöksen perusteella on kuitenkin herännyt kysymys, miltä osin kunnan elinkeinotoiminta on EY:n valtioneuvoston vastaisista.

Kunnan päätöksistä, esimerkiksi perustaa liikelaitos, yhtiöittää toiminta tai laajentaa toimintaa markkinoille, voi hakea muutosta kuntalain muutoksenhakueinoin. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteilla mutta kunnallisvalitus voidaan tehdä vain laillisuusperusteilla. Muutosta voi hakea asianosainen sekä kunnan jäsen. Hankintapäätöksiä muutoksenhakueinoista säädetään hankintalaissa.

3.5.2 Kunnallinen liikelaitos

Kunnallista liikelaitosta ja kuntakonsernia koskevat säännökset tulivat voimaan 15.5.2007 (L 519/2007). Säännökset sisältyvät kuntalain 10 a lukuun. Lukuun on sittemmin tehty eräitä vuoden 2008 alusta voimaan tulleita täydennyksiä (L 1375/2007). Liikelaitoskuntayhtymään sovelletaan liikelaitosluvun lisäksi kuntalain 10 luvun

säännöksiä kuntayhtymästä, jos liikelaitoksia koskevassa 10 a luvussa ei ole toisin säädetty.

Liikelaitos tai liikelaitoskuntayhtymä -nimikettä voi 1.1.2009 alkaen käyttää vain liikelaitos, johon sovelletaan kuntalain 10 a lukua. Ellei perustamispäätöstä ole tehty jo aiemmin perustetuista kunnallisista liikelaitoksista viimeistään 31.12.2008, organisaatio ei tästä eteenpäin ole kunnallinen liikelaitos, vaan ”muu taseyksikkö tai eriytetty yksikkö”. Kuntalain liikelaitosta koskevat säännökset eivät siis estä ylläpitämästä liikelaitosten lisäksi myös muita kirjanpidon ja talousarvion osalta eriytettyjä yksiköitä.

Kunnalla ei ole velvollisuutta perustaa liikelaitosta, vaan kunnan liikelaitos on toisaalta kunnan tapa organisoida liiketoimintansa ja toisaalta kunnan tapa järjestää omaa toimintaansa siten, että toiminta on taloudellisesti tehokasta ja läpinäkyvää. Kuntalain 2 §:n yleiset toimialan rajoitukset koskevat myös kunnallisia liikelaitoksia.

Kunnallinen liikelaitos voidaan kuntalain 87 a §:n mukaan perustaa liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liiketoiminnalla tarkoitetaan tehtävää, jota rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulo-rahoituksella. Jälkimmäisellä tarkoitetaan sitä, että tehtävää hoidetaan kannattavuusvaatimusten edellyttämällä tavalla, vaikka kysymys ei ole varsinaisesta liiketoiminnasta. Tällöin kunnallinen liikelaitos huolehtii yleensä sellaisista lakisääteisistä peruspalveluista, joita kunnat ovat lain nojalla velvollisia järjestämään ja tuolloin tulot voivat asiakasmaksujen lisäksi olla korvauksia jäsen- tai sopimuskunnilta taikka sisäistä korvausta kunnan toiselta yksiköltä. Liiketaloudellisten periaatteiden mukaisessa toiminnassa palveluiden hinnoittelussa noudatetaan ensisijaisesti kustannusvastaavuutta. Osa liikelaitoksen tehtävistä voi olla myös viranomaistehtäviä, jolloin liikelaitos saa osan tuloistaan läpinäkyvästi kunnan tukena tai avustuksena. Laki mahdollistaa myös kunnan sisäisen liikelaitoksen perustamisen, jolloin kunta on sen ainoa asiakas.

Kunnallisesta liikelaitoksesta tavoiteltiin tunnistettavaa, yhdenmukaista tapaa palvelutuotannon järjestämiseen. Liikelaitos on tarkoitettu nimenomaan palveluiden tuottajaorganisaatioksi. Kunnallinen liikelaitos on yleiskäsite, jonka ”alle” sijoittuu kolme eri liikelaitostyyppiä: kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä.

Kunnan liikelaitos on osa kunnan organisaatiota. Kunnan liikelaitos voi toimia myös kahden tai useamman kunnan yhteisen toimielimen alaisena isäntäkunnan liikelaitoksena. Kuntayhtymän liikelaitos on puolestaan osa kuntayhtymän organisaatiota. Kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän liikelaitos eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä eivätkä itsenäisiä kirjanpitovelvollisia. Ne kuuluvat ”emon” (kunnan tai kuntayhtymän) varsinaiseen organisaatioon samalla tavalla kuin eriytetty tai taseyksiköt ja niiden hallinto järjestetään valtuuston hyväksymän johtosäännön määräyksiin.

Liikelaitoskuntayhtymä on edellisistä poiketen itsenäinen oikeushenkilö. Liikelaitoskuntayhtymä on perusluonteeltaan kuntayhtymä. Liikelaitoskuntayhtymä

perustetaan perussopimuksella ja sen hallinto järjestetään johtosäännöllä. Liikelaitoskuntayhtymä on itsenäinen kirjanpitovelvollinen. Peruskuntien lisäksi kuntayhtymät voivat harjoittaa yhteistoimintaa liikelaitoskuntayhtymän muodossa.

Kunnanvaltuusto tai kuntayhtymän ylin toimielin tekee päätöksen kunnallisen liikelaitoksen perustamisesta. Päätös liikelaitoskuntayhtymän perustamisesta tehdään perustajina olevien kuntien valtuustoissa ja perustajina olevien kuntayhtymien ylimmissä toimielimissä viimeistään perussopimuksen hyväksymisen yhteydessä. Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä. Johtokunnan tehtävät on määritelty kuntalain 87 c §:ssä.

Virastomallin, erillisen taseyksikön, liikelaitoksen ja osakeyhtiön väliset eroavaisuudet on tiivistettynä kuvattu kunnan palveluiden organisaatiomuotojen välistä vertailua koskevassa erillisessä liitteessä nro 4.³⁵

3.5.3 Maksuperusteet ja saalistushinnoittelu

Valtion maksuperustelaki ei koske kuntia. Ainoa kuntalain maksuja koskeva säädös on 13.2 §:n 4 kohdan toimivaltasäännös. Tämän mukaan valtuuston tulee päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista.³⁶ Siten kuntien maksuja ei määritellä valtion maksuperustelain kaltaisella instrumentilla.

Maksujen osalta keskustelun kohteena on ollut lähinnä maksun yläraja ja voiko maksu tuottaa ylijäämää kunnalle. Lähtökohtana on ollut, että maksu voi tuottaa ylijäämää, paitsi tiettyjen maksujen osalta, joiden määrä on säädelty erityislaila. Maksu ei kuitenkaan voi olla siten kustannuksia vastaamaton, että se voitaisiin katsoa veroksi.³⁷ Tämän ongelman kannalta tällainen maksuperustekeskustelu on ollut varsin epärelevanttia, koska aidossa kilpailutilanteessa maksujen tuottama ylijäämä ei ole ongelma.

Mikäli maksuperusteilla on kilpailuoikeudellista merkitystä, kilpailunrajoituslaki on sovellettavissa.³⁸ Käytännön kannalta tällöin nousevat esiin saalistushinnoittelun perusteet, kustannusten kattamisen näkökulmasta. Kilpailuoikeudellisessa oikeuskäytännössä näyttönä saalistushinnoittelulle on pidetty kahta varsin karkeaa kriteeriä: hinnoittelu on alle keskimääräisten muuttuvien kustannusten tai hinnoittelu on alle keskimääräisten kokonaiskustannusten yhdistettynä ilmeiseen tavoitteeseen eliminoida kilpailijat. Hyväksyttäviä syitä kustannukset alittavan hinnoittelun käyttämiselle ovat vastaavasti olleet seuraavat tekijät: Mittakaavaetujen saavuttaminen (vrt. kuitenkin kilpailijoiden markkinapenetraation viivyttäminen), kokemusten kerääminen, asiakkaiden herättäminen, kilpailuun vastaaminen (toimien kohtuullisuus / erityinen vastuu).

4 Kilpailuneutraliteettiongelman ilmentymät ja vaihtoehtoiset ratkaisut ongelmiin

4.1 Verotus

Kilpailuneutraliteetista huolehtimiseen liittyy verotuksen tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus. Verotuksen tulisi olla sellainen, ettei se suosi joitain toimijoita toisten kustannuksella ja ettei verotus vaikuta kilpailua vääristävästi taloudellisen toiminnan organisointitapaan. Tiettyjen toimijaryhmien muita edullisempi verotus tai verovapaus on pääsääntöisesti perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan mukaista valtioneutua.

Julkiset elinkeinonharjoittajat saavat nykyisin yksityisiin kilpailijoihinsa nähden veroetuja. Työryhmän kuulemien VM:n vero-osaston asiantuntijoiden mukaan eri verolakeihin (tuloverolaki, arvonlisäverolaki, kiinteistöverolaki) sisältyy kilpailuneutraliteettiongelma. Kunnan harjoittamaan elinkeinotoimintaan liittyy kilpailuneutraliteetin näkökulmasta paljon samoja ongelmia kuin valtion harjoittamaan elinkeinotoimintaan. Kuntien tuloverotukseen liittyvät nykyiset verosäännökset eivät välttämättä täytä kaikkia kilpailuneutraliteetille yhteisöoikeudessa asetettuja vaatimuksia. Kyseiset säännökset ovat ongelmallisia kilpailuneutraliteetin näkökulmasta myös suhteessa muihin samoilla markkinoilla toimiviin yrityksiin. Kunta pystyy periaatteessa tarjoamaan hyödykkeitä / palveluita markkinoille halvemmalla suhteessa yhteisöverovelvollisiin yrityksiin. Nykymuotoisesta verotuskohtelusta saattaa siten aiheutua kilpailuhaittaa myös puhtaasti kotimaisissa tilanteissa. Tämän vuoksi onkin ehdotettu, että kuntien verosäätelyn muutostarve selvitetään erikseen.

Työryhmän arviointia: Veroetu liittyy tietyn valtion tai kunnan yhteisömuodon eli virastomuodon, liikelaitosmallin tai jonkun vastaavan kuntalain salliman kuntien yhteistyömuodon käyttöön kilpailluilla markkinoilla. Veroetu ei ole ongelma silloin, kun toiminta ei ole yritysten kanssa kilpailevaa taloudellista toimintaa. Ongelma ratkeaa joko verolainsäädäntöä tarkistamalla tai valitsemalla oikea organisaatiomuoto kullekin markkinalle. Molemmille toimintavaihtoehdoille on tarvetta, mutta ensisijaisena toimenpiteenä tulisi olla markkinaehtoisen toiminnan harjoittaminen muussa kuin veroedun tuovassa organisaatiomuodossa.

4.2 Konkurssisuoja

Virasto- ja liikelaitosmuotoiseen toimintaan ei liity konkurssiriskiä, joka pakottaisi arvioimaan investoinnin riskit yksityisen toimijan näkökulmasta. Konkurssiriskin

puuttuminen takaa vastaavasti myös edun rahoitusmarkkinoilla suhteessa yksityisiin yrityksiin, koska konkurssiriski kasvattaa riskipreemiota ja siten vieraan pääoman kustannusta ja kohottaa siten liiketoiminnan kannattavuusvaatimuksia. Samalla on huomattava, ettei yhtiöittäminen ratkaise liikelaitoksen konkurssisuojaan rinnastuvia, rajoittamattomaan takaukseen liittyviä ongelmia.

Työryhmän arviointia: Konkurssisuojaan liittyvät ongelmat poistuvat sillä, että siirrytään käyttämään normaaleja yksityisoikeudellisia yhteisömuotoja elinkeinotoiminnassa. Näin myös julkisen omistajan mahdolliset takaukset tulevat läpinäkyvämmiksi ja niihin voidaan puuttua valtioneuvoston nojalla, jos ne muodostavat kohtuuttoman edun yritykselle.

4.3 Hinnoittelu

Julkisen ja yksityisen toimijan kilpaillessa keskenään kilpailuneutraliteettiongelmana nousee esiin se, huomioivatko julkiset toimijat ulos myytävien tuotteiden ja palveluiden hinnoittelussa kaikki tuotantoon liittyvät kustannukset. Julkisella tuotannolla ei sen toimiessa suunnitteluun ja monopoliasemaan perustuvassa toimintaympäristössä ollut tarvetta erilaisten suoritteitten tosiasiallisten kustannusten määrittämiseen. Koska erityisiä kannattavuustavoitteita ei ole tällaisessa toimintaympäristössä asetettu julkiselle tuotannolle, julkisten tuotantoyksikköjen kustannuslaskenta on ollut puutteellista silloin, kun julkista tuotantoa siirretään markkinaehtoiseen ja kilpailulle altistettuun toimintaympäristöön. Kehitystyö tältä osin on kuitenkin meneillään. Puutteellinen kustannustietoisuus on saattanut johtaa kilpailuneutraliteettiongelmiin erityisesti julkisten yksiköiden alkaessa kiristyneen budjettitilanteen vallitessa hyödyntää alikäyttöistä tuotantokapasiteettiaan kilpailuilla markkinoilla. Alihinnoittelun omainen tilanne on siis saattanut johtua yhtäältä julkisen tuottajan vahvasti riskeiltä suojatusta asemasta tai relevanttien kustannusten puutteellisesta huomioon ottamisesta.

Työryhmän arviointia: Julkisen toimijan on tarvittaessa kyettävä osoittamaan, etteivät sen tuotteiden ja palvelujen hinnoittelu tai muut myyntiehdot ole syrjiviä ja kilpailua vääristäviä. Valtion maksuperustelaisissa (150/1992) jaetaan julkissektorin tuottamat palvelut julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja markkinasuoritteisiin. Markkinasuoritteiden osalta hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista, eli tuottajan tulee kattaa paitsi toiminnasta aiheutuvat kustannukset myös toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetun pääoman tuotto. Valtion maksuperustelaisissa voi olla tarkentamistarpeita, mutta tavoitteiltaan se pyrkii estämään kilpailua vääristävän hinnoittelun.

Kunnilla ei ole vastaavaa maksuperusteita koskevaa lakia. Markkinasuoritteita koskevien periaatteiden laajentaminen koskemaan myös kuntien elinkeinotoimintaa ratkaisisi pitkälti alihinnoittelusta aiheutuvat kilpailun vääristymät. Määräykset olisi tältä osin otettava lainsäädäntöön.

4.4 Julkiset hankinnat

Kilpailuneutraliteetin kannalta yritykset ovat pitäneet ongelmallisena sitä, että hankintalaki sallii omistajien tekemät suorahankinnat myös osin markkinaehtoista toimintaa harjoittavilta virastoilta ja liikelaitoksilta tai kuntayhtymiltä. Hankintalain 10 §:ssä on rajoitettu ainoastaan hankintayksiköstä muodollisesti erillisen toimijan (esimerkiksi osakeyhtiön) suoramyyntiä omistajalle. Erillinen yhtiö ei voi myydä kilpailuttamatta palvelujaan omistajalle, jos se samanaikaisesti myy palvelujaan markkinoille yli 10 % liikevaihdostaan. Näin ollen esimerkiksi liikelaitosmuodossa toteutettu toiminta markkinoilla vääristää kilpailua, koska osin markkinoilla toimivan liikelaitoksen ei tarvitse kilpailla yritysten kanssa yhtäläisin ehdoin omistajatahojensa tekemistä hankinnoista.

Työryhmän arviointia: Vaihtoehtoisena ratkaisuna kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi olisi joko hankintalain muuttaminen tai se, että in house -edun tarjoamasta yhteisömuodosta luovuttaisiin silloin, kun toimintaa harjoitetaan samanaikaisesti myös markkinoilla. Hankintalaki tulisi näin ollen muuttaa siten, että omistajatahojen ulkopuolelle myyntiä rajattaisiin vastaavalla tavalla kuin erillisten yhtiöidenkin osalta. Vaihtoehtona hankintalain muuttamiselle olisi, että virasto-, liikelaitostms. mallia käytettäisiin pelkästään valtion tai kunnan sisäisten palvelujen tuottamisessa, jolloin ongelmaa vapaasta markkinoille myymisestä ei olisi. Työryhmä katsoo jälkimmäisen vaihtoehdon paremmaksi.

4.5 Julkiset investoinnit ja omistajaohjaus

Tuotantorakenteiden ja toimintatapojen muuttuessa toimialalla, jossa on sekä yksityisiä että julkisia toimijoita, on julkisilla investoinneilla vaikutusta kaikkien osapuolten toimintaympäristöön ja toimintaedellytyksiin. Toimiessaan tällaisilla toimialoilla tulisi julkisomisteisen toimijan erityisesti investoinneissaan ottaa huomioon koko toimialan kehitys, yksityisten elinkeinonharjoittajien asema ja toimintaedellytykset kilpailun vääristymien estämiseksi. Olemassa oleva yksityinen tarjonta ja toisaalta potentiaalinen markkinoilletulo on otettava huomioon julkiseen tarjontaan investoitaessa. Mikäli julkinen investointi johtaa ylikapasiteettiin ao. tuotannossa, voivat kaikki tässä raportissa käsitellyt kilpailuneutraliteettiongelmat materialisoi-tua ko. alalla, koska kilpailuasetelma investoinnilla perustetun julkisen tuotannon ja alalla jo olevan yksityisen tuotannon välillä voi vääristyä.

Julkisten investointien aiheuttamien kilpailuneutraliteettiongelmien osalta erityisen relevantti on tilanne, jossa keskenään kilpailevat julkiset ja yksityiset tuottajat tarvitsevat mahdollisuutta käyttää julkisen toimijan hallinnassa olevaa tietovarantoa, palvelua, tilaa tai muuta tuotantovälinettä, joka on välttämätön palvelun tuottamiseksi. Tällöin saatetaan yksityisiä tuottajia kohdella syrjivästi, mistä seuraa kilpailuneutraliteetin häiriintyminen.

Periaatteessa kaikki edellä esitetyt tekijät kulminoituvat kunnallisten organisaatioiden omistajaohjaukseen ja sen taustalla oleviin tavoitteisiin. On

perusteltua, että omistajaohjauksessa tähdätään julkisomisteisen organisaation toiminnan tehokkuuteen ja liiketoiminnalliseen kannattavuuteen. Ongelmiin törmätään kuitenkin silloin, kun toimintastrategiassa ei huomioida institutionaalisia kilpailuetuja tai hyödynnetään näitä ilman pyrkimystä luoda toimivia palvelumarkkinoita.

Työryhmän arviointia: Julkiset investoinnit aloille, joilla on jo olemassa kilpailevaa markkinaehtoista toimintaa, voivat rajata yksityisten yritysten toimintamahdollisuuksia. Viranomaisen omistaman, yhtiömuodossa toteutetun toiminnan harjoittamiseen voi yhtiöittämisestä huolimatta edelleen liittyä julkiselle omistajalle tulevia etuja. Julkisen omistajan tuoma markkinavoima voi antaa yhtiölle etuja esimerkiksi edullisemman rahoituksen muodossa.

Viranomaisilla on kuitenkin oltava liikkumavaraa toimintojensa järjestämisessä. Tästä huolimatta työryhmä suosittelee, että viranomaiset huomioivat strategiatyössä ja omistajaohjauksessaan sekä yksittäisiä uusia investointipäätöksiä tehdesään myös alueelliset ja paikalliset olosuhteet. Investointipäätösten ei tulisi johtaa siihen, että alan yksityinen yritystoiminta loppuu. Suositeltavaa on myös, että linjauksista tiedotetaan avoimesti ja riittävän aikaisessa vaiheessa. Pidemmän tähtäimen strategiatyössä esimerkiksi yksityiskohtaisemman palveluja koskevan strategian laatiminen on hyvä työkalu.

4.6 Valtion liikelaitoksia koskevat yleiset periaatelinjaukset

Valtion liikelaitosten ja virastojen osalta keskeiset periaatelinjaukset tehdään valtiovaraministeriön asettaman liikelaitostyöryhmän työssä. Taluspoliittinen ministerivaliokunta on 6.3.2009 hyväksynyt seuraavat johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset koskien valtion liikelaitoksia:

”Valtion liikelaitosmallia ei voida kehittää konkurssikelpoiseksi muuttamatta mallin keskeisiä peruseriaatteita. Konkurssikelpoisuus edellyttäisi erillistä oikeushenkilöyttä sekä valtion liikelaitoksen hallinnassa olevan omaisuuden siirtämistä oikeushenkilön omaisuudeksi. Siten valtion liikelaitosmallia ei voida pitää yhteismarkkinoille soveltuvana toimintamuotona.

Valtion liiketoimintaa harjoitetaan pääsääntöisesti osakeyhtiömuodossa. Toimivilla markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa tapahtuva valtion liikelaitosmuotoinen liiketoiminta yhtiöitetään.

Valtion virastojen markkinaehtoisessa maksullisessa palvelutoiminnassa esiintyvät samat yhteismarkkinoilla toimimisen esteet kuin liikelaitosmallissa.

TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

- 1 Muutetaan valtion liikelaitoksista annettua lakia siten, että valtion liikelaitos voisi vastaisuudessa toimia ainoastaan in house -asemassa ja siten, että se tuottaa palveluja yksinomaan valtion virastoille ja laitoksille.

- 2 Valmistellaan hallituksen esitykset Ilmailulaitoksen, Luotsausliikelaitoksen, ja Varustamoliikelaitoksen muuttamiseksi osakeyhtiöiksi. Jatketaan Metsähallituksen ja Senaatti Kiinteistöjen eri organisaatiovaihtoehtojen tarkastelua ja organisaatioiden kehittämistä. Liikelaitoksia koskevat säännösmuutokset valmistellaan sen jälkeen kun selvitykset on laadittu ja talouspoliittinen ministerivaliokunta on puoltanut organisaatoratkaisua. Molempien osalta selvitetään vaihtoehtoina ainakin a) osakeyhtiömallia sekä b) kiinteistöomaisuudesta ja siihen välittömästi liittyvistä toiminnoista vastaavaa in house -liikelaitosta ja markkinaehtoisten toimintojen yhtiöittämistä. Samassa yhteydessä tehdään ehdotukset Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta.
- 3 Valtiovarainministeriö vastaa valtion liikelaitoksista annettua lakia koskevan hallituksen esityksen esittelystä ja asianomaiset ministeriöt laitoskohtaisten hallitusten esitysten esittelystä.
- 4 Liikelaitoskohtaiset hallituksen esitykset tuodaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäviksi ennen hallituksen esityksen antamista. Ensimmäiset yhtiöittämiset voidaan toteuttaa vuoden 2010 alusta lukien.
- 5 Valtion virastojen markkinaehtoisen maksullisen palvelutoiminnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon yhteismarkkinoilla toimimisen edellytykset.
- 6 Henkilöstön asemaan muutostilanteissa sovelletaan valtioneuvoston 23.3.2006 tekemää periaatepäätöstä valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa ja sen soveltamisohjeita (VMg/01/2006). Liikelaitosten henkilöstö siirtyy osakeyhtiön palvelukseen em. henkilöstöpoliittisten periaatteiden mukaisesti.”

Talouspoliittinen ministerivaliokunta totesi valtion liikelaitosmallin ongelmien koskevan lähtökohtaisesti myös kunnallista liikelaitosmallia: ”Työryhmän ehdottamalla linjauksilla on merkitystä kunnallisille liikelaitoksille silloin, kun ne toimivat markkinoilla kilpailutilanteessa. Kunnallisella liikelaitoksella on konkurssisuoja ja sillä on kilpailijoita edullisempi verokohtelu. Kunnallisesta liikelaitoksesta säädetään kuntalaissa. Kilpailuneutraliteettityöryhmän päättymisen jälkeen on tarkoitus ryhtyä valmistelemaan tarvittavia lainsäädäntömuutoksia valtiovarainministeriön kuntasaston johdolla.”

Työryhmän arviointia: Valtion liikelaitosten ja virastojen osalta työryhmä katsoo, että linjaukset ovat tässä vaiheessa riittäviä eikä työryhmän ole tarpeen tehdä yksityiskohtaisempia ehdotuksia. Työryhmä yhtyy edelleen liikelaitostyöryhmän näkemukseen siitä, että vastaaviin toimiin tulee ryhtyä myös markkinoilla kilpailutilanteessa toimivien kunnallisten liikelaitosten osalta.

4.7 Valvonnan järjestäminen

VALVONNAN SISÄLTÖ

Valvontaviranomaisen rooli sopisi työryhmän näkemyksen mukaan luontevimmin Kilpailuvirastolle. Julkisen tuotannon järjestämisen periaatteet ja niiden valvonta

voitaisiin sisällyttää joko erilliseen lakiin, kilpailunrajoituslakiin tai kyseistä hallintomallia koskevaan lakiin sen mukaan, minkälaisia puuttumis- ja selvittämisvaltuuksia valvovalle viranomaiselle annettaisiin. Mitä enemmän lakiin sisältyisi kilpailunrajoituslaille vieraita elementtejä, sitä enemmän tulisi harkita säädösten sijoittamista muuhun, erilliseen lainsäädäntöön.

Laki koskisi kaikkea julkista tuotantotoimintaa³⁹ viranomaistoimintaa lukuun ottamatta. Lailla ei puututtaisi yhteisön oikeuden soveltamiseen eikä yhteisön tai kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten yhteisön oikeuteen perustuvaan toimivaltaan (valtioneudet, perustamissopimuksen artikkelit 81, 82, 86). Laissa määriteltäisiin ne tilanteet, joissa viranomaisen tulisi puuttua julkisessa tuotantotoiminnassa käytettyihin menettelytapoihin tai tuotannon rakenteisiin niiden vaikuttaessa markkinoilla⁴⁰.

Kielteisiä kilpailuvaikutuksia näyttäisi liittyvän erityisesti seuraaviin tilanteisiin:

1. Alihinnoittelu tai muu kilpailua rajoittava, estävä tai vääristävä toiminta, joka perustuu julkiseen tukeen tai muuhun julkisesta omistuksesta aiheutuvaan etuun

2. Julkisen sektorin sisällä toimivan, kilpailulta suojatun tuotantoyksikön vapailla markkinoilla tapahtuva kilpaileva myynti, joka ylittää satunnaiselle myynnille asetettavat rajat

3. Kilpailuneutraliteetin kannalta epätydyttävä rakenne tai menettelytapa, joka ei ole perusteltavissa palvelun turvaamiseen liittyvän yleisen edun vuoksi (ns. SGEI-palvelut) tai siksi, että kyseessä olisi välttämätön siirtymäaika.

Julkisten tuotantoyksiköiden määrän vuoksi valvontajärjestelmä voisi johtaa merkittävään määrään yhteydenottoja ja valituksia valvontaviranomaiselle tai tuomioistuimelle. Järjestelmän tulisi kuitenkin olla mahdollisimman kustannustehokas ja sillä tulisi voida puuttua erityisesti merkittäviin ongelmiin. Kasuistinen lain säätämistapa, joka kuvaisi hyvin yksityiskohtaisesti kielletyn ja sallitun menettelyn välisen rajan, mahdollistaisi vaihtoehdon, jossa neutraliteettiongelma voitaisiin käsitellä tuomioistuimessa "asianomistajan" vaatimuksesta. Tämä vaihtoehto olisi käytännössä vaikea toteuttaa, koska vahingollisen toiminnan yksityiskohtainen kuvaaminen on ilmeisen mahdoton tehtävä ja vahingollisuusharkintaan näyttäisi kuuluvan säännöllisesti myös kulloistenkin markkinavaikutusten huomioon ottaminen. Jos ongelmaan puuttuminen kytketään vaikutuksiin markkinoilla ilman lain hyvin yksityiskohtaista tunnusmerkistökuvausta, valvonta ja selvitystehtävä sopisivat paremmin hallintoon, esimerkiksi Kilpailuvirastolle.

Laissa tulisi säätää erikseen viranomaisen selvitystoimivallasta sekä puuttumisketjuista ja -velvollisuudesta. Selvitystoiminnan tehokkuuden varmistamiseksi tuotantoyksiköllä ja sen "omistajalla" tulisi olla asiakirjojen toimittamisvelvollisuus ja tietojenantovelvollisuus. Näiden velvoitteiden täyttämisen tehosteeksi tulisi voida asettaa uhkasakko samaan tapaan kuin kilpailunrajoitusasioissa.

Julkisyhteisön elinkeinotoimintaan liittyvä usein voimakkaita yhteiskunnallisia intressejä sekä vaikeasti arvioitavia kysymyksiä julkisen elinkeinotoiminnan

vaikutuksista markkinoiden toimintaan kokonaisuutena. Kilpailuneutraalisuuden turvaamista ei voida tarkastella yksin julkisen tuotannon kanssa kilpailevan yksityisen elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten näkökulmasta. Valvonta voisi olla viranomaislähtöistä. Mikäli valvonta toteuttaisi ensisijaisesti julkista intressiä (ts. suojellaan kilpailua eikä kilpailijoita), hyötyisi muu elinkeinotoiminta valvonnasta välillisesti. Tässä tilanteessa valvontaviranomaisella ei olisi velvollisuutta tutkia yksityiskohtaisesti julkisesta elinkeinotoiminnasta tehtyä toimenpidepyyntöä eikä antaa toimenpidepyynnön perusteella asiaratkaisua. Asian käsittelyn päättävästä ratkaisusta ei myöskään olisi valitusoikeutta. Valvontaviranomaisen velvollisuus puuttua kilpailuneutraliteetin vastaiseen järjestelyyn perustuisi toimenpidepyyntöjen sijaan lainsäädännön asettamiin velvoitteisiin ja tavanomaiseen viranomaistoiminnan lailisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvontaan. Sama koskisi mahdollista tuomioistuinkäsittelyä, jossa vain valvontaviranomaisella tulisi olla kanne- tai esityksen- teko-oikeus. Velvollisuus asian selvittämiseen ja siihen puuttumiselle tulisi lainsäädännössä asettaa siten, että valvonta kohdistuisi merkittäviin asioihin (merkittävä kilpailun rajoittuminen, suuri toiminnan volyymi, laajasti sovellettu järjestely, jolla periaatteellista merkitystä jne).

Valvonta voitaisiin käytännössä järjestää esimerkiksi kilpailunrajoituslain vanhan 9 §:n (Laki 480/1992) nk. väärinkäyttö- tai neuvotteluperiaatteen mukaisesti siten, että viranomainen, todettuaan kilpailuneutraliteettiongelman, neuvottelisi sen aiheuttajan kanssa korjaavista toimenpiteistä, ja mikäli neuvotteluissa ei päästäisi tyydyttävään tulokseen, viranomainen tekisi tuomioistuimelle (esimerkiksi markkinaoikeus) esityksen kiellon tai velvoitteen asettamisesta.

Vaihtoehtoisena mallina voitaisiin pitää esimerkiksi ensiasteen ratkaisuvallan antamista valvontaviranomaiselle, jonka päätöksistä voitaisiin valittaa tuomioistuimeen. Voitaisiin myös harkita edellä olevan rinnalla menettelyä, jossa viranomainen antaisi kilpailun vääristymisestä tuotantoyksikölle perustellun lausunnon, johon yksikön tulisi antaa vastaus määräajassa (korjaustoimenpiteet tai näyttö hyväksyttävyydestä).

Valvontamekanismia voitaisiin tehostaa todistustaakan jakoa koskevilla säännöksillä. Valvontaviranomaisella voisi esimerkiksi olla velvollisuus liiketoiminnan kielteisten kilpailuvaikutusten osoittamiseen, minkä jälkeen näyttövelvollisuus hyväksyttävyydestä, esimerkiksi toiminnan kuulumisesta sallittuun siirtymäaikajärjestelyyn, olisi julkisyhteisöllä. Jos kilpailuneutraliteetin puutteen syynä on julkisen tuotannon organisointimuoto tai rakenne, viranomainen voisi vaatia tuotantoyksikköä osoittamaan, että kilpailuneutraliteettiongelmaa ei ole. Mikäli virasto ei ole saanut tyydyttävää selvitystä, se voisi tehdä markkinaoikeudelle esityksen organisointimuodon tai rakenteen muuttamisesta.

VALVONNAN EDELLYTTÄMÄT RESURSSIT

Neutraliteettivalvonnan järjestäminen merkitsisi lisäresurssien tarvetta valvontaviranomaisessa ja tuomioistuimessa. Valvontaviranomaisen resurssitarpeeseen

vaikuttaa keskeisesti, aineellisten normien ohella, mahdollinen velvollisuus yksityisten toimenpiteiden yksityiskohtaiseen käsittelyyn ja näyttövelvollisuuteen sekä todistustaakan jakoon vaikuttava sääntely. Tuomioistuimen käsittelyyn tulevien juttujen määrään vaikuttavat puolestaan olennaisesti valitusoikeuden laajuus valvontaviranomaisen päätöksistä sekä esityksenteko-oikeutta koskevat säännökset. Valvontaviranomaisen sekä tuomioistuimen työmäärää ja sitä kautta resurssitarvetta on edellä pyritty rajaamaan petitio-oikeutta, muutoksenhakuoikeutta ja esityksenteko-oikeutta koskevilla ehdotuksilla.

Edellä on myös esitetty vaihtoehtona mallia, jossa valvontaviranomaisen oikeudeksi ja velvollisuudeksi asetettaisiin puuttuminen vain vaikutuksiltaan merkittävimpiin neutraliteettiongelmiin. Samalla valvontaviranomaisen olisi kyettävä vakuuttamaan tuomioistuin menettelyn merkittävydestä, mikä puolestaan saattaisi lisätä oikeudenkäynnin vaatimia resursseja niin viranomaisessa kuin tuomioistuimessakin.

Kolmas valvonnan resurssitarpeisiin liittyvä tekijä on valvottavien ja valvontaa vaativien mahdollisten neutraliteettiongelmien lukumäärä. Jos valvontaviranomaisen käytännössä joutuisi valvomaan vain muutamien kymmenien suurten julkisen elinkeinotoiminnan harjoittajien toimintaa ja oikeudenkäyntimenettelyä oletettaisiin tarvittavan esimerkiksi kerran vuodessa, valvontaviranomaisen resurssitarpeen voidaan ennakoida jäävän noin viiteen henkilötyövuoteen. Resurssitarpeen voidaan arvioida jossain määrin laskevan valvonnan ja sitä koskevan hallinto- ja oikeuskäytännön vakiinnuttua. Näihin arvioihin ovat vaikuttaneet myös yrityskauppa- ja valvontaviranomaisen resurssitarpeista Kilpailuvirastossa saadut kokemukset. Yrityskauppa- ja valvontaviranomasta vastaa tällä hetkellä viisi virkamiestä, joita tuetaan muiden ryhmien resursseilla laajoissa selvityksissä sekä tuomioistuinkäsittelyssä olevissa asioissa.

Työryhmän arviointia: Työryhmä ei ota tässä vaiheessa yksityiskohtaisemmin kantaa valvonnan järjestämisen tapaan, resursseihin tai muihin yksityiskohtiin, koska näitä seikkoja voidaan arvioida vasta, kun sallitun tai kielletyn toiminnan taikka toimintatavan sisällöstä on ensin päätetty. Edellä esitetyt seikat on kuitenkin otettava huomioon ratkaisuvaihtoehtoja arvioitaessa.

5 Työryhmän esittämät ratkaisumallit julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuneutraliteettiongelmien poistamiseksi tai vähentämiseksi

5.1 Yleistä

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus varmistaa kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasaveritaiset edellytykset. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että nykyisen lainsäädännön julkiselle elinkeinotoiminnalle asettamista eduista olisi luovuttava. Myös Euroopan komissio on sittemmin katsonut valtion liikelaitosmallin yhteisösäännösten vastaiseksi. Yhteisön oikeuskäytännön viimeaikainen kehitys ja erityisesti julkisen palveluvelvoitteen antamista koskevat linjaukset vaativat myös osaltaan nykyisten toimintamallien uudelleenarviointia. Tarkempi lainsäädäntö on tarpeen myös siitä syystä, että se lisää oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta kaikkien osapuolten kannalta. Työryhmä ei pidä toivottavana, että kilpailupoliittiset linjaukset jäävät satunnaisiin, yksittäistapauksia koskeviin valituksiin annettujen komission tai tuomioistuinten ratkaisujen varaan. Toimintamallien uudistamisessa on kuitenkin huomiotava se, että ne mahdollistavat julkisten palvelujen ja palvelurakenteiden kehittämisen jatkossakin.

Kilpailuneutraliteettiongelman syntyminen taustalla on toimintojen markkinaehtoistuminen eikä niinkään viranomaisten tietoinen tavoite ryhtyä kilpailemaan yksityisen yritystoiminnan kanssa. Yksityiset yritykset ovat enenevässä määrin ryhtyneet tarjoamaan palveluja aloilla, joilla aiemmin on ollut lähinnä julkisia tai julkisomisteisia toimijoita. Myös päinvastaista, yritysten markkinoilta vetäytymistä on voinut tapahtua. Tämän ohella joihinkin sektorikohtaisiin lakeihin sisältyy määräyksiä, jotka asettavat julkisen toimijan yritystä edullisempaan asemaan. Merkittävin ongelma näyttäisi kuitenkin olevan valtion ja erityisesti suurimpien kuntien liikelaitosten toiminta markkinoilla.

LIKELAITOS

Valtion ja kuntien liikelaitokset on alun perin tarkoitettu virastomuotoa joustavamaksi ja tehokkaammaksi tavaksi organisoida palvelutoimintaa. Liikelaitosmallissa toimintatapa on lähempänä liikeyritysten tapaa toimia. Liikelaitoksen tehtävää on useimmiten hoidettu aiemmin virastomuodossa ja liikelaitoksia on perustettu hoitamaan sellaisia lakisääteisiä tai muuten välttämättömäksi katsottuja palveluja, joita

laitoksen perustamishetkellä ei ole ollut lainkaan tai ainakaan merkittävässä määrin yritysten toimesta tarjolla. Osa liikelaitoksista on toiminut ja toimii edelleen hallinnon sisäisenä organisointimuotona.

Liikelaitosmallin kilpailua vääristävät vaikutukset ilmenevät lähinnä siinä, että liikelaitoksella on veroetuja suhteessa yksityisiin yrityksiin, ne eivät voi mennä konkurssiin ja ne voivat saada erityisaseman hankinnoissa. Liikelaitosmalli on edelleen käyttökelpoinen tapa virastomuodon vaihtoehtona tai rinnalla hallinnon sisäisten palvelujen organisoinnissa. Mallia ei kuitenkaan voi helposti mukauttaa markkinaehtoiseen toimintaan korjaamalla vain verolainsäädäntöä tai hankintalainsäädäntöä. Myös konkurssisuojan poistaminen olisi vaikeaa. Liikelaitosmallin muuttamisen sijasta tarkoituksenmukaisempaa on rajoittaa lainsäädännössä sen käyttöä markkinaehtoiseen toimintaan.

MARKKINOILLA TAPAHTUVA JULKINEN ELINKEINOTOIMINTA

Kilpailuneutraliteetin toteutuminen ei tarkoita sitä, että viranomaisia kielletäisiin itse omana työnään toteuttamasta lakisääteisiä tai muita haluamiaan palveluja taikka edes harjoittamasta markkinaehtoista elinkeinotoimintaa. Kilpailuneutraliteetti edellyttää kuitenkin sitä, että valtion ja kuntien harjoittamaan, yksityisten yritysten kanssa kilpailevaa liiketoimintaa harjoitetaan vain kilpailun kannalta neutraalissa yhteisömuodossa. Muu, virastomuotoisten yksiköiden satunnainen ulosmyynti omistajatahojen ulkopuolelle tai asteittain siirtymäaikana yhtiömuotoon tehtävä liiketoiminta voisi olla mahdollista tiettyjen reunaehtojen puitteissa. Periaatetta tulisi soveltaa valtion ja kuntien sekä erilaisten kuntalain mukaisten yhteisöjen ulosmyyntiä arvioitaessa.

Mikäli virasto tai hallinnon sisäinen liikelaitos tai muu viranomaisten yhteistyömuodossa harjoittama toiminta kattaisi satunnaisen tai muuten rajoitetun myynnin myös ulkopuolisille markkinoille, palvelujen hinnoittelussa ja myyntiehdoissa olisi noudatettava kilpailua vääristämättömiä ehtoja. Hinnoittelun olisi perustuttava todellisiin kustannuksiin, tuloihin ja kohtuulliseen liikevoittoon. Myynnin ei tulisi olla yli- eikä alikatteista eikä markkinaehtoiseen tarkoitukseen tehtävässä suoritteiden myynnissä tulisi suosia tai syrjiä mitään ostajaryhmää. Siirtymäajan järjestyksissä, esimerkiksi palvelutoimintaa ulkoistettaessa, mahdollisen tukielementin olisi oltava oikeassa suhteessa siirtyviin velvoitteisiin.

Mikäli tehtävän luonne, palvelun tarjoaminen tasapuolisesti maan eri osassa tai eri käyttäjäryhmille taikka muu painava peruste sitä edellyttää, markkinaehtoista toimintaa olisi voitava jossain määrin harjoittaa myös muuten kuin yksityisoikeudellisessa yhteisömuodossa. Kilpailua vääristävän julkisen tukielementin sisältävä toiminta olisi organisoitava mahdollisimman vähän kilpailua vääristävällä tavalla suhteellisuusperiaatte huomioiden. Palveluvelvoitetta asetettaessa olisi noudatettava myös yhteisöoikeudesta tulevia velvoitteita.

Kilpailuneutraliteetin kannalta ei sinänsä ole merkitystä sillä, millä toimialalla markkinaehtoista toimintaa harjoitetaan. Käytännössä markkinaehtoistuminen on

kuitenkin viime vuosina edennyt siinä määrin, että viranomaiset joutuvat yhä enemmän huomioimaan myös yksityisen tarjonnan toimintojen organisointia suunniteltaessa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudissa yksityinen tarjonta on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina.

5.2 Työryhmän ehdotukset

5.2.1 Valtion virastot ja liikelaitokset

Valtion liikelaitosten ja virastojen osalta keskeiset periaatelinjaukset tehdään valtiovarainministeriön asettaman liikelaitostyöryhmän työssä. Liikelaitostyöryhmän linjaukset on jo vahvistettu talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 6.3.2009. Työryhmä katsoo, että linjattujen toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen valtion liikelaitosmalliin ja maksulliseen palvelutoimintaan liittyvät kilpailuneutraliteettiongelmat poistuvat tällä erää. Tästä syystä työryhmä ei pidä tarpeellisena ottaa yksityiskohdaisemmin kantaa niitä koskeviin linjauksiin.

5.2.2 Kuntien virastojen, liikelaitosten ja kuntayhtymien harjoittama toiminta markkinoilla

Kuntien osalta keskeinen kuntien organisaatioita koskeva säätely on kuntalaissa. Kilpailuneutraliteettiongelmat liittyvät lähinnä nykymuotoisen liikelaitoksen käyttöön elinkeinotoiminnassa. Kuntalaki ei tarkasti säätele sitä, miten tai missä laajuudessa kunnat voivat harjoittaa yksityisten yritysten kanssa kilpailevaa toimintaa.

Työryhmä esittää kuntalain tarkistamista samojen periaatteiden mukaisesti, mitä talouspoliittinen ministerivaliokunta on todennut jo valtion liikelaitosmallin osalta. Kuntasektorilla markkinaehtoista toimintaa ja liikelaitosten asemaa tulee kuitenkin tapauskohtaisesti selvittää tarkemmin kuin valtion osalta, koska vähälukuiset valtion liikelaitokset toimivat selvemmin markkinoilla. Kuntasektorilla liikelaitoksia on paljon ja ne eivät kaikki toimi markkinoilla. Kuntien markkinaehtoisen toiminnan osalta on lailla säädettävä rajaukset, milloin toimitaan markkinoilla ja milloin toiminta tulee eriyttää kunnan tai kuntayhtymän hallinnosta ja taloudesta.

MARKKINAEHTOISEN TOIMINNAN YHTIÖITTÄMINEN JA SISÄINEN (IN HOUSE -) TOIMINTA

Työryhmä esittää kuntalain tarkistamista siten, että virastomuotoa tai liikelaitosmuotoa taikka vastaavia kuntien yhteistyömuotoja ei voisi enää käyttää merkittävässä määrin yksityisen yritystoiminnan kanssa kilpailevan toiminnan harjoittamisessa. Liikelaitos jäisi siten edelleen kunnan tai kuntayhtymän sisäisenä organisointimuotona mahdolliseksi ja sillä voisi olla nykyiset veroedut, konkurssisuoja ja erityisasema in house -hankinnoissa. Markkinaehtoista toimintaa tulisi harjoittaa tavanomaisissa yksityisoikeudellisissa yhteisömuodoissa (osakeyhtiö, säätiö tms.),

jolloin edellä mainitut liikelaitosmuotoon liittyvät kilpailua vääristävät tekijät poistuisivat. Tässä esitetyn lainsäädäntömuutoksen vaikutusarviointiin liittyy myös se, että kilpailuneutraaliteetin parantaminen poistamalla omistajakuntien veroetu näkyy näiden kuntien näkökulmasta vastaavien verotulojen siirtymisenä valtiolle.

Sekä virastomuotoiselle (virasto, liikelaitos tai kuntayhtymä) että yksityisoikeudellisessa muodossa toimivalle yhteisölle (osakeyhtiö, säätiö, yhdistys tms.) voidaan erityisestä syystä antaa julkisen palvelun velvoite. EY:n komissio on antanut perustamissopimukseen ja yhteisön tuomioistuimen ratkaisuihin pohjautuvan päätöksen siitä, millä edellytyksillä tällaisia velvoitteita (ns. SGEI-velvoite) voidaan asettaa myös sellaiselle toiminnalle, joka samalla jossain määrin vääristää kilpailua markkinoilla.

Lainsäädännössä ei voi täysin tyhjentävästi ratkaista sitä, millä kriteereillä toiminta katsotaan markkinaehtoiseksi elinkeinotoiminnaksi, milloin se on satunnaista tai minkälainen yhtiöittäminen mahdollisesti liittyvän siirtymäajan järjestelyn olisi oltava. Kuntien koko, sijainti ja muut paikalliset olosuhteet ovat siinä määrin erilaisia, että kunkin yksittäisen toiminnon osalta ratkaisu on viime kädessä tehtävä tapauskohtaisesti. Työryhmä esittää kuitenkin lakiin suuntaa antavia, yleisiä kriteereitä näiden seikkojen arvioimiseksi. Tulkintatilanteiden ja muuttuvien olosuhteiden arviointia varten tarvitaan valvontaa. Liikkumavaraa on jätettävä myös siitä syystä, että komission tulokset ja oikeuskäytäntö julkisen palveluvelvoitteen asettamisesta ja muista reunaehdoista ovat vielä kehitysvaiheessa. Myös se, onko kyseessä kunnan lakisääteinen tehtävä, voisi olla yksi indikaattori markkinaehtoisuutta arvioitaessa, vaikka tämä seikka ei pelkästään sulje pois toiminnan markkinaehtoisuutta.

MARKKINOILLA TOIMIMINEN

Työryhmän työssä markkinoilla toimimisella on tarkoitettu tilannetta, jossa julkinen toimija on kilpailutilanteessa ulkopuolisten yritysten kanssa. Relevanttien (ulkoisten) markkinoiden ja muiden vastaavien kilpailija-analyysiin liittyvien tekijöiden määrittelyssä olisi sovellettava tavanomaisia kilpailuoikeudellisia kriteerejä⁴¹. Nykyisiä lakisääteisiä ja muita tehtäviä olisi arvioitava tehtävien todellisen sisällön ja tuottamistavan mukaan. Näin ollen esimerkiksi sellaiset liikelaitoksen markkinoille tarjoamat palvelut, joilla ei ole erityistä lakisääteistä perustaa tai joita yksityisetkin hoitavat taikka voisivat hoitaa, voitaisiin yhtiöittää.

Työryhmä katsoo, että esimerkiksi liikelaitoksen tai viraston osallistuminen tarjoajana muiden kuin omistajiensa julkisia hankintoja koskevaan tai yksityisen yrityksen toteuttamaan tarjouskilpailuun on osaltaan osoitus aktiivisesta markkinoille menemisestä. Poikkeuksen muodostaisivat lähinnä tilanteet, joissa ulkopuoliseen tarjouskilpailuun osallistumiseen on joku erityinen syy⁴².

SATUNNAINEN ULOSMYYNTI

Liikelaitoksen tai viraston harjoittaman satunnaisen tai ajoittaisen toiminnan markkinoilla tulisi perustua johonkin erityiseen syyhyn. Myyntiin tulisi soveltaa samoja

yleisiä periaatteita kuin valtion maksuperustelaissa. Myös kuntien osalta näistä periaatteista olisi säädettävä laissa. Palvelujen myynnissä hinnoittelun tulee perustua todellisiin kuluihin ja tuottoihin, myös kohtuullinen liikevoitto tulisi huomioida. Toiminnan ja taloushallinnon läpinäkyvyys on varmistettava.

Satunnaisuudelle voitaisiin asettaa laissa joitain karkeita rajoja, jotka eivät olisi kuitenkaan ainoita tai ehdottomia kriteerejä. Yksi reunaehto muiden joukossa on rajata satunnaisuuden käsitettä esimerkiksi yhteisöoikeuden hankintasäännösten in house -rajoituksilla. Hankinnoissa kilpailun ei ole katsottu vääristyneen, vaikka viranomaisen myi palvelujaan enintään 10 % omistajatahojensa ulkopuolisille markkinoille. Prosenttiosuutta kokonaisliikevaihdosta arvioitaessa tulisi arvioida myös kyseistä palvelua koskevat relevantit markkinat eikä pelkästään laitoksen kokonaisliikevaihtoa. Tarvittaessa joustovaraa olisi myös siinä, kuinka pitkän aikajakson kuluessa prosenttiosuus laskettaisiin.

SIIRTYMÄVAIHEEN JÄRJESTELYT

Työryhmä katsoo, että virastomaisesta toiminnasta markkinaehtoiseen toimintaan siirtyminen edellyttää useimmiten siirtymäaikaa. Siirtymävaiheen kestosta ja muista ehdoista olisi säädettävä ainakin yleisellä tasolla lainsäädännössä. Enimmäisaikaa määriteltäessä tulisi huomioida kaikki siirtymiselle asetettavat ehdot, mm. henkilöstön siirtyminen. Enimmäismääräaika voisi olla esimerkiksi komission Destia-tapauksessa hyväksymä, asteittain alenevasti suorahankinnat mahdollistanut neljän vuoden siirtymäjakso, joka oli etukäteen määritelty ja otettu myös huomioon aloittavassa taseessa. Muina mahdollisina tekijöinä voitaisiin huomioida järjestelyyn sisältyvä tukielementti, jolloin EY:n valtioneuvoston päätelyyn sisältyvä vähämerkityksellisen tuen raja (de minimis -raja eli 200.000 / 3 v.) voisi olla yksi mahdollinen reunaehto.

SÄÄNTELYN TOTEUTTAMISEEN LIITTYVÄ VALVONTA

Markkinaehtoistumista tapahtuu jatkuvasti ja yritystoiminta laajenee aiemmin viranomaistoiminnaksi katsotuille uusille toimialoille. Työryhmässä esillä olleet kansainväliset kokemukset osoittavat, että kilpailuneutraliteetin toteutumisessa tarvitaan valvontaa. Myös komissio on ryhtynyt aktiivisesti seuraamaan erityisesti SGEI-palvelujen toteuttamistapoja eri jäsenmaissa. Jäsenmaiden on raportoitava asiasta komissiolle säännöllisesti. Raportointivelvoitteen sisältö ja komission tulkinnot olemassa olevista järjestelyistä selkiintyvät näillä näkymin vuoden 2009 loppuun mennessä.

Työryhmä katsoo, että kuntalain nykyiset valvontakeinot eivät ole toimivia arviotaessa kilpailuneutraliteettiin liittyviä seikkoja. Lainsäädännön uudelleenarvioinnin yhteydessä olisi pohdittava myös valittuihin malleihin soveltuvia ja oikeasuhtaisia valvontakeinoja. Työryhmä katsoo, että kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa Kilpailuvirastolla on tällä hetkellä paras osaaminen.

5.2.3 Työryhmän suositukset muiksi toimenpiteiksi

Työryhmä toteaa, että Suomen kuntaliitto on jo antanut kesällä 2008 omat suosituksensa kunnille kilpailuneutraliteetin huomioimisesta kuntien harjoittamassa liiketoiminnassa. Suositusten toteutumista on seurattu helmikuussa 2009 tehdyllä kyselyllä. Työryhmä esittää, että Kuntaliitto edelleen aktiivisesti ohjaisi kuntia arvioimaan itse omaa toimintaansa. Oletettavaa on, että kunnat jo omin toimin pyrkivät mahdollisimman pian selkeyttämään tilannetta ja yhtiöittämään markkinoilla toimivia yksiköitään. Samalla kunnat aiempaa selvemmin linjaavat omaa omistajapolitiikkaansa tai palvelujen tuottamisstrategiaansa määrittelemällä ne toiminnot, joilla ne tulevat toimimaan omien yksiköidensä tai muun kuntayhteistyön puitteissa. Kunnan tulisi toimintojaan edelleen kehittäessään strategiassa huomioida alueella jo oleva elinkeinotoiminta mahdollisuuksiensa mukaan ja pyrkiä selvittämään suunniteltujen muutosten vaikutukset markkinatilanteeseen. Markkinatilanteen tai markkina-vaikutusten analyysi olisi perusteltua suorittaa esimerkiksi ennen merkittäviä muutoksia julkisen sektorin liiketoiminnassa. Näistä linjauksista tulee informoida avoimesti ja riittävän aikaisessa vaiheessa.

KUNTIEN OMISTAJAOHJAUKSEN JA HYVÄN HALLINTOTAVAN KEHITTÄMINEN

Kuntien omistajaohjauksen ja hyvän hallintotavan kehittämisen tavoitteena on korkeatasoisen hallinnointitavan (Corporate Governance) noudattaminen sekä kuntien omissa että kuntien omistamissa yksiköissä. Soveltamalla soveltuvin osin esimerkiksi 1.1.2009 voimaan tullutta Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodia (Corporate Governance) lisättäisiin kuntalaisille, kuntien luottamushenkilöille ja sidosryhmille annettavaa tietoa ja avoimuutta kuntien harjoittamasta toiminnasta, toiminnan tavoitteista sekä toiminnan vaikutuksista markkinoihin ja markkinatilanteeseen. Korkeatasoinen omistajaohjaus ja hallinnointi edistäisivät omalta osaltaan markkinoiden toimivuutta. Kunnat kuitenkin eroavat toisistaan kokonsa sekä liiketoiminnan laajuuden suhteen. Tämän vuoksi jokaisen kunnan tulee omista lähtökohdistaan arvioida, missä laajuudessa listayhtiöiden hallinnointikoodi soveltuisi sovellettavaksi kunnan yksiköiden omistajaohjauksessa ja hallinnoinnissa.

LÄPINÄKYVYYDEN JA TILASTOINNIN PARANTAMINEN

Työryhmä ei tehnyt omia tilastaselvityksiä, vaan tukeutui useisiin muissa yhteyksissä tehtyihin kartoituksiin. Yhteistä näille oli, että niissä todettiin saatavilla olevat tiedot varsin puutteellisiksi. Yhtäältä tämä koskee tietoja liikelaitosten myynnin jakautumisesta, toisaalta hinnoittelun määräytymisperusteita, jotka ovat julkisessa toiminnassa lähtökohtaisesti julkista tietoa. Tilanteissa, joissa sama yksikkö harjoittaa sekä viranomaistoimintaa että elinkeinotoiminnaksi luokiteltavaa toimintaa, tilien eriyttäminen on tärkeää tehdä oikeassa suhteessa toiminnan laajuuteen. Elinkeino-

toimintaa koskeva tilien eriyttäminen konkretisoituu tulos- ja rahoituslaskelmassa sekä tarvittaessa taseessa, jotka tilintarkastajat voivat jälkikäteen tarkastaa.

Tietojen saatavuuden parantaminen ja kustannuslaskennan kehittäminen edesauttaisivat todellisen ongelmakentän laajuuden hahmottamista, ongelmakohtiin puuttumista sekä epäilyjen hälventämistä tilanteissa, joissa kilpailuneutraliteetti-ongelmia ei ole.

5.3 Lainsäädännön tarkistamisen aikataulu ja vastuutahot

Valtion liikelaitostyöryhmä on jo valtiovarainministeriön johdolla aloittanut valtion liikelaitoksia ja valtion virastojen toimintaa koskevien linjausten ja lakiehdotusten valmistelun. Liikelaitostyöryhmän keskeiset linjaukset on hyväksytty talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 6.3.2009. Myös eri ministeriöt ovat aloittaneet omien toimintayksiköidensä tai alaisten virastojensa ja laitostensa markkinaehtoisen toiminnan arviointia. Liikelaitostyöryhmän työ jatkuu edelleen ja yksityiskohtaisemat ehdotukset annettaneen työryhmän määräajan päättyessä 31.12.2009.

Vastuu kuntalakia koskevista linjauksista ja uudistustyön aloittamisesta on niin ikään valtiovarainministeriöllä. Julki-työryhmän asettamisen jälkeen myös kuntien osalta on tehty kilpailuneutraliteettiin liittyvä valitus komissioon. Tämä on osaltaan vauhdittanut tarvetta lain uudelleenarviointiin, vaikka joissain kunnissa on jo oma-aloitteisesti käynnistettykin työ liikelaitosten toiminnan uudelleenjärjestämiseksi. Työryhmä toteaa, että valtiovarainministeriö on ilmoittanut työryhmälle käynnistävänsä syksyllä 2009 kuntalain uudistamista koskevan hankkeen, jossa arvioidaan kuntien liikelaitosmallia sekä virastojen ja kuntayhtymien markkinaehtoisia toimintoja kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Asia on todettu myös edellä mainitussa talouspoliittisen ministerivaliokunnan muistiossa. Työryhmä ei tässä vaiheessa ota yksityiskohtaisemmin kantaa valvonnan järjestämisen tapaan, resursseihin tai muihin yksityiskohtiin, koska näitä seikkoja voidaan arvioida vasta, kun sallitun tai kielletyn toiminnan taikka toimintatavan sisällöstä on ensin päätetty.

Verotuksen osalta työryhmässä kuullut valtiovarainministeriön vero-osaston edustajat ovat myös todenneet tarpeen arvioida verolainsäädännön toimivuutta kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Tässä työssä on tarpeen huomioida myös valtion liikelaitostyöryhmän ja kuntalakia uudistavan työn linjaukset.

5.4 Ehdotusten vaikutusten arviointia

Julkisen ja yksityisen tuotantotoiminnan välisen kilpailuneutraliteetin turvaamisella voidaan saavuttaa merkittäviä taloudellisia etuja. Kilpailuneutraliteetin parantamisella julkiset päätöksentekijät voivat olennaisesti myötävaikuttaa siihen, että julkisen sektorin tarpeita varten myös pitkällä aikavälillä on riittävästi aktiivisia ja innovatiivisia hyödykkeitten tarjoajia. Lisäksi julkisen ja yksityisen tuotantotoiminnan

välisen kilpailuneutraliteetin turvaamisella julkiset päätöksentekijät voivat vahvistaa alueilla ja koko valtakunnassa elinkeinoelämää, työllisyyttä ja julkista taloutta kestäväällä ja uutta luovalla tavalla. Samalla julkiset päätöksentekijät voivat luoda edellytykset sille, että myös tehokas julkinen tuotanto voisi kestäväällä tavalla toimia markkinoilla.

Julkisen ja yksityisen tuotantotoiminnan välisen kilpailuneutraliteetin turvaamisen laiminlyönti sen sijaan on omiaan vahvistamaan epätoivottavan kehityksen uhkaa. Puutteellinen kilpailuneutraliteetti vaarantaa sekä yksityisen että julkisen tuotannon tehokkuus- ja tuottavuuskehitystä, mistä kärsivät kansalaiset ja koko kansantalous.

Julkisten päätöksentekijöitten asettamat tehokkuus- ja innovaatiotavoitteet julkisen palvelutuotannon ja koko hyvinvointipalvelujen järjestämisen uudistuksille vaarantuvat, mikäli puutteellinen kilpailuneutraliteetti keinotekoisesti estää aidon kilpailutilanteen syntymistä julkisten ja yksityisten palvelutuottajien välille. Niillä perinteisesti yksityisen tuotantotoiminnan alueilla, joille kilpailuneutraliteetiltaan puutteellinen julkinen tuotanto laajenee, kilpailu uhkaa kuluttajien vahingoksi passivoitua. Kilpailu ei pääse aidosti lisääntymään siitä huolimatta, että markkinoille tulee uusia toimijoita. Pitkällä aikavälillä seurauksena voi myös olla tehokkaiden kilpailijoiden markkinoilta poissulkeutuminen, ja tätä kautta markkinoitten monopolisoitumisen uhka kasvaa.

Puutteellinen kilpailuneutraliteetti voi estää hyvinvointiyhteiskunnan palvelurakenteitten uudistamisen, hidastaa ja haitata osaamiseen ja innovatiivisuuteen perustuvan elinkeinotoiminnan kasvua ja vaikeuttaa julkisen tuotannon kehittämispotentiaalin täyttämistä tärkeänä osana nykyaikaista, turvallista ja edistävää sosiaalista markkinataloutta.

- 1 Helsingin seudun kauppakamarin ja MaRA ry:n tekemä kantelu Helsingin kaupungin liikelaitos Palmian toiminnasta perustuu vahvasti Destia-päätöksessä mainittujen ominaisuuksien täytymiseen myös Palmian tapauksessa.
- 2 Muita hankkeita ovat mm. työ- ja elinkeinoministeriön asettama kilpailunrajoituslakia uudistanut työryhmä, joka on 29.1.2009 jättänyt mietintönsä (4/2009). Sisäasiainministeriö on 5.11.2007 asettanut Kuntien parhaat palvelukäytännöt -hankkeen, jonka tavoitteena on julkisten menojen kasvun hillintä kehittämällä ja tehostamalla kuntapalveluita. Hankkeen määräpäivä on 31.3.2009. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriössä viimeistellään parhaillaan hallituksen esitystä palvelusetelitä koskevaksi laiksi. Laki sisältää ehdotukset palvelusetelijärjestelmän käyttöalan laajentamiseksi. Palveluiden järjestämistä selvitetään myös Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimesta.
- 3 Valkama, Pekka - Virtanen, Martti: Kilpailuneutraliteetti ja kilpailun vääristyminen, Hallinnon tutkimus 2/2008.
- 4 Maliranta, Mika: Micro level dynamics of productivity growth; An empirical analysis of the great leap in Finnish manufacturing productivity 1975-2000, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Sarja A 38 (väitöskirja), Helsinki 2003. Maliranta, Mika Kilpailun kehitys ja kannattavuuden mikrodynamiikka Suomen yrityssektorilla. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Keskusteluaiheita nro 1150 (2008).
- 5 1.1.2009 alkaen liikelaitos-nimitystä voi käyttää ainoastaan kunnan liikelaitos -mallin mukaisista yksiköistä.
- 6 Ekström, Bo-Erik - Pohjonen, Mika - Haavisto, Ilkka: Kilpailuneutraliteetti kuntapalvelujen tuotannossa, s. 16. Muistio on laadittu osana Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA:n Kunnat ja markkinat -hanketta ja löytyy osoitteesta:
http://www.eva.fi/files/2313_EVA_muistio_%20kilpailuneutraliteetti_1009.pdf.
- 7 Liitteessä 2 on tilastokeskuksen tietojen perusteella laadittu selvitys kuntien liikelaitoksista toimialoittain vuosina 1997 - 2007, josta ilmenee liikelaitosten kehitys kyseisinä vuosina (liikelaitosten lukumäärä, liikevaihdon kehitys sekä se, millä toimialalla ja missä kunnissa niitä on).
- 8 Ekström, Bo-Erik - Pohjonen, Mika - Haavisto, Ilkka: Kilpailuneutraliteetti kuntapalvelujen tuotannossa, ss. 15 - 17. Ks alaviite 6.
- 9 Jurvelin, Kyösti - Ekström, Bo-Erik: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA:n raportti PARAS KAUPUNKI – kuusi suurinta vertailussa http://www.eva.fi/files/2314_paras_kaupunki.pdf.
- 10 Työryhmässä kuntasektorin näkemyksiä edusti Kuntaliitto. Lisäksi työryhmän kuuluttavina olivat Oulun kaupunki (Esa Katajamäki), Tampereen kaupunki (Jussi Laitinen), Turun kaupunki (Ari Mäkinen) ja Helsingin kaupunki (Seppo Olli).
- 11 Muistossa käsitellään lyhyesti komission päätöstä valtioneudesta, jonka Suomi oli myöntänyt Tieliikelaitokselle/Destialle, valtion toimenpiteitä omien liikelaitostensa aseman selvittämisessä, kunnallisen liikelaitoksen asemaa verrattuna valtioliikelaitokseen, kunnallisen liikelaitoksen toimintaa osana kunnan toimintaa, selvityksen tavoitteita, arviointikriteereitä, joiden avulla kunnat voivat itse arvioida liikelaitostensa toiminnan kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ja suosituksia liikelaitosten toiminnan suuntaamiseen sekä kunnallisen osakeyhtiön järjestäytymiseen. Muistio on saatavissa osoitteessa: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;375;132839;139364;139506. Polku: www.kunnat.net > Yleiskirjeet ja lausunnot > Kuntaliiton yleiskirjeet > Kunnallisten liikelaitosten asema markkinoilla – kriteereitä kuntien oman arvioinnin tueksi.
- 12 Kyselyn tulokset tullaan julkaisemaan huhtikuussa 2009 Kuntaliiton internet-sivuilla. Polku: www.kunnat.net > Lakiasiat > Kunnalliset liikelaitokset > Liikelaitoslukumäärä

- ja toiminnan suuntautuminen kilpailullisille markkinoille.
- 13 Elinkeinoelämän Keskusliitto, Suomen Yrittäjät ja Keskuskauppakamari.
 - 14 Perustuu Lääkäripalveluyritysten Yhdistys ry:n (LPY ry), Suomen Fysioterapia- ja kuntoutusyrittäjät FYSI ry:n, Suomen Sairaankuljetusliitto ry:n (SSK ry) sekä Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät TESO ry: yhteiseen kirjalliseen lausuntoon.
 - 15 Lausunto: Kiinteistöpalvelut ry, Pia Gramen.
 - 16 Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry on tehnyt myös yhdessä Helsingin kaupparekamarin kanssa kantelun Euroopan komissiolle Pالميasta, joka on on catering- ja toimitilapalveluja tuottava Helsingin kaupungin liikelaitys.
 - 17 Esimerkkinä valtioneuvoston päätösten soveltamisesta kilpailuneutraaliteettiongelmaan voidaan ottaa komission 11.12.2007 tekemä päätös asiassa C 7/2006 (EUVL 10.10.2008 L 270/1). Siinä komissio katsoi, että liikelaitysmuotoisen yrityksen (Tielikelaitys, sittemmin Destia) edullinen verokohtelu ja valtion rajoittamaton vastuu liikelaityksen veloista olivat valtioneuvoston tukea, joka ei sovellu yhteismarkkinoille. Ongelma ratkaistiin muuttamalla liikelaitys osakeyhtiöksi. Vaikka kyseinen päätös koskee vain Tielikelaitysta, on selvää, että sama koskee kaikkea virasto- ja liikelaitysmuodossa harjoitettua yritystoimintaa, joka on niin laajaa, että vaikutus jäsenvaltioiden kauppaan on mahdollinen.
 - 18 Ks. HE 148/87, s. 16.
 - 19 Kriteeriä on käytetty kilpailunrajoituslakia edeltäneessä kilpailunestämislakissa.
 - 20 Kilpailuneuvosto, asia Keravan uurnahautausmaa dnro 5/359/98. Ks. myös esim. KHO:n päätös asiassa Rauman tenniskeskus. KHO 11.1.2002, 2002:4.
 - 21 Ks. HE 212/1972, s. 2.
 - 22 Ks. asia Lasmak Oy, KHO 31.5.2005 (Dnro 1338/2/03, taltio 208).
 - 23 EY:n perustamissopimuksen 81, 82 ja 86 artiklan soveltamisalaa määrittävä elinkeinonharjoittajan käsite on muotoutunut ja pitkälti vakiintunut EY:n tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Käsitettä on viime vuosina tarkasteltu mm. seuraavissa tapauksissa: Asia C-82/01P Aéroports de Paris, 24.10.2002, Kok. 2002, s. I-9297; Asia C-180/98 - 184/98 Pavel Pavlov, 12.9.2000, Kok. 2000, s. I-6451.
 - 24 Asia C-118/85 Komissio v. Italia, 16.6.1987, ECR 1987, s. 2599.
 - 25 Asia 15/73 Italia v. Sacchi, 30.4.1974, Ep. s. 271.
 - 26 Asia T-319/99 FENIN 4.3.2003, Kok. 2003, s. II-357. Kyse oli julkisen terveydenhuollon hallinnointiin kuuluvasta ostotoiminnasta. Ostajana toimineita ministeriöitä ja yksiköitä ei pidetty yrityksinä, koska niiden asemaa ostajana ei voida erottaa myöhemmästä tarjonnasta, kun kyse on kansalliseen terveydenhuoltojärjestelmään kuuluvien ilmaisten palveluiden tarjoamisesta järjestelmän piiriin kuuluville. Ratkaisusta valitettiin yhteisöjen tuomioistuimeen, joka vahvisti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen linjauksen, Asia C-205/03 P.
 - 27 Poikkeukset: työmarkkinoita koskevat sopimukset ja järjestelyt sekä tietyt maataloustuotteiden alkutuotantoa koskevat sopimukset tai vastaavat.
 - 28 Ks. luku 3.3.1.
 - 29 Esimerkki tapauksesta, jossa todettiin määräävä asema, mutta ei väärinkäyttöä, on laboratoriopalvelujen epäilyä alihinnoittelua koskeva tapaus, jossa KIVI arvioi Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän laboratorioliikelaityksen olleen määräävässä markkina-asemassa oleva elinkeinonharjoittaja lakisääteisessä toiminnassaan alueellisilla palvelulaboratorioiden sekä keskuslaboratorioiden markkinoilla. Arvion taustalla oli mm. kuntien pakkojäsenyys sairaanhoitopiirissä. Kiellettyä alihinnoittelua ei kuitenkaan todettu, dnro 1057/61/1998, 24.5.2002. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö puolestaan todettiin kansallisia säädatan markkinoita koskevassa tapa-

- uksessa, jossa kilpailuneuvosto vahvisti, että Ilmatieteen laitos oli käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaansa alentamalla Ruotsin ilmatieteen laitokselle toimittamansa tutkadatan laatutasoa, mutta oli silti käyttänyt omassa kaupallisessa sääpalvelutoiminnassaan alkuperäistä heikentämätöntä tutkadataa vaikeuttaen kilpailijoiden toimintaa, KN 76/690/2000, 18.1.2002.
- 30 Kaupungin omistama, vajaakuntoisia työllistävä oy-muotoinen pesula arvioitiin elinkeinonharjoittajaksi, johon KRL:a voitiin soveltaa. Kilpailuneuvosto totesi: "Julkisen tuen mahdollistama alihinnoittelu voi KRL 9 §:n tarkoittamalla tavalla vähentää tehokkuutta elinkeinoelämässä." Kyseisessä tapauksessa ei kuitenkaan ollut näyttöä siitä, että pesula olisi julkisen tuen turvin alihinnoitellut KRL:n 9 §:n vastaisesti, KN 6/359/98, 2.11.1998.
- 31 Laboratoriopalvelujen epäiltyä alihinnoittelua koskevassa tapauksessa KIVI arvioi sairaanhoitopiirin kuntayhtymän laboratorioliikelaitoksen olleen määräävässä markkina-asemassa oleva elinkeinonharjoittaja, näyttöä alihinnoittelusta ei kuitenkaan ilmennyt. Päätöksessä todettiin, että julkisen palvelutuottajan toiminnan markkinaehtoistumiseen sisältyy uhkia suhteessa ulkopuolisiin kilpailijoihin. Kustannuslaskennan selkeyden puute merkitsee aina uhkaa, joka usein toteutuu alihinnoitteluna. Tämä on torjuttavissa selkeällä palvelujen tuotteistamisella, täsmällisellä kustannuslaskennalla ja liiketaloudellisella, toiminnan kannattavuuteen perustuvalla hinnoittelulla. Lisäksi julkisen sektorin palvelutuottajan kilpailulta suojatusta alueesta johtuva mittakaavaetu voi vääristää kilpailua, vaikka alihinnoittelua ei tapahtuisikaan, jos yksityisillä kilpailijoilla ei ole mahdollisuuksia saavuttaa vastaavaa mittakaavaa suojatun sektorin vuoksi. Edellä todettu ongelma voi ratketa vain avaamalla mittakaavan mahdollistama potentiaali kilpailulle. Virasto arvioi lisäksi asiakasmaksulainsäädännön vääristävän kilpailua ja teki STM:lle aloitteen asiakasmaksulainsäädännön muuttamiseksi, 1057/61/1998, 24.5.2002, aloite 391/71/2001 23.4.2001. STM torjui aloitteen todeten palveluista perittävän maksun voivan olla enintään niiden tuottamisesta aiheutuneiden kustannusten suuruinen, ministeriö viittasi myös perustuslain säädöksiin.
- 32 "Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fisikaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yritystä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa."
- 33 Luotsaustoiminnan avaamista kilpailulle koskevassa asiassa virasto teki aloitteen LVM:lle siitä, että ministeriö perustaisi työryhmän selvittämään, miten luotsauspalvelut voitaisiin avata kilpailulle, 820/61/07, 4.12.2007. LVM asetti työryhmän joulukuussa 2007. Yritysten yhdyskuntajätteen käsittelyä koskevassa asiassa esiintyi kunnallisiin jätelaitoksiin kohdistuvia ristisubventio- ja saalistushinnoitteluepäilyjä yrityksille tarjottavissa jätehuoltopalveluissa. KIVI teki YM:lle aloitteen, että ministeriö perustaisi työryhmän selvittämään tarvittavia vastuunjakoja ja pelisääntöjä jätehuollon kilpailuolosuhteiden parantamiseksi, 987/71/02, 7.11.2002. PESÄ-työryhmä esitti keväällä 2005 yritysten tuottamien yhdyskuntajätteiden käsittelyn avaamista kilpailulle sekä toimenpiteitä kunnallisten jätelaitosten toiminnan läpinäkyvyyden parantamiseksi. Ko. jätelain muutos tuli voimaan 1.6.2007.
- 34 Suositus opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden hyödykkeiden hinnoittelusta 915/71/98, 15.10.1998. Opetusministeriön, Suomen Kuntaliiton, Suomen Yrittäjien ja Kilpailuviraston yhteisessä suosituksessa todettiin ongelmasta: "Kilpailuvirastoon on viime vuosina tullut useita yhteydenottoja eri alojen yrityksiltä sen vuoksi, että eri koulutuksen järjestäjien eli ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen, aikuiskoulutuskeskusten, yliopistojen ja eräiden muiden pääosin julkisilla varoilla toimivien oppilaitosten on koettu toiminnallaan vääristävän kilpailua paikallisilla markkinoilla. Toimenpidepyynnöissä esille tulleita aloja ovat olleet mm. hotelli- ja ravintolala, atk-koulutus, autokoulu- ja luontomatkailutoiminta, psykologiset testauspalvelut, hierojakoulutus, konsulttipalvelut, ympäristölaboratoriotutkimukset, savukaasujen mittaukset, talonrakennus- ja muu siihen liittyvä toiminta, parturi- ja kampaamotoiminta sekä tanssinopetus ja muut liikuntapalvelut. Perussyynä kilpailuvääristymiin

- on pidetty kyseisten koulutuslaitosten alhaista ja kustannuksia vastaamatonta hinnoittelua, jonka tekee mahdolliseksi niiden saama julkinen tuki”. Suositus päättyy toteamukseen: ”Kilpailua vääristävää ristiinsubventiota ehkäisee parhaiten se, että hinnoitteluun vaikuttavat kustannukset ja niiden jakoperusteet ovat selkeästi ja avoimesti jälkeensä todettavissa. Tästä syystä kaikkien koulutuksen järjestäjien olisi parannettava tilinpäätöstensä ja muiden taloustietojensa läpinäkyvyyttä vastaavalla tavalla kuin valtion toimintayksikköjen tulee tehdä valtion maksuperustelain (150/92) ja sen nojalla annettujen ohjeiden ja määräysten perusteella.”
- 35 Vertailu löytyy myös Kuntaliiton internet-sivuilta: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;356;61493;24975;24740. Polku: www.kunnat.net > Yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö > Palvelujen tuotantotavat > Kunnan omistajapolitiikka > Liikelaitokset (liitetiedostona).
- 36 Ks. Harjula, Heikki - Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum, Helsinki 2007.
- 37 Ibid.
- 38 Ibid.
- 39 Markkinaehtoisen toiminnan (markkinoilla olemisen) tunnusmerkkinä ovat resurssien kohdentamispäätökset, jotka tehdään markkinasignaalien perusteella ja ohjaamina. Samalla vapaaehtoiset sopimussuhteet, valinnan vapaus ja kilpailu ovat keskeisiä markkinaohjauksen tunnuspiirteitä.
- 40 Näitä säätelisi yleislauseke esimerkiksi seuraavasti: Tämän lain perusteella puututaan julkisen tuotannon menettelytavoillaan tai rakenteellaan aiheuttamiin neutraliteettiongelmiin, jotka johtavat/olisivat omiaan johtamaan vahingolliseen kilpailun estymiseen, rajoittumiseen tai vääristymiseen.
- 41 Näitä kriteerejä on selostettu tarkemmin edellä luvussa 3.3.1. Suomen kuntaliitto on ohjeissaan katsonut mm., että liikelaitos harjoittaa liiketoimintaa, jos sitä rahoitetaan ainakin pitkällä aikavälillä tulorahoituksella; jos palveluja myydään kunnan tai kuntayhtymän ulkopuolelle ja jos hinnoittelu on markkinaehtoista siten, että asiakassuhde on sopimusperusteinen ja asiakkaalla tilaajana on harkintavaltaa.
- 42 Ks. aiemmin luvussa 2.1.1 selostetut työterveyshuoltoa koskevat velvoitteet.

Liite 1

Kansainvälisiä kilpailuneutraliteettiongelman ratkaisumalleja

Liitteessä tarkastellaan kansainvälistä kehitystä kilpailuneutraliteetin turvaamisessa. Yhteenvedona voidaan todeta, että julkisen ja yksityisen toimijan välinen kilpailuneutraliteetti on ollut kaikissa Pohjoisessa vilkkaan keskustelun aiheena. Merkittävä osa kilpailuviranomaisen työstä on liittynyt niin ikään kaikissa Pohjoismaissa kilpailuneutraliteettiongelmiin arviointiin. Ongelmat ovat liittyneet niin neutraliteettiongelmiin aiheuttavaan sääntelyyn kuin julkisten toimijoiden menettelytapoihin (viranomaistoimintojen ja liiketoiminnan välinen epäselvä rajapinta, julkisen tuen mahdollistama alihinnoittelu, ristiinsubventointi jne.).

Yleisesti ottaen kilpailuviranomaiset arvioivat, että kilpailunrajoituslain soveltamisala kattaa neutraliteettikysymykset siltä osin, kun arvioidaan elinkeinonharjoittajan kriteerin täyttymistä. Kun on epäilty kilpailua rajoittavaa neutraliteettiongelmaa, julkisyhteisön toiminnan on arvioitu pääsääntöisesti olevan kilpailunrajoituslain tarkoittamaa elinkeinotoimintaa. Kilpailunrajoituslain kieltonormien – jotka ovat Pohjoismaissa samansisältöiset – todettiin kuitenkin soveltuvan huonosti julkisen ja yksityisen välisten neutraliteettiongelmiin käsittelyyn. Sovellettavaksi tulee lähinnä määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto. Kilpailunedistämistoimien todettiin sen sijaan olevan toimintamuoto, johon kilpailuviranomaiset ovat pääsääntöisesti turvautuneet neutraliteettiongelmiin käsittelyssä.

Australia on ollut edelläkävijä kilpailuneutraliteettipolitiikan toteuttamisessa ja kilpailuneutraliteettikysymykset on huomioitu eksplisiittisesti kilpailulainsäädännössä jo toistakymmentä vuotta. Pohjoismaista poiketen kilpailuneutraliteettipolitiikan täytäntöönpanosta vastaa erityinen toimielin, AGCNCO. Tapauskäytäntöön liittyen AGCNCO:n kotisivuilla on julkaistu eräitä kilpailuneutraliteettia koskevista valituksista tehtyjä selvityksiä. Selvityksissä on lähinnä läpikäyty melko yleisellä tasolla selvityksen kohteena olevan tahon kilpailuneutraliteettiperiaatteiden implementointia. Selvityksissä päädytään usein siihen, että huomautettavaa ei ole tai vaihtoehtoisesti AGCNCO saattaa tuoda esille joitain korjausehdotuksia esimerkiksi kustannusten allokoinnin osalta.

Vastaavanlaisia kokemuksia on nykyisellään myös Suomesta: pääosassa Kilpailuviraston käsittelemistä tapauksista ei ole löytynyt näyttöä alihinnoittelusta tai määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä.

Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettiongelmiin ratkaisussa on usein esitetty ratkaisuksi ohjeistuksia ja suosituksia pakottavan sääntelyn sijaan. Ruotsin Konkurrensrådet:iin liittyvät kokemukset eivät anna mairittelevaa kuvaa mallin toimivuudesta ja esimerkiksi kyseisen toimielimen viimeisen toimintavuoden aikana annetuista suosituksista enemmän kuin kolme neljästä noudattamatta.

Kokemusten mukaan keskeiset tekijät (kolmeen kohtaan) - miltä pohjalta pitäisi lähteä ponnistamaan.

- Poliittinen tahto
- Selkeät toimintaa ohjaavat periaatteet ja ohjeistukset
- Valvovan viranomaisen toimivalta

Seuraavassa on esitetty yksityiskohtaisemmin muutamia kansainvälisiä kokemuksia. Seuraavaksi esitetään tiivistelmät kilpailuneutraliteettipolitiikan toteuttamisesta Australiassa ja Pohjoismaissa, jonka jälkeen käsitellään tarkemmin Australian tapausta johtuen kilpailuneutraliteettivoitteen keskeisestä roolista maan kilpailulainsäädännön kokonaisuudistuksessa 1990-luvulla.

MAATIIVISTELMÄT

Australia

Australiassa kilpailuneutraliteettipolitiikan tarkoituksena on edistää tehokasta kilpailua julkisten ja yksityisten yritysten välillä. Kilpailuneutraliteettipolitiikan keskeinen tarkoitus on se, että kilpailuilla markkinoilla toimivat julkisen vallan omistamat yritykset eivät nauti yksityisiin kilpailijoihin nähden sellaisista keinotekoisista kilpailueduista, jotka johtuvat puhtaasti julkisesta omistuksesta.

Nykykäytännön mukaan kilpailuneutraliteettiperiaatteita sovelletaan Australiassa lähtökohtaisesti kaikkeen liiketoimintaan, jota julkisessa omistuksessa olevat yritykset harjoittavat. Julkisessa omistuksessa olevien yksiköiden muu (ei-elinkeinonharjoittaja) toiminta ei kuulu kilpailuneutraliteettiperiaatteiden soveltamisalaan.

Valtiolla, osavaltioilla ja maakunnilla on kuitenkin tiettyä liikkumavaraa sen suhteen, kuinka kilpailuneutraliteetin periaatteet pannaan säännösten soveltamisalan piiriin kuuluvien toimijoiden osalta täytäntöön käytännössä. Kilpailuneutraliteettiperiaatteiden soveltamisen yleisenä ehtona on lisäksi se, että hyödyt ylittävät soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvat kustannukset. Australian kilpailunrajoituslaissa (Trade Practices Act 1974) ei ole varsinaisia kilpailuneutraliteettisääntönsä. Kilpailuneutraliteetin ja kilpailunrajoituslain valvonta ovat hallinnollisesti erilliset toiminnot.

Kilpailuneutraliteettipolitiikan täytäntöönpanoa valvovat Australian tuottavuuskomission yhteydessä toimiva autonominen yksikkö AGCNCO (The Australian Government Competitive Neutrality Complaints Office) sekä osavaltioiden ja territorioiden viranomaiset. AGCNCO:n keskeisin tehtävä on vastaanottaa ja tutkia kilpailuneutraliteettia koskevat valitukset. Lisäksi yksikkö neuvoo julkishallinnon yksiköitä kilpailuneutraliteettipolitiikan täytäntöönpanossa sekä julkaisee muun muassa ohjeistusta (pääoman tuoton laskeminen, kustannusten allokointi, jne.) kilpailuneutraliteettiin liittyvistä käytännöistä. AGCNCO:n toiminta ei kuitenkaan rajoita Kilpailu ja kuluttajakomission (ACCC) kilpailunrajoituslakiin perustuvaa toimivaltaa.

Ruotsi

Ruotsissa on kartoitettu kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia ja ratkaisuja selvityksessä, joka valmistui 1995 (Konkurrens i balans – åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. SOU 1995:105). Selvityksessä ehdotettiin mm. erityislainsäädäntöä koskien julkisen elinkeinotoiminnan aiheuttamia kilpailuvääristymiä. Tärkeimpänä kysymyksenä esiin nousi se, onko julkisen sektorin hinnoittelu tapahtunut liiketaloudellisin perustein kilpailuneutraalilla tavalla. Lausuntokierroksen ja jatkokeskustelujen pohjalta päädyttiin perustamaan neuvosto, jonka tehtävänä oli selvittää ja poistaa kilpailuun liittyviä konflikteja yksityisen ja julkisen välillä, ottaen kuitenkin huomioon näiden toimijoiden erilaiset perusedellytykset (Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, Konkurrensrådet). Tarkoituksena oli neuvottelujen ja yhteydenpidon avulla saada ristiriitatilanteen osapuolet löytämään yhteinen näkemys siitä, millaisia pelisääntöjä kilpailussa tulee noudattaa.

Vuodesta 1997 vuoteen 2003 kilpailuneutraliteettiongelmiin käsittelyfoorumina oli Konkurrensrådet. Siellä olivat edustettuina sekä julkisen että yksityisen sektorin edustajat. Toimielimellä oli useita tavoitteita: toimia keskustelufoorumina, asettaa suuntaviivoja julkiselle elinkeinotoiminnalle neutraliteettitavoitteiden toteuttamiseksi ja keskustella kilpailuneutraliteettiongelmiä aiheuttavien kanssa sekä pyrkiä poistamaan ongelmia. Neuvosto antoi suosituksia, joiden noudattamiseksi sillä ei ollut mahdollisuuksia langettaa sanktiota. Kilpailuviranomaisen (Konkurrensverket) tekemän seurantaselvityksen mukaan suosituksia ei noudatettu tyydyttävällä tavalla. Viimeisenä toimintavuotenaan 2002–2003 neuvosto antoi 14 suositusta, kymmenen kunnille, kolme valtion viranomaiselle ja yhden EU:n toimielimelle. Kolmessa tapauksessa suositusta noudatettiin.

Neuvostossa olivat edustettuina sekä yksityisen että julkisen sektorin edustajat. Puheenjohtaja oli riippumaton osapuolista ja tarvittaessa neuvoston työskentelyyn osallistui myös ulkopuolisia asiantuntijajäseniä. Useissa tapauksissa konfliktin osapuolet löysivätkin yhteisen näkemyksen siitä, miten pitäisi toimia. Tosiasiallisesti neuvoston suositukset eivät kuitenkaan juuri koskaan saaneet julkista toimijaa muuttamaan toimintatapojaan.

Neuvosto lopetettiin vuonna 2003, minkä jälkeen Kilpailuviraston tehtäviin on kuulunut seurata kilpailuneutraliteettiasioita. Kilpailuviraston raporttien perusteella 1990-luvulla esiin nostetut ongelmat ovat yhä ajankohtaisia.

Ruotsin elinkeinoministeriö lähetti kesäkuussa 2008 lausunnolle hallituksen esitysluonnoksen kilpailulain muuttamiseksi¹. Esitysluonnoksessa lähdetään siitä, että voimassa olevan lainsäädännön ulkopuolelle jää merkittäviä julkisen ja yksityisen välistä kilpailuneutraliteettia koskevia vääristymiä, joihin tulee voida puuttua yhtä tehokkaasti kuin esimerkiksi kartelleihin ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön.

1 Esitysluonnos perusteluineen: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/80/34/dc2097ee.pdf>

Ehdotuksen mukaan kilpailulakia täydennettäisiin siten, että Tukholman käräjä-oikeus voisi Konkurrenssverketin kanteesta kieltää sakon uhalla valtiota, kuntaa tai maakuntaa harjoittamasta taloudellista tai kaupallista toimintaa tai soveltamasta tällaisessa toiminnassa tiettyä menettelytapaa. Säädöksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että toiminta vääristäisi tai olisi omiaan vääristämään tehokasta kilpailua. Lakiehdotusta koskevassa lehdistötiedotteessa esimerkkeinä toimialoista mainitaan hotelli- ja ravintolatoiminta, erityisesti ongelman todetaan koskevan pienyrityksiä.

Kielto ei voi koskea toimintaa tai menettelyä, joka on perusteltua yleisen edun vuoksi. Tällä tarkoitetaan paitsi laissa määriteltyä julkisen sektorin toimintaa, myös muuta toimintaa, jolla tähdätään yleisen edun mukaisen päämäärän saavuttamiseen. Tämä edellyttää tapauskohtaista harkintaa, jossa punnitaan tavoitteen ja kilpailuvääristymän välistä suhdetta ja sitä, voidaanko tavoitteet saavuttaa toimimalla kilpailuneutraalimmalla tavalla. Julkiselle toimijalle asetettu kielto tai rajoitus ei niin ikään saa olla suhteellisuusperiaatteen vastainen. Kiellon noudattamista tehostettaisiin uhkasakolla. Takautuvasti menettelystä ei aiheutuisi sanktioita eikä lakiin ehdoteta eri säädöstä vahingonkorvausvelvollisuudesta.

Säädöksen ulkopuolelle jäisi sellainen julkinen toiminta, jota voidaan perustella yleisellä edulla, esimerkkinä vammaisten työllistäminen, pitkäaikaistyöttömien syrjäytymisen vähentäminen tai tietyt harvaanasuttuihin alueisiin liittyvät erityiskysymykset. Yleistä etua arvioitaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, rikkooko toiminta tai toimintatapa lakia, asetusta tai muuta sitovaa sääntelyä.

Mikäli virasto päättäisi olla nostamatta kannetta, sen voisi tehdä yritys, jonka toimintaan julkisen sektorin kilpailua vääristävä toiminta on vaikuttanut.

Tanska

Tanskan kilpailulakiin sisältyy kansallista valtioneuvostonvalvontaa koskeva normi (11 a §), joka vastaa EU:n perustamissopimuksen valtioneuvoston sääntelyä. Kilpailuviranomainen voi kieltää tai määrätä takaisinperittäväksi tuen, joka suoraan tai välillisesti vääristää kilpailua ja joka ei ole laillista julkisen sääntelyn nojalla. Tuesta vastuullinen viranomainen arvioi ensin, onko tuki lainmukainen, sen jälkeen Konkurrenssrådet arvioi, täyttyykö kilpailun vääristymiskriteeri.

Vuodesta 2003 alkaen kilpailuviranomaisella on ollut toimivalta arvioida kunnallisen vanhustenhoidon hinnoittelun lainmukaisuutta ns. valinnanvapausnormin (fritvalgsordningerne) kannalta. Vanhustenhoidossa vapaavalinta tarkoittaa sitä, että kansalaisilla on mahdollisuus valita julkisen ja yksityisen palveluntuottajan välillä. Jos kansalainen valitsee yksityisen palveluntuottajan, julkinen palveluiden järjestäjä maksaa yksityiselle palveluntuottajalle toisaalla lainsäädännössä määriteltyjen laskentaperusteiden mukaisen hinnan. Jos tämä hinta poikkeaa laskentaohjeiden mukaisesta hinnasta, kilpailuviranomainen voi puuttua asiaan. Kilpailuviranomainen voi toimenpiteiden avulla saada tutkia hinnoittelua ja tarvittaessa määrätä julkisen palveluiden järjestäjän maksamaan yksityiselle palveluntuottajalle säännösten mukaisen hinnan ja maksetun hinnan välisen erotuksen. Kilpailuviranomaisen

toimivalta vanhustenhuoltopalveluiden hinnoittelua koskevassa asiassa perustui vuoteen 2007 asti edellä mainittuun 11 a §:ään, viime vuonna kilpailulakiin lisättiin 11 b §, joka käsittelee erityisesti fritvalgsordning-järjestelyn valvontaa.

Kilpailuviranomainen on käsitellyt lukuisia tapauksia, jotka liittyvät vanhustenhuollon fritvalgs-järjestelmään. Lopputuloksena on usein ollut se, että kunnat ovat muuttaneet hinnoitteluaan ja maksaneet yksityisille toimijoille hyvitystä jälkeinpäin.

Kilpailuviranomainen arvioi, että kilpailuneutraliteetti julkisen ja yksityisen välillä on Tanskassa hyvä.

Grönlanti

Uusi kilpailulaki astui voimaan maaliskuussa 2008 ja siihen sisältyy säännöksiä, jotka antavat kilpailuviranomaiselle mahdollisuuden puuttua sellaiseen julkiseen elinkeinotoimintaan, joka ei noudata kilpailulain säädöksiä. Grönlannin kilpailulakiin sisällytettiin vastaava kansallista valtiontukivalvontaa tarkoittava säännös kuin Tanskan kilpailulakiinkin. Kilpailuviranomainen voi kieltää tai määrätä takaisinperittäväksi tuen, joka suoraan tai välillisesti vääristää kilpailua ja joka ei ole laillista julkisen sääntelyn nojalla.

Kilpailulain mukaan viranomaisilla, jotka sekä toimivat markkinoilla että sääntelevät sitä, on velvollisuus toimittaa kilpailuviranomaiselle tieto sääntelystä tai päätöksistä, jotka vaikuttavat kilpailuun. Tarkoituksena on varmistaa, että kilpailuviranomaisella on tieto ja mahdollisuus reagoida tilanteisiin, joissa säätelijällä on kaksoisrooli.

Grönlannin kilpailulain mukaan kunnilla on velvollisuus ilmoittaa kilpailuviranomaiselle (Konkurrencetilsynet) etukäteen elinkeinotoimintaan liittyvistä investoinneista. Tällä varmistetaan se, että investointi ei myöhemmässä vaiheessa muodostu sellaiseksi, johon Konkurrencenævnet puuttuisi arvioituaan tuen kilpailua vääristäväksi. Kilpailuviranomainen voi tarvittaessa antaa ennakkopäätöksen siitä, että investointi ei vääristä kilpailua.

Norja

Norjassa kilpailuviranomaisen (Konkurransetilsynet) kilpailuneutraliteettiin liittyvä valvonta on ollut lähinnä advocacy-tyyppistä – lausuntoja, aloitteita jne. Antitrustisäännösten soveltamisen on todettu olevan vaikeaa; määräävän markkina-aseman väärinkäytön – esimerkkinä saalistushinnoittelu – arvioiminen on erittäin työlästä, eikä tämän instrumentin käyttöä nähdä tarkoituksenmukaisena.

Kilpailuviranomainen tähdentää tarvetta kehittää ex ante -sääntelyä so. yhteisiä pelisääntöjä julkiselle toiminnalle, joka toimii kilpailullisessa ympäristössä. Näin on menetelty useissa eri toimialoissa koskevassa erityissääntelyssä, jossa on annettu normeja, jotka tähtäävät esimerkiksi ristiinsubventoinnin estoon (posti, viestintä, yliopistot, jätehuolto).

Islanti

Islannin ensimmäiseen, vuodelta 1993 peräisin olevaan kilpailulakiin sisältyi julkisen ja yksityisen kilpailuneutraliteetin lisäämiseen tähtäävä säännös (14 §). Sen mukaan

kilpailuviranomainen pystyy edellyttämään julkisen toimijan eriyttämistä toisaalta monopoliasemassa olevaan/ julkisesti tuettuun toimintaan ja toisaalta kilpailutilanteessa olevaan osaan. Eriyttämiskehotuksen perusteeksi kilpailuviranomaisen ei tarvitse osoittaa, että erityistä vahinkoa olisi jo syntynyt. Eriyttäminen on saattanut merkitä joko kirjanpidollista tai taloudellista eriyttämistä taikka hallinnollista eriyttämistä, mikäli julkisella toiminnalla on merkittävä vaikutus markkinoilla. Valtiovarainministeriö on sittemmin ohjeistanut valtion virastoja ja laitoksia eriyttämään toiminnot kilpailuviranomaisen päätöskäytännön mukaisesti.

Yli 40 % kilpailuviranomaisen ratkaisuksista on perustunut kilpailulain 14 §:ään. Viime aikoina näiden asioiden määrä on selvästi vähentynyt. Tämän säännöksen perusteella on ratkaistu mm. Reykjavikin hautausmaata koskeva tapaus. Hautausmaa sai julkista tukea hautausmaan ylläpitoon, samalla se toimi alueen suurimpana hautausurakoitsijana. Hautausurakoinnissa oli myös yksityistä tarjontaa. Hautausmaan ylläpitoa ja hautausurakointia ei ollut eriytetty kirjanpidollisesti tai muuten toisistaan, ja yksityinen hautausurakoitsija epäili julkisen tuen kanavoituvan hautausurakointiin. Kilpailuviranomainen määräsi erottamaan toisistaan taloudellisesti ja hallinnollisesti lakisääteisen hautausmaan ylläpidon ja hautausurakoinnin. Tapausta käsiteltiin ylimmässä oikeusasteessa, joka vahvisti kilpailuviranomaisen ratkaisun.

Vuonna 2000 kilpailulakiin lisättiin säännös (16 §), jonka mukaan kilpailuviranomainen voi puuttua julkisen yksikön toimintaan, jos sillä voidaan arvioida olevan vahingollisia vaikutuksia kilpailuun, eikä mikään erityislaki edellytä kyseisiä menettelytapoja.

AUSTRALIA: KILPAILUNEUTRALITEETTIPOLITIIKAN TOTEUTTAMINEN

Tausta

Australiassa katsottiin 1990-luvulla, että kilpailunrajoituslailla ei pystytä riittävästi puuttumaan julkisen sektorin mahdollisiin keinotekoisiiin kilpailuetuihin. Julkisen sektorin liiketoimintayksiköt olivat nauttineet useista julkisen omistuksen synnyttämisistä eduista, kuten verohelpotuksista, edullisesta rahoituksesta sekä sääntelyvapaudesta. Keinotekoiset kilpailuedut eivät edesauttaneet resurssien tehokasta allokaatiota, vaan lähinnä kasvattivat julkisia yksiköitä.

Tämän vuoksi nähtiin tarpeellisena, että kilpailuneutraliteetin toteutumista tulee valvoa erillisillä säännöksillä. Kilpailuneutraliteettiin liittyvät kysymykset tuotiin keskeisesti esille riippumattoman toimikunnan (Hilmer Rewiev) raportissa vuonna 1993.

Hilmerin toimikunnan raportin keskeiset ehdotukset olivat:

- kilpailunrajoituslain (Trade Practices Act 1974) laajentaminen siten, että se ulottuisi myös julkisen sektorin toimijoihin eli lain soveltamisala kattaisi kaike n Australiassa harjoitetun liiketoiminnan
- kolmansien tahojen pääsy kansallisesti merkittävään infrastruktuuriin tulee turvata

- kilpailuneutraliteetin käyttöön ottaminen – julkisen sektorin ei tule nauttia keino-tekaisista kilpailueduista
- julkisten monopolien uudelleenorganisointi kilpailun lisäämiseksi; kilpailua rajoittavien lakien arviointi
- ”hintavalvonnan” laajentaminen julkisen sektorin niihin osiin, joihin kilpailupolitiikan uudistukset eivät aikaansaa riittäviä tuloksia

Hilmerin komitean ehdotukset johtivat Australian kansallisen kilpailupolitiikan uudistamiseen vuonna 1995. Kilpailupolitiikan uudistamista koskeva laki muutti kilpailusäännöstöä muun muassa siten, että se soveltui myös valtion, aluehallinnon sekä paikallishallinnon harjoittamaan liiketoimintaan. Kilpailun periaatteita kuvaavan sopimuksen (CPA) mukaan jokainen osavaltio ja territorio on velvollinen ottamaan käytäntöön ja soveltamaan kilpailuneutraliteettipolitiikkaa ja -periaatteita oman paikallishallintonsa osalta.

Yleiset periaatteet

Australiassa kilpailuneutraliteettipolitiikan tarkoituksena on edistää tehokasta kilpailua julkisten ja yksityisten yritysten välillä. Kilpailuneutraliteettipolitiikan keskeinen tarkoitus on se, että kilpailuilla markkinoilla toimivat julkisen vallan omistamat yritykset eivät nauti yksityisiin kilpailijoihin nähden sellaisista keino-tekaisista kilpailueduista, jotka johtuvat puhtaasti julkisesta omistuksesta.

Kilpailuneutraliteettipolitiikkaa koskevassa esityksessä on mainittu useita kriteereitä, joiden perusteella tietyn julkisen hallinnon toiminnon liiketoimintakriteereitä arvioidaan. Keskeisimpinä kriteereinä mainitaan:

- toiminnon suoritteista peritään maksu
- toimijalla tulee olla aktuaalisia tai potentiaalisia kilpailijoita ja
- toimijan johdolla tulee olla itsenäinen päätäntävalta tuotannon tai tarjonnan sekä palveluiden hinnoittelun suhteen

Kilpailuneutraliteettipolitiikan täytäntöönpanoon liittyvät Australian hallituksen keskeisimmät asiakirjat ovat kilpailuneutraliteettipolitiikkaa koskeva esitys vuodelta 1996 (Commonwealth Competitive Neutrality Policy Statement) ja yritysjohdolle suunnatut kilpailuneutraliteetin suuntaviivat (Competitive Neutrality Guidelines for Managers 2004). Asiakirjoissa kuvatut keskeiset kilpailuneutraliteetin toteutumisen edellytykset ovat:

- kustannusvastaava hinnoittelu
- neutraali verotuskäytäntö (ei julkisen sektorin verohelpotuksia)
- markkinaehtoinen vieras pääoma
- normaalit voitot
- ”toimijaneutraali” erityislainsäädäntö

Myös julkinen tuki kuuluu kilpailuneutraliteettiperiaatteiden piiriin.

Useat Australian valtion liiketoiminnot kuuluvat automaattisesti kilpailuneutraliteettiperiaatteiden soveltamisen piiriin. Kyseisiä liiketoimintoja ovat:

- kaikki valtion liikeyritykset (kuten Australian Posti)tytäryrityksineen

- eri budjettisektoreiden liiketoimintayksiköt
 - kaikki Australian valtion yksiköt, jotka osallistuvat urakkakilpailuihin
- Muiden Australian valtion liiketoimintojen osalta sovelletaan periaatetta, jonka mukaan kilpailuneutraliteettiperiaatteiden soveltamisen hyötyjen tulee ylittää soveltamisesta aiheutuvat kustannukset. Hyötyjen oletetaan kuitenkin yleisesti ylittävän soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvat kustannukset. Valtio voi liittää tiettyjä toimintoja periaatteiden soveltamisalan piiriin oman evaluointinsa perusteella.

KILPAILUNEUTRALITEETTIPOLITIIKAN TAVOITTEET JA KEINOT NIIDEN SAAVUTTAMISEKSI

Kilpailuneutraliteetin suuntaviivat on koottu kilpailun periaatteet käsittävään sopimukseen (*Competition Principles Agreement, CPA*). Sopimuksessa on muun ohella kuvattu periaatteet hintavalvonnan, julkisten monopolien rakenteellisen uudistuksen sekä kilpailun vastaisen lainsäädännön arvioinnin ja sääntelyn osalta. CPA edellyttää myös, että liittovaltio ja osavaltiot ovat organisoineet toiminnot, jotka tutkivat ja raportoivat mahdolliset epäilyt siitä, että kilpailuneutraliteettiperiaatteita ei olisi pantu täytäntöön.

Kilpailuneutraliteetin periaatteet (*Competitive Neutrality Policy and Principles*) on lueteltu sopimuksen kohdassa kolme. Seuraavassa lyhennettyinä ja suomennettuina sopimuksen 3 kohdan keskeisimmät kohdat:

3.(1) Kilpailuneutraliteettipolitiikan tarkoituksena on estää julkisessa omistuksessa olevien yritysten toiminnasta aiheutuvien resurssiallokaation vääristymät: Julkiset omistuksessa olevien, liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden ei tule nauttia puhtaasti julkisesta omistuksesta johtuvista keinotekoisista kilpailueduista.

(2) Kukin sopimusosapuoli voi päättää vapaasti tavasta, jolla kilpailuneutraliteettisäännöt implementoidaan

(3) Markkinaosapuoli voi pyytää Kansalliselta Kilpailuneuvostolta (National Competition Council) apua kilpailuneutraliteettisääntöjen implementoinnissa. Neuvosto voi tarjota apua Neuvoston työohjelman puitteissa.

(4) Liittyen kohtaan (6), merkittävien julkisen hallinnon liikeyritysten osalta...

a) osapuolet ottavat mahdollisuuksien mukaan käyttöön yhtiömallin (corporisation model)...

b) valtion liiketoimintoihin määritetään

(i) täydellinen yhteisön, osavaltion tai maakunnan verotusjärjestelmä

(ii) kilpailuneutraali (velka)rahoitusmalli

(iii) yksityissektoria vastaava sääntely- ja toimilupajärjestelmä

(5) Liittyen kohtaan (6), kun yksikkö ottaa vastuulleen merkittäviä liiketoimintoja osana laajempia toimintoja, osapuolten tulee kyseisten liiketoimintojen osalta

a) mahdollisuuksien mukaan implementoida kohdassa (4) kuvatut periaatteet tai

b) varmistaa, että tavaroista ja palveluista veloitetuissa hinnoissa huomioidaan mahdollisuuksien mukaan kappaleessa 4(b) mainitut seikat sekä kustannusten kattaminen (full cost attribution)

(6) Alakohtien (4) ja (5) kilpailuneutraliteettiperiaatteet tulee toteuttaa vain siinä laajuudessa kuin täytäntöönpanosta saatavat hyödyt ylittävät kustannukset

(7) Alakohdan (4)(b)(iii) ei voida tulkita edellyttävän julkiseen sektoriin kohdistuvan sääntelyn purkamista, jos sääntelyn katsotaan olevan tarkoituksenmukaista

(8) Jokainen sopimusosapuoli julkaisee kilpailuneutraliteettipolitiikkaa koskevan julkilausuman

(9) Osavaltiosta tai maakunnan liittyessä sopimuksen osapuoleksi vuoden 1995 jälkeen, osapuoli julkaisee kilpailuneutraliteettipolitiikkaa koskevan julkilausuman kuuden kuukauden kuluessa liittymisestään

(10) Kukin osapuoli julkaisee vuosittaisen raportin kohdissa 1, 4 ja 5 kuvattujen periaatteiden täytäntöönpanosta

Sopimuksen kohdassa seitsemän kuvataan periaatteiden soveltamista paikallishallintoon (local government). Paikallishallinnon uudistuksen on katsottu olevan tärkeä osa kansallista kilpailupolitiikkaa.

7.(1) Sopimuksen periaatteita sovelletaan myös paikallishallintoon, vaikka paikallishallinnot eivät ole sopimuksen osapuolia. Jokainen sopimuksen osavaltio- ja territorio-osapuoli on velvollinen soveltamaan periaatteita paikallishallintoon.

(2) ja (3) Osavaltiot ja territoriot julkaisevat kilpailuneutraliteettiperiaatteiden implementointia kuvaavan toimenpideohjelman...

POLITIIKAN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA VALVONTA

Uudistuksen yhteydessä perustettiin lisäksi Kilpailu- ja kuluttajakomissio (ACCC) sekä Kansallinen kilpailuneuvosto (NCC). ACCC luotiin yhdistämällä aikaisempi kauppakomissio (Trade Practices Commission) ja hintavalvontaviranomainen (Prices Surveillance Authority). ACCC:n keskeinen tehtäväksi tuli kilpailunrajoituslain täytäntöönpano. NCC:stä muodostettiin puolestaan Australian liittovaltion ja osavaltioiden hallitusten riippumaton kilpailupolitiikan kysymyksissä neuvoa antava toimelin. NCC antaa muun muassa suosituksia mahdollisista kilpailuneutraliteettiin liittyvistä seuraamusmaksuista.

Kilpailuneutraliteettipolitiikan täytäntöönpanoa valvovat AGCNCO (The Australian Government Competitive Neutrality Complaints Office) sekä osavaltioiden ja territorioiden viranomaiset. AGCNCO on Australian tuottavuuskomission yhteydessä toimiva autonominen yksikkö.

AGCNCO:n keskeisin tehtävä on vastaanottaa ja tutkia kilpailuneutraliteettia koskevat valitukset. Lisäksi yksikkö neuvoa julkishallinnon yksiköitä kilpailuneutraliteettipolitiikan täytäntöönpanossa sekä julkaisee muun muassa ohjeistusta (pääoman tuoton laskeminen, kustannusten allokointi, jne.) kilpailuneutraliteettiin liittyvistä käytännöistä. AGCNCO:n toiminta ei kuitenkaan rajoita Kilpailu ja kuluttajakomission (ACCC) kilpailunrajoituslakiin perustuvaa toimivaltaa.

AGCNCO:hon voi tehdä valituksen kuka tahansa yksityishenkilö, organisaatio tai julkisen hallinnon toimija. AGCNCO voi aloittaa viralliset tutkimukset, mikäli sovitelu ei ratkaise valitusta. AGCNCO voi tutkimustensa perusteella esittää selvityksen

kohteena olleelle taholle korjaustoimia tai viedä asian eteenpäin valtiovarainministeriölle (Treasurer) julkista selvitystä varten.

AGCNCO:n kotisivuilla on julkaistu eräitä kilpailuneutraliteettia koskevista valituksista tehtyjä selvityksiä. Selvityksissä on lähinnä läpikäyty melko yleisellä tasolla selvityksen kohteena olevan tahon kilpailuneutraliteettiperiaatteiden implementointia. Selvityksissä päädytään usein siihen, että huomautettavaa ei ole tai vaihtoehtoisesti AGCNCO saattaa tuoda esille joitain korjausehdotuksia esimerkiksi kustannusten allokoinnin osalta.

Liite 2

Kuntien liikelaitokset toimialoittain vuosina 1997–2007

Vuonna 1997 yhteensä 70 liikelaitosta (11 toimialaa) 39 kunnalla

Vuonna 2000 yhteensä 84 liikelaitosta (11 toimialaa) 46 kunnalla

Vuonna 2004 yhteensä 133 liikelaitosta (17 toimialaa) 64 kunnalla

Vuonna 2005 yhteensä 140 liikelaitosta (18 toimialaa) 65 kunnalla

Vuonna 2006 yhteensä 147 liikelaitosta (20 toimialaa) 68 kunnalla

Vuonna 2007 yhteensä 155 liikelaitosta (23 toimialaa) 68 kunnalla

Toimiala	Luku- määrä 1997	Luku- määrä 2000	Luku- määrä 2004	Luku- määrä 2005	Luku- määrä 2006	Luku- määrä 2007
110 Yleishallinto			1	2	2	2
252 Perusterveydenhuolto pl. hammahuolto)			3	4	7	12
270 Ympäristöterveydenhuolto				1	1	1
290 Muu sosiaali- ja terveystoimi						1
315 Ammatilliset oppilaitokset	5	4	5	4	4	4
320 Ammattikorkeakoulut			2	2	2	2
327 Muu vapaa sivistystyö					1	1
355 Liikunta ja ulkoilu			1	1	1	1
360 Nuorisotoimi					1	1
390 Muu kulttuuritoiminta						1
470 Puistot ja yleiset alueet						1
480 Palo- ja pelastustoimi			9	9	10	10
535 Toimitila- ja vuokrauspalvelut	2	7	11	12	13	12
545 Sisäiset palvelut	1	2	7	8	9	11
555 Elinkeinoelämän edistäminen	1	1	2	2	2	2
610 Vesihuolto	23	28	51	54	54	52
620 Energiahuolto	16	13	12	12	12	12
625 Jätehuolto	4	5	5	5	4	4
630 Joukkoliikenne	3	3	3	3	3	3
640 Satama	9	10	10	10	10	10
669 Muu liikeluonteinen toiminta	5	4	2	3	3	3
690 Muu toiminta			1	1	1	1
750 Taseyksikkönä käsitellyt rahastot	1	7	8	7	7	8
Yhteensä	70	84	133	140	147	155

Lähde Tilastokeskus

Kuntien liikelaitosten liikevaihto vuosina 1997-2007, milj. €

Toimiala	Liike- vaihto 1997 milj. €	Liike- vaihto 2000 milj. €	Liike- vaihto 2004 milj. €	Liike- vaihto 2005 milj. €	Liike- vaihto 2006 milj. €	Liike- vaihto 2007 milj. €
110 Yleishallinto			0,6	1,8	1,7	1,6
252 Perusterveydenhuolto (pl. hammashuolto)			13,4	17,7	24,7	41,4
270 Ympäristöterveydenhuolto				3,0	3,0	3,0
290 Muu sosiaali- ja terveystoimi						63,4
315 Ammatilliset oppilaitokset	26,5	19,6	47,2	26,3	29,1	32,6
320 Ammattikorkeakoulut			31,8	32,9	12,2	1,9
327 Muu vapaa sivistystyö					0,4	0,5
355 Liikunta ja ulkoilu			0,3	0,2	0,2	0,3
360 Nuorisotoimi					0,8	0,8
390 Muu kulttuuritoiminta						0,8
470 Puistot ja yleiset alueet						0,0
480 Palo- ja pelastustoimi			148,8	154,1	185,8	192,3
535 Toimitila- ja vuokrauspalvelut	24,9	114,6	342,6	469,7	492,0	407,8
545 Sisäiset palvelut	3,8	17,3	128,8	131,4	137,8	248,0
555 Elinkeinoelämän edistäminen	0,0	1,2	2,5	2,8	2,6	2,5
610 Vesihuolto	260,8	287,7	408,4	427,6	433,5	440,6
620 Energiahuolto	713,5	743,6	995,7	973,0	1 128,6	1 031,7
625 Jätehuolto	11,1	16,6	16,9	18,8	16,5	17,6
630 Joukkoliikenne	107,2	118,0	147,1	130,8	138,2	145,0
640 Satama	120,3	132,3	146,7	149,5	161,6	173,1
669 Muu liikeluonteinen toiminta	35,4	65,9	5,7	6,6	8,0	16,5
690 Muu toiminta			45,6	48,5	48,5	52,4
750 Taseyksikkönä käsitellyt rahastot	12,5	12,9	15,5	15,8	16,0	16,4
Yhteensä	1 316,0	1 529,7	2 497,4	2 610,5	2 841,2	2 890,2

Lähde: Tilastokeskus

Kunnat, joilla liikelaitoksia 31.12.2007

Kunta	Liike laitosten määrä	Kunta	Liikelaitosten määrä
Oulu	11	Anjalankoski	1
Tampere	8	Haukipudas	1
Helsinki	7	Hyvinkää	1
Turku	7	Ii	1
Joensuu	6	Iisalmi	1
Espoo	5	Jalasjärvi	1
Jyväskylä	5	Janakkala	1
Kuopio	5	Joroinen	1
Inari	4	Joutseno	1
Vaasa	4	Järvenpää	1
Vantaa	4	Kangasala	1
Forssa	3	Kannonkoski	1
Kajaani	3	Karjaa	1
Kiiminki	3	Kemi	1
Kokkola	3	Kitee	1
Mikkeli	3	Korsnäs	1
Nurmijärvi	3	Kouvola	1
Pietarsaari	3	Kristiinankaupunki	1
Rauma	3	Kruunupyö	1
Uusikaupunki	3	Lapinlahti	1
Hanko	2	Liekksa	1
Hollola	2	Lieto	1
Keitele	2	Loimaa	1
Keuruu	2	Mäntsälä	1
Kotka	2	Mänttä	1
Kurikka	2	Nastola	1
Kuusankoski	2	Oulainen	1
Oulunsalo	2	Paimio	1
Rovaniemi	2	Pieksämäki	1
Seinäjoki	2	Porvoo	1
Tammisaari	2	Riihimäki	1
Uusikaarlepyy	2	Vihti	1
Vaala	2	Virrat	1
Vammala	2	Ylöjärvi	1
		Yhteensä	155

Lähde: Tilastokeskus

Liite 3

Yli 40 000 asukkaan kaupunkien kunnalliset liikelaitokset toimialoittain

(21 kyselyyn vastannutta kaupunkia)

Toimiala	Liike- laitosten lkm	Henkilöstö	Liikevaihto 2008 tai arvio 2009 milj. €	Liikevaihdosta muille kuin kuntaan tai omistaja- kuntiin suuntautuvasta toiminnasta osuus liikevaihdosta, %
Ateria- ja ruokapalvelut:				
- Yhteensä	7	4 231	220	5
- Keskiarvo (aritmeettinen)		604	31	4
- Minimi		173	10	0
- Maksimi		2 300	106	7
Energian toimiala:				
- Yhteensä	5	1 618	928	93
- Keskiarvo (aritmeettinen)		324	186	94
- Minimi		7	10	92
- Maksimi		1 260	688	98
Satama:				
- Yhteensä	6	541	158	100
- Keskiarvo (aritmeettinen)		90	26	100
- Minimi		25	3	100
- Maksimi		270	94	100
Vesihuollon toimiala:				
- Yhteensä	16	1 216	337	82
- Keskiarvo (aritmeettinen)		76	21	67
- Minimi		13	5	0
- Maksimi		324	100	98
Työterveyshuollon toimiala:				
- Yhteensä	13	959	111	27
- Keskiarvo (aritmeettinen)		74	9	37
- Minimi		25	2	0
- Maksimi		465	40	80
Tilakeskukset:				
- Yhteensä	7	245	467	4
- Keskiarvo (aritmeettinen)		41	67	5
- Minimi		10	17	0
- Maksimi		125	149	10

Talous- ja hallintopalvelut yms.:				
- Yhteensä	5	819	58	6
- Keskiarvo (aritmeettinen)		164	12	6
- Minimi		23	3	0
- Maksimi		386	25	19
Kunnallistekniikan ylläpito ja rakentaminen:				
- Yhteensä	7	1 367	216	10
- Keskiarvo (aritmeettinen)		195	31	6
- Minimi		16	6	0
- Maksimi		536	55	31
Ammattikorkea- ja ammatillinen koulutus:				
- Yhteensä	3	1 143	81	18
- Keskiarvo (aritmeettinen)		381	27	13
- Minimi		223	13	2
- Maksimi		500	35	23
Palo- ja pelastustoimi:				
- Yhteensä	7	2 618	147	4
- Keskiarvo (aritmeettinen)		374	21	4
- Minimi		150	14	0
- Maksimi		640	30	10
Muut toimialat (mm. joukko- liikenne, jätehuolto ja poltto yms.):				
- Yhteensä	10	1 435	283	47
- Keskiarvo (aritmeettinen)		144	28	56
- Minimi		5	1	0
- Maksimi		1 138	225	100
Toimialat yhteensä:				
- Yhteensä	86	16 192	3 006	49
- Keskiarvo (aritmeettinen)		190	35	38
- Minimi		5	1	0
- Maksimi		2 300	688	100

Liite 4

Kunnan palvelujen organisaatiomuotojen välinen vertailu 22.1.2009

Virastomallin, tulosyksikön, liikelaitoksen ja yhtiön erot

	virastomalli	nettoyksikkö	liikelaitos	yhtiö
Organisaatiomuoto	julkisoikeud.	julkisoikeud.	julkisoikeud.	yksityisoikeud.
Omistaja	kunta	kunta	kunta	kunta
Tavoitteenasettelu	taloussuunn. kunnan ta.	taloussuunn. kunnan ta.	valtuusto	osakkeidensa mukaan yhtiökokous
Päämäärä	yhteiskunnall..	yhteiskunnall.	yhteiskunn. liiketaloudell.	liiketaloudell. yhteiskunn.
Budjetointi	tulot ja menot kunnan ta:ssa	tulot ja menot kunnan ta:ssa nettobudjetti	oma talousarvio osa kunnan kp:a nettobudjetti	oma talousarvio
Hallinto	KV, KH, LTK	KV, KH, LTK	KV, KH, Johtokunta	yhtiökokous, hallitus, tj
Rahoitus	verorahoitus (tulorahoitus)	verorahoitus (tulorahoitus)	maksurahoitus lainarahoitus	maksurahoitus lainarahoitus
Maksurahoitus	sisäinen ja ulkoinen	sisäinen ja ulkoinen	ulkoinen (ja sisäinen)	ulkoinen
Pääomarahoitus	kunta	kunta	rahoitusmarkkinat peruspo:n korotus	rahoitusmarkkinat osakepo:n korotus
Verovelvollisuus	voi olla alv	voi olla alv	voi olla alv	tulo/pääomavero-, alv-, kiinteistöverovelv.
Tulostavoite	kunta päättää alijäämäinen	kunta päättää alijäämäinen katetavoitteita	kunta päättää alijäämäinen	yhtiökokous, hallitus yleensä voitollinen
Tuloutus	alijäämä katetaan verorahoilla	mahd. alijäämä katetaan verovaroin	tulouttaa kunnalle tuottovaateen	osakkeenomistajille
Omaisuus	kunnan	kunnan	määritteliään oma, jota hallinnoi	omistaa

	virastomalli	tulosyksikkö	liikelaitos	yhtiö
Tilinpäätös	kunnan tp:ssä	kunnan tp:ssä	laatii oman talous kunnan tp:ssä	laatii oman; konsernita- seessa omistussuuden muk.
Henkilöstön asema	kunnalliset TES + VES yleissopimus/ yt-sopimus	kunnalliset TES + VES yleissopimus/ yt-sopimus	kunnalliset TIES + VES yleissopimus/ yt-sopimus	yksityinen TIES, TES, yt-laki
Eläketurva	KuEL	KuEL	KuEL	TyEL tai KuEL KuEL suositeltava
Muutoksenhakuoikeus	on	on	on	ei
Investoinnit	kunnan ta:ssa	kunnan ta:ssa	oma inv.ohjelma; suuret mahd. kunnan ta:ssa	oma inv.ohjelma
Riskit	ei	ei	ei	konkurssimahd.
*Julkisuus	julkisuusperiaate valitusoikeus ja	julkisuusperiaate – valitusoikeus ja	julkisuusperiaate valitusoikeus	osakkaiden oikeus saada tieto; kunnalla osakkaana
Kunnan suora hankinta	mahdollinen	mahdollinen	mahdollinen	mahdollinen jos in-house edellytykset täyttyvät
Suhde markkinoihin	ei yleensä markkinoilla	ei yleensä markkinoilla	mahdollinen tietyissä rajoissa	soveltuu markkinoille
Toiminnan mittaaminen	ei mitattavissa	osit. mitattavissa	mitattavissa	mitattavissa

*Osakeyhtiölaki jakaa yhtiöt julkisiin ja yksityisiin, joista julkisilla on laajempi julkisuusvastuu

Tekijät Författare Authors Arbetsgruppen för utredning av frågan om konkurrensneutralitet inom offentlig näringsverksamhet Ordförande: Elise Pekkala Sekreterare: Sami Hartikainen	Julkaisu-aika Publiceringstid Date April 2009 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 25.10.2007	
Julkaisun nimi Titel Title Konkurrensneutralitet inom offentlig näringsverksamhet		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>Handels- och industriministeriet tillsatte den 25 oktober 2007 en arbetsgrupp med uppgift att utreda eventuella konkurrensneutralitetsproblem i anslutning till den näringsverksamhet som den offentliga sektorn bedriver samt att ge rekommendationer om strategiska riktlinjer eller ändring av bestämmelser.</p> <p>I regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering konstateras att regeringen säkerställer genom konkurrenspolitiska åtgärder att förutsättningarna för den privata och offentliga serviceproduktionen är jämlika. I takt med att samhället utvecklas möts den offentliga näringsverksamheten och den privata näringsverksamheten allt oftare på samma marknader. På grund av de olikartade förutsättningarna och utgångspunkterna för att bedriva verksamhet uppstår det ofrånkomligen problem kring konkurrensneutralitet och marknadens funktionalitet.</p> <p>Med konkurrensneutralitet avses säkerställande av lika verksamhetsbetingelser för varje aktör på marknaden. De utgör grunden för en fungerande konkurrens vars uppgift är att rikta de ekonomiska resurserna så att de kan utnyttjas på det mest effektiva sättet. Bristen på konkurrensneutralitet, dvs. snedvridning av konkurrensen, begränsar realiseringen av nämnda effektivitetsfördelar och utgör således ett betydande hinder för marknadsinträde.</p> <p>Konkurrensneutralitetsproblemen är inte något nytt fenomen som endast gäller Finland. Arbetsgruppen har samlat information om tidigare utredningar och situationen i andra länder, närmast i de nordiska länderna, samt hört talrika företrädare för olika intressentgrupper. Arbetsgruppen anser att det viktigaste strukturella problem som hänför sig till lagstiftningen gäller bestämmelserna om statliga och kommunala affärsverk. Enligt arbetsgruppens syn lämpar sig den nuvarande affärsverksmodellen inte för idkande av näringsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad. I stället för att ändra affärsverksmodellen skulle ett mer förnuftigt alternativ vara att använda sedvanliga privaträttsliga sammanslutningsformer i sådana fall där det inte är fråga om intern verksamhet inom den offentliga sektorn eller endast slumpmässig försäljning.</p> <p>För att man skulle kunna skapa klarhet i konkurrenssituationen krävs ändring av lagstiftningen, t.ex. kommunallagen och lagstiftningen om statliga affärsverk, där revideringsarbetet redan pågår. Förbättrad ekonomisk rapportering om och ökad genomsynlighet i den offentliga sektorns verksamhet som sker på företagsekonomiska grunder spelar också en viktig roll i lokaliseringen och förebyggandet av konkurrensneutralitetsproblem.</p> <p>Kontakt person vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor/Sami Hartikainen, tfn 010 606 3627</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words näringslivet, konkurrens, konkurrensfördel, konkurrenskraft, affärsverksamhet, affärsverksamhetsmodeller, företagsverksamhet		
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-188-4	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 88	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish	Hinta Pris Price 13 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Tekijät Författare Authors Working Group Examining Competition Neutrality in Public Sector Business Activity Chairperson: Elise Pekkala Secretary: Sami Hartikainen	Julkaisuaika Publiceringstid Date April 2009	
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 25 October 2007	
Julkaisun nimi Titel Title Competition neutrality in public sector business activity		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>On 25 October 2007, the Ministry of Trade and Industry appointed a working group tasked with examining competition neutrality problems potentially related to public sector business activity, and proposing recommendations for policy definitions or amendments to statutes.</p> <p>The Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's second Cabinet states that the Government will ensure equal conditions for private and public service production through competition policy. Due to societal development, public and private business meet in the same market more often. Differences in the conditions and baselines for engaging in business activity inevitably result in problems in terms of competition neutrality and the functionality of the markets.</p> <p>Competition neutrality refers to ensuring equal operating conditions for all operators in the market. These conditions form the basis for well-functioning competition, the task of which is to direct financial resources for the most efficient purposes. Deficiencies in competition neutrality, i.e. distortions of competition, restrict the realisation of these efficiency benefits, thus forming a significant obstacle to entering the market.</p> <p>Competition neutrality problems are not a new phenomenon or one affecting Finland only. The working group has collected information from previous reports and the situation elsewhere, primarily in the Nordic countries, and conducted extensive consultations with the representatives of various interest groups. In the working group's view, the key structural problem resulting from legislation involves the regulation of state and municipal enterprise models. The working group does not find the current enterprise model suitable for engaging in business operations in a competitive market. When the operations in question are not ones internal to the public sector, or an occasional case of outsourcing only, the use of ordinary private law corporation models would be more sensible than a reform of the enterprise model.</p> <p>Clarification of the competitive situation requires amendments to legislation, for instance the municipality act and legislation concerning state-owned corporations, which is already under revision. As concerns locating and preventing problems related to competition neutrality, improvements in the financial reporting of public sector operations based on economic principles, and the enhancement of transparency, will prove vital.</p> <p>Contact person at the Ministry of Employment and the Economy: Labour and trade department/Sami Hartikainen, tel. +358 10 606 3627</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words trade and industry, competition, competitive advantage, competitiveness, business activity, business models		
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-188-4	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 88	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish	Hinta Pris Price 17 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraaliteetti

Julkisen ja yksityisen sektorin harjoittama elinkeinotoiminta kilpailevat yhä enenevässä määrin samoilla markkinoilla. Toiminnan harjoittamisen edellytysten ja lähtökohtien erilaisuudesta on syntynyt ongelmia kilpailuneutraaliteettiin ja markkinoiden toimivuuteen liittyen niin Suomessa kuin muualla maailmassa. Ongelma on tiedostettu myös hallitusohjelmassa, jossa todetaan, että hallitus varmistaa kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset.

Kilpailuneutraaliteetilla tarkoitetaan tasapuolisten toimintaedellytysten takaamista markkinoiden jokaiselle toimijalle. Se muodostaa pohjan toimivalle kilpailulle, jonka tehtävänä on kohdistaa talouden resurssit tehokkaimpaan käyttötaroitukseen. Kilpailuneutraaliteettiin liittyvät verotuksen neutraalisuus, yritysten rahoituksen hinta ja saatavuus, hinnoitteluperusteet ja kustannuslaskennan puutteet sekä omistajaohjaukseen ja elinkeinopolitiikkaan liittyvät linjaukset ja tavoitteet.

Työryhmän mietintöön on kerätty havaintoja aiemmista ja muualla tehdyistä kilpailuneutraaliteettiselvityksistä. Yksi luku on kokonaan omistettu eri etujärjestöjen kannanotoille, joiden tarkoituksena on kuvata käytännössä ongelmallisiksi koettuja asioita. Suurin osa havaituista ongelmista liittyy elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liikelaitosmuodossa. Työryhmä katsookin, että nykymuotoinen liikelaitosmalli ei sovellu elinkeinotoiminnan harjoittamiseen kilpailluilla markkinoilla. Työryhmän näkemyksen mukaan selkeintä olisi käyttää tavanomaisia yksityisoikeudellisia yhteisömuotoja silloin, kun kyse ei ole julkisen sektorin sisäisestä toiminnasta tai vain satunnaisesta ulosmyynnistä. Lisäksi kustannuslaskennan kehittäminen on keskeistä hinnoitteluperusteiden läpinäkyvyyden varmistamiseksi erityisesti silloin, kun sama yksikkö harjoittaa viranomaistoiminnan ohella markkinaehtoista toimintaa.

Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 Edita
Vaihde 020 450 00

Edita asiakaspalvelu
Puhelin 020 450 05
Faksi 020 450 2380

Edita-kirjakauppa Helsingissä
Kustantajien Kirjahuoma
Sanomatalo, Elielinaukio 1
Puhelin 020 450 2566

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-227-188-4

Verkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-189-1

