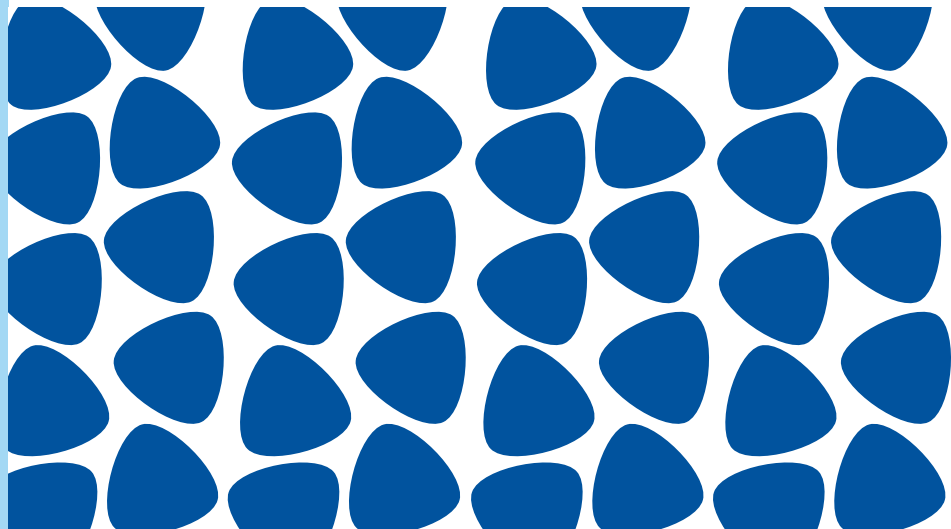


Markkinat auki

Reilua kilpailua ja
yhteistyötä julkisiin
palveluihin



00 : 00 : 05 **Johdanto**

00 : 00 : 07 **EK tukee tervettä kilpailua**

1.1 EK:n kilpailupoliittiset linjaukset

1.2 Miksi puolustamme kilpailua

1.3 Kunnat ja tulevat maakunnat avainroolissa kilpailun mahdollistajina

00 : 00 : 12 **Julkinen elinkeinotoiminta kasvussa**

2.1 Julkinen sektori markkinoilla

2.2 Kunnat kilpailemassa yritysten kanssa

00 : 00 : 14 **Toimenpidesuosituksset kilpailun edistämiseksi**

3.1 Kilpailuneutraliteettisääntelyn rikkojaa sakotettava

3.2 Lainsäädännön kohdeltava samalla tavalla yksityistä ja julkista

3.3. Kuntien keskityttävä ydintehtäviinsä

3.4 Kuntalaisten veroeuroja ei saa lapioida naapurikuntaan

3.5 Verovarot käytettävä järkevästi julkisissa hankinnoissa

3.6 Julkinen data helpommin hyötykäyttöön

3.7 Yksityistenkään ei pidä kärsiä piilevästä arvonlisäverosta

3.8 Kuntien kaavoitusta sujuvoitettava

3.9 Kevan monopoliin puututtava

EK kysyi loppuvuodesta 2017 jäsenyrityksiltään, millaiseksi kilpailuolosuhteet koetaan eri toimialoilla. Pk-sektorin työnantajayrittäjille suunnatun kyselyn tulokset olivat hälyttävää luettavaa.

Lähes 40 % vastaajista koki, että kilpailu toimii huonosti tai ei lainkaan. Kilpailun esteistä raportoineista lähes puolet ilmoitti syyksi sen, ettei yritys pysty tasapäisesti kilpailemaan julkisen sektorin omistaman yksikön kanssa. Vastauksissa korostui myös asetelma, jossa lainsäädäntö antaa julkisen sektorin kilpailijalle yksinoikeuden tiettyyn toimintaan tai jonkin muun kilpailuedun.

EK esitti selvityksessään vuonna 2016 lukuisia käytännön esimerkkejä sellaisesta haitallisesta sääntelystä, joka perusteettomasti asettaa yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan eriarvoiseen asemaan. Selvityksessä toivottuihin normitalkoisiin ei ole ryhdytty, vaan kilpailuneutraliteetti-ongelmat ovat lisääntyneet. EK:n kyselyyn vastanneet arvioivat, että tilanne on viime vuosina pikemminkin heikentynyt kuin parantunut.

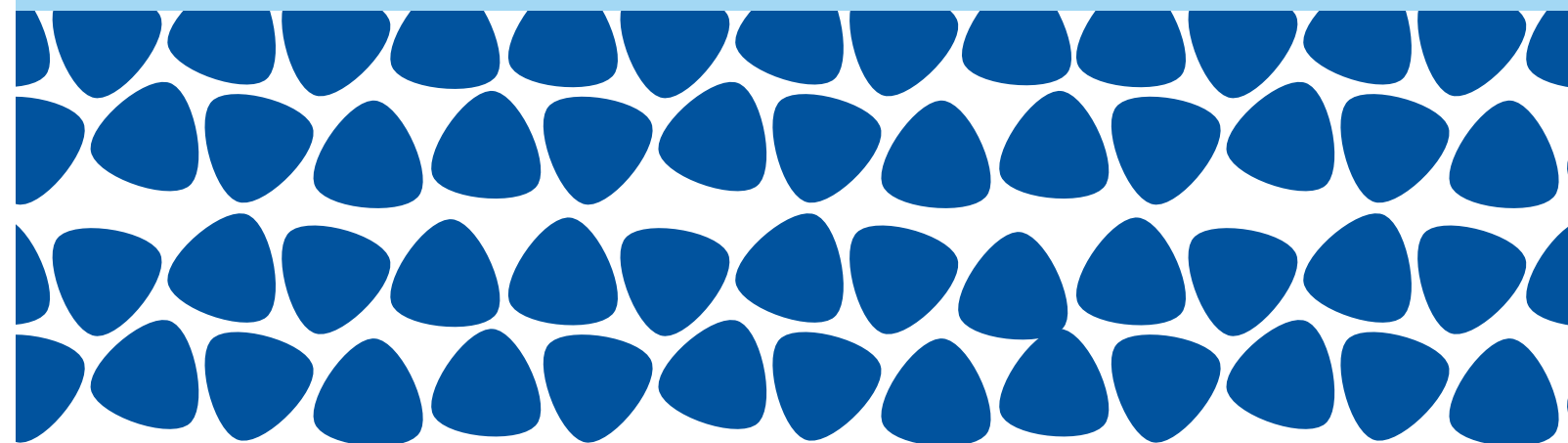
Julkinen sektori kilpailee yhä enemmän samoilla markkinoilla yksityisten yritysten kanssa. Kilpailuneutraliteettiongelmaa syntyy vääjäämättä, kun markkinoilla ei kilpailla samoin pelisääntöin. Normaalien kilpailun lainalaisuuksien mukaan tehokkaimman ja parhaan pitäisi voittaa. Näin ei ole markkinoilla, joissa julkinen sektori saa epäreiluja kilpailuetuja yksityisiin verrattuna, usein yhteisistä varoistamme kustannettuna.

Kilpailuneutraliteettia turvaava kansallinen sääntely on kehittynyt tällä vuosikymmenellä kiihtävästi. Säännökset mahdollistavat sinänsä puuttumisen moninaisiin EK:nkin tunnistamiin julkisen sektorin kilpailuetuihin. Ongelmana on, että julkisen sektorin toimijat noudattavat kilpailuneutraliteettisääntelyä puutteellisesti, kun sen rikkomuksista ei käytännössä seuraa mitään sanktioita. Myös valvonta on osin tehotonta.

Julkisissa hankinnoissa sääntely on pääosin kunnossa, mutta sen soveltamisessa ja osto-osaamisessa on vielä kehitettävää. Markkinoiden toiminnassa ilmenee myös tilanteita, joissa viranomaisen pyrkii tietoisesti välttämään kilpailutusta, suosimaan tiettyä tahoa, tai sulkemaan markkinoita uusilta toimijoilta.

1 EK tukee tervettä kilpailua

EK tukee tervettä kilpailua ja markkinoiden avaamista. EK on edistänyt viime vuosina aktiivisesti lainsäädäntöhankkeita, joilla on tehostettu yleisesti kilpailua eri toimialoilla. EK on vahvistanut jäsenliittojen kanssa yleiset kilpailupoliittiset periaatteensa. Tässä selvityksessä keskitytään erityisesti kilpailuneutraliteetin edistämiseen yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä. ▶



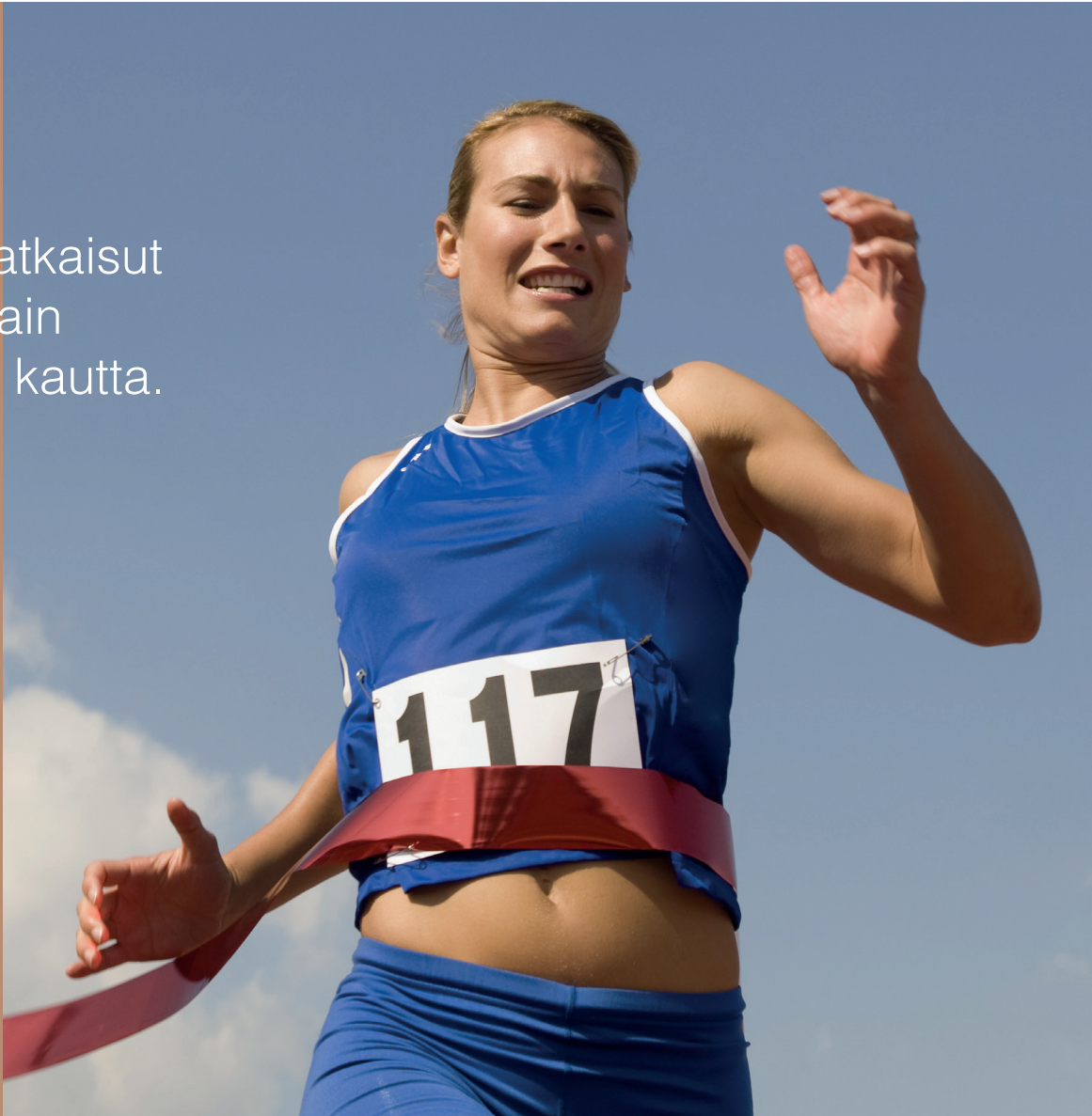
1.1 EK:n kilpailupoliittiset linjaukset

Kilpailua ja sen regulointia tulee eri toimialoilla tarkastella seuraavista lähtökohdista:

- 01 Sääntelyn on tuettava kilpailua ja markkinoiden avaamista
- 02 Sääntelyn on kohdeltava neutraalisti yksityistä ja julkista elinkeinotoimintaa
- 03 Sääntely ja tuet ovat viimesijainen keino puuttua kilpailuun ja markkinoiden toimintaan
- 04 Ei toimialakohtaista kilpailusääntelyä tai poikkeuksia yleisiin kilpailusääntöihin
- 05 Markkinoita on avattava ja kilpailua tehostettava toimialoilla, joilla on tällä hetkellä lakiin perustuvia yksinoikeuksia

- 06 Uusien toimijoiden alalle tuloa ja innovatiivisia toimintatapoja on edistettävä
- 07 Perinteisiä toimijoita ja uusia tulijoita on kohdeltava tasavertaisesti (samat oikeudet ja velvoitteet)
- 08 Verovaroin koottu julkinen data on avattava yritysten ja kansalaisten hyödyksi
- 09 Julkiset varat on käytettävä tehokkaasti, laatua, vaikuttavuutta ja asiakasnäkökulmaa painottaen
- 10 Hankintasääntelyn noudattamisen ja kilpailuneutraliteetin viranomaisvalvonnan on oltava tehokasta

Innovatiiviset ratkaisut voivat syntyä vain vireän kilpailun kautta.



1.2 Miksi puolustamme kilpailua

Markkinatalouden edistäminen on EK:n sääntöihin perustuva keskeinen tehtävä. Tämä näkyy myös EK:n strategisissa tavoitteissa, joista yksi on terveempi julkinen sektori. Tämä tarkoittaa muun ohella laadukkaampia ja kustannustehokkaampia julkisia palveluita, joita myös yksityiset yritykset pääsevät laajasti tuottamaan.

Yksityinen ja julkinen elinkeinotoiminta on saatettava aidosti tasavertaiseen asemaan. Terve ja toimiva kilpailu tuo hyvinvointia yhteiskuntaan, kun tavarat, palvelut ja rakennusurakat voidaan sen myötä tuottaa laadukkaammin ja edullisemmin. Asiakkaille ja kansalaisille tämä tarjoaa lisääntyviä vaihtoehtoja ja valinnanvaraa. Innovatiiviset ratkaisut voivat syntyä vain vireän kilpailun kautta.

Suomessa on paljon kilpailua rajoittavaa sääntelyä, jota on ryhdyttävä purkamaan. Sipilän hallituksen ohjelmassa luvataan lisätä avointa kilpailua, edistää markkinoiden toimintaa, korostaa kilpailuneutraalisuutta, perata kilpailua estävää toimialakohtaista sääntelyä sekä purkaa yritystoimintaa haittaavia alempiasteisia normeja, määräyksiä ja ohjeita. Tämä työ on vielä alkutekijöissään.

Tasapuolisista kilpailuolosuhteista huolehtiminen on erityisen tärkeää tämän päivän mittavien

rakenneuudistusten äärellä. Julkinen sektori voi vääristää kilpailua niin menettelyllään kuin toimintansa rakenteella. Julkiset menot ja velkaantuminen kasvavat edelleen, ja Suomen julkinen sektori on kenties EU:n suurin.

Meidän on Suomessa huolehdittava kotimarkkinoiden kilpailullisuudesta, ja siihen pystymme itse vaikuttamaan. Samalla on varmistettava, että julkiset varat käytetään entistä tehokkaammin. Toimiva resepti on tasapuolisen kilpailun luominen.

1.3 Kunnat ja tulevat maakunnat avainroolissa kilpailun mahdollistajina

Jotta tulevina vuosina ei ajauduta mittaviin sopeutustoimiin ja veronkorotuksiin, on haettava uusia keinoja julkisen talouden tasapainottamiseen. Julkisille toimijoille on tarjolla merkittävä rooli toimivien markkinoiden mahdollistajana ja suotuisan toimintaympäristön kehittäjänä. Kuntien ja tulevien maakuntien on palveluiden tuottamisen sijaan keskityttävä asettamaan tavoitteet ja vaatimukset, joihin markkinat vastaavat. Tehokkaat, laadukkaat ja innovatiiviset palvelut saadaan kilpailua hyödyntämällä.

← Kilpailuneutraalisuuskongelmat näyttäytyvät vakavina myös esimerkiksi ateria- ja kiinteistöpalveluissa.



→ Kunnat toimivat kilpailuilla markkinoilla etenkin sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tältä näyttää etenkin myyntituottojen valossa.



2 Julkinen elinkeino-toiminta kasvussa

Julkinen toimija markkinoilla voi saada omille yksiköilleen kilpailuetuja jo toimintamuotonsa perusteella. Jos valtio tai kunnat toimivat kilpailluilla markkinoilla esimerkiksi virastoina tai liikelaitoksina, ne saavat lainsäädännön perusteella yksityisiin yrityksiin verrattuna edullisemman vero-kohtelun ja konkurssisuojaan. Veroetuudet voivat koskea esimerkiksi huomattavasti yksityisiä alempaa tuloveroa, tai vapautusta kiinteistö- tai varainsiirtoverosta. ▶

Yhtiömuotoisenakin julkinen toimija voi nauttia monista tosiasiallisista kilpailueduista. Julkisomisteinen yhtiö voi hyödyntää omistajansa kautta esimerkiksi verovaroin kustannettuja tiloja, laitteita, henkilöstöä tai tukipalveluja. Se voi tiettyjen edellytysten täytyessä myydä palveluja ilman kilpailuttamista omistajalleen ja nauttia volyymi-eduista.

Myös lainan tai vakuuksien saaminen voi olla sille edullisempaa, eikä siihen yleensä kohdistu vastaavia tuottovaatimuksia kuin yksityisiin yrityksiin sijoitetulle pääomalle. Julkisomisteisen yhtiön ei yleensä käytännössä tarvitse pelätä konkurssia, sillä omistaja saattaa tukea pitkäänkin yksikköä, joka ei pärjäisi avoimessa kilpailussa.

Arvonlisäverotuksessa suositaan julkisia toimijoita. Ne voivat verottajan ohjeistuksen mukaan vähentää uudisrakentamiseen tai tilojen perusparantamiseen sidottuja arvonlisäveroja tilanteessa, jossa yksityinen toimija ei voisi tehdä vähennystä, vaikka se tuottaisi samoja verottomia palveluja kuin julkinen. Tämä koskee myös mahdollisena kolmantena osapuolena olevaa kiinteistön omistajaa, joka saa vähentää hankkeeseen sidotut arvonlisäverot julkisen, mutta ei yksityisen toimijan kohdalla.

Valtion kilpailluilla markkinoilla toimivat liikelaitokset on pääosin yhtiöitetty. Valtion omistamat yhtiöt ja esimerkiksi tutkimuslaitokset aiheuttavat kuitenkin toisinaan kilpailuneutraaliteettiongelmia kilpaileessaan yksityisten yritysten kanssa.

Maakunnat tulevat kilpailemaan yksityisten yritysten kanssa ainakin sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tämä on omiaan aiheuttamaan kilpailuneutraaliteettiongelmia maakunnan yksiköiden ja yksityisten yritysten välillä, etenkin jos maakunnat eivät yhtiöitä toimintaansa markkinoilla.

Eniten kilpailuneutraaliteettiongelmia aiheuttavat kuitenkin kunnat, jotka toimivat aktiivisesti kilpailluilla markkinoilla lukuisilla eri toimialoilla ja monissa organisaatiomuodoissa. Seuraavassa jaksossa on kuvattu tarkemmin kuntien toimintaa markkinoilla. Selvityksen toimenpide-ehdotukset kohdistuvat erityisesti kuntiin, mutta ne soveltuvat yhtä hyvin korjauskeinoksi tulevien maakuntien mahdolliseen kilpailua vääristävään toimintaan.

2.2 Kunnat kilpailemassa yritysten kanssa

Suomessa on yli 2 000 kunnan omistamaa yhtiötä, 2 109 yhtiötä vuonna 2016. Kuntayhtiöiden liikevaihto on viimeisen kymmenen vuoden kuluessa kaksinkertaistunut, ja on jo lähes 10 miljardia euroa. Kuntien liikelaitoksia puolestaan oli yhteensä 150 vuonna 2016 ja niiden liikevaihto yli 4,2 miljardia euroa.

Kunnan erityistoimialaan kuuluvat kaikki sellaiset tehtävät, jotka on laissa määrätty kunnan tehtäväksi. Silloin kun kunta pysyy aidosti lakisääteisten tehtäviensä rajoissa, sen toiminta ei yleensä aiheuttane kilpailuneutraaliteettiongelmia.

Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät, jotka se on vapaaehtoisesti ottanut itselleen. Tiettyjen periaatteiden on perinteisesti katsottu rajoittavan kunnan yleistä toimialaa. Kunnan tulisi lähtökohteisesti palvella vain omia asukkaitaan, eikä sen tulisi tuottaa markkinoiden tarjoamia palveluja, tai ainakaan harjoittaa korkeariskistä elinkeinotoimintaa.

Näistä periaatteista kunnat ovat viime aikoina etäänntyneet, tai jopa luopuneet niiden noudattamisesta. Kuntien omistamat yhtiöt tuottavat monilla toimialoilla palveluja oman alueensa ulkopuolelle, toisten kuntien asukkaille ja yrityksille. Samoin kunnat tuottavat paljon sellaisia palveluja, joita markkinatkin tuottavat. Kuntien toiminta on toisinaan luonnehdittavissa kaupalliseksi.

Kilpailuneutraaliteettiongelmia yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä korostuvat tehtävissä, joita kunta on vapaaehtoisesti ryhtynyt hoitamaan. Lainsäädäntö ei estä kuntia kilpailemasta markkinoilla. Sääntelystä voi sen sijaan johtua rajoitteita sille, miten ja missä organisaatiomuodossa kuntien tulee toimia kilpailluilla markkinoilla. Tällaista sääntelyä on muun muassa kilpailulaissa, hankintalaissa ja kuntalaissa.

On vaikea arvioida, kuinka paljon kunnat kilpailevat yksityisten kanssa samoilla markkinoilla. Jotain käsitystä voi kuitenkin saada siitä, että kuntien ja kuntayhtymien myyntituotot yksityisiltä tahoilta olivat vuonna 2016 yhteensä 2,53 miljardia euroa. Lisäksi on luonnollisesti huomioitava, että myös myyntituotot valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä voivat johtua palveluiden myynnistä kilpailuilla markkinoilla; esimerkiksi kuntayhtiö on saatanut myydä naapurikunnalle palveluja, joita myös yksityiset palveluntarjoajat olisivat voineet ja halunneet myydä kyseiselle kunnalle.

Myyntituottojen valossa kunnat näyttäisivät toimivan kilpailluilla markkinoilla etenkin sosiaali- ja terveyspalveluissa, liikunta- ja kulttuuripalveluissa sekä erilaisissa tukipalveluissa. Yritysten kokemuksen perusteella kilpailuneutraaliteettiongelmia näytettyvät vakavina lisäksi ainakin jätehuollossa, ateriapalveluissa, kiinteistöpalveluissa, koulutus- ja konsultointipalveluissa sekä rakennuspalveluissa.

3 Toimenpide-suositukset

Kilpailuneutraliteettisääntelyn rikkojaa sakotettava

- 01 : **Kilpailluilla markkinoilla** toimivat kunnalliset liikelaitokset yhtiötettävä
- 02 : **Viranomaisten sidosyksiköiden** liiallinen myynti markkinoille estettävä
- 03 : **Viranomaisten hinnoiteltava** palvelunsa markkinoilla markkinaehtoisesti
- 04 : **Viranomaisten eriytettävä** kirjainpidollisesti markkinatoiminta muusta toiminnasta
- 05 : **Markkinatoiminnan** subventoiminen viranomaisen muun toiminnan tuloilla estettävä

Lainsäädännön kohdeltava samalla tavalla yksityistä ja julkista

- 06 : **Lainsäädännöstä on** poistettava säännökset, jotka perusteetta asettavat yksityisen ja julkisen toimijan eri asemaan

Kuntien keskittyttävä ydintehtäviinsä

- 07 : **Kuntien toimivallan** rajaa kaventava ja tehtäviä vähennettävä

Kuntalaisten veroeuroja ei saa ohjata naapurikuntaan

- 08 : **Kunnan ei tule hankkia** palveluja ilman kilpailuttamista naapurikunnan yhtiöltä, ellei sopimus ole kunnan näkökulmasta edullinen

Verovarot käytettävä järkevästi julkisissa hankinnoissa

- 09 : **Julkisista hankinnoista** vähintään 10 % innovatiivisiksi
- 10 : **Julkisten hankintojen** fokus menettelystä lopputulokseen
- 11 : **Kilpailuolosuhteet** hyödynnettävä tehokkaammin; tarpeettomat rajoitukset pois
- 12 : **Enemmän vuoropuhelua** hankintayksiköiden ja yritysten välille
- 13 : **Hankintasääntelyn** noudattamisen valvonta kohdistettava oikein

Julkinen data helpommin hyötykäyttöön

- 14 : **Julkisen datan avoimuutta** ja hyödynnettävyyttä lisättävä

Yksityisten ei pidä kärsiä piilevästä arvonlisäverosta

- 15 : **Yksityisille ja julkisille** palveluntuottajille yhtäläinen arvonlisäveron palautusjärjestelmä

Kuntien kaavoitusta sujuvoitettava

- 16 : **Maanomistajalle** annettava aloiteoikeus kaavan muuttamiseen
- 17 : **Oikeus kaavan** valmistelu- ja suunnittelutyöhön annettava myös yksityisille

Kevan monopoliin puututtava

- 18 : **Kevalta poistettava** epäreilut kilpailuedut yksityisiin työeläkevakuuttajiin verrattuna
- 19 : **Kuntien ja tulevien maakuntien** yhtiöiltä poistettava työeläkevakuuttamiseen liittyvät kilpailuedut

3.1 Kilpailuneutraliteettisääntelyn rikkojaa sakotettava

- 01

Kilpailluilla markkinoilla toimivat kunnalliset liikelaitokset yhtiöitettävä
- 02

Viranomaisten sidosyksiköiden liiallinen myynti markkinoille estettävä
- 03

Viranomaisten hinnoiteltava palvelunsa markkinoilla markkinaehtoisesti
- 04

Viranomaisten eriytettävä kirjanpidollisesti markkinatoiminta muusta toiminnasta
- 05

Markkinatoiminnan subventoiminen viranomaisen muun toiminnan tuloilla estettävä

Yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia turvaavan sääntelyn rikkomuksista on voitava määrätä seuraamusmaksu ainakin seuraavissa tilanteissa:

- Kunta ei noudata sille säädettyä yhtiöittämisvelvollisuutta.
- Hankintalain tarkoittama viranomaisen sidosyksikkö myy palveluja ilman kilpailuttamista omistajalleen, ja samalla myös ulkopuolisille, enemmän kuin sidosyksikkösäännökset sallivat.
- Viranomainen tai sen yhtiö hinnoittelee markkinoille myymänsä palvelut alihintaan, niin että hinta ei kata edes aivan ilmeisiä ja välittömiä palvelun tuottamisessa syntyviä kustannuksia.
- Viranomainen ei eriytä kirjanpidollisesti toisistaan markkinatoimintaa ja muuta toimintaa.
- Viranomainen tai sen yhtiö subventoi markkinatoimintaa muusta toiminnasta saamallaan tuloilla.

Seuraamusmaksu olisi säännösten rikkojalle määrättävä taloudellinen sanktio. Hankintalakia rikkova viranomainen voidaan määrätä maksamaan valtiolle seuraamusmaksua jopa 10 prosenttia hankintasopimuksen arvosta. Vastaavasti kilpailulakia rikkova elinkeinonharjoittaja voidaan määrätä maksamaan valtiolle seuraamusmaksua enimmillään 10 prosenttia liikevaihdostaan. Kilpailuneutraliteettisääntelyn rikkomuksista tällaista seuraamusta ei sen sijaan ole nyky sääntelyn valossa mahdollista määrätä.

Miksi tarvitaan seuraamusmaksun uhka
Meillä on kehittynyt erinomainen kansallinen lain-säädäntö, joka määrää, miten julkisen sektorin on käyttyädyttävä markkinoilla, jos se sinne menee. Nyt on tehokkaasti varmistettava, että sääntöjä myös noudatetaan.
Julkiset toimijat noudattavat nykyisiä säännöksiä hyvin vaihtelevasti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tietopyyntöihin ja sen asettamiin määräaikoihin ei aina suhtauduta riittävällä vakavuudella.

Sääntelyn hyvien tavoitteiden toteutuminen vaarantuu, kun KKV:lla ei ole riittävän tehokkaita keinoja estää sääntelynvastaista käyttäytymistä.
Yritykset kokevat, että kilpailuneutraliteettiasioiden tutkinta etenee KKV:ssä hitaasti. Asian selvittely kestää pitkään, ja kilpailuhäiriöt kasvavat odotusaikana. Odottelu syö uskottavuutta niin sääntelyltä kuin sen noudattamisen valvonnalta.
Käynnissä olevat rakenneuudistukset puoltavat tarvetta saattaa kilpailuolosuhteet tasapuolisiksi. Kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille, on entistä tärkeämpää, että toimintaa valvovien viranomaisten puuttumiskeinot ovat nopeita ja vaikuttavia. Maakuntia sekä niiden palvelulaitoksia ja yhtiöitä on kannustettava ja aktiivisesti ohjattava oma-aloitteeseen ja etupainotteiseen kilpailuneutraliteettiongelmien korjaamiseen. Rakenneuudistuksiin liittyy lisäksi huomattavan pitkiä siirtymäaikoja niin toimintojen yhtiöittämisvelvoitteen kuin hankintalain kilpailuneutraliteettisäännösten suhteen. KKV:llä on oltava jo siirtymäkaudella tehokkaat keinot puuttua väärinkäytöksiin.
Rakenneuudistusten yhteydessä viranomaisella voi myös olla houkutus myydä sen määräysvallassa olevalle toimijalle edullisin ehdoin verovaroilla kustannettua infraa, kiinteistöjä tai muita palvelun kannalta tarpeellisia tuotannontekijöitä. Tällaisiinkin ilmiöihin KKV:n on voitava puuttua tehokkaasti.
Kun julkiset tahot tuottavat palveluja markkinoilla kilpailuneutraliteettisääntelyn vastaisella menettelyllä, ne sulkevat pois markkinoilta tehokkaampia toimijoita. Tällaista kilpailijan poissuljenta on perinteisesti pidetty vakavana rikkomuksena määräävässä asemassa toimivalta. Julkinen toimija voi pahimmillaan poistaa kilpailun koko toimialalta ja synnyttää julkisen monopolin.





Sairaankuljetustoimialalla julkisen sektorin toimenpiteet markkinoiden sulkemiseksi romahduttivat yksityisten toimijoiden määrän. Yksityisten yritysten lukumäärä vähentyi vuoden 2013 lainmuutoksen myötä yli 200:sta alle 50:een. Kilpailupaineen poistumisen myötä palveluiden kustannukset nousivat peräti kolmanneksen.

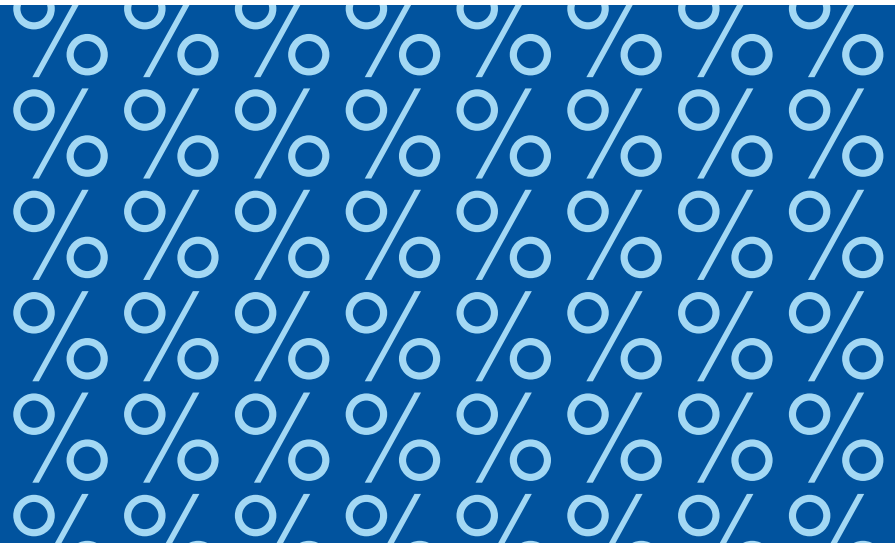
Markkinoilla on toimittava yhtiömuodossa
Kuntalaissa velvoitetaan kunta yhtiöittämään toimintansa kilpailluilla markkinoilla. Tämän velvoitteen rikkomisesta on voitava tarvittaessa määrätä seuraamusmaksu.
Yhtiöittämisvelvollisuuden laiminlyömällä julkinen toimija voi nauttia esimerkiksi edullisemmasta verokohtelusta ja konkurssisuojausta yksityisiin kilpailijoihinsa verrattuna. Julkinen toimija saa näin suoraan verovaroista kustannetun kilpailuedun, jonka turvin se voi voittaa itseään tehokkaamman kilpailijan.
Kunnat eivät ole vielä kukaan yhtiöittäneet läheskään kaikkia sellaisia liikelaitoksia, jotka olisi pitänyt lain mukaan yhtiöittää siirtymäajan loppuun mennessä, ja joiden kohdalla ei täyty mikään poikkeamisperuste.

Kilpailluilla markkinoilla yksityisten yritysten kanssa toimii edelleen kunnallisia liikelaitoksia, jotka olisi pitänyt yhtiöittää. Toisinaan julkinen sektori kilpailee markkinoilla jopa virastomuodossa. Kun kunta maksaa tuloveroa huomattavasti yksityistä vähemmän, eikä välttämättä lainkaan esimerkiksi kiinteistövero
ta tai varainsiirtoveroa, se voi hinnoitella palvelunsa yksityistä edullisemmin. Yritysten on vaikea vastata epäreiluun kilpailuun.

Viranomaisen sidosyksikkö ei saa tunkeutua markkinoille
Hankintalaki velvoittaa viranomaiset kilpailuttamaan hankintansa ulkopuolisilta. Ilman kilpailuttamista voidaan kuitenkin tehdä hankinnat viranomaisen ns. sidosyksiköltä, eli viranomaisesta erilliseltä yksiköltä, jota se kontrolloi kuin omia toimipaikkojaan.

Esimerkiksi kaupungin sataprosenttisesti omistama osakeyhtiö on lähtökohtaisesti sen sidosyksikkö.
Kilpailuneutraliteettiongelmia yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välille syntyy, jos viranomaisen sidosyksikkö myy palvelujaan omistajansa lisäksi myös markkinoille. Jos esimerkiksi kunta ostaa omistamaltaan yhtiöltä ilman kilpailuttamista palvelua suurilla volyymeillä, kenties vieläpä sidosyksikölle hyvin edullisin ehdoin, sidosyksikkö saa verovaroista kustannetun merkittävän kilpailuedun verrattuna niihin yksityisiin kilpailijoihinsa, jotka eivät voi myydä palvelujaan samaiselle kunnalle ilman kilpailuttamista.
Tämän ongelman poistamiseksi hankintalaki edellyttää, että sidosyksikön toiminta kohdistuu pääosin omistajaan eikä markkinoille. Uusi hankintalaki asettaa sekä euro- että prosenttimääräiset rajat sidosyksikön ulosmyynnille.
Kilpailua vääristävälle sidosyksikölle, joka ylittää lain asettamat rajat, ei koidu käytännössä mitään seuraamuksia. Sen omistavalle viranomaisellekin seuraukset olisivat mitättömät; sidosyksikkösuhteen rikkoutuminen tarkoittaisi pahimmillaankin vain sitä, ettei sillä olisi jatkossa oikeutta hankkia palveluja omistamaltaan yksiköltä ilman kilpailuttamista.
Kilpailua vääristävälle sidosyksikölle onkin voitava jatkossa määrätä seuraamusmaksu hankintalain rajat ylittävästä myynnistä markkinoille.

Julkinen ei voi myydä palveluja markkinoille alihintaan
Kuntalaki velvoittaa kunnat hinnoittelemaan palvelunsa markkinoilla markkinaperusteisesti. Tämän tärkeän velvoitteen noudattamista on valvottava ja laiminlyönti sanktioitava. Tehokkainkaan toimija ei voi vastata sellaiseen kilpailijan hinnoitteluun, joka perustuu verovarojen epäreiluun hyödyntämiseen.





Hankintalain mukaan sidosyksikkö saa myydä palveluja muille kuin omistajalleen enintään 5 % ja enintään 500 000 euron osuuden liikevaihdostaan. Kuntayhtiöiden liikevaihdot liikkuvat monilla sektoreilla kymmenissä, jopa sadoissa miljoonissa euroissa. Euromääräinen lisärajoitus on välttämätön, sillä muutoin kunnan sidosyksikkönä toimivat kuntayhtiöt voisivat myydä palveluja omistajakuntansa ohella markkinoille miljoonien tai jopa kymmenien miljoonien eurojen arvosta. Tämä voisi olla kohtalokasta alueellisille yrityksille.

KKV (Kilpailu ja kuluttajavirasto) on tutkinut markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimusta muun muassa tammikuussa 2017 julkaisemassaan muistiossa ”KKV ja aluehallintovirastot selvittivät kuntayhtymien toimintaa markkinoilla”. Siinä pidettiin huolestuttavana, ettei kuntayhtymissä ole kiinnitetty riittävästi huomiota markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksiin.

Hinnoittelu oli usein omakustannusperusteista ilman, että hinnassa olisi huomioitu tuottovaatimusta toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Julkisen rahoituksen aiheuttama ristiin-subvention riski oli jäänyt lähes poikkeuksetta huomioimatta.

Hinnoittelun markkinaperusteisuus jäi epäselväksi myös kunnan tai kuntayhtymän tuottaessa tukipalveluja tytäryhteisöilleen tai palveluita sidosyksiköilleen

Palveluiden markkinaehtoista hinnoittelua helpottavat KKV:n ”suuntaviivat markkinaehtoisesta hinnoittelusta (2017)”. Niissä annetaan yksityiskohtaiset ohjeet siitä, mitä kustannuksia palvelujen hinnoittelussa on huomioitava, ja miten esimerkiksi kohtuullinen tavoitetuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle arvioidaan.

Kunnalliset toimijat saattavat hinnoitella palvelunsa markkinoilla niin alhaisiksi, ettei niillä katettaisi edes palvelun tuottamisesta aiheutuvia kiinteitä kuluja. Hinta näyttäytyy edullisena, mutta todellisuudessa puuttuva osa kustannuksista maksetaan veronmaksajien pussista.

Viranomaistoiminnan ja markkinatoiminnan kirjanpito ei saa olla sekaisin
Kilpailulakia tullaan muuttamaan siten, että viranomaisen on eriytettävä kirjanpidollisesti markkinatoiminta ja muu toiminta. Säännös on omiaan estämään markkinaehtoisen toiminnan tukemista muun toiminnan tuloilla. Kilpailulaissa onkin varmistettava eriyttämisvelvoitteen noudattaminen. Ehdotettu uhkasakon mahdollisuus ei ole riittävä. Eriyttämisvelvoitteen rikkomisesta tulee voida määrätä seuraamusmaksu.

Markkinatoimintaa ei saa tukea muun toiminnan tuloilla
Kilpailluilla markkinoilla harjoitettavan toiminnan subventointi muun toiminnan tuloilla on osoitettavissa objektiivisesti kirjanpidon kautta. Rikkomusta voi pitää moitittavana, kun siinä saatetaan käyttää esimerkiksi viranomaistoiminnan tai lakisääteisten tehtävien kautta kansalaisilta kerättyjä varoja tukemaan markkinaehtoista toimintaa. Kielletystä ristiin subventoinnista pitää voida määrätä seuraamusmaksu.

Kunnan samaisella yksiköllä voi olla sekä lakisääteistä viranomaistoimintaa, että markkinaehtoista toimintaa. Mikäli näiden toimintojen tuotot ja kuluja ei pidetä erillään, kunnan on mahdollisuus käyttää veronmaksajilta perimiään lakisääteisiä maksuja kattamaan markkinatoiminnan kustannuksia.

Kunnalla on yhtäältä lakisääteinen velvollisuus tuottaa työterveyshuoltopalveluja markkinapuutetilanteessa, ja toisaalta se myy niitä myös kilpailluilla markkinoilla. Esimerkiksi hankintalain sidosyksikkösäännösten kannalta olisi tärkeää tietää, mikä osuus kunnallisen työterveysyhtiön myynnistä on lakisääteistä ja mikä markkinatoimintaa. Toimintojen kirjanpidollinen eriyttäminen helpottaa arviointia.

← **Sosiaali- ja terveystal-**
veluissa yksityistä toimi-
jaa valvotaan, julkista ei.



Joukkoliikennelaissa vain viranomaisen ostamien palvelujen tuottamiseen saa täyden tuen.

↓ **Kunta voi**
estää opetusalan
kilpailijan pää-
syn markkinoille.



3.2 Lainsäädännön kohdeltava samalla tavalla yksityistä ja julkista

06 : Lainsäädännöstä on poistettava säännökset, jotka asettavat yksityisen ja julkisen toimijan eri asemaan

Jäsenliittojen ja -yritysten kokemuksia syrjivästä sääntelystä eri toimialoilta:

Liikennepalvelut

- Joukkoliikennelaissa vain viranomaisen ostamien palvelujen tuottamiseen saa täyden tuen.
- Yrityksen reittiliikennelupahakemus voidaan hylätä, jos se häiritsee viranomaisen toimesta harjoitettavaa liikennettä. Julkinen toimija voi siis vaikuttaa siihen, saako sen yksityinen kilpailija luvan.

Koulutus ja opetus

- Perusopetuslaissa opetusluvan saamisen edellytyksenä on, että järjestäjä ja kunta sopivat asiasta. Kunta voi siten estää kilpailijan pääsyn markkinoille.
- Valtionosuuslaissa muu opetuksen järjestäjä kuin kunta voi saada vain 94 % kotikuntakorvauksesta.

Sosiaali- ja terveyspalvelut

- Lastensuojelulaissa on asetettu joustamattomat säädökset pakollisista resursseista aloittavalle toiminnalle, mikä vaikeuttaa alalle tuloa.
- Lääkelaissa yksityinen sektori saa ostaa tukusta vain rajoitetusti lääkkeitä.
- Terveystieteiden laissa kunnan saama ns. EVO-korvaus (erityisvaltionosuus) on saatavissa vain sellaisessa koulutuksessa, jossa ohjaava lääkäri on palvelussuhteessa kuntaan.

Finanssiala

- Kuntaomisteiset yhtiöt voivat valita mihin eläkejärjestelmään kuuluvat, yksityiset eivät.
- Kunnat ja tulevat maakunnat voivat ilman kilpailutusta hankkia eläkevakuutuspalvelunsa Kevasta.
- Keva on erityisasemassa suhteessa kilpailijoihinsa esim. julkisten toimijoiden sille suorittaman tasausmaksun ansiosta.
- Kuntarahoitus kilpailee pankkien ja muiden luotonantajien kanssa. Se tarjoaa myös rahoitus- ja kiinteistöleasingpalveluita. Kuntarahoitus toimii Kuntien takauskeskuksen myöntämien takausten turvin, mikä mahdollistaa sille edullisen rahoituksen hankkimisen.
- Kuntarahoituksen tytäryhtiö Inspira Oy tarjoaa yksityisten toimijoiden kanssa kilpailevia palveluja kuten investointihankkeiden taloudellista mallintamista, rahoitus- ja toteutusvaihtoehtojen kartoittamista, rahoitusneuvontaa sekä neuvonantoa kuntien investointien suunnitteluun ja toimintojen uudelleenjärjestelyyn.

Rakennusala

- Kunnilla on kaavoitusmonopoli.
- Kunnat saavat yksityistä edullisempaa rahoitusta.
- Kunnilla on omaa rakennustuotantoa.

→ Kunnilla on omaa rakennustuotantoa sekä monopoli kaavoitusasioissa.

Parempia ostoksia saadaan paremmalla hankintaosaamisella. Hyvästä hankintalaista on opeltava ottamaan kaikki tehot irti.



Media-ala

- Tietoyhteiskuntakaassa määrätään, että laissa määrättyihin valtakunnallisiin televisio-ohjelmistoihin on lisättävä ääni- ja tekstityspalvelut näkö- ja kuulorajoitteisille. Julkisille toimijoille korvataan tästä aiheutuvat kustannukset julkisista varoista, yksityisille ei.

Henkilöstöpalvelut

- Kaupungin työllisyyspalveluyhtiö tarjoaa pitkäaikaistyöttömiä yritysten käyttöön maksamalla julkisista varoista työntekijän palkan, työterveyshuollon ja vakuuttamisen. Henkilöstöpalveluyrityksen kautta tarjottavan vuokratyövoiman palkka- ym. kuluja ei korvata julkisista varoista.
- Julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa vaaditaan, että tarjoajan koulutustilojen on sijaittava rakennuksessa, jossa tarjotaan muutakin koulutusta. Yleensä vain julkisella toimijalla on tarjota tällaisia tiloja.
- Tarjouskilpailussa edellytetään tarjoajalta aiesopimusta yhteistyöstä alueen muiden oppilaitosten kanssa. Julkiset toimijat vastaavat yksityisen yhteistyöpyyntöön kieltävästi, jolloin yksityinen ei voi menestyä kilpailutuksessa.

Ympäristöliiketoiminta

- Jätelaki antaa kunnille yksinoikeuden tiettyihin yhdyskuntajätteisiin
- Kunnilla on etuoikeus tuottajavastuun alaisiin jätteisiin
- Kunnilla on toissijainen velvoite tarjota jätehuoltopalveluja niitä tarvitseville tilanteissa, jossa markkinatarjontaa ei ole. Kunnat myyvät velvoitteen varjolla palveluja silloinkin, kun markkinatarjontaa olisi saatavilla.
- Yksityiset palveluntuottajat eivät pääse suoraan julkisomisteisiin jätteenpolttolaitoksiin, vaan vain kuntaomisteisten kilpailijoittensa kautta. Kunnat ovat varanneet jätteenpolttolaitoksista merkittävästi yli lainsäädännön edellyttämän tarpeen.
- Jätelain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan jätealan sidosyksiköitä suosivaa epäreilua mahdollisuutta poiketa hankintalain sidosyksikkösääntelystä peräti vuoteen 2030 saakka.

Asiantuntijapalvelut

- Viranomaistehtävien ohella markkinoille myydään moninaisia konsultointipalveluja, verovaroin kustannettua infraa, laitteita, tiloja ja henkilöstöä hyödyntäen.

3.3 Kuntien keskityttävä ydintehtäviinsä

07 Kuntien toimivaltaa on kavennettava ja tehtäviä vähennettävä

Kun kunnat kilpailevat samoilla markkinoilla yksityisten yritysten kanssa, on huolehdittava kuntien ja yksityisten välisestä kilpailuneutraliteetista. Samalla on tarpeen kysyä, onko kunnan aiheellista ylipäättään toimia markkinoilla.

Kuntien yleistä toimialaa on perinteisesti rajannut toissijaisuusperiaate, jonka mukaan kunta ei ota hoitaakseen tehtäviä, jotka markkinat jo tyydyttävästi hoitavat. Tätä periaatetta kunnat eivät noudata, kun ne toimivat markkinoilla lukuisilla toimialoilla, eri puolilla Suomea.

Kunnat ovat rikkoneet myös paikallisuusperiaatetta, jonka mukaan kuntien tulisi tuottaa palveluja vain omille asukkailleen ja yrityksilleen. On jopa tavanomaista, että esimerkiksi kunnan omistama yhtiö osallistuu naapurikunnan järjestämään tarjouskilpailuun, tai markkinoi itseään naapurikunnan asukkaille.

Periaatteet ovat Suomessa muodostuneet oikeuskäytännössä, eikä toimivallan rajoituksia ole kirjattu lakiin, kuten on tehty monissa muissa maissa. Kuntien on jatkossa keskityttävä ydintehtäviinsä, ja kunnioitettava perinteisiä toimivallan rajoituksia. Etenkin tukipalveluja on saatavissa kilpailuilta ja toimivilta markkinoilta, eikä ole verovarojen käytönkään kannaltakaan mielekästä, että kunta tuottaa niitä itse.

Kuntien vaihtelevat käytännöt huomioiden olisi syytä arvioida kuntalain ajantasaisuus. Erityisesti tulisi tarkastella, miten kuntien toimialaa tulisi jatkossa säännellä.



Kunnat tuottavat itse yleisesti esimerkiksi catering-, vartiointi-, kiinteistö- ja työterveyshuoltopalveluita, tarjoten näitä usein myös yksityisille asiakkaille. Näillä toimialoilla on olemassa täysin toimivat markkinat. Samoja palveluja tuottaessaan kunnat rikkovat niin toissijaisuus- kuin paikallisuusperiaatetta.

Kuntien vapaaehtoisesti itselleen ottamien tehtävien lisäksi kunnille on asetettu paljon lakisääteisiä tehtäviä. Tällaisia kunnan erityiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä on jopa yli 600. Vaikka tulossa oleva maakuntauudistus siirtää paljon tehtäviä kunnilta tuleville maakunnille, lainsäädäntöön jää silti paljon kunnille määrättyjä tehtäviä, jotka tulisi karsia.



Jätelaki suosii kunta yksityisten palveluntuottajien kustannuksella.



EK havaitsi vuonna 2015 tekevänsä selvityksessä yli 100 tehtävää, joista se esitti kunnat vapauttavaksi. Selvityksessä tuotiin esiin kuntien epätarkoituksenmukaisia velvollisuuksia muun muassa huolehtia hukkakauran torjunnasta, solariumlaitteiden valvonnasta ja luvasta liikennemerkin asettamiseen.

3.4 Kuntalaisten veroeuroja ei saa ohjata naapurikuntaan

- 08
- Kunnan ei tule hankkia** palveluja ilman kilpailuttamista naapurikunnan yhtiöltä, ellei sopimus ole kunnan näkökulmasta edullinen.

Viranomainen voi tuottaa tarvitsemansa palvelut itse, tai hankkia ne oman organisaation ulkopuolelta. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa viranomaisen tulee kilpailuttaa hankinnat hankintalain menettelysäännösten mukaisesti.

Edellä jaksossa 3.1 on kuvattu viranomaisten mahdollisuutta tehdä hankintoja ilman kilpailuttamista ns. sidosyksiköiltään. Sidosyksikön määritelmä on väljä. Riittävää on, että viranomainen hallitsee yksikköä yhdessä muiden kanssa. Jo pieni omistusosuus yhtiöstä saattaa tehdä yhtiöstä viranomaisen sidosyksikön. Verovarojen käytön ja kilpailun kannalta asetelma on haitallinen. Viranomainen ei tuota palvelua omana työnä, mutta ei myöskään hanki sitä kilpailuttamalla parhaalta mahdolliselta palveluntuottajalta, vaan ilman kilpailuttamista toisen viranomaisen kontrolloimalta yksiköltä.

Ilman kilpailuttamista kunnalla ei yleensä ole tietoa siitä, onko aiottu sopimus sille edullinen. Palvelujen laatu tai hinta ei välttämättä vastaa sitä, mitä avoimen kilpailun kautta olisi saavutettavissa. Veronmaksajan näkökulmasta tilanne on kummallinen; kunta antaa sille maksettujen veroeurojen valua naapurikunnan ja sen asukkaiden hyväksi.

KKV puuttuu tuoreessa Paraisten kaupungin ilman kilpailutusta tekemään ruokapalveluhankintaan Arkea Oy:ltä. Paraisten kaupungin omistusosuus Arkea Oy:n osakkeista oli 0,12 prosenttia. Silti Paraisten kaupunki piti Turun kaupungin enimmäkseen (98,54 %) omistamaa yhtiötä omana sidosyksikönään ja katsoi voivansa tehdä yhtiöltä hankintoja ilman kilpailutusta. KKV pitää tehtyä 7 vuoden mittaista ja yli 20 miljoonan euron arvoista ruokapalvelusopimusta laittomana suorahankintana, ja esittää markkinaoikeudelle elokuussa 2017 tehdyn sopimuksen määräämistä lopetettavaksi ja kaupungille 200 000 euron sakkoa.

3.5 Verovarat käytettävä järkevästi julkisissa hankinnoissa

- 09
- Julkisista hankinnoista** vähintään 10 % innovatiivisiksi
- 10
- Julkisten hankintojen fokus** menettelystä lopputulokseen
- 11
- Kilpailuolosuhteet** hyödynnettävä tehokkaammin; tarpeettomat rajoitukset pois
- 12
- Enemmän vuoropuhelua** hankintayksiköiden ja yritysten välille
- 13
- Hankintasääntelyn noudattamisen** valvonta kohdistettava oikein

Jotta voidaan arvioida, onko verovarot käytetty tehokkaasti, on saatava mahdollisimman yksityiskohtaista ja hyödynnettävissä olevaa tietoa varojen käytöstä. Kuntien ja tulevien maakuntien oman palvelutuotannon kustannuksia koskevien tietojen on oltava avoimia ja vertailukelpoisia.

Verovaroilla ostettava parhaita ratkaisuja eikä eilisen tuotteita
Yritysten kokemuksen mukaan julkinen sektori ostaa hyvin varovaisesti ja konservatiivisesti. Kilpailutus järjestetään usein samaan tapaan kuin on aiemmin tehty, ja esimerkiksi tarjouspyynnön vaatimukset saattavat kopioitua lähes sellaisenaan kilpailutuksesta toiseen.
Nykyisen hallituksen ohjelmassa tavoitellaan innovatiivisten hankintojen osuuden kasvattamista viiteen prosenttiin kaikista hankinnoista. Tähän ei tule tyytyä, vaan on täysin kohtuullista vaatia, että edes joka kymmenes julkinen hankinta olisi tulevaisuudessa innovatiivinen.



Innovatiivinen hankinta ei tarkoita vain sitä, että ostetaan mittavaa tuotekehitystyötä vaativa laite, jollaista vielä ole olemassa markkinoilla. Innovatiivinen hankinta voi yhtä hyvin tarkoittaa vaikkapa katuvalaistuksen vaihtamista aiempaa energia-**tehokkaampaan ratkaisuun, omistamisen vaihtamista vuokraukseen tai asiakastytyväisyyden parempaa huomioimista palvelun tuottamisessa.**

Riittääkö että huono tuote on hyvin ostettu?
Julkiset hankkijat keskittyvät huolellisesti siihen, että hankintamenettely sujuu lain säännösten mukaisesti. Vähemmälle huomiolle jää itse lopputulos, eli se mitä ollaan hankkimassa. Hankintaa saatetaan virheellisesti pitää onnistuneena, vaikka lopputulos olisi muuta mitä haluttiin, jos hankintamenettely on ollut sujuvaa.

Menettelyyn keskittyminen saattaa liittyä pelkoon markkinaoikeuteen joutumisesta; menettelyvirheestä koituu hankintayksikölle seuraamuksia, kun taas veronmaksajien kannalta kehnosta ostoksesta ei. Hankintalaki ei kiellä ostamasta vanhentunutta ohjelmistoa, hyödytöntä palvelua tai huonolaatuista tavaraa.
Hankintayksikkö määrää tietysti aina haluamansa lopputuloksen – mikä on se tarve, joka hankinnalla tyydytetään. Usein hankintayksiköt kuitenkin määräväävät myös reitin, jota kautta haluttuun lopputulokseen pitää mennä. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista; yritykset voivat parhaiten löytää kenties innovatiivisetkin ratkaisut siihen, mitä hankintayksikkö on tavoittelemassa.

Jos hankintayksikön tarpeena on tietty vuosittainen tulostustarve, sen kannattaa antaa tarjoajien tehtäväksi ideoida parhaat keinot onnistuneeseen lopputulokseen. Kysymys kuuluu; onko hankintayksikölle edullisinta ostaa kopiokone, vuokrata sellainen vaiko ostaa tulostuspalvelua?

Parempia ostoksia saadaan paremmalla hankintaosaamisella. Hyvästä hankintalaista on opeteltava ottamaan kaikki tehöt irti. Julkisten hankkijoiden osaamiseen on panostettava.

Suomessa tehdään vuosittain hankintoja julkisilla varoilla 35 miljardin euron edestä. Hallitusohjelmassa tavoitellaan, että hankinnoilla edistettäisiin innovatiivisia ratkaisuja, biotaloutta ja työllisyyttä. Maaliskuussa 2018 aloitti tähän liittyen toimintansa kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen osaamiskeskus, KEINO. Verkostomaisen keskuksen tehtävänä on auttaa hankintayksiköitä löytämään parhaita käytäntöjä ja kilpailuttamaan järkevästi.

Laatua saa vaatia, muttei mahdottomia
Osaamattomuuteen voi liittyä sekin yritysten kokemaseikka, että hankintayksiköt asettavat usein kilpailutuksissa tarpeettomia esteitä kilpailulle ja vaihtoehdoille. Laadukkaiden tuotteiden ja vastuullisen toimijan edellyttäminen on suotavaa, mutta toisinaan vaatimukset ovat ylimitoitettuja tai tarpeettomia. Ne karsivat turhaan potentiaalisten tarjoajien joukkoa, vähentävät vaihtoehtoja ja nostavat hintatasoa.
Erityisen ongelmalliseksi tällaisen kilpailua ja yrityksiä karsivan toimintatavan tekee se, että julkisen hankkijan asema voi olla ostopuolella erittäin merkittävä; tietyillä toimialoilla julkinen toimija voi olla käytännössä ainoa kyseisten palvelujen ostaja.

Hankintayksikkö saattaa tarjouspyynnössä vaatia palveluntuottajalta vaikkapa kokemusta tai erityisosaamista, jonka merkitys on sopimuksessa marginaalinen, mutta aiheuttaa sen, että tarjouskilpailuun voi osallistua puolen tusinan sijaan vain yksi tarjoaja. Hankintayksikkö on näin jättänyt kilpailuolosuhteet hyödyntämättä ja voi joutua käyttämään hankintaan huomattavasti enemmän verovaroja kuin siinä tilanteessa, että kyseistä vaatimusta ei olisi asetettu. Hankintayksikön kilpailua rajoittavat vaatimukset eivät aina edes liity hankinnan kohteena olevan tavarahan, palvelun tai rakennusurakan laatuun. Hankintayksikkö saattaa edellyttää, että palveluntarjoaja ei käytä palvelua tuottaessaan henkilöstöä, joka on työsuhteessa kyseiseen hankintayksikköön, tai että se lahjoittaa osan mahdollisesta voitostaan yhteiskunnallisiin tarkoituksiin. Saapuvien tarjousten lukumäärä voi romahtaa tai verovaroja voi kulua enemmän ilman, että niille saa vastinetta.



Hankintalaki sallii keskustelun

Edellä mainittuihin ongelmiin voidaan vaikuttaa hankintayksiköiden ja yritysten paremmalla vuoropuhelulla.

Vain yritysten kanssa keskustelemalla hankintayksikkö voi saada tietoa siitä, millaisia ratkaisuja markkinoilla on tarjolla sen tarpeisiin. Yritysten kanssa keskustelemalla hankintayksikkö myös hahmottaa, miten se voi tehdä tarjouspyynnön, johon on mahdollista vastata tarjoamalla erilaisia vaihtoehtoja ja innovatiivisia ratkaisuja.

Vuoropuhelu yritysten kanssa auttaa siirtymisessä menettelyn korostamisesta hyvään lopputulokseen. Yrityksillä voi olla ajatuksia siitä, millainen kilpailutuksen malli onärkevin käsillä olevan tarpeen kohdalla, ja niillä on varmasti paras käsitys tarjolla olevista ratkaisuista.

Yksityisen ja julkisen vuoropuhelu on tärkeä keino siihen, ettei tarjouskilpailun ehdoista ainaakaan tahattomasti tehdä liian rajaavia. Olipa kyse hankinnan kohteelle asetettavista edellytyksistä tai sopimusehdoista, joilla kauppaa käydään, yritykset osaavat kertoa mitä ajatellut vaatimukset käytännössä tarkoittavat.

Vuoropuhelu ei tietenkään tarkoita vain sitä, että yritykset kertovat ja hankintayksikkö kuuntelee. Yrityksille on hyvin tärkeää kuulla hankintayksikön näkemyksiä tuatulevaisuuttaan; investointeja, rekrytointeja ja toiminnan suuntaamista. Vaikka markkinatarjontaa ei edes olisi tällä hetkellä, niin sitä varmasti tulee, jos hankintayksikkö kertoo ajoissa tulevasta kysynnästä.

Vuoropuhelua on sekin, että hankintayksikkö pyytää tarjoajaa täsmentämään epäselvää tarjoustaan hankintalain sallimissa rajoissa. Näin hankintayksikölle ja veronmaksajille parasta tarjousta ei tarvitse hylätä vain ”pilkkuvirheen” tai väärien tulokintojen vuoksi.

Valvontaa sinne, missä veroeuroja tuhlataan

Myös hankintasääntelyn noudattamisen valvonassa fokuksen tulee olla verovarojenärkevän käytön varmistamisessa. Menettelyssä tapahtuneisiin muutovirheisiin ei kannata puuttua, vaan resurssit tulee kohdistaa sinne, missä käytetään julkisia varoja selvästi epätarkoituksenmukaisesti. Tietyn toimijan suosimisen ohella valvonnan on kohdistuttava käytäntöihin, joilla suljetaan markkinoita tai rajoitetaan kilpailua.

Selvä lainrikkomus on, jos hankintayksikkö tekee hankintoja ilman kilpailutusta tilanteessa, jossa hankintalaki velvoittaisi kilpailuttamaan. Tällöin hankintayksikkö ei hyödynnä lainkaan kilpailuolosuhteita, vaan tekee hankinnan tietyltä toimijalta, kenties itselleen ja sitä kautta veronmaksajille epäedullisella hinnalla tai ehdoilla.

Lähellä laitonta suorahankintaa ovat tilanteet, joissa hankinta sinänsä kilpailutetaan, mutta haluttu lopputulos varmistetaan muilla keinoin. Näin voidaan tehdä esimerkiksi asettamalla vaatimuksia, joiden täyttämiseen tiedetään vain yhden toimijan pystyvän, tai vaikkapa käyttämällä epätarkoituksenmukaisia vertailuperusteita, joissa tietyn toimijan tiedetään menestyvän.



Tarjouskilpailun vähimmäisvaatimuksilla voidaan myös asettaa julkiset tarjoajat yksityisiä parempaan asemaan. Palveluntarjoajan henkilöstölle voidaan esimerkiksi asettaa koulutusvaatimuksena tietty tutkintonimike, jollaisen haltijoita on tyypillisesti vain julkisella sektorilla.

Oma lukunsa ovat hankintasopimukset, jotka on kilpailutettu aikanaan asianmukaisesti, mutta joita ei kilpailuteta uudelleen, vaikka markkinat ovat muuttuneet, hintataso laskenut, tuotteet parantuneet tai vaihtoehdot lisääntyneet. Toistaiseksi voimassa olevat sopimukset onkin kilpailutettava aika ajoin, muutoin veronmaksajien varoja käytetään kehnosti

3.6 Julkinen data helpommin hyötykäyttöön

14 Verovaroin kootun julkisen datan avoimuutta ja hyödynnettävyyttä lisäävä

Valtioneuvoston kanslia julkaisi viime vuonna selvityksen avoimen datan hyödynnettävyydestä. (linkki raporttiin). Ydinviesti oli selvä: datan hyödyntäminen lisää innovaatioita ja kasvua.

Suomessa on jo kiitettävästi lähdetty avaamaan julkista dataa. Erot viranomaisten välillä ovat kuitenkin suuria. Pelkkä datan avoimuus ei riitä, jos datan tarvitsija ei löydä sitä. Selvitys peräänkuuluttaa enemmän vuoropuhelua datan tarjoajien ja käyttäjien välillä sekä hallinnonalat ylittäviä parhaita käytäntöjä yhtenäisten avoimen datan hallinta- ja tarjontamallien luomiseksi.

Keskeisten viranomaisten tulee arvioida heillä olevaa hyödyntämiskelpoista dataa ja sen saattamista helposti tarvitsijoille. Tämä arviointi tulisi tehdä yhteistyössä potentiaalisten tiedon käyttäjien kanssa. Datan tulisi olla saatavilla ilman kohtuuttomia kustannuksia.

Nykyisen hallituksen yksi kärkihankkeista on digitalisaation vauhdittaminen kiinteistö- ja rakentamisaalalla (KIRA-digi). Sen yhtenä tavoitteena on avata väyliä julkiseen viranomaistietoon ja -rekistereihin sekä helpottaa tiedon jakamista kuntien ja yritysten välillä. Tällaista julkisen ja yksityisen yhteistyötä digitalisaation edistämiseksi tarvitaan kaikilla toimialoilla.



Kun julkinen sektori on avannut datansa esimerkiksi kartta-, aikataulu- ja reittitietojen osalta, on niiden avulla voitu kehittää lukuisia kansalaisia ja yrityksiä auttavia sovelluksia, samalla kun on synnytetty merkittävää uutta liiketoimintaa.

3.7 Yksityisten ei pidä kärsiä piilevästä arvonlisäverosta

15 Yksityisille ja julkisille palveluntuottajille yhtäläinen arvonlisäveron palautusjärjestelmä

Periaatteellisesti merkittäviä kilpailuneutraliteettiongelmia voi aiheutua arvonlisäveroa ja sen palautusta koskevasta sääntelystä.

Jos palveluntuottaja tuottaa arvonlisäverottomia suoritteita, sillä ei ole vähennysoikeutta omiin hankintoihinsa sisältyvän arvonlisäveron osalta. Oman palvelutuotannon kustannuksia jää tällöin rasittamaan niin sanottu piilevä arvonlisävero, jonka määrän arvioidaan toimialasta tai palvelusta riippuen olevan 5–10 prosentin luokkaa.

Kunnallisella palveluntuottajalla on mahdollisuus saada palautus omiin hankintoihinsa liittyvästä arvonlisäverosta, vaikka sen oma palvelu olisi arvonlisäverotonta. Laskennallisen palautuksen suuruus on 5 prosenttia. Kunnille annettu palautusmahdollisuus on kannatettava, koska sen tarkoituksena on varmistaa, ettei tavaroiden ja palvelujen hankkiminen oman organisaation ulkopuolelta ole arvonlisäveron johdosta kunnalle omana työnä tekemistä kalliimpaa. Palautusjärjestelmällä pyritään kunnan näkökulmasta takaamaan kunnan itse tuottamien ja sen ulkopuolisilta ostamien palvelujen kilpailuneutraliteetti. Voi jopa kysyä, onko laskennallinen viiden prosentin palautus riittävä.

Palautusjärjestelmä voi myös luoda uusia kilpailuneutraliteettiongelmia. Jos kunnallinen ja yksityinen palveluntuottaja kilpailevat samoilla markkinoilla tuottaen samoja arvonlisäverottomia palveluita, kunnallinen toimija voi tehdä hankintojensa arvonlisäverosta vähennyksen, kun yksityinen kilpailija ei voi. Julkinen tuottaja voi siten saada jopa 5–10 % kilpailuedun yksityiseen kilpailijaansa verrattuna.

Yksityiselle palveluntuottajalle on annettava oikeus arvonlisäveron palautusjärjestelmään samoin ehdoin julkisen kanssa.

3.8 Kuntien kaavoitusta sujuvoitettava

- | | |
|----|---|
| 16 | Maanomistajalle annettava aloiteoikeus kaavan muuttamiseen |
| 17 | Oikeus kaavan valmistelu- ja suunnittelu-työhön annettava myös yksityisille |

Maanomistajalle annettava aloiteoikeus kaavan muuttamiseen

Kaavoituksessa on monenlaisia ongelmia asuntorakentamisen ja muun elinkeinotoiminnan kannalta. Kaavoituksen kankeus ja hitaus johtaa mm. siihen, ettei rakentamiskelpoisia tontteja ei ole riittävästi tarjolla, jolloin riittävää asuntotarjontaan ei voida taata.

Eri kaavataseilla tehdään päällekkäisiä kaava-selvityksiä ja määräykset ovat hyvin yksityiskohtaisia. Niissä mennään usein rakennussuunnittelun tasolle. Tämä johtaa usein tarpeeseen hakea kaavaan poikkeuslupa, jonka käsittely hidastaa hankkeen toteutumista.

Oma lukunsa on kaavavalitusoikeudet, joita on toisinaan käytetty haitantekotarkoituksessa. Tuomioistuinprosessit kestävät vuosia.

Kaavoitusta on yksinkertaistava ja siihen on saatava enemmän ennakoitavuutta. Kaavoihin liittyvät selvitykset tulisi tehdä vain yhdellä kaavatasolla.

Kaupunkien tulisi edistää käyttötarkoituksenmuutoksia tilanteissa, joissa yksittäiset tilat ovat käyttötarkoituksensa vuoksi elinkaarensa päässä, tai kysyntää vastaamattomia.

Vaikka lopullinen päätösvalta olisi kunnalla, kiinteistön omistajalle on annettava aloiteoikeus kaavan muuttamiseen. Omistajalla saattaa olla hyödyllisiä näkemyksiä siitä, miten kiinteistöä tulee kehittää, tai miten sen käyttötarkoitusta tulisi kaavassa muuttaa. Kiinteistönomistajan kaava-aloiteoikeus lisäisi yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saamista erityisesti asuntotuotantoon.

**Oikeus kaavan valmistelu- ja suunnittelutyöhön
annettava myös yksityisille**

Oikeus kaavan suunnitteluvaiheen toteutukseen tulisi antaa kunnan ohella myös yksityisille toimijoille, vaikka julkisella sektorilla säilyykin kokonaisvastuu ja päätösvalta.

Kunnan rooliin kuuluu asettaa esimerkiksi kaupunkikuvalliset tavoitteet, mutta maanomistajalle, kehittäjälle tai rakennusliikkeelle tulisi antaa oikeus suunnitella kaavan yksityiskohdat.

3.9 Kevan monopoliin puututtava

- 18 **Kevalta poistettava** epäreilut kilpailuedut
yksityisiin työeläkevakuuttajiin verrattuna
19 **Kuntien ja tulevien maakuntien** yhtiöiltä
poistettava työeläkevakuuttamiseen liittyvät
kilpailuedut

Kevalta poistettava epäreilut kilpailuedut yksityisiin työeläkevakuuttajiin verrattuna

Kevalle suunnitellaan käynnissä olevan sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä lisää julkisista varoista kustannettuja kilpailuetuja sen kilpailijoihin eli yksityisiin työeläkevakuutusyhtiöihin verrattuna. Kunnat ja maakunnat veloitettaisiin maksamaan Kevalle ns. tasausmaksua, jolla katettaisiin kunnallisen eläkejärjestelmän yksityistä korkeampaa kustannustasoa.

On selvää, että Keva ja yksityiset työeläkeva-
kuuttajat ovat toistensa kilpailijoita markkinoilla.
Ainakin kuntien ja tulevien maakuntien omistamat
yhtiöt voisivat valita, hankkivatko ne työeläkeva-
kuutuspalvelunsa Kevalta vai yksityisiltä työeläke-
vakuutusyhtiöiltä. Suunnitelmien toteutuessa kun-
nat ja maakunnat tukisivat julkisin varoin Kevaa,
jotta sen kilpailuasema paranisi yksityisiin kilpai-
lajiin verrattuna.

Tällainen suunnitelma on haitallinen. Keva on saatettava samaan asemaan kilpailijoidensa kanssa.

Kevalla on ollut lisäksi jo pidempään työeläke-
vakuutuspalvelujen kilpailuttamiseen liittyvä epä-
reilu kilpailueta puolellaan. Kunnat ovat hankkineet
tarvitsemansa työeläkevakuutuspalvelut Kevalta
ilman kilpailuttamista.

Kuntien ja tulevien maakuntien on jatkossa kilpailutettava hankkimansa työeläkevakuutuspalvelut hankintalain mukaisesti.

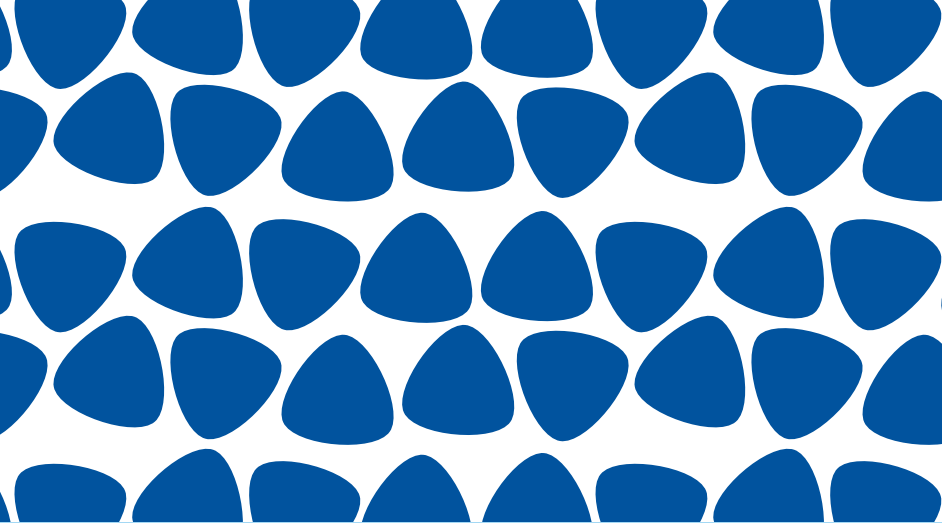
**Kilpailuneutraliteetti taattava myös
vakuutusnottajien välillä**

Eläkejärjestelmien erot voivat vääristää kilpailua vakuutuspalvelujen tarjoajien, mutta myös palvelujen käyttäjien välillä.

Suunnitelmien mukaan tietyt yhteisöt, kuten esimerkiksi kuntien ja maakuntien omistamat yhtiöt voisivat valita, hankkivatko ne työeläkevakuutuspalvelunsa Kevalta vai yksityisiltä työeläkevakuutusyhtiöiltä. Ehdotuksen mukaan kyseiset yhteisöt eivät joutuisi maksamaan Kevalle edellä mainittua tasausmaksua.

Kuntien ja tulevien maakuntien omistamat yhtiöt voivat kilpailla yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla etenkin sosiaali- ja terveystalveissa, mutta myös monilla muilla toimialoilla. Niillä on mahdollisuus valita kunnallisen ja yksityisen työeläkejärjestelmän välillä, toisin kuin niiden yksityisillä kilpailijoilla. Ne aietaan myös vapauttaa tasausmaksusta, jolla kunnat ja maakunnat veloitettisiin suunnitelmien mukaan kompensoimaan kunnallisen eläkejärjestelmän yksityistä korkeampaa kustannustasoa.

Yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla kilpaileville kuntien ja tulevien maakuntien omistamille yhteisöille ei pidä antaa työeläkejärjestelmän valintaan liittyviä, julkisista varoista kustannettavaa kilpailuetuja.



Julkaisija

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
PL 30 (Eteläranta 10)
00131 Helsinki
ek@ek.fi
www.ek.fi
Twitter: @Elinkeinoelama

Kirjoittaja

Jukka Lehtonen
Asiantuntija
Yrityslainsäädäntö:
kilpailuoikeus,
kilpailun edistäminen
ja julkiset hankinnat
p. 050 432 7851
jukka.lehtonen@ek.fi
Twitter: @lehtonen_jukka

Taitto

Miltton