

Asia: VN/22263/2025

Lausuntopyyntö: Arviomuistio kilpailuneutraliteettiselvityksen suosituksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1. Kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisen tehostaminen

o Säädetään julkisyhteisöille asetettavasta itsearvioinnin dokumentointivelvoitteesta

o Kehitetään kilpailuneutraliteettisääntöjä koskevia käytännön ohjeita etenkin itsearvioinnin dokumentoinnin tueksi

Kilpailuneutraliteettiselvityksessä on perusteltu sääntelyn noudattamisen tehostamiseksi esitettyjä suosituksia sillä, että voimassa olevaa sääntelyä ei tunneta, sitä ei osata noudattaa, ja että sitä haluta noudattaa.

Sääntelyn noudattamisen tehostamiseksi suositeltu julkisyhteisöille asetettava itsearvioinnin dokumentointivelvollisuus vaikuttaa selvityksen mukaan parannettavista osatekijöistä ainoastaan siihen, että sääntelyä ei tunneta ja siihenkin erittäin heikosti, koska itsearviointivelvollisuus on kunnilla jo kuntalain kilpailuneutraliteettisäännösten ja kilpailulain kirjanpidon eriyttämisvelvoitteen perusteella. Kilpailulain edellyttämä kirjanpidon eriyttäminen ei ole ollut mahdollista ilman kaikkien toimintojen läpikäyntiä ja itsearviointia. Uusi itsearviointivelvoite ainoastaan lisää kuntien hallinnollista taakkaa uuden lomakkeen täyttämisen ja päätöksentekomenettelyn muodossa. Sinänsä itsearvioinnin edellyttämä hallinnollinen taakka tuskin muodostuu merkittäväksi, koska kunnat ja niiden määräysvallassa olevat yhteisöt jo nykylainsäädännön perusteella tekevät itsearvioinnin.

Suurin ongelma kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisessa ei ole siinä, että sääntelyä ei tunnettaisi tai haluttaisi noudattaa, vaan siinä, että sääntely on tulkinnanvaraista ja epäselvää, ja että oikeuslähdemateriaali samoin kuin muukin laintulkintaa tukeva materiaali on rajallista. Esimerkiksi kirjanpidon eriyttämiselvoitteen tullessa voimaan valvontaviranomainen kilpailu- ja kuluttajavirasto ilmoitti, että se ei anna käytännön ohjeistusta, vaan suorittaa jälkikäteisvalvontaa. Kukin kunta ja sen määräysvallassa oleva yhteisö näin ollen suoritti kirjanpidon eriyttämisen edellyttämän itsearvioinnin puhtaasti lainsanomun ja hallituksen esitykseen kirjoitetun perusteella. Tässä suhteessa olisikin ensiarvoisen tärkeää, että sääntelyn tehostamisen toisena suosituksena olevaa kilpailuneutraliteettisääntöjen käytännön ohjeiden kehittämistä ryhdyttäisiin toteuttamaan, vaikka mitään lakiin säädettyä nimenomaista velvollisuutta määrämuotoiseen itsearvioinnin dokumentointivelvollisuuteen ei tulisikaan. Se, että kuntien on mahdollista noudattaa olemassa olevia kilpailuneutraliteettiselvoitteita, edellyttää sääntelyn selkeyttämistä ja käytännön ohjeiden luomista. Myös konkreettisen neuvonnan saaminen kilpailu- ja kuluttajavirastosta helpottaisi kuntien tulkintaepäselvyyksiä.

Arviomuistiossa on jäänyt kokonaan käsittelemättä oleellinen asia, joka vaikuttaa sääntelyn noudattamiseen. Kysymys on sellaisesta lainsäädännöstä, jota on mahdotonta noudattaa.

Hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä lailla muodostettiin kunnan ja alueen hyvinvointialueen välille kaikkia kunnan omistamia perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen tiloja koskeva vuokrasopimussuhde, joka päättyy viimeistään 31.12.2026, jolloin kunnan tulee olla kilpailuneutraliteettisääntösten perusteella yhtiöittänyt tämä kilpailluilla markkinoilla tapahtuva vuokraustoiminta hyvinvointialueelle. Kilpailuneutraliteettiselvoite edellyttää, että kunta voi tehdä kilpailluilla markkinoilla tapahtuvan toimintaan ainoastaan liiketaloudellisesti perusteltuja sijoituksia. Kunta voi siis yhtiöittää sotepe-kiinteistöjä, jotka tilojen erityispiirteiden takia eivät ole yleisillä toimitilavuokramarkkinoilla vuokrattavia, ainoastaan, mikäli niissä on markkinaehtoiset vuokrasopimukset, koska muutoin yhtiöllä ei olisi edellytyksiä toimia kilpailluilla markkinoilla ja tämäkin yhtiöittäessä yhtiöön sijoitettava omaisuus menetettäisiin yhtiön ajautuessa maksukyvyttömäksi.

Ongelmana hyvinvointialueuudistuksen siirtymälainsäädännössä on se, että käytännössä merkittävämpien kuntien omistamien sotepe-kiinteistöjen kuten sairaaloiden, terveysasemien ja pelastusasemien markkinaehtoiset vuokrasopimukset edellyttävät, että sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy ne investointisuunnitelmassa. Tilanne tällä hetkellä on se, että kunnat ja hyvinvointialueet käyvät kiireellä vuokrasopimusneuvotteluja, mutta sosiaali- ja terveysministeriö ei ole hyväksynyt investointisuunnitelmaan kaikkia sopimuksia, josta kunta ja hyvinvointialue ovat päässeet yksimielisyyteen. Jo tällä hetkellä on selvää, että kunnat ja hyvinvointialueet eivät saa vuokrasopimuksia allekirjoitettua sellaisella aikataululla, että kunnat voisivat yhtiöittää omistamansa sotepe-kiinteistöt lain edellyttämällä tavalla. Toki kunta voi asettaa hyvinvointialueelle vuoden 2026 alkusyksyyn aikarajan, johon mennessä vuokrasopimusten tulee olla allekirjoitettuna tai kunta vetäytyy neuvotteluista ja edellyttää tilojen hallinnan luovuttamista vuokrasopimusten päättyessä vuodenvaihteessa 2026-2027. Tämä päätös ainakin Vantaalla tulisi Vantaan käsityksen mukaan tarkoittamaan sitä, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ei voisi toteuttaa vuoden 2027 alussa merkittävää osaa lakisääteisistä velvollisuuksistaan.

Kilpailuneutraaliteettisäätelyä uudistettaessa olisi aiheellista ratkaista edellä kuvattu lainsäädännön muutoksista johtuva ongelma esimerkiksi antamalla sotepe-kiinteistöjen yhtiöittämiselle 2-3 vuoden lisäsiirtymäaika, minkä ajaksi kunnat ja hyvinvointialueet voisivat halutessaan tehdä lyhyet vuokrasopimukset sen mahdollistamiseksi, että hyvinvointialueet ehtivät suunnitella palveluverkkonsa todellisuudessa toimivaksi ja käydä tarvittavat neuvottelut valtion kanssa.

2. Seuraamusjärjestelmän kehittäminen

- o Uudistetaan neuvottelumenettelyä parantamalla sen tehokkuutta lisäämällä tiedonsaantia (itsearviointin dokumentaatiovelvoite) ja viestimällä selkeästi valvontaratkaisujen vaikutuksista julkisyhteisöjen menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin

- o Asetetaan toimenpidepyyntöön perustuvalla valvonta-asian käsittelylle enimmäismääräaika

- o Jatkoselvitetään seuraamusmaksun säätämistä voimassa oleviin sääntöihin sisältyvien

yhtiöittämisen, kirjanpidon eriyttämisen, markkinaehtoisen hinnoittelun ja mahdollisesti tulevan itsearviointin dokumentaatiota koskevien velvoitteiden rikkomisesta valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot huomioiden

Valvonta-asian käsittely on tällä hetkellä toimivaa neuvottelumenettelyä valvonnan kohteen ja kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa, jossa lähes aina kunta tai sen määräysvallassa oleva yhteisö poistaa kilpailuneutraliteettiongelman vapaaehtoisesti. Tätä toimivaa menettelyä ei ole tarkoituksenmukaista romuttaa asettamalla liian tiukka määräaika valvonta-asian ratkaisulle. Valvonta-asiat ovat yleensä monimutkaisia ja tulkinvaraisia, jolloin liian tiukat määräajat romuttavat vuoropuhelun ja voivat johtaa väärin valvontaratkaisuihin. Jos määräaika asetetaan, tulisi sen olla kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen tällä hetkellä tavoitteleva enimmäiskäsittelyaika 3 vuotta.

Seuraamusmaksun säätämisen pohtiminen olisi tarkoituksenmukaista, mikäli todellinen ongelma olisi

se, että kilpailuneutraliteettisääntöjä ei haluta noudattaa, ja että kunnat rikkovat niitä tahallisesti. Tällöinkin kuntalaisiin kohdistuvaa seuraamusmaksua tarkoituksenmukaisempi keino puuttua asiaan olisi se, että valvontaviranomainen tekee nykyainsäädännön mahdollistaman tutkintapyyntöön epäilyistä virkarikoksesta, jolloin mahdollinen virkavelvollisuuksien laiminlyönti tai tahallinen rikkominen tulee tutkituksi jo olemassa olevalla ja toimivalla esitutkintamenettelyllä ja mahdolliset seuraamukset kohdistuvat oikealle taholle, eli rikoksen tehneisiin, eivätkä kuntalaisiin, joille tuotettavia palveluita seuraamusmaksu heikentäisi.

Kuten edellä on todettu, niin sääntelyn tahallinen rikkominen ei ole

kilpailuneutraliteettisääntelyn varsinainen ongelma, joten seuraamusmaksujärjestelmän luomisella ei

edistettäisi kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamista, mutta riippuen seuraamusmaksun suuruudesta voitaisiin aiheuttaa yksittäistapauksissa ongelmia kunnan kyvylle tuottaa lakisääteisiä palveluja.

3. Tietoisuuden lisääminen markkinavaikutuksista

o Kirjanpidon eriyttämistä koskevan raportointivelvoitteen säilyttäminen ja laadullisten tietojen keräämisen mahdollistaminen ja sen laajentaminen myös valtion harjoittamaan kilpailulliseen taloudelliseen toimintaan

o Selvitetään mahdollisuuksia kerätä tietoa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta, kirjanpidon eriyttämisen toteutumisesta ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta

Kuntaa koskevat talouden ja toiminnan raportointivelvollisuudet valtiokonttorille ovat erittäin laajat ja niiden toteuttaminen aiheuttaa merkittäviä kustannuksia. Vastaavan raportointivelvollisuuden ulottaminen kuntien määräysvallassa oleviin yhtiöihin ei sellaisenaan ole mitenkään järkevää, vaan mikäli raportointivelvollisuutta halutaan ulottaa kuntien määräysvallassa oleviin yhtiöihin, on tarpeen luoda näitä varten yhtiöihin soveltuva kevyempi raportointimenettely. Raportointimenettelyä valmisteltaessa tulee kilpailluilla markkinoilla tapahtuvan toiminnan osalta huomioida se, että julkinen omistus ei saa aiheuttaa kilpailuedun lisäksi myöskään kilpailuhaittaa yhtiölle. Raportointivelvollisuus tulisikin toteuttaa siten, että esimerkiksi kilpailluilla markkinoilla toimivan osan liikesalaisuudet tulevat asianmukaisesti turvatuksi.

Joka tapauksessa raportointivelvollisuus tulee ulottaa ainoastaan sellaisiin yhtiöihin, jotka eivät toimi kilpailluilla markkinoilla tai toimivat ainoastaan osaksi kilpailluilla markkinoilla.

Isotalus Birgit
Vantaan kaupunki/sihteeristö