

LAUSUNTO

20.8.2008

Työ- ja elinkeinoministeriö
Työelämä ja markkinaosasto
Hallitusneuvos
Elise Pekkala
PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO

ASIA Kirjallinen lausunto julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia selvittävälle työryhmälle (JULKI-työryhmä)

Viite JULKI –työryhmän järjestämä kuulemistilaisuus 30.5.2008

TAUSTAA

JULKI -työryhmä järjesti 30.5.2008 kuulemistilaisuuden, jossa Lääkäripalveluyritysten Yhdistys ry:llä (LPY ry), Suomen Fysioterapia- ja kuntoutusyrittäjät FYSI ry:llä, Suomen Sairaankuljetusliitto ry:llä (SSK ry) sekä Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät TESO ry:llä oli mahdollisuus tulla kuulluksi julkisen sektorin elinkeinotoiminnan aiheuttamista kilpailuvääristymistä. Tilaisuudessa sovittiin, että edellä mainituilla yhdistyksillä on mahdollisuus toimittaa myöhemmin myös kirjallista materiaalia. Yhdistykset sopivat keskenään, että ne jättävät yhteisen kirjallisen lausunnon.

Suomessa julkisella sektorilla, lähinnä kunnilla, on laaja vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Tämän vastuunsa kunnat voivat toteuttaa tuottamalla palvelut omana työnä, yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkimalla palvelut yrityksiltä tai yhdistyksiltä. Laki julkisista hankinnoista velvoittaa kunnat lähtökohtaisesti kilpailuttamaan oman organisaationsa ulkopuolelta tehdyt hankinnat.

Hyvinvointipalvelujen järjestämisvastuuseen ja niiden oikeudenmukaisen saatavuuden turvaamiseen liittyy myös ko. palveluiden rahoitus. Julkisen sektorin eri roolien erottaminen toisistaan on oleellisen tärkeää kilpailuneutraliteetin takaamiseksi. Esimerkiksi ei ole perusteltua, että palvelujen järjestämisvastuuseen liittyvien viranomaistehtävien kustannukset sisällytetään julkisomisteisille tuotantoyksiköille. Silloin palvelujen tuotantoon sitoutuvat kustannukset eivät ole läpinäkyviä ja vertailukelpoisia. Tämä ongelma voidaan ratkaista erottamalla viranomaistehtävät ja tilaajan rooli palvelutuotannosta.

LAUSUNTO

20.8.2008

KILPAILUVÄÄRISTYMIEN SYNTYMINEN

Kilpailuneutraliteettiongelmia syntyy silloin, kun julkinen palvelutuotanto ulottuu markkinoille, joilla on jo yksityistä toimintaa. Julkinen sektori voi aiheuttaa kilpailuvääristymiä myös silloin, kun se omalla toiminnallaan estää markkinoiden kehittymisen.

KESKEINEN TAVOITE

Allekirjoittaneiden liittojen mielestä tavoitteena tulee olla, että julkinen sektori kilpailee tuotantomarkkinoilla samoista lähtökohdista kuin muutkin niillä toimivat. Julkisella sektorilla, esimerkiksi kunta tai sen omistama liikelaitos, 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.

KESKEISIÄ ONGELMIA

Verotus

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 eikä kiinteistöveroa. Tämäkin antaa merkittävän kilpailuedun julkisille palvelutuottajille.

Rahoitus

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.

Hankintapolitiikka

Palveluhankintojen lisääntyessä keskeiseksi ongelmaksi kilpailuneutraliteetin näkökulmasta on muodostumassa myös julkisen sektorin harjoittama hankintapolitiikka. Ns. suorat ostot kilpailuttamatta toisilta julkisen sektorin toimijoilta, esimerkiksi kuntayhtymät, toiset kunnat tai liikelaitokset, rajaavat

LAUSUNTO

20.8.2008

yrittäjien mahdollisuuksia tarjota palvelujaan ja antavat julkisille palvelutuottajille kilpailuetua.

Laatuvaatimukset ja valvonta

Julkisen sektorin järjestämisvastuuseen liittyy myös kansalaisille tarjottavien palvelujen laadun valvonta. Yksityisten sosiaali- ja terveystuottajien 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 hoidettaviin aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia yksityiselle palvelutuottajalle ja antaa kilpailuedun sille julkiselle tuottajalle, jonka ei tarvitse ko. vaatimusta täyttää.

Uudet kunta- ja palvelurakenteet

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 terveystuotanto), osa rakenteellisista uudistuksista vaikuttaa tavoitehakuiselta toiminnalta julkisen tuotannon suojaamiseksi. Pahimmillaan tämä ilmenee palvelutuotannon monopolisoitumiskehityksenä, kun palvelujen järjestämisvastuuta ja tuotantoa keskitetään suurille terveystuotantoyksiköille. Jos näille terveystuotantoyksiköille 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.

Kilpailua vääristävät tuet

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.

LAUSUNTO

20.8.2008

RATKAISUJA

Lähtökohtaisesti julkisen sektorin tulee pidättäytyä markkinoilla toimimisesta kilpailuvääristymien estämiseksi ja kilpailuneutraliteetin saavuttamiseksi. Jos julkisen sektorin toimija osallistuu markkinoille, tulee sen toimia tuottajana samoista lähtökohdista kuin yritysten ja muiden toimijoiden. Tämä elellyttää tilaaja- ja tuottajaroolien eriyttämistä. Ja sitä, että tuotannosta vastaava julkinen yksikkö ei saa erityisasemaa. Markkinoille osallistuvilla julkisen sektorin toimijoilla, olivat ne sitten kuntia, kuntayhtymiä tai niiden liikelaitoksia tai yrityksiä, ei saa olla erityisasemaa tai kilpailuetuja esimerkiksi verotukseen, tukiin tai laatumäärityksiin liittyen.

Kunta- ja palvelurakenteita uudistettaessa on pidettävä huolta siitä, että samalla luodaan edellytyksiä palvelumarkkinoiden kehittymiselle.

Ns. piilevään arvonlisäveroon liittyvään kilpailuetuun on löydettävä ratkaisu esimerkiksi verolakien muutoksilla.

Julkisten palvelujen tuotteistaminen, joka sisältää myös laatumääritysten asettamisen ja todellisten kustannusten laskemisen, lisäksi palvelumarkkinoiden läpinäkyvyyttä ja helpottaisi eri tuottajien välistä vertailua. Palvelujen tuotteistaminen ja tuottamiseen liittyvien kustannusten kohdentaminen tuotteille mahdollistavat päättäjille arvion tekemisen siitä, koska palvelu kannattaa tuottaa omalla organisaatioilla tai koska se kannattaa hankkia markkinoilta.

Julkisen sektorin tulee palveluja ostaessaan noudattaa hankintalakia ja siten kilpailuttaa avoimesti kaikki hankintansa ko. lain hengen ja kirjaimen mukaisesti.

Kunnioittaen,

Aino Sainio
Toiminnanjohtaja
Suomen Fysioterapia- ja kuntoutusyrittäjät FYSI ry

Ismo Partanen
Toiminnanjohtaja
Lääkäripalveluyritysten Yhdistys ry (LPY ry)

Mikael Söderlund
Toiminnanjohtaja
Suomen Sairaankuljetusliitto ry (SSK ry)

Rauno Hänninen
Puheenjohtaja
Terveys- ja sosiaalialan yrittäjät (TESO) ry