

Lausunto Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa sekä saapumista kuultavaksi koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018 vp). Asiantuntijalausuntoa on pyydetty kilpailuoikeuden näkökulmasta.

1. Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa sekä niiden yhteinen voimaannanolaki, jolla kumottaisiin laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista. Maakuntien liittojen alueiden kehittämistä koskevat tehtävät siirrettäisiin perustettaville maakunnille pääosin nykyisen kaltaisina. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työvoima- ja elinkeinotoimistojen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävistä valtaosa siirrettäisiin maakunnille maakunnallisina kasvupalveluina järjestettäväksi. Pääkaupunkiseudun erityistarpeet otettaisiin huomioon säätämällä Uudenmaan kasvupalvelut järjestävästä kuntayhtymästä.

Esityksen tavoitteena on organisoida julkishallinnon rahoittamat ja järjestämisvastuulla olevat tehtävät ja palvelut vuoden 2020 alusta itsehallinnon järjestettäväksi siten, että palvelut vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla alueen tarpeisiin. Ehdotetulla lailla annettaisiin maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämistä, tuottamista, valtakunnallisten ja maakunnallisten kasvupalvelujen yhteisiä tietojärjestelmiä ja alustoja sekä kasvupalvelujen seuranta- ja valvontaa koskevat säännökset.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavalla lailla siirrettäisiin valtion elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kestävästä talouskasvusta sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistämistä koskevien toimenpiteiden järjestämisvastuu itsehallinnollisille maakunnille. Esitys liittyy eduskunnan käsiteltävinä oleviin maakuntien perustamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) ja maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 14/2018 vp). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin hallituksen esityksen (HE 14/2018 vp) sisältämällä voimaannolailla.

Alueiden kehittämistä koskevaan sääntelyyn ei esitettäisi merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Alueiden kehittäminen jatkuisi eri hallinnonalojen, alueiden, paikallisen tason ja muiden toimijoiden yhteistyönä. Vastuu alueiden kehittämisestä olisi maakunnilla ja kunnilla alueillaan. Valtio vastaisi valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä. Valtion ja maakuntien yhteistyötä toteuttamaan luotaisiin menettely, jossa useiden ministeriöiden toimialaan kuuluvasta alueiden kehittämisestä käytäisiin vuosittain keskustelut alueiden kehittämisen tavoitteista ja sen toimeenpanosta. Tarkemmat toimeenpanoehdotukset ilmenevät hallituksen esityksestä.

Maakunta toimisi oman alueensa aluekehittämisen viranomaisena, joka tekisi yhteistyötä erityisesti alueen kuntien kanssa. Kunnat hoitaisivat yleiseen toimialaansa kuuluvia alueen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Esitys sisältää myös säännöksiä Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnista ohjelmakaudella vuosina 2014–2020. Rakennerahastotoimintaa koskevat säännökset

säilyisivät pääosin ennallaan kuluvan rakennerahastokauden 2014–2020 ajan. Tulevan ohjelmakauden säännöksiä tarkennetaan sen jälkeen, kun Euroopan unionin lainsäädäntö valmistuu.

Maakunta vastaisi siitä, että sen alueella on tarjolla riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien mahdollisuuksia saada työtä. Maakunnan tulisi järjestää kasvupalveluina työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi rekrytointi- ja osaamispalveluja. Lisäksi maakunnan tulisi varata määrärahoja palkkatuen myöntämiseen ja se voisi myöntää myös muuta kasvupalvelurahoitusta. Tarkemmin palvelujen sisällöstä ja rahoituksesta säädettäisiin erityislainsäädännöllä. Maakunta voisi järjestää kasvupalveluja yritystoiminnan ja yrittäjyyden sekä kansainvälistymisen edistämiseksi sekä palveluja, jotka luovat edellytyksiä innovaatioiden kehittämiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan maakunnille siirtyvistä talouskasvua, työllisyyttä, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistämistä koskevista aluehallinnon palveluista rakennettaisiin maakunnissa kasvupalveluja asiakkaan valinnanvapautta ja tuottajien kilpailullisuutta edistävällä monituottajamallilla. Maakunta voisi tuottaa kasvupalvelut itse tai hankkia ne kilpailuttamalla palveluntuottajia tai hyväksymällä kaikki edellytykset täyttävät ja palvelun tuottamisen ehtoihin sitoutuneet palveluntuottajat. Kunnat ja kuntien sidosyksiköt eivät voisi olla maakunnallisten palvelujen tuottajia. Uudessa palvelujen järjestämisen mallissa huomioitaisiin kunkin alueen kasvun erityispiirteet nykyjärjestelmää paremmin. Samalla työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan palvelujen ohjaus muuttuisi valtion virastojen ohjausmallista itsehallinnollisten maakuntien säädösohjaukseksi. Ehdotuksessa säädettäisiin ministeriön ja itsehallinnollisten maakuntien uudeltaisesta vuorovaikutussuhteesta sekä kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvonnasta, joka kuuluisi 1.1.2020 alkaen toimintansa aloittavalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Maakunnalliset kasvupalvelut tulisi järjestää ja tuottaa yhteen sovitettuina valtion järjestämien valtakunnallisten kasvupalvelujen kanssa, maakuntien muiden palvelujen kanssa sekä kuntien elin- ja sosiaalipalvelujen kanssa. Asiakkaalle tarjottavan palvelun tulisi muodostaa tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämisestä vastaisi maakunta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi järjestäjänä valtakunnallisesti tuotettavista kasvupalveluista. Valtakunnallisista kasvupalveluiden toimijoista ja niiden tuottamista palveluista säädettäisiin kuitenkin jatkossakin erikseen.

Laissa kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa säädettäisiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan mahdollisuudesta perustaa kuntayhtymä, joka olisi kasvupalvelujen järjestämisvastuussa Uudenmaan maakunnassa. Ellei kuntayhtymän perussopimus syntyisi määräaikaan 1.3.2019 mennessä, järjestämisvastuu Uudenmaan kasvupalveluista siirtyisi valtiolta maakunnalle kuten muissakin maakunnissa. Yhteistoiminnan muotona olisi kuntayhtymä, jonka jäsenyys olisi avoin kaikille Uudenmaan kunnille. Kuntayhtymän järjestämisvelvollisuus ei koskisi alueiden kehittämistä eikä Euroopan unionin rakennerahastoihin liittyviä tehtäviä, joista Uudellamaalla vastaisi maakunta. Kuntayhtymän kasvupalveluja koskevaan järjestämistehtävään Uudellamaalla sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin kasvupalveluiden järjestämiseen maakunnan toimesta muissa maakunnissa.

Lausunnossa asiaa käsitellään kilpailuoikeuden näkökulmasta. Totean lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

2. Yleisiä huomioita

Tehtävien siirtäminen maakunnille, jos eduskunta päättää ne perustaa, on kilpailuoikeudellisesti neutraali kysymys. Yleisesti tarkastellen Suomessa voidaan sen enempää EU:n kuin kotimaisen kilpailuoikeuden estämättä organisoida tietyt viranomaistoiminnot valtion, kuntien tai nyt perustettavien maakuntien tehtäväksi, tai jakaa tällaiset tehtävät uudelleen eri viranomaisten kesken. *Kilpailuoikeus ei koske julkisen vallan käyttämistä tai viranomaistoimintaa, sitä vastoin kylläkin kaikkea taloudellista toimintaa siitä riippumatta, missä organisatorisessa muodossa toimintaa harjoitetaan.*

Kilpailuoikeuden näkökulmasta erityisesti tarkasteltavaksi nousee ehdotus, jonka mukaan Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan maakunnille siirtyvistä talouskasvua, työllisyyttä, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistämistä koskevista aluehallinnon palveluista rakennettaisiin maakunnissa kasvupalveluja asiakkaan valinnanvapautta ja tuottajien kilpailullisuutta edistävällä *monituottajamallilla*. Maakunta voisi ehdotetun lain mukaan tuottaa kasvupalvelut itse tai hankkia ne kilpailuttamalla palveluntuottajia tai hyväksymällä kaikki edellytykset täyttävät ja palvelun tuottamisen ehtoihin sitoutuneet palveluntuottajat. Kunnat ja kuntien sidosyksiköt eivät voisi olla maakunnallisten palvelujen tuottajia. Myös ehdotuksen 17 §:ssä asetettu käyttövelvoite edellyttää tarkastelua.

3. Ehdotuksen lähempää tarkastelua

Lakiehdotuksen 1 § säädettäisiin lain soveltamisalasta. Lakia sovellettaisiin alueiden kehittämiseen sekä tässä laissa tarkoitettuihin työ- ja elinkeinoministeriön ja maakuntien järjestämiin palveluihin kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden sekä yritystoiminnan edellytysten, työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen edistämiseksi (*kasvupalvelut*).

3.1 Määritelmät

Lakiehdotuksen 2 § määritelmän mukaan lakiehdotuksessa tarkoitetaan:

- 1) *palveluntuottajalla* yhteisöä, säätiötä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka hankintasopimuksen tai maakunnan päätöksen perusteella tuottaa maakunnalle kasvupalveluja;
- 2) *alueella* maakuntalain (/) 5 §:ssä tarkoitetun aluejaon mukaisia maakuntien alueita sekä valtakunnallisessa toiminnassa Manner-Suomen aluetta;
- 3) *rakennerahasto-ohjelmalla* Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -toimenpideohjelmaa ja Suomen takausohjelmaa kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi;
- 4) *yleisasetuksella* Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1303/2013;
- 5) *palvelukokonaisuudella* asiakkaan tarpeen vaatimaa eri kasvupalveluista koostuvaa kokonaisuutta; ja
- 6) *kasvupalvelujen asiakkailla* luonnollisia henkilöitä sekä sellaisia oikeushenkilöitä, joiden toiminta edistää taloudellista kasvua ja työllisyyttä, kasvupalveluihin liittyvää tutkimus- ja kehitystoimintaa, alueiden elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittämistä, kasvupalveluihin liittyvää koulutusta tai työvoiman osaamisen kehittämistä taikka maahanmuuttajien kotoutumista.

Ehdotetun lain 16 §:ssä säädettäisiin 16 § *maakunnalliset kasvupalveluista*. Ehdotetun 16 §:n mukaan maakunnalla on velvollisuus järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi.

’Näistä palveluista säädetään tarkemmin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa (/) sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa. Maakunnan tulee varata määrärahoja palkkatuen myöntämiseen. Palkkatuen myöntämisestä säädetään erikseen alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa.

Maakunta voi järjestää kasvupalveluja yritystoiminnan ja yrittäjyyden sekä kansainvälistymisen edistämiseksi sekä palveluja, jotka luovat edellytyksiä innovaatioiden kehittämiselle. Maakunnan rahoituspalveluista säädetään erikseen alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa.

3.2 Monituottajamalli

Lain 22 §:ssä on ydinsäännös, jonka perusteella määräytyy *maakunnallisten kasvupalvelujen tuotantorakenne*. Ehdotetun 22 §:n nojalla maakunta voi tuottaa edellä 16 §:ssä tarkoitetut palvelut itse tai tytäryhteisössään. Maakunta voi oman tuotannon sijasta tai lisäksi valita yhden tai useita palveluntuottajia. Muiden palveluntuottajien valitsemiseksi maakunta tekee:

- 1) puitejärjestelyn tai hankintasopimuksen palveluntuottajan kanssa kilpailutettuaan ensin palveluntuottajia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) (hankintalaki) mukaisesti; tai
- 2) hyväksyy kaikki edellytykset täyttävät palveluntuottajat 26 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Maakunta voi rakentaa maakunnan palvelujen kokonaisuuden:

- 1) hyödyntämällä edellä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin tavoin valittujen tuottajien palveluja eri tavoin maakunnan eri alueilla; ja
- 2) hyödyntämällä edellä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin tavoin valittujen tuottajien palveluja joissakin kasvupalvelukokonaisuuksissa tai niiden osissa.

Maakunnan on kohdeltava palveluntuottajia tasapuolisesti. Palveluntuottajan on täytettävä maakunnan asettamat ehdot tässä laissa tarkoitettuja palveluja tuottaessaan. Ehtojen on oltava yhdenmukaiset kaikille samanlaisia palveluja samalla alueella tuottaville yrityksille, yhteisöille ja ammatinharjoittajille sekä maakunnan omalle palvelutuotannolle.

Maakunnan tuottaessa kasvupalveluja sen on lakiehdotuksen 23 §:n mukaan omassa toiminnassaan eriytettävä kasvupalvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Tuottaessaan kasvupalveluja kilpailutilanteessa markkinoilla maakunnan on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi siten kuin maakuntalain 112–117 §:ssä säädetään. Maakunnan tulee maakuntalain 114 §:n lisäksi aina tuottaessaan kasvupalveluja eriyttää kirjanpidossaan kasvupalvelut muusta toiminnastaan. Toiminnan tulot ja menot sekä varat ja pääomat on pidettävä erillään maakunnan muusta toiminnasta ja taloudesta siten, että tiedoista voidaan osoittaa kasvupalvelujen kohdentuminen. Kasvupalveluista on tilikausittain laadittava tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma sekä esitettävä niitä koskevat liitetiedot. Tase ja tuloslaskelma on laadittava noudattaen, mitä maakuntalaissa ja kirjanpitolaissa (1336/1997) säädetään taseen ja kirjanpidon laatimisesta.

Tämän lausunnon antaja pitää nyt suunniteltua rakennetta kohtuullisen hyvänä kompromissina.

Tulkitsen lakiehdotusta siten, että maakunta saa itse valita, tuottaako se palvelut itse vai käyttääkö se ulkoista palveluntuottajaa. Tämä päätös voidaan ilmeisesti tehdä kunkin tuotettavan palvelun osalta erikseen.

Pidän esitettyä ratkaisua ehdotettua SOTE-mallia selkeämpänä sen vuoksi, että *viranomaistoiminnot sekä oma tuotanto ja markkinoilta hankitut palvelut palvelutuotannot voidaan pitää selkeämmin erillään toisistaan. Lisäksi kilpailutilanteeseen julkisten ja yksityisten palveluntuottajien välillä on varauduttu selkeämmällä ja kilpailuoikeudellisesti kestävämmällä organisatorisella ratkaisulla (eriyttäminen ja yhtiöittäminen). Kun päätös yksityisen palvelutuotannon käyttämisestä tehdään maakunnassa, tässä päätöksenteossa voidaan ja tuleekin ottaa huomioon perustuslain säännökset ja EU-oikeuden kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset. Ratkaisumalli vaikuttaa tässä suhteessa joustavalta. Velvollisuus yhtiöittää viranomaistoimintoja samoin kuin julkisen vallan käyttämisen ulkoistaminen yrityksille törmää tunnetusti perustuslakiongelmiin. Kun 18 maakuntaa tulevat olemaan palvelutarpeen, sen alueella olevan yritystoiminnan, kilpailutilanteen, väestömäärän sekä demografisten ja sosioekonomisten olosuhteiden osalta suuresti toisistaan poikkeavia, on muutenkin järkevää, että maakunnat voivat alueellisten olosuhteiden perusteella päättää palvelujen tuottamistavasta joustavasti ja ottaen huomioon kustannukset ja yleinen etu. Mikäli julkinen valta ja yksityinen liiketoiminta sekoittuvat keskenään, voi tästä seurata myös EU:n perussopimuksen (SEUT) 106 artiklan loukkaustilanne, mikäli toimenpide rajoittaa kilpailua markkinoilla enemmän kuin on välttämätöntä julkisen tehtävän suorittamiseksi ja samalla taloudellisten toimijoiden (yritysten) välinen kilpailuasetelma rajoittuu tai vääristyy.*

Ehdotetun monituottajamallin osalta on otettava toisaalta huomioon toisaalta *maakunnan järjestämisvastuuta, koskeva 18 §, jonka mukaan: ”Maakunnan kasvupalvelujen järjestämisvastuuseen kuuluu maakuntalain 7 §:ssä säädetyn lisäksi seuraavat tehtävät: 1) kasvupalvelun tuottajien valinta 2) kasvupalvelujen saatavuuden varmistaminen siten, että asiakas voi mahdollisimman monen palvelun osalta valita tarvitsemansa palveluntuottajan useammasta kuin yhdestä vaihtoehdosta. Maakunnan on huolehdittava asiakkaan kasvupalveluihin liittyvästä oikeuksista, velvollisuuksista ja etuuksista tiedottamisesta sekä palvelujen käyttöön liittyvästä ohjauksesta ja neuvonnasta sekä neuvottava ja tuettava asiakkaita kasvupalveluihin liittyvän valinnanvapauden käyttämisessä. Maakunnan on palveluja työnhakijalle järjestäessään otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti yhdenvertaisuuden ja esteettömyyden toteutuminen palvelujen saatavuudessa, sekä eri asiakasryhmien ja yksittäisten asiakkaiden syrjimätön kohtelu.”*

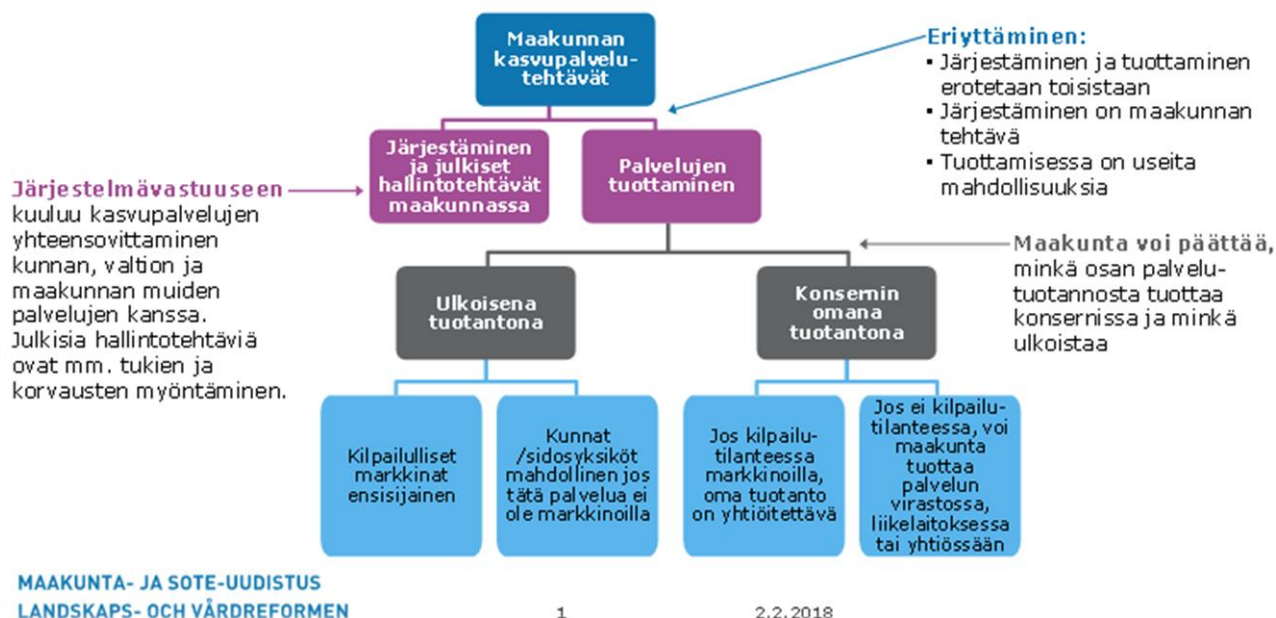
Mainitun 18 §:n mukaan tarkoitus on lisätä kilpailua *ottamalla lähtökohdaksi, että mahdollisimman monen palvelun osalta asiakas voi valita palveluntuottajan useammasta kuin yhdestä vaihtoehdosta.*

Lakiehdotuksen eriyttämistä ja yhtiöittämistä koskevia säännöksiä voidaan kuvata seuraavalla sivulla olevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa olevan kuvan perusteella. Mainitun kuvan perusteella toteutettaisiin jollakin aikavälillä siirtymä kohti kilpailullisia markkinoita.

Sitä, kuinka hyvin tämä toimii kunkin kasvupalvelun osalta, on arvioitavissa vasta siinä vaiheessa, kun palveluvalikoima on selvillä ja nähdään, millaiset vaihtoehdot ovat kunkin maakunnan alueella tarjolla ja minkä verran löytyy kilpailukykyistä palvelutarjontaa. Tavoitetasolla kyse näyttäisi olevan kasvupalveluiden markkinaehtoistamisesta tavalla, jossa maakunnalla on viimekätinen päätäntävalta, jota kuitenkin ohjaavat lain tavoitteet.

Tällaisessa mallissa on erityisen tärkeää pitää erillään viranomaistoiminta ja yritystoiminta ja rakentaa selkeä raja-aita niiden välille. Lisäksi on turvattava kilpailuneutraliteetti ja EU:n valtiontukisääntöjen noudattaminen. Hankintalainsäädännön näkökulmasta on varmistettava, että noudatetut hankintamenettelyt täyttävät hankintalain hankintadirektiivien vaatimukset mm. sidosyksikköjä, hankintaviranomaisten horisontaalista yhteistyötä, yhteisyrityksiä ja suora hankintoja koskevien normikokonaisuuksien ja niitä ohjaavan osin monitulkintaisen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta.

Järjestäjän ja tuottajan roolin erottaminen



3.3 Palveluntuottajien pätevyysvaatimukset ja kilpailuttaminen

Palveluntuottajan tulee kyetä tuottamaan 25 §:ssä tarkoitetut palveluntuottamisen ehdot täyttäviä kasvupalveluja maakunnan tarpeiden edellyttämällä tavalla. Palvelujen tulee olla laadukkaita ja asiakkaiden saavutettavissa. Palveluntuottaja vastaa siitä, että sillä on käytettävissään palvelujen tuottamiseen osaava ja riittävä henkilöstö. Palveluntuottajaksi ei voida valita toimijaa, jolla koskee hankintalain 80 §:ssä tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste tai, joka on viimeisen viiden vuoden aikana oleellisesti laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksuihin tai tullin perimiin maksuihin liittyvät velvollisuutensa. Maakunta voi kuitenkin hyväksyä tällaisen palveluntuottajan, jos se on ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin tai laiminlyönti on vähäinen tai maakunta pitää muista erityisistä syistä tällaisen palveluntuottajan valintaa tarkoituksenmukaisena.

Toimija, joka tuottaa palveluja maakunnalle, ei voi olla kunta eikä hankintalain 15 §:ssä tarkoitettu kunnan sidosyksikkö muutoin kuin markkinapuutetilanteessa. Markkinapuutetilanteessa maakunta voi tehdä hankintalain 40 §:ssä tarkoitetun suora hankinnan myös kunnalta tai sen sidosyksiköltä. Maakunnalla on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä ja maksutta välttämättömiä tietoja viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta edellä 1–3 momentissa tarkoitettujen seikkojen selvittämiseksi. Tiedot voidaan

antaa myös teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai muutoin sähköisesti.

Palvelun tuottamisen ehdoista säädetäisiin 256 §:ssä. Maakunta tekee hallintopäätöksen kasvupalvelujen tuottamisen ehdoista. Ehtojen on oltava yhdenmukaiset kaikille samanlaisia palveluja samalla alueella tuottaville yrityksille, yhteisöille ja ammatinharjoittajille sekä maakunnan omalle palvelutuotannolle. Kaikkien palveluntuottajien on täytettävä maakunnan asettamat ehdot laissa tarkoitettuja palveluja tuottaessaan. Maakunnan oikeudesta muuttaa ehtoja yksipuolisesti säädetään 28 §:n 3 momentissa. Lakiesityksen 26 §:n mukaan *palveluntuottajan hyväksyminen tapahtuu seuraavasti.* Jos maakunta valitsee maakunnallisten kasvupalvelujen tai niiden osan järjestämiseksi edellä 22 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun kaikkien edellytykset täyttävien palveluntuottajien hyväksymisen, maakunnan on annettava julkisessa tietoverkossa tieto palvelun tuottamisen ehdoista ja niistä palveluista, joiden tuottaminen järjestetään tällä tavoin. Palveluntuottajan on ilmoitettava maakunnalle tuottamisen edellytysten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja sitoutumisensa ehtojen noudattamiseen. Palvelujen tuottamisesta on tehtävä tuottajakohtainen sopimus. Maakunnan on pidettävä luetteloa palveluntuottajista, joiden sopimus on voimassa. Luettelon on oltava jokaisen saatavilla. Maakunnan tulee tehdä päätös edellytysten täyttymisestä kohtuullisessa ajassa ja liittää tiedot hyväksymistään palveluntuottajien palveluysiköistä ja niissä tuotettavista palveluista, palveluiden saatavuudesta sekä yhteystiedoista palveluntuottajien luetteloon, kun 1 momentissa tarkoitettu palvelusopimus on tehty ja palvelutuotanto voi alkaa. Maakunnan tulee maakunnan edellä 24 §:n 1–3 momentissa säädettyjen edellytysten puuttuessa tehdä kielteinen päätös palveluntuottajan hyväksymistä koskevassa asiassa tai muuttaa hyväksymispäätöstä saatuaan uutta selvitystä palveluntuottajan yleisistä edellytyksistä. Edellä 1 momentissa tarkoitettua palvelusopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Asiakkaan oikeudesta valita palveluntuottaja säädetäisiin 27 §:ssä. Maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaalla on oikeus valita haluamansa palveluntuottaja maakunnan valitsemien palveluntuottajien joukosta, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. Maakunta voi perustellusta syystä asiakkaan pyynnöstä antaa luvan vaihtaa palveluntuottajaa. Jos asiakkaan palvelutarve on muuttunut työttömyyden pitkittymisen tai asiakkaan osaamisessa, työkyvyssä tai muussa työllistymiseen vaikuttavassa seikassa tapahtuneen muutoksen vuoksi taikka maakunnan arvio asiakkaan palvelutarpeesta on muuttunut asiaa koskevan uuden tiedon vuoksi, voi maakunta velvoittaa asiakkaan valitsemaan uuden palveluntuottajan.

Tässä mallissa maakunta siis päättää tuotantorakenteesta edellä kuvatuin rajoituksin kilpailumahdollisuuksia hyödyntäen. Asiakas voi sitten valita niistä tuottajista, jotka maakunnan alueella tiettyä tehtävää suorittavat. Aivan selvää ei ole, miksi kunta ei saisi olla tuottaja.

3.4 Käyttövelvoite

Lain 17 §:ssä säädetäisiin *kasvupalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmien ja alustojen käyttövelvoiteesta.* Maakunnan ja sen tytäryhteisön, joka ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, olisi käytettävä jäljempänä 31 §:n 1 momentissa tarkoitettuja kasvupalveluja tukevia tietojärjestelmiä ja alustoja, ellei muun palveluntuottajan tarjoaman palvelun käyttö ole tiettyssä toiminnassa tai asiassa taikka sen osassa välttämätöntä taloudellisesta, toiminnallisesta, teknisestä tai muusta vastaavasta perustellusta syystä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin 31 §:n 1 momentissa tarkoitetuista valtion ja maakuntien yhdessä käyttämistä tietojärjestelmistä ja alustoista. Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista on kuultava maakuntia ja tarvittavassa laajuudessa maakuntien tytäryhteisöjä.

Tältä osin on syytä miettiä sitä, missä määrin käyttövelvoitteen asettaminen on välttämätöntä. Käyttövelvoitteen avulla varmistettaisiin yhdenmukaisia tietoja keräävien, tuottavien ja välittävien järjestelmien toimivuus ja hyödyntäminen esimerkiksi palvelujen saatavuuden ja työvoiman liikkuvuuden edistämisen tarkoituksessa. Tämä on hyväksyttävä päämäärä. Sen sijaan 17 §:ssä ei tulisi luoda ”valtion monopolia” yhtään laajemmin kuin mikä aidosti on tarpeen kasvupalvelujen tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kannalta. Liian laaja yksinoikeus, jota maakuntien ostovelvoite käytännössä tarkoittaa, saattaisi olla ongelmallinen esimerkiksi SEUT 106 artiklan näkökulmasta.

4. Kilpailun toimivuuden yleiset edellytykset

Ehdotetun uudistusta koskevien linjausten mukaan järjestelmää on tarkoitus kehittää siten, että julkisen ja yksityisen sektorin palvelutuottajat tuottavat samoja palveluja kilpailutilanteessa. Tarkasteltaessa kilpailun lisäämistä kasvupalveluja koskevilla markkinoilla on syytä kiinnittää huomiota siihen, millaista kilpailua sääntelykokonaisuudessa oikeastaan tarkoitetaan tai millaiseen sääntelyyn se johtaa. *Kilpailuprosessi* voidaan määritellä sarjaksi aloitteista ja vastareaktioista koostuvia toimenpiteitä, joilla yritykset pyrkivät parantamaan asemaansa markkinoilla suhteessa kilpailijoihinsa. Kilpailun prosessiluonnetta korostavia määritelmiä voidaan luonnehtia *dynaamisiksi määritelmiksi*. Kilpailua ei tarkastella valokuvamaisena otoksena tietyn hetken tilanteesta, vaan pidemmän aikavälin kehityskulkuna, jossa tilanteet vaihtelevat. Kilpailun lopputulos ei ole ennakolta selvillä. Täydelliseltä tuntuva voitto osoittautuu myöhemmin vain yhdeksi vaiheeksi kehityksen pyörässä, jossa valta-asemia saavutetaan, pidetään ja menetetään. Tässä mielessä kilpailuprosessi on perusluonteeltaan ikuinen ja markkinavoima aina väliaikainen. Kilpailuteoriassa aiemmin painottuneesta vallitsevien kilpailuolosuhteiden kuvaamisesta on enenevässä määrin siirrytty markkinoiden muutosta koskevan dynaamisen prosessin tutkimiseen. Kilpailuteoreettisessa kirjallisuudessa puhutaan *kilpailun funktioista*, joilla kuvataan taloudellisen kilpailun merkitystä ja tehtäviä hyödykkeiden tuotannossa ja yhteiskuntaelämän järjestämisessä. Vapaa suorituskilpailu mahdollistaa sen, että

- 1) markkinoilla syntyvä tarjonta vastaa kuluttajien preferenssejä (*ohjausfunktio*);
- 2) tuotantopanokset ohjautuvat tehokkaimpaan mahdolliseen käyttöönsä ja yritykset hyödyntävät tehokkaimpia mahdollisia tuotantomenetelmiä (*allokaatiofunktio*);
- 3) teknisen edistyksen seurauksena markkinoilla syntyy aiempaa edullisempia tuotantomenetelmiä ja kokonaan uusia hyödykevaihtoehtoja (*innovaatiofunktio*);
- 4) markkinat reagoivat nopeasti olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin sopeuttamalla ja uudelleen ohjaamalla tuotantoaan (*sopeutumisfunktio*);
- 5) markkinoilla syntyvä tulonjako perustuu suoritukseen (*tulonjakofunktio*);
- 6) markkinat itse kontrolloivat ja purkavat valtakeskittymiä ja estävät siten markkinavoiman pysyväisluonteisen keskittymisen (*vallan hajauttamisfunktio*).¹

Taloudellisessa kilpailussa voidaan erottaa toisistaan vaihdanta- ja rinnakkaisprosessi. *Vaihdantaprosessissa* tarkastellaan kauppakumppanin valinnanvapautta ja sen rajoituksia. Tämä valinnanvapaus on sitä suurempi, mitä suurempi hyödykkeiden keskinäinen korvaavuus on ja mitä joustavammin yritykset voivat suunnata tuotantoaan uudelleen. *Rinnakkaisprosessilla* tarkoitetaan samoilla markkinoilla toimivien kilpailevien yritysten välistä kilpailua, mukaan lukien sillä hetkellä

¹ Ks.. Kuoppamäki, Petri Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa (2003) s. 115.

vielä markkinoiden ulkopuolella olevat potentiaaliset kilpailijat. Rinnakkaisprosessi voidaan jakaa *innovatiiviseen* ja *imitoivaan* kilpailuun, jolloin saadaan esille kilpailun syklinen luonne. Innovatiivinen käyttäytyminen, esimerkiksi entistä paremman tuotantomenetelmän kehittäminen, tuo innovaation tekijälle kilpailuedun, jonka turvin yritys saa hetkittäisesti markkinavoimaa. Toimivassa kilpailussa kauppakumppanin tai asiakkaan riippuvuus on kuitenkin luonteeltaan tilapäistä. Luova prosessi saa päätöksensä kilpailijoiden ryhtyessä jäljittelemään innovatiivista yritystä, jotta luovalle kilpailulle syntyisi uusia edellytyksiä.

Palvelujen saatavuuteen liittyvät ongelmat ovat olleet usein taustalla, kun kilpailullisia elementtejä on otettu eri maissa käyttöön julkisesti rahoitettujen palvelujen tuotannossa. Näin on pyritty houkuttelemaan uusia tuottajia ja monipuolistamaan palveluita.

Jotta kilpailuprosessi (*toimiva valinnanvapaus*) voisi toimia ja tuottaa siltä odotettuja hyötyjä, valitun kompensatiomallin tulisi olla sellainen, että

- 1) eri palveluntuottajien laatu, innovatiivisuus ja kustannusedut pääsevät esille
- 2) palveluntuottajilla on kannustin pyrkiä mahdollisimman hyvään suoritukseen
- 3) asiakastyytyväisyys ja siitä saatavat signaalit ohjaavat kysyntää hinta-laatusuhteeltaan parhaisiin toimijoihin
- 4) palveluntuottajilla on jatkuva kannustin kehittää palveluitaan.

Tuottajille maksettavat korvaukset ja niiden määräytymisperusteet ovat olennaisen tärkeitä toivottujen tulosten saavuttamisen kannalta. Korvausten tulisi kannustaa vaikuttavaan ja laadukkaaseen tuotantoon sekä mahdollistaa järjestäjän tehokas ohjaus.

Kasvupalvelulaki edellyttää myös kilpailuneutraliteettia. Tämä tarkoittaa, että yksityisiä ja julkisia toimijoita kohdellaan samanarvoisesti ja vältetään kaikkia sellaisia lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia ratkaisuja, jotka vääristäisivät kilpailua palveluntuottajien välillä. Tämä edellyttää ensinnäkin, että palveluntuottajilla on tasapuoliset oikeudet tarjota palveluita. Toiseksi, julkisen tuen tulee olla samalla tasolla sekä julkisilla että yksityisillä palveluntuottajilla. Elinkeinotoiminnan näkökulmasta kilpailuneutraliteetti tarkoittaa julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia toimintaedellytyksiä. Oikeudenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti toimivat markkinat ovat tärkeitä, jotta taloudellinen tehokkuus ja yhteiskunnan voimavarojen tarkoituksenmukainen kohdentaminen toteutuisi.

5. Lisääkö kasvupalvelulaki kilpailua ja missä määrin kilpailusääntöjä sovelletaan?

Kyse on eräänlaisesta kehyslaista, jonka perusteella on vaikea arvioida, mitä konkreettisia vaikutuksia sillä tulee olemaan kilpailun toimivuuden osalta.

Uudistuksen onnistumisen näkökulmasta on keskeistä arvioida, kuinka kilpailu tulee toimimaan eri maakuntien alueilla syntyvillä alueellisilla kasvupalveluiden markkinoilla. Lausunnonantajan näkökulman mukaan ei ole aivan selvää, miten ja kuinka intensiivisesti palveluntuottajat tulevat kilpailemaan asiakkaista. Epäilemättä tässä tulee esiintymään ala- ja aluekohtaista variaatiota. Vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, etteivät hallituksen esityksessä kuvatut kasvupalveluiden sisältöä koskevat lait ole mukana nyt arvioitavana olevassa lainsäädäntöpaketissa.

Todennäköisesti kasvupalvelujen kilpailu tulee lisääntymään suurilla paikkakunnilla. Sen sijaan epätodennäköistä on, että kilpailu merkittävästi pienillä paikkakunnilla. Kilpailluilla markkinoilla yritykset investoivat sinne, missä on paljon asiakkaita ja hyvät taloudellisen voiton mahdollisuudet, eivätkä sinne, missä voiton tekemisen mahdollisuudet ovat pienet. Tämä on markkinoiden peruslogiikka.

Kasvupalveluiden piirissä on erilaisia palveluita, joista osaa voidaan pitää taloudellisena toimintana ja osaa ei. Toisaalta asiassa on merkityksellistä se, että tietyn toiminnan pitäminen elinkeinotoimintana (taloudellisena toimintana) ei edellytä sitä, että toimintaa harjoitetaan yhtiömuodossa. *Toiminta saattaa olla kilpailuoikeudelliselta luonteeltaan taloudellista toimintaa, ei olisikaan sitä sen vuoksi, että toimintaa harjoitetaan jossain muussa muodossa, esimerkiksi viranomaisessa.*

Esimerkiksi tunnetussa oikeustapauksessa *Höfner ja Elsner*² Saksan työvoimahallinto oli yritys, ei yleisen työnvälityksen osalta, mitä pidettiin viranomaistoimintana, mutta kylläkin siltä osin kuin se harjoitti (samassa organisaatiossa) headhunting-toimintaa. Tässä mielessä yrityksen käsite on EU:n kilpailuoikeudessa *funktionaalinen*. On tapauskohtaisesti harkittava kunkin toiminnon osalta erikseen, täyttyvätkö taloudellisen toiminnan kriteerit vaiko eivät.

EU:n kilpailusäännöt, mukaan lukien valtioneukisäännöt, soveltuvat taloudellista toimintaa harjoittavaan yksikköön. Taloudellisen toiminnan käsitettä ei määritellä unionin lainsäädännössä, vaan käsitteen sisältö on kehittynyt oikeuskäytännössä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taloudellisesta toiminnasta on kyse, jos hyödykkeitä tarjotaan markkinoilla.³ Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan rajanvetoon vaikuttavat oleellisesti tapauksen erityispiirteet. Julkisen vallan käyttäminen⁴ on selkeästi muuta kuin taloudellista toimintaa. Sosiaaliturvan järjestäminen määrätyn edellytyksin⁵, solidaarisuuden periaatteeseen nojautuva terveydenhuolto⁶ ja esimerkiksi julkisen varoin rahoitettu kansallinen koulutusjärjestelmä⁷ jäävät yleensä taloudellisen toiminnan käsitteen ulkopuolelle. Taloudellisen toiminnan käsite on muotoutunut unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä laajaksi. Taloudellinen toiminta kattaa unionin tuomioistuimen käytännön mukaan hyödykkeiden, eli tavaroiden ja palveluiden tarjoamisen markkinoilla missä tahansa organisaatio- tai rahoitusmuodossa. Ratkaisukäytännössä julkisen toimijan harjoittaman toiminnan luonnetta myös kiinnittämällä huomiota siihen, kilpaileeko toiminta yksityisten yritysten toiminnan kanssa.⁸ Toisaalta taloudellisen toiminnan käsite ei välttämättä edellytä tosiasiallista kilpailutilannetta yksityisten yritysten kanssa. Näin ollen julkisyhteisön toiminta voidaan katsoa taloudelliseksi toiminnaksi, vaikka sen kanssa samoilla markkinoilla ei olisikaan yksityisiä kilpailijoita, vaan merkitsevää on, voisivatko myös yksityiset harjoittaa toimintaa.

EU-kilpailusääntöjen soveltuvuus julkisyhteisön tarjoamiin kasvupalveluihin riippuu kunkin EU-jäsenvaltion tekemistä poliittisista valinnoista. Tarkoitan *markkinaehtoistamisella* sitä, että kasvupalveluiden tuottamisessa toteutetaan siirtymä viranomaisten tuottamista palveluista toimintamalliin, jossa palveluja ”mahdollisuuksien mukaan” yritykset ja muut toimijat markkinaehtoisesti.

Kilpailuneuraalisuuteen liittyviä kysymyksiä ratkaistaan hallituksen esityksellä *fokusoidulla yhtiöittämisvelvollisuudella*, mikä vähentää merkittävästi valtioneukiriskiä. Järjestelyllä saadaan ratkaistua nk. organisatoriseen valtioneukeseen liittyvät kilpailuoikeudelliset perusongelmat eli verovapaus ja konkurssisuoja.⁹ Valtioneukeseen liittyvät kysymykset ovat relevantteja siltä osin kuin kyse on taloudellisesta toiminnasta. Kuten edellä on todettu, toiminnan taloudellista luonnetta

² Asia C-41/90, Höfner ja Elsner, Kok., s. I-1979.

³ Ks. esimerkiksi asia komissio vs. Italia, 118/85 kohta 7, asia Pavlov, 180-184/98 kohdat 74 ja 75.

⁴ Ks. esim. Eurocontrol, C-364/92 kohdat 29-30.

⁵ Asia Pouset ja Pistre C-159/91 ja C-160/91 kohta 13 ja asia AOK Bundesverband C-264/01.

⁶ Asia Fenin T-319/99 kohdat 39 ja 40.

⁷ Asia komissio vs. Saksa C-318/05, kohta 68.

⁸ Ks. tältä osin esim. Fédération Française des Sociétés d'Assurance, C-244/94, Kok. 1995 s. I-4013 sekä Spanish International Courier Services, Euroopan komission päätös 90/456/EY.

⁹ EU-tuomioistuin käsitteli asiassa La Poste C-559/12 antamassaan päätöksessä 3.4.2014 konkurssisuojaan valtioneukitukisääntöjen näkökulmasta.

koskevan kysymyksen ratkaiseminen vaatii tapauskohtaista analyysia.¹⁰

Kilpailun toimivuuden näkökulmasta käytettäessä ulkoisia palveluntuottajia suoriteperusteisuus ja hankintojen kilpailuttaminen on yleensä hyvä tapa kirittää julkista palveluntuotantoa. Nyt esitetyssä mallissa yksityiset palvelut tuodaan julkisten rinnalle vaihteittain.

6. Kokoavia näkökohtia

On olennaista, että kasvupalvelulaki mahdollistaa joustavat ratkaisut maakunnissa. Jotta syntyisi lisää kilpailua kasvupalveluihin, yksi keskeinen edellytys toimivalle kilpailulle on se, että eri alueilla on ja niillä säilyy riittävä määrä palveluntuottajia, jotka kilpailevat asiakkaista riittävän samanlaisista lähtökohdista. Toiseksi, kilpailuedellytysten pitää olla riittävän tasapuoliset eri toimijoille. Kolmanneksi, asiakkaiden palvelusta saamiensa kokemusten tulee välittyä nopeasti ja tehokkaasti kilpailevien yritysten toimintaan siten, että mahdollisuus sopimuskumppanien vaihtamiseen kannustaa kilpailevia yrityksiä tehostamaan toimintaansa ja investoimaan uusien, entistä laadukkaampien palvelumuotojen kehittämiseen. Neljänneksi, järjestelmältä odotetut tehokkuushyödyt lepäävät pitkälti sen varassa, että saataisiin aikaiseksi nykyistä tehokkaampi palveluketju. Tämä edellyttää muun ohella suoraviivaisia hallinnollisia toimintatapoja jossa päätökset tehdään mahdollisimman suoraviivaisesti ilman ylimääräistä siirtelyä paikasta toiseen, transaktiokustannusten minimointia sekä tietojärjestelmien ja muiden digitaalisten palvelualustojen saumatonta ja modulaarista yhteistoimintaa. Kuten tunnettua, näihin seikkoihin liittyy suuria haasteita, mutta suunnitellun kaltaisessa järjestelmässä näissä seikoissa onnistuminen on erityisen tärkeää.

Markkinaehtoistamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että nyt valmistellun uudistuksen seurauksena kasvupalveluiden tuottamisessa toteutetaan siirtymä viranomaisten tuottamista kasvupalveluista toimintamalliin, jossa valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja tuotetaan markkinaehtoisesti. Mikäli myös maakuntien eriytyvät yksiköt kilpailevat kasvupalveluissa markkinaehtoisesti yksityisten yritysten kanssa, seuraa tästä EU:n kilpailusääntöjen käyttöalan laajentuminen.

Malliin liittyy kilpailuneutraliteettiin liittyviä haasteita, kuten aina tällaisissa hankkeissa. Yhtiöittämistä koskevilla säännöksillä voidaan vastata organisatoriseen valtiontukeen liittyviin haasteisiin. Muita kysymyksiä saattaa liittyä esimerkiksi pääomittamiseen, mutta nämä asiat on harkittava tapauskohtaisesti. Julkisia hankintoja koskevien säännösten osalta on erityisesti varmistettava, että palveluntuottajien valintamenettelyä koskevat säännökset ja erilaiset public-private toimintamallit ovat linjassa EU:n vuoden 2014 hankintadirektiivien sekä EU-tuomioistuimen näitä asioita koskevan oikeuskäytännön kanssa.

Espoossa 30. päivänä toukokuuta 2018

Petri Kuoppamäki
Yritysjuridiikan professori, OTT

¹⁰ Asia T-216/15, tuomio 5.2.2018.