

Asia: LVM/2394/03/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys

Yleiset kommentit hallituksen esityksestä

Suomen Yrittäjät suhtautuu kriittisesti esitysluonnokseen Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämisestä. Sen sijaan kannatamme esitystä liikenteenohjaustoiminnan siirtymisestä palveluistumiseen ja palveluliiketoimintaan.

Esitysluonnoksen sekä suunnitellun uuden yhtiön tavoitteet eivät välity luonnoksesta riittävän kirkkaina. Jotta hankkeen valmistelua kannattaisi jatkaa, esityksessä tulisi voimakkaammin huomioida tuoreen Liikenteen kasvuohjelman näkökulmat, jo olemassa olevien yksityisten yritysten asema, sekä hallitusohjelman tavoitteet kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseksi. Luonnoksesta puuttuu markkinan toimivuuden edistämisen tavoitteet, toimenpiteet ja linjaukset. Jo toimivan markkinan huomioiminen puuttuu kokonaan. Pidämme markkinoiden toimivuuden kannalta hyvin huolestuttavana yhdistelmänä, että uudelle liikenteenohjausyhtiölle esitetään laajaa omaisuudensiirtoa, laajoja yksinoikeuksia, sekä voitontuottotavoitetta.

Sinänsä lain tavoitteet, joissa pyritään hyödyntämään tietoa aiempaa tehokkaammin ja näin mahdollistamaan liikenteen digitalisaation ja palveluiden kehittyminen, on kannatettavia. Tiedon hyödyntämisen mahdollisuus lisää erityisesti sovellus- ja palvelukehityksen toimialalla pienten ja aloittavien yritysten mahdollisuuksia tuottaa uutta tietoa liikenteen toimijoille. Palveluiden parantuminen sekä matkaan ja kuljetukseen käytettävän ajan nopeutuminen hyödyttää myös kuljetuspalveluita tarjoavia ja niitä käyttäviä yrityksiä.

Yleisperustelut

Suunnitellun yhtiön roolista esitysluonnoksessa annetaan ristiriitainen kuva: paikoin se esitetään yleishyödyllisenä viranomais- tai tilaajaorganisaationa (yhtiölle annettavat yksinoikeudet, yhtiön oikeus saada yrityksiltä tietoa liiketalousalaksien estämättä), ja paikoin voittoa tavoitteleva markkinatoimijana (maltillinen voitontavoittelu). Suomen Yrittäjät ei kannata yhtiötä, jonka tehtävä ja tarkoitus jo perustamisvaiheessa on epäselvä. Emme myöskään kannata julkisomisteisen markkinatoimijan synnyttämistä sinne, missä on olemassa jo kilpaillut markkinat. Lisäksi yhtiö voi synnyttää entistä enemmän julkisen sektorin yhteistyötä, joka tapahtuu kilpailutusten ulkopuolella. Tämä ei ole avointa eikä usein tehokastakaan julkisten varojen käyttöä.

Nykytilan arvioinnissa tuodaan esiin tarve hyödyntää liikennevarannoista kerättyä tietoa nykyistä enemmän, ja yhtiötä esitetään ratkaisuksi. Liikennevirasto tuottaa jo nykyisin perustiedot, ja markkinat huolehtivat nykyaikaisten teknologioiden ja kustannustehokkaiden ratkaisujen tuottamisesta sekä niiden skaalaamisesta eri toimialojen asiakkaille – myös kansainvälisesti. Tällöin uuden yhtiön vaikutus käytännössä olisi ainoastaan tuon nyt markkinaehtoisen toiminnon monopolisointi kansalliseksi.

Tavoitteista:

Ekosysteemi

Tavoite sivuilla 24 ja 28 on hyvä: "Pyritään muodostamaan vahva liikennetietoa hyödyntävien yritysten ekosysteemi, joka luo uutta taloudellista kasvua." Tämä luonnos johtaa kuitenkin julkisomisteiseen, jo olemassa olevien yritysten kanssa kilpailevaan yhtiöön, jolle syntyy määräävä markkina-asema. Toisin sanoen yksi yrittäjäriskiä vailla oleva toimija asiakkaanaan valtio yksinoikeudella päättää alan kehityksen, ja hakee kannattavuutta kilpailuttamalla alihankkijat eli muut markkinatoimijat. Lopputuloksena huonoimmillaan lähes koko toimiala kansallistuu.

Suomen Yrittäjien mielestä ekosysteemin rakentamisessa lähtökohtana tulee olla, että toimivuuden kannalta kriittinen infra voi olla kansallista. Se tulee avata kaikkien toimijoiden käyttöön enintään kohtuullisia kustannuksia vastaan.

Esityksen sivulla 24 tuodaan voimakkaasti esille, että "ei toimita markkinahäirikönä" ja "ei kilpailla". Tämä kuitenkin kumotaan myöhemmin useissa esityksen kohdissa (todetaan monopoliyhtiön kilpailevan tai parantavan kilpailukykyään). Jälkimmäisen vaihtoehdon todennäköisyyttä lisää se, että uuteen yhtiöön yhdistettäisiin myöhemmin Finnrail Oy sekä 1.4.2017 toimintansa aloittanut Air Navigation Services Oy. Ainakin jälkimmäisen perustamisen syyksi on kerrottu valmistautuminen lennonvarmistuspalveluiden kilpailullistumiseen.

Suomen Yrittäjien mielestä uusi kilpailuilla markkinoilla toimiva liikenteenohjausyhtiö ei ole tarpeellinen. Luonnoksen sisältämät palvelut ja infra ovat pitkälti viranomaistoimintaa. Liikenteenohjauspalveluekosysteemin kehittämistä voitaisiin jatkaa määrittelemällä tavoite ja tarkoitus yleishyödylliseksi, ja markkinaehtoinen toiminta torjuttaisiin. Tällöin uudelle yhtiölle kaavailut tietojensaantioikeudet ja yksinoikeudet olisivat hyväksyttävämpiä.

Omistajaohjaus

Omistajaohjausta hoitaisi LVM. Koska luonnoksen mukaan yhtiölle sallittaisiin asettaa muita liiketoimintatavoitteita, seuraa ristiriita: liiketoimintatavoitteet vs. yhtiön hallituksen päätökset vs. omistajaohjauksen vaatimukset mm. olla häiritsemättä markkinoita. Tämä johtaa yhtiön neuvotteluaseman kasvuun suhteessa omistajaohjaajaan: Yhtiön hallituksen on helppoa vaatia lisää omistajaohjaajalta liikkumatilaa tuotto- tai muihin tavoitteisiin vedoten. Jokseenkin näin on tapahtunut Postin kohdalla, kun ei ole selvää, onko yhtiö markkinatoimija vai yleishyödyllinen toimija. Käräjänä on markkinoiden toimivuus.

Mahdollisimman hyvä yhteiskunnallinen kokonaistulos

Tavoite on hyvä. Esitetty yhtiömalli ei kuitenkaan ole yhteiskunnallisesti perusteltu, koska vaikutuksia alalla jo toimiviin ja kehittyneisiin yrityksiin ja niiden toimintaan, eikä vaikutuksia markkinan toimivuuteen monopolisoitaessa toimialaa, ole missään arvioitu.

Jos esitys etenee jatkovalmisteluun, siihen on sisällytettävä, esityksen vaikutukset alan jo toimivaan markkinaan, työvoimapolitiikkaan, kasvuun, vientiin sekä laajasti Suomen kilpailukykyyn.

Yhtiöittäminen siirtää omaisuutta budjettitalouden ulkopuolelle

Liikennevirastosta uuteen yhtiöön siirrettäisiin omaisuutta tasearvoltaan 228 miljoonan euron edestä. Yhtiön sallittaisiin myös tuottaa liikenteenohjauspalveluiden osalta maltillisesti voittoa, ja myös voittoa tuottotavoitteita voidaan asettaa. Kun ottaa huomioon nämä sekä sen, ettei palveluiden järjestäjää ja tuottajaa ole selvästi eriytetty, alttius kilpailun häiriintymiselle on merkittävä. Uuden yhtiön toimiessa kilpailuilla markkinoilla sen tulisi pyrkiä markkinaehtoiseen hinnoitteluun. Kun yhtiö saa perustamisvaiheessa vastikkeetta näin huomattavan omaisuuden ja määräävän markkina-aseman, on pienempien kilpailijoiden mahdollisuus pysyä markkinoilla hyvin kyseenalainen. Kilpailuoikeudessa määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty, sillä aseman väärinkäyttö aiheuttaa muuten yhtä tehokkaiden kilpailijoiden poistumista markkinoilta. Tällöin kilpailuintensiteetti vähenee. Seurauksena taloustieteen muukaan on tehottomuutta ja kustannusten kasvua.

Liikenteen ohjauksen palveluistuminen on oikea suunta

Esityksen perustana esitetään toiminnan siirtyminen palveluistumiseen ja palveluliiketoimintaan. Tämä on kannatettavaa. Jotta taloudellisesti kestävää toimintaa voi syntyä, on tärkeää, että nykyisillä ja tulevilla yksityisillä markkinatoimijoilla on mahdollisuus tavoitella kohtuullista tuottoa. Jos julkinen sektori omistaa kaiken itse, tai jakaa kaiken ilmaiseksi, se hidastaa markkinatoimijoiden palveluliiketoiminnan kehittymistä.

Mikäli yhtiöittämistä yhä edistetään, tulee linjata, että yhtiöittäminen on ainoastaan prosessien tehostamiseen tähtäävä toimenpide. Yhtiön roolina olisi vain markkinaehtoiden palveluekosysteemin mahdollistamisen ja alustan rooli. Alusta-ajattelu kannustaa yrityksiä investoimaan ja innovoimaan. Samalla voidaan saavuttaa tavoitteet tehostamisesta.

Yksityiskohtaiset perustelut

Emme lausu kattavasti lakimuutosehdotuksista, sillä peruslinjaukset ja selvitykset tulee ensin valmistella uudelleen. Jäljempänä muutama nosto asioista, jotka pykälissä kuitenkin on ratkaistava, sekä Suomen Yrittäjien kannanotto ratkaisuksi:

Miten laajasti uuden liikenteenohjausyhtiön sallitaan omistaa osuuksia toisista yhtiöistä?

Mitä laajempaa salliminen on, uusi yhtiö voisi vältellä tulevaisuudessa kaikki kilpailuttamisveloitteet käyttäen hankintalain sidosyksikösääntelyn katvealueita. Jos esimerkiksi uusi yhtiö ostaa osakkuuden LMJ Oy:stä, muodostuu kilpailuttamisveloitteen ulkopuolinen epäavoin toimija kuntien lippujärjestelmäpalveluihin. LMJ Oy kuntien ja valtion yhteinen IT-palvelu- ja hankintayhtiö, jonka tuotteita on esimerkiksi joukkoliikenteen Waltti-kortti.

Suomen Yrittäjien mielestä jos yhtiöittäminen ylipäätään tehdään, on kilpailullisuuden säilymiseksi vähintään omistajaohjauksella rajoitettava yhtiön tulevia osakeomistuksia.

Lisenssin siirtyminen tarjoajalta hankintayksikölle:

Liikenteenohjauspalveluihin liittyvissä julkisissa hankinnoissa on viime aikoina käytetty enenevästi ehtoa, jolla hankinnan kohde voidaan siirtää eteen-päin kaupallisiin tarkoituksiin. Ehdon käyttö johtaa yritysten haluttomuuteen osallistua hankintaan. Silloin viranomainen ottaa markkinatoimijan edut muttei riskejä.

Suomen Yrittäjien mielestä jotta saavutetaan halutut tehokkuushyödyt, toimiva ekosysteemi ja liikenteen palvelullistuminen, on palautettava yritysten luottamus julkiseen sektoriin läpinäkyvänä ja

tasapuolisena toimijana. Sellaisten sopimusehtojen käyttö tulee estää, joilla siirretään yritysten innovaatiot kansalliseen omistukseen ja kaupalliseen hyödyntämiseen.

Lakiehdotukset

Laki Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi

-

Laki aluevalvontalain muuttamisesta

-

Laki alusliikennepalvelulain muuttamisesta

-

Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

-

Laki meripelastuslain muuttamisesta

-

Laki rautatielain muuttamisesta

-

Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset

-

Muita huomioita ja kommentteja

Muut mahdolliset huomiot

-

Grekin Satu
Suomen Yrittäjät ry