

Asia: VN/22263/2025

Lausuntopyyntö: Arviomuistio kilpailuneutraliteettiselvityksen suosituksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

VN/22263/2025 Työ- ja elinkeinoministeriön arviomuistio kilpailuneutraliteettisääntelyn uudistamisesta

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry ("EK") kiittää mahdollisuudesta lausua kilpailuneutraliteettilainsäädäntöä koskevassa asiassa. Lausuntopalautteemme noudattaa pääasiallisesti arviomuistion rakennetta, joka puolestaan perustuu professori Halosen 31.3.2025 julkaistun selvitysraportin suosituksiin.

Tausta ja lain tarkoitus

Kilpailuneutraliteetti takaa tasapuoliset toimintaedellytykset julkisen toimiessa kilpailluilla markkinoilla tai niiden rajapinnassa. Kunta- tai julkisomisteiset yhtiöt voivat myös olla täysin perusteltuja ja rationaalisia tapoja harjoittaa omaa toimintaa, etenkin kun kyse on luonnollisista monopoleista tai kyseessä on merkittävä yleinen etu. Markkinoiden toimivuuden kannalta on tärkeää tunnistaa tilanteet, joissa on syytä suojella kilpailun dynamiikkaa ja toiminnan rakenteita.

Nykyisen sääntelyn keskeisiä ongelmia ovat sääntelyn hajautettu rakenne, vi-ranomaisten puuttumisvallan korkea kynnys ja julkisyhteisöjä velvoittavien säännösten puute. Sääntelyn soveltamisen ja KKV:n puuttumistoimivallan edellytyksenä on, että menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen liittyy kielteisiä kilpailuvaikutuksia. Laki ei puolestaan velvoita julkisyhteisöjä tuottamaan sellaisia itsearviointeja, päätöksiä tai dataa, joiden avulla viranomainen voisi tehdä tehokasta valvontaa.

Menettelytapavelvoitteiden ja valvonnan tehostamisen lisäksi keskeistä lain uudistamisessa tulisi olla peruseriaatteiden ja -käsitteiden selkeytys. Markkinataloustoimijuuden lisäksi tulisi selkeyttää esimerkiksi oikeuskäytännössä kuntien yritysmuotoisen toiminnan ohjauseriaatteita kuten toissijaisuutta ja spekulatiivisen toiminnan kieltoa. Näiden periaatteiden tulisi osana kilpailuneutraliteettisääntelyä tosiasiallisesti ohjata julkisen toimintaa markkinoilla kansantalouden kestävyden ja tasapuolisten kilpailuedellytysten suuntaan.

Kilpailuneutraliteettisäännösten sääntelyratkaisusta

Kilpailuneutraliteettisäännösten sijoittamista kilpailulakiin on perusteltu suojaintressien samankaltaisuudella. Kilpailulaki suojaa markkinoiden tehokkuutta ja kuluttajien etua pitkällä aikavälillä. Ratkaisua voi perustella myös viranomaisen toimivallan ja valvonnan yhteneväsyydellä. Tarkempi analyysi kuitenkin paljastaa huomattavia eroavaisuuksia.

Kilpailulaki sääntelee pääasiallisesti yksityisen sektorin yrityksiä, kun taas kilpailuneutraliteetti käsittelee pääasiallisesti julkisen sektorin toiminnan rajoja. Kilpailuneutraliteetin suojaintressit ovat ensinnäkin laajemmin kansantaloudellisia. Lisäksi kilpailuneutraliteetti on luonteeltaan julkisoikeudellista. Kilpailuneutraliteettiongelman perusasetelma tulee aina olemaan sama, julkisyhteisöt tulevat aina hyötymään aina vähintään implisiittisesti asemastaan julkisista rakenteista johtuvista etuuksista.

Kilpailulain perinteiset säännöt toimivat kieltojen kautta (kartellikielto, määrävän markkina-aseman väärinkäytön kielto), kun taas neutraliteettisäännösten tulisi olla julkisoikeudellinen korjaus- ja ohjaava normisto. Erillinen kilpailuneutraliteettilaki tekisi näkyväksi säännösten julkisoikeudellisen ulottuvuuden.

EU kehityksen seuraaminen ja sen toimeenpanosta vastaaminen. Yleiseen taloudelliseen etuun liittyvien palveluiden (SGEI) ja yleisten valtiontukisääntöjen kansallinen tulkinta (sääntely, oikeustapaukset, ohjeistus) ja ohjaus tulee yhtenäistää. Myös OECD:n kilpailuneutraliteettisuositusten mukaan sääntelykehikon tulisi olla läpinäkyvä, yhtenäinen ja soveltua tasapuolisesti kaikkiin markkinatoimijoihin riippumatta omistuspohjasta tai organisaatiomuodosta. Kilpailuneutraliteetin lainsäädännön konsolidointi yhteen lainsäädäntöinstrumenttiin tukee tätä tavoitetta.

Yhteinen säädöskehikko parantaisi oikeusvarmuutta, läpinäkyvyyttä markkinoilla ja kehityksen seuranta. Yhteen lakiin koottu sääntely, jossa on selkeät toimivaltarajat ja vastuuministeriön pitkän aikavälin ohjaus parantaisi lain selkeyttä, laatua ja ennustettavuutta. Vaikka Halosen selvityksen suosituksissa ei eksplisiittisesti vaadita kaikkien säännösten kokoamista yhteen lakiin, sen pääsuositukset (sääntelyn noudattamisen, seuraamusjärjestelmän ja valvontakeinojen tehostaminen), edellyttävät väistämättä lainsäädäntöperustan selkeyttämistä. Tämä loogisesti tukee sääntelyn konsolidointia yhteen lakiin.

Kilpailullisten markkinoiden ja markkinatoimijuus käsitteiden selkeyttäminen ja arvioinnin helpottaminen

Kunnat ja kuntayhtymät voivat nykyisin perusteella tuottaa samoja palveluja kuin yksityiset elinkeinoharjoittajat, sillä kuntalaki ja kilpailulaki eivät kiellä kil-pailua yksityisten yritysten kanssa markkinoilla. Kunnan toimintaa markkinoilla rajoittaa periaatteet, joiden tarkoitus on suojata kuntalaisia perusteettomalta riskinotolta ja turvata tasapuoliset markkinat.

Kilpailuneutraliteettisäännösten keskeinen soveltamiskynnys, markkinatalous-toimijuus, ei ole selkeä ainakaan kotimaisessa kontekstissa. Toinen soveltami-sen rajanveto on tehtävissä, joissa julkinen toimija käyttää julkista valtaa tai toimii viranomaisen ominaisuudessa. Vaikka kysymys on ylipäättään säännös-ten soveltumisen kannalta keskeinen, julkisen vallankäytön rajat eivät kuiten-kaan ole selkeät. Jatkotyössä tulisikin keskittyä soveltamisen selkeyttämiseen. Ylipäättään kuntien taloudellista toimintaa oikeuskäytännössä ohjaavat periaat-teet eli toissijaisuusperiaate, paikallisuusperiaate ja spekulatiivisen toiminnan kieltä tulisi selkeyttää tulevassa lainsäädäntöuudistuksessa.

Nykyiset kilpailuneutraliteettisäännökset on Halosen selvityksen mukaan koet-tu vaikeatulkintaisiksi, jolloin toiminnan periaatteita on syytä selkeyttää. Tar-kastelua ei niinkään tulisi kohdistaa julkisomisteisuuteen sinänsä. vaan toimi-juutta ohjaavien periaatteiden selkeyttämiseen. Kuntalain 126 §:n ja 127 §:n tyyppiluetteloa ja erityisiä perusteita oman toiminnan järjestämisestä olisi luon-tevaa täydentää lainsäädännössä oikeuskäytännössä jo esiintyvillä periaateil-la. Toissijaisuusperiaatteen perusteella tulisi harkittavaksi, tuleeko kunnan ottaa omaksi toiminnakseen tehtäviä, jotka markkinat jo tyydyttävästi hoitavat. Paikallisuusperiaatteen mukaan kunnan tulisi tuottaa ensisijaisesti palveluja vain omille asukkailleen ja yrityksilleen. On sektoreita, joilla julkisen omistus-asema ei ole merkitsevä ja omana toimintana järjestäminen on rationaalista, mutta yhtiöittäminen on silti toiminnan luonteen ja läpinäkyvyyden puolesta pe-rusteltua. Kuitenkin toimialoilla, joilla on runsasta markkinaehtoista taloudellista toimintaa, voisi toissijaisuus- ja paikallisuusperiaatteiden kirkastamisesta lain-säädännössä saada merkittävää ohjausapua kilpailun dynamiikan suojeluun ja julkissektorin itsearvioinnin tekemiseen. Kansantalouden kannalta tulisi pyrkiä tilanteeseen, joissa kilpailluilla markkinoilla toimiminen ohjataan johdonmukaisesti lainsäädännön tukemana kokonaistaloudellisesti parhaan vaihtoehdon käyttöön.

Lisäksi kuntayhtiöiden toimintaa ohjaava spekulatiivisen toiminnan kiellon periaate ja osayhtiölain oletama voitontuottamistarkoitus ovat keskenään ristirii-dassa. Tosiasiallisesti julkisomisteisten, markkinoilla toimivien yhtiöiden määrä on lisääntynyt viime vuosikymmenenä huomattavasti. Kun markkinat ovat kil-pailulliset, on kuntayhtiön otettava huomioon valtiontukisäännöt, tasapuoliset kilpailuedellytykset sekä kuntalaisten suojaaminen perusteettomalta riskinotol-ta.

Kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisen tehostaminen

Arviomuistion ehdotus on säätää julkisyhteisöille velvollisuus tuottaa kilpailuneutraliteetin itsearviointeja. EK näkee tämän keskeisenä velvoitteena tavoitteiden saavuttamiseksi. Itsearvioinnin tulee olla läpinäkyvää ja perusteiden tulee olla yhtäläiset vertailukelpoisuuden vuoksi. Velvoite tulisi toteuttaa eräänlaisena ”kilpailuneutraliteettikertomuksena”, joka sisältäisi perusteet taloudellisen toiminnasta, markkinakartoituksen, säännönmukaisen arvioinnin markkinavaikutuksista ja tuotantotapa-analyysin. Kilpailuneutraliteettikertomus tulisi julkaista ainakin osittain, pois lukien kriittiset liikesalaisuuden suojaa koskevat kohdat. Hallinnollista taakkaa voitaisiin välttää keräämällä tiedot jo nykyisissä rakenteissa olevilla, hallinnon sisäisillä rakenteilla ja keinoilla, mukaan lukien tuleva hankintatietovaranto. Markkinoilla toimiville yksityissektorin yrityksille ei saa aiheuttaa hallinnollista taakkaa siitä, että julkisomisteinen yhtiö arvioi itse oman toimintansa vaikutuksia ja estää markkinahäiriön syntymistä.

Dokumentaation pitää kuitenkin tuottaa todellista informaatiota markkinavaikutuksista päätöksenteon tueksi, jotta siitä saataisiin aitoa hyötyä sekä markkinoille että kansantaloudelle.

Kilpailuneutraliteettikertomuksen tueksi tulisi jatkoselvittää myös ennakkovalvontaa. Mikäli dokumentoinnin ja arvioinnin yhteydessä huomattaisiin markkinavaikutuksia, tai tiettyjen muiden parametrien täytyessä (liikevaihtorajat, kilpailun poistuminen tai vähentyminen, hintamuutokset), tulisi asiassa olla velvollisuus raportoida viranomaisille. Ennakkoratkaisun tai luvan hakeminen erityisissä tilanteissa, joissa markkinahäiriö on todennäköinen esimerkiksi toimialan tai toiminnan laajuuden perusteella.

Seuraamusjärjestelmän kehittäminen

Seuraamusjärjestelmän kehittämisen osalta EK toteaa jatkoselvityksen olevan tarpeen kokonaisuutena, etenkin menettelytapavelvoitteiden noudattamisen tehostamiseksi.

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

Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostaminen

EK kannattaa määrittelyjen selkeyttämistä ja kokoamista yhteen instrumenttiin. Kilpailuneutraliteetin ratio perustuu pitkälle valtioneuvoston oikeuteen sekä markkinoiden toimivuuteen. EK kannattaa kuitenkin jatkovalmistelussa vaihtoehtona sääntelyn keräämistä omaksi instrumenttikseen selkeyden ja niiden nostamiseen omaksi sääntelykseen. Sääntelyn selkeys ja sen painoarvo parantuisivat.

Valvonnan tehostamisen ensisijainen keino on tuoda julkisomisteisille organisaatioille velvoitteita tuottaa säännönmukaista, laadukasta ja läpinäkyvää dokumentointia. Tämä lisää lain menettelytapavelvoitteita, joiden rikkominen itsessään on jo merkki siitä, ettei lakia tunneta tai sitä ei noudateta jostain muusta syystä.

Yrityksille tai elinkeinoelämän järjestöille tulee taata tosiasialliset, tehokkaat keinot tehdä toimenpidepyyntöjä. Valvonnan tehostamiseksi näiden dokumenttien ja kerätyn datan julkisuus tulee olla mahdollisimman suurta. Itsearviointiin pitää myös kytkeä säännönmukaista arviointia esimerkiksi vuosittaisen tilintarkastuksen yhteydessä. Mikäli yhtiö harjoittaa ulosmyyntiä ilman sidosyksikköasemaa, tulisi asiasta laatia esimerkiksi kertomus osana tilinpäätöstä. Tässä voitaisiin ottaa huomioon miten ulosmyynti on kehittynyt, millaisia asiakkaita on, onko se vähäistä suurempaa ja millaisia vaikutuksia sillä on markkinoille.

Tämän tulisi olla julkinen osa esimerkiksi tilinpäätöstä. Vain dokumentointivelvollisuus ja julkisuus mahdollistavat tehokkaat keinot tuoda esiin markkinahäiriöitä.

Arviomuistiossa ehdotetaan lisättäväksi uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta. Lähtökohtaisesti tämä on kannatettavaa, et-tä viraston resurssit suunnataan oikein. EK kannattaa sinänsä selkeää priorisointiperustetta ja sen taustalla olevaa ajatusta antaa viranomaiselle mahdollisuus keskittyä vaikuttavaan markkinavalvontaan.

EK on esittänyt pitkään viraston resurssien painottamista julkisten markkinoiden valvontaan, mukaan lukien kilpailuneutraaliteettivalvonta. Suomessa markkinat ovat huomattavan vinoutuneet etenkin sektoreilla, joissa julkisen oma tuotanto on suurta.

Tämän vuoksi kilpailuneutraaliteettisääntöjen valvontaa tulisi tehostaa myös antamalla viranomaiselle mahdollisuus tutkia tehokkaasti puuttua rakenteellisiin tai toistuviin kilpailun vääristymiin myös ennalta, ilman että yksittäinen rikkomus olisi ensin osoitettava. Tällainen väline mahdollistaisi markkinakohtaiset tutkimukset, joissa KKV voisi analysoida tiettyjen markkinoiden toimivuutta ja antaa korjaavia suosituksia tai sitovia toimenpideehdotuksia kunnille ja julkisille yhtiöille. Tavoitteena olisi ehkäistä tilanteita, joissa julkisomisteinen toimija pitkällä aikavälillä vääristää markkinoita ilman selkeää kilpailulain rikkomusta, mutta kuitenkin markkinoiden dynamiikkaa heikentäen.

Säätelyn tarkkarajaisuus ja valvontaviranomaisen konsultointi lainsäädäntö-prosessin tulisi olla lähtökohta kaikessa lainvalmistelussa. Huomion tulisi olla julkisen markkinan valvonnan ja toiminnan jatkuvassa arvioinnissa ja niihin reagoinnissa niin lainsäädännön kuin valvonnan keinoin.

Tietoisuuden lisääminen markkinavaikutuksista

EK kannattaa julkisuuden ja läpinäkyvyyden kasvattamista päättäjien, veronmaksajien ja valvojien ja tutkijoiden hyväksi. Samojen velvollisuuksien tulee koskea niin kunnan, valtion ja hyvinvointialueen harjoittamaan kilpailulliseen taloudelliseen toimintaan.

On selkeytettävä rajanvetoa siihen, milloin toiminnan kytkös viranomaistehtävän hoitamiseen ei ole riittävä, vaan on katsottava olevan tukitoiminto, jossa se on erotettava viranomaistehtävän hoitamisesta. Milloin toimintojen rinnalla harjoitetaan taloudellista toimintaa, siihen osaan on syytä soveltaa valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettisääntöjä.

Kilpailullisilla markkinoilla olevien julkisyhteisöjen, sitoi niitä kilpailuneutraliteettivelvoitteet tai ei, tulisi säännönmukaisesti selvittää toimintansa markkinavaikutukset. Mikäli niiden toiminta aiheuttaisi tai olisi omiaan aiheuttamaan markkinahäiriöitä, niiden olisi oma-aloitteisesti ryhdyttävä toimenpiteisiin ja raportoi-tava niistä valvontaviranomaisille.

Ohjeistuksessa ja lainsäädännössä pitäisi kiinnittää tarkemmin huomiota tyypp-pitapauksiin, joissa ongelmatilanteita yksityisen tuotannon ja julkisen markkina-taloustoimijuuden välillä saattaa syntyä (vrt. Ruotsin sääntely- ja kehityskulku, SOU 22:2025, s. 280). Vaikka tyyppitapausten luetteloa ei voidakaan tehdä tyhjentävästi, siitä voisi olla huomattavaa apua itsearviointiin ja tietoisuuden lisäämiseksi. Markkinataloustoimijaperiaatteen systematisointi erityisesti koti-maan kontekstissa ja kuntayhtiöiden kohdalla on tärkeää, jotta se osataan tunnistaa tilanteissa, joissa on vaarana syntyä kiellettyä valtiontukea.

Jatkovalmistelu

Tulevassa kilpailuneutraliteettisääntelyn jatkovalmistelussa on tärkeää varmistaa, että elinkeinoelämän järjestöt ja muut keskeiset sidosryhmät osallistuvat aktiivisesti valmisteluprosessiin.

Kunnioittavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Sanna-Maria Bertell

Johtava asiantuntija

Bertell Sanna-Maria
Elinkeinoelämän keskusliitto EK