

Asia: VN/22263/2025

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Hyvinvointiala Hali ry pitää tärkeänä kilpailulain ja siellä kilpailuneutraliteettisääntelyn uudistamista. Kuten professori Halosen selvitystyö toi selvästi esille, kilpailun tasapuolisuuden turvaamisessa julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä on puutteita. Sääntelyn tulee olla mahdollisimman selkeää, koska se luo pohjan eri toimijoiden toiminnalle sekä sääntelyn noudattamiselle. Tässä lausunnossa arvioitavana olevaa kokonaisuutta tarkastellaan ennen muuta sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta.

Hyvinvointiala Hali pitää kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn ja kilpailuneutraliteetin toteuttamista edistävien menettelytapojen ja valvonnan kehittämistä tärkeänä kokonaisuutena. Julkisen sektorin toimijoiden (aiemmin kunnat ja kuntayhtymät, nyt hyvinvointialueet) toiminta markkinoilla on ollut toimialalle relevantti kysymys jo pitkään. Aiempi selvityshenkilön toteuttama arviointi toi ansiokkaasti esille kokonaisuuden, jossa toteutettujen lainsäädännöllisten ratkaisujen ja erilaisten käytännön toteutusten sekä tulkintojen jälkeen ollaan tilanteessa, missä kilpailuneutraliteettisääntely toteutuu korkeintaan välttävästi. Tämä on myös yksityisen sosiaali- ja terveystalouden kokemus asiasta.

Kuluneella hallituskaudella on valmisteltu sääntelyä koskien julkisyhteisöjä ja niiden sidosyksiköitä. Tämän(kin) valmistelun kohdalla on tullut selvästi esille toimintakäytänteitä, jotka ovat olleet lainsäädännön vastaisia tai vähintäänkin harmaalla alueella. Yhtä lailla kyseisen valmistelun kautta on tullut esille puutteita kansallisessa lainsäädännössä ja tarpeita tarkentaa ja selkiyttää kansallista lainsäädäntöä.

Hyvinvointiala Halin lausunnon keskeinen lähtökohta on julkinen sektori (ennen muuta hyvinvointialueet) palvelujen järjestäjinä. Hyvinvointialueille on annettu lainsäädännöllä tietty

sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuus järjestettäväksi, ja siitä vastuusta ne eivät voi laistaa. Palvelujen tuottamista järjestäjät voivat lainsäädännön mukaan jakaa muille tahoille kuten yksityisille palveluntuottajille, mutta järjestämistehtävä on aivan eri tavalla lähtö-kohtaisesti jakamaton. Järjestämistehtävä ja siinä onnistuminen on aivan keskeistä mm. ihmisten palvelujen toteutumisen näkökulmasta, mutta yhtä lailla kustannusten hallinnan ja kustannusten kasvun hillinnän näkökulmista.

Hyvinvointialueiden huomion, tekemisen painopisteen ja osaamisen tulisi olla selvästi vahvemmin palvelujen järjestämisessä. Nyt huomiota vie palvelujen tuottaminen omana toimintana sekä organisointi erilaisiin hyvinvointialueesta erillisiin tulosyksiköihin. Hyvinvointialue Halissa on jo pitkään tunnustettu selvityshenkilön aiemmin esille tuomat kolme ongelmakohtaa: kilpailuneutraliteettisääntelyä ei tunneta riittävän hyvin, sitä ei osata noudattaa ja kolmanneksi sitä ei haluta noudattaa.

On muistettava, että julkisen sektorin ei tarvitse tulla ainakaan järjestämisvastuullaan olevan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden osalta markkinoille. Lähtökohtana on, että sille on annettu lainsäädännöllä tietyt tehtävät ja siihen rahoitus tai oikeus kerätä rahaa lakisää-teisten velvoitteiden toteuttamiseksi. Näin ollen julkisyhteisö voi pysyä kokonaan pois kilpailluilta markkinoilta, hoitaa sille annettua tehtävää ja välttää aiheuttamasta markkinahäiriöitä sekä esimerkiksi velvollisuuksia erilaisista raportointivelvoitteista.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta ja markkinaehtoisen toiminnan vaatimus

Pykälä 30 b olisi uusi ja siinä määriteltäisiin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta. Tämä on tärkeä lisäys, sillä markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsite on keskeinen kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamista määrittävä tekijä, mutta sen sisällöstä ei ole vielä olemassa sääntelyä. Pykälässä säädettäisiin myös tilanteista, joissa ei ainakaan olisi kyse toiminnan harjoittamisesta kilpailutilanteessa markkinoilla.

On toivottavaa, että tämä uudistus edistää ja yhtenäistää eri tahojen tulkintaa koskien kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Yhtä lailla on toivottavaa, että keskeisen sääntelyn kokoaminen nykyistä vahvemmin kilpailulakiin lisää tietoisuutta ja yhtenäistää tulkintoja asian ympärillä. Mahdollisten myönteisten kehityskulkujen myötä uudistus voi lisätä oikeusvarmuutta.

Pykälän 1. momenttiin kirjattu määritelmä ”kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaisi taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla tarjotessaan tavaroita ja palveluja samoilla markkinoilla, joilla myös yksityiset toimijat tarjoavat tai voisivat tarjota vastaavia tavaroita tai palveluja” on kannatettava. Tarkennus ”todennäköinen mahdollisuus” sille, että markkinoille voisi tulla vastaavaa yksityistä tarjontaa on riittävä kirjaus rajaamaan toimimista kilpailutilanteessa markkinoilla. Tärkeää on säilyttää kirjaus siitä, että tarjouskilpailuun osallistuminen tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että

julkisyhteisö ja sen määräysvallassa oleva yksikkö toimii yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla.

Pykälän 2. momentissa säädettäisiin siitä, milloin kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö ei ainakaan harjoita taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Tässä yhteydessä Hali pitää tärkeänä jatkaa kilpailulain tarkastelua seuraavalla hallituskaudella yhdessä hyvinvointialueista annetun lain (132 §) ja kuntalain (126 §) kanssa. Esimerkiksi hyvinvointialueista annetun lain 15 luvun kilpailuneutraliteettia koskevat pykälät mahdollistavat erilaisia tulkintoja ennen muuta siksi, että tietyille pääsäännöille on kirjoitettu lukuisa määrä poikkeuksia.

Ehdotus laajentaa markkinaehtoisen toiminnan tarkastelua pelkästä hinnoittelusta koskemaan koko toimintaan on tärkeä ja tarpeellinen. Se, että julkinen toimija tulee sosiaali- ja terveysalalla markkinoille markkinaehtoisella hinnoittelulla, ei tarkoita esimerkiksi sitä, että toiminta olisi julkisten varojen tehokasta ja järkevää käyttöä. Lähtökohtaisesti julkisen toimijan tulo markkinoille on aina potentiaalinen kilpailuneutraliteettiongelma – vaikka hinnoittelu olisi markkinaehtoista. Siten moninaisia ovat ne edut ja hyödyt, joita julkinen toimija nauttii verrattuna yksityiseen toimijaan.

#### Itsearviointivelvollisuus ja sen dokumentointi

Uuden pykälän 30 c mukaan markkinoilla toimivien kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän ja valtion sekä niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulee laatia kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaansa koskeva itsearviointi kirjallisesti. Itsearvioinnin tulisi sisältää pykälän 2 momentissa kuvatut tiedot mm. yleinen kuvaus taloudellisesta toiminnasta, selvitys toiminnan markkinaehtoisuudesta tai vaihtoehtoisesti peruste poikkeuksen soveltumiselle.

Velvoitteella parannettaisiin julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden oman toimintansa luonteen ja vaikutusten arviointia sekä tehostettaisiin KKV:n kilpailuneutraliteettivalvontaa varmistamalla paremmat lähtötiedot neutraliteettitapausten selvittämiseksi. Itsearviointivelvoitteen voidaan katsoa vahvistavan julkisyhteisöjen ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden omaa sisäistä arviointia siitä, miten niiden toiminta on yhteensopivaa kilpailuneutraliteettisäännösten kanssa. Esityksellä on myös huomattavan tärkeä merkitys relevantin tietopohjan kertymisen näkökulmasta.

Merkittävä ongelma esityksessä on se, että kyseistä itsearviointia ei todeta suoraan julkiseksi. Luonnoksessa ehdotetaan, että arviointia ei tarvitse saattaa julkiseksi, vaan ainoastaan pyynnöstä toimittaa arviointi KKV:lle. On syytä vielä arvioida julkisuuslain näkökulmasta esitykseen kirjattua linjausta. Julkisuuslain perusteella tällaiset dokumentit olisivat kuitenkin lähtökohtaisesti julkisia, jolloin julkisuutta koskevien epäselvyyksien välttämiseksi sekä julkisuuden todellisen toteutumisen varmistamiseksi olisi syytä todeta nimenomaisesti, että itsearviointi olisi julkinen ja pyynnöstä toimitettava sitä pyytävälle.

Vähintään itsearviointin tulisi tehdä julkinen versio. Esityksen mukaan myös tilinpäätöksen liitetietoihin tulisi sisällyttää kuvaus toiminnasta, mutta siitä selvityksestä jäisi kuitenkin pois kuvaus itsearviointin keskeisimmästä sisällöstä eli markkinaehtoisuuden ja sen mahdollisten poikkeusten perustelut. Jos itsearviointin laadittaisiin julkinen versio, voisi se samalla olla tilinpäätöksen liitetietoihin lisättävä kuvaus.

Itsearviointin julkisuus edistäisi ehdon todellista noudattamista ja tukisi jälkikäteistä valvontaa. Itsearviointien julkisuus edistäisi kilpailijoiden mahdollisuutta tehdä toimenpidepyyntö kilpailuneutraliteettiongelma KKV:lle. Viraston ohjeiden mukaan toimenpidepyynnössä tulee olla kattava kuvaus ongelmasta, minkä tekeminen helpottuisi, jos saatavilla olisi itsearviointi kyseisestä mahdollisesti ongelmallisesta toiminnasta.

On tärkeää, että itsearviointi ja sen dokumentointi säilytetään sääntelyssä myös julkisen sektorin määräysvallassa olevien yhtiöiden ja yhteisöjen osalta.

Itsearviointivelvollisuuden ja sen dokumentoinnin osalta löytyy huomionarvoista tarkastelua myös kohdasta 5.1.2. Esityksen kyseisen kohdan 5.1.2 (Itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen soveltamisala) mukaan valmistelussa arvioitiin itsearviointin mahdollista laajentamista koskemaan myös muita kuin kilpailutilanteessa markkinoilla toimimista eli esimerkiksi itse tuotettua lakisääteistä toimintaa. Tähän ratkaisuun ei kuitenkaan päädytty. Keskeisenä perusteluna ratkaisulle oli hallinnollisen taakan lisääntyminen.

Tämän laajemman arviointi- ja raportointivelvollisuuden sisällyttäminen nyt valmisteltavaan lainsäädäntöön on perusteltua. Ainakin sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuuden osalta on tärkeää, julkisyhteisöt arvioisivat systemaattisesti sitä, harjoittavatko ne ylipäätään sellaista toimintaa, joka voisi olla kilpailuilla markkinoilla, ja mitä sen kilpailuttaminen tai ulkoistaminen maksaisi.

Laajempi tarkastelu ja raportointi palvelisi paitsi kilpailuneutraliteettia myös verovarojen tehokasta käyttöä ja tukisi markkinoiden kehittymistä. Kyseisen linjauksen tuominen kilpailu-lainsäädäntöön edistäisi mitä todennäköisemmin tuotantotapa-analyyysien käyttöönottoa ja kehittymistä hyvinvointialueilla ja toisaalta vahvistaisi merkityksellisen tietopohjan muodostumista hyvinvointialueiden toiminnasta. Laajempi toimintojen organisoiminen ja toteuttamisen tarkastelu vahvistaisi järjestämisfunktion ymmärrystä ja kehittymistä hyvinvointialueilla.

#### Kirjanpidon eriyttämivelvollisuus

Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostamiseksi kirjanpidon eriyttämistä koskevaan 30 d §:ään esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaan pykälän nojalla laadittavan tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona on esitettävä selkeä kuvaus siitä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, josta tilikausikohtainen tuloslaskelma on laadittu. Tämä parantaisi edellytyksiä arvioida sitä, mitä toimintaa 30 d §:n nojalla eriytetty laskelma koskee ja kuvaako laskelma tosiasiaa yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitettavaa toimintaa.

Kuvauksen laatiminen velvoittaisi julkisyhteisöt nykyistä suurempaan huolellisuuteen kilpailullisen toiminnan ja muun toiminnan tunnistamisessa sekä näiden toimintojen tuottojen ja kustannusten erottelemisessa ja kilpailullisen toiminnan markkinaehtoisuuden arvioinnissa. Tällä muutoksella on mahdollisuus lisätä lisää läpinäkyvyyttä julkisyhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan osalta. Tällä velvoitteella myös lisättäisiin huomiota julkisyhteisöjen kilpailulliseen toimintaan.

## Soveltamisalan poikkeukset

Pykälässä 30 e säädettäisiin soveltamisalan poikkeuksista. Hali pitää tärkeänä jatkaa kilpailu-lain tarkastelua seuraavalla hallituskaudella yhdessä hyvinvointialueista annetun lain (132 §) ja kuntalain (126 §) kanssa. Esimerkiksi hyvinvointialueista annetun lain 15 luvun kilpai-luneutraliteettia koskevat pykälät mahdollistavat erilaisia tulkintoja ennen muuta siksi, että tietyille pääsäännöille on kirjoitettu lukuisa määrä poikkeuksia.

## Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Pykälässä 32 säädellään asioiden tärkeysjärjestyksestä ja tutkimatta jättämisestä. On ymmärrettävää, että resurssit eivät ole rajattomia ja KKV:n on pystyttävä tekemään myös priorisointia. On kuitenkin todettava, että se, mikä voi näyttäytyä KKV:lle liian pienenä tai vähäpätöisenä rikkeenä, voi hyvinkin olla tietyn toimialan yksityisille toimijoille merkityksellinen liiketoimintaan ja toiminnan edellytyksiin vaikuttava asia.

Kilpailulain 32 §:n priorisointisääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että KKV voisi poistaa neutraliteettiasian käsittelystä myös sillä perusteella, että ei ole todennäköistä, että julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön toiminnassa olisi kyse kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Ehdotetun muutoksen keskeinen perustelu koskee viraston valvontaresursseja ja sen edistämistä, että resurssit voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisella tavalla sellaiseen toimintaan, joka tapahtuu selvästi kilpailuilla markkinoilla.

Keskeinen 32 pykälään esitettävä muutos koskee pykälän 2 momentin kohtaan 4. Muutosehdotuksella luotaisiin toimivallan epäselvyyteen liittyvä tutkimatta jättämisperuste. Ei ole tar-koituksenmukaista hyväksyä tilannetta, jossa kilpailuneutraliteetin kannalta merkittävä vaikutus jätettäisiin tutkimatta vaikean tai epäselvän toimivaltakysymyksen vuoksi. Ehdotusta on syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, missä määrin on kyse a) viranomaisen toimivaltaa koskevasta kysymyksestä ja b) aineellisoikeudellisesta kysymyksestä (toiminnan vaikutuksista kilpailtuun markkinaan). Näitä kahta asiaa ei pidä sekoittaa keskenään.

Ehdotus 32 §:n momenttiin 2 tulee arvioida suhteessa lain 4 a luvun tarkoitukseen eli suojata terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Uuden

tutkimattajättämisperusteen tarkoituksiksi todetaan sen varmistaminen, että KKV:n valvonta kohdistuu toimintaan, joka tapahtuu selvästi kilpailuilla markkinoilla. Sen, tapahtuuko toiminta selvästi kilpailuilla markkinoilla ei tulisi olla ainoastaan ratkaisevaa. Yhtä lailla ratkaisevaa tulisi olla toiminnan vaikutus kilpailuneutraliteettiin. Julkisen sektorin toiminta tapahtuu (myös sosiaali- ja terveydenhuollon osalta) lähtökohtiensa takia hyvin usein julkisen toiminnan ja markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan rajamailla. Näin ollen tutkimattajättämissännös koskisi laajasti monenlaista toimintaa. On hyvä tunnistaa, että merkittävimmin kilpailuneutraliteettiin vaikuttavat toiminnot tapahtuvat usein juuri kyseisellä ns. harmaalla alueella.

Yhdeksi esimerkiksi voidaan nostaa julkisen sektorin laajentuminen uusiin toimintoihin. Tällaisessa tapauksessa aiempaa ratkaisukäytäntöä ei vielä ole muodostunut. Tilanteesta johtuvan epävarmuuden ei kuitenkaan tulisi olla peruste kilpailuneutraliteetin kannalta mahdollisesti merkittävän ongelman tutkimatta jättämiselle.

Yllä esitetyn perustella ehdotamme kilpailulain 32 §:n 2 momentin 4 kohdan muutoksen hylkäämistä. Viranomaisen toimivalta tulisi tulla selvitettyäksi jo muiden säännösten perusteella. Voimassa olevan priorisointisäännöksen 3 kohta (toimenpidepyynnön ilmeinen perusteettomuus) mahdollistaa tutkimatta jättämisen tilanteissa, joissa on ilmeistä, että toimivalta puuttuu. Jos toimivallan puuttuminen ei ole ilmeistä, kyseinen esikysymys toimivallasta olisi aiheellista selvittää sen sijaan, että se jätetään vaikeana kysymyksenä selvittämättä.

Toissijainen vaihtoehto olisi lisätä kohtaan 4 lisäedellytys. Lisäyksellä pyrittäisiin varmistamaan se, että säännös ei olisi ristiriidassa kilpailuneutraliteettisäännösten tarkoituksen kanssa. Muutosehdotus pykälän 32 momentin 2 kohtaa 4 on seuraava (kirjoitettu isoilla kirjaimilla): "ole todennäköistä, että kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa on kyse 30 b §:n 1 momentissa tarkoitettusta kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, EIKÄ OLE SYYTÄ EPÄILLÄ, ETTÄ MENETTELY TAI TOIMINNAN RAKENNE VAIKUTTAISIVAT MERKITTÄVÄSTI TERVEEN JA TOIMIVAN KILPAILUN EDELLYTYKSIIN."

Perämäki Ulla  
Hyvinvointiala HALI