

Asia: VN/22263/2025

Lausuntopyyntö: Arviomuistio kilpailuneutraliteettiselvityksen suosituksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) pyytää Suomen Yrittäjiltä lausuntoa arviomuistiosta, jossa arvioidaan yksityisen ja julkisen sektorin elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten tasapuolisuutta (ns. kilpailuneutraliteetti) koskevan lainsäädännön uudistamiseksi esitettyjä suosituksia. Kiitämme mahdollisuudesta tulla kuulluksi yrityksille tärkeästä asiakokonaisuudesta.

Taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kilpailuneutraliteettia koskeva kirjaus: "Vahvistetaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutra-liteettivalvontaa sekä mahdollisuuksia valvoa julkisen sektorin kilpailua rajoittavaa toimintaa." Suositukset perustuvat professori Kirsi-Maria Halosen selvitysraporttiin. Arviomuistio on laadittu osana kilpailuneutraliteettisääntelyn uudistamiseen liittyvää hanketta.

Kilpailuneutraliteettia tulee parantaa kunnianhimoisilla keinoilla

Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan yhtäläisiä toimintaedellytyksiä markkinoilla. Kilpailuneutraliteettisäännöksillä suositetaan sellaista julkisen sektorin toimintaa, jolla on vaikutusta reiluun kilpailuun. On kuitenkin ilmennyt, että voimassa oleva lainsäädäntö ja menette-lytavat ovat osin tulkinnanvaraista ja puutteellista. Myös kilpailuneutraliteettivalvontaan liittyvä sääntely mahdollistaa nykymuodossaan sen, ettei kilpailuneutraliteettipuutteisiin päästä käsiksi tai prosessi on yrityksille liian pitkä ja raskas. Kilpailuneutraliteettivalvontaa voidaan pitää myös aliresurssoituna.

Kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännökset eivät kiellä julkista sektoria harjoittamasta yksityisen sektorin kanssa kilpailevaa toimintaa, vaikkakin tällaiselle toiminnalle on asetettu yritysmuotoon ja hinnoitteluun liittyviä ehtoja. Myös voimassa oleva kuntalaki mahdollistaa, että kunta voi kilpailla

yritysten kanssa. Pidämme nykyasetelmaa erittäin ongelmallisena. Julkisen vallan tulee ensisijaisesti luoda sellaiset puitteet yritystoiminnalle, että niillä on mahdollisuus menestyä, työllistää ja luoda alueille hyvinvointia. Julkisen vallan liiketoiminta tulisi olla mahdollista vain poikkeustilanteissa, kuten esimerkiksi todellisen markkinapuutteen ilmetessä.

Uudistusten toteuttaminen kilpailulaissa on arvioitu perustelluksi mutta ratkaisua ei voida pitää kritiikittömänä. Kilpailulaki sääntelee lähtökohtaisesti yksityisten yritysten toimintaa. Kilpailuneutraliteettisääntelyä voidaan pitää sen sijaan julkisoikeudellisena sääntelynä, jolla on laaja kansantaloudellinen suojaintressi. Pidämmekin perusteltuna, että kilpailuneutraliteettia parantavassa jatkovalmistelussa arvioidaan kunnianhimoisesti, tulisiko kilpailuneut-raliteettia koskeva sääntely siirtää omaan erilliseen kilpailuneutraliteettilakiin. Yhteen lakiin koottu sääntely edesauttaisi samalla myös oikeusvarmuuden ja läpinäkyvyyden parantamista markkinoilla sekä seurantaa.

Lisäksi pidämme tärkeänä, että kilpailuneutraliteettia koskevassa jatkovalmistelussa kuullaan ja osallistetaan yrittäjä- ja elinkeinoelämän järjestöjä.

Kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisen tehostaminen

Voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita julkisyhteisöjä tuottamaan sellaisia itsearviointeja, päätöksiä tai dataa, joiden avulla valvontaviranomainen voisi tehdä tehokasta valvontaa. Arviomuistiossa suositellaan, että julkisyhteisölle säädetään itsearvioinnin dokumentointivelvoite sekä kehitetään kilpailuneut-raliteettisääntöjä koskevia käytännön ohjeita etenkin itsearvioinnin dokumentoinnin tueksi.

Pidämme suositusta erittäin kannatettavana. Samalla pidämme tärkeänä, että itsearviointi on aidosti läpinäkyvää ja perusteiltaan yhtenevää. Velvoite tulisi toteuttaa eräänlaisena ”kilpailuneutraliteettikertomuksena”, joka sisältäisi perusteet taloudellisesta toiminnasta, markkinakartoituksen, säännönmukaisen arvioinnin markkinavaikutuksista ja tuotantotapa-analyysin. Valvonnan tehokkuuden näkökulmasta kilpailuneutraliteettikertomus tulisi pääsääntöisesti julkaista. Lisäksi on tärkeää, että julkisyhteisöjen keräämä data tuottaa päätöksenteon tueksi aitoa informaatiota markkinavaikutuksista.

Kilpailuneutraliteettikertomuksen tueksi on perusteltua jatkoselvittää mahdollisuutta ennakkovalvonnalle. Mikäli dokumentoinnin ja arvioinnin yhteydessä huomattaisiin markkinavaikutuksia, tai tiettyjen muiden parametrien täyttyessä (liikevaihtorajat, kilpailun poistuminen tai vähentyminen, hintamuutokset), tulisi asiassa olla velvollisuus raportoida viranomaisille.

Seuraamusjärjestelmän kehittäminen

Muistiossa on useita ehdotuksia, jotka liittyvät seuraamusjärjestelmän kehittämiseen. Ensinnäkin ehdotetaan uudistettavaksi neuvottelumenettelyä pa-rantamalla sen tehokkuutta lisäämällä tiedonsaantia (itsearviointin dokumentaatiovelvoite) ja viestimällä selkeästi valvontaratkaisujen vaikutuksista julkisyhteisöjen menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin. Toiseksi ehdotetaan, että toimenpidepyyntöön perustuvalla valvonta-asialle asetetaan enimmäis-käsittelyaika. Lisäksi esitetään jatkoselvitetäväksi seuraamusmaksun säättämistä voimassa oleviin sääntöihin sisältyvien yhtiöittämisen, kirjanpidon eriyttämisen, markkinaehtoisen hinnoittelun ja mahdollisesti tulevan itsearviointin dokumentaatiota koskevien velvoitteiden rikkomisesta.

Pidämme kaikkia suosituksia perusteltuina ja kannatettavana.

Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostaminen

Lausunnolla olevassa muistiossa ehdotetaan erilaisia keinoja kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostamiseksi. Ensinnäkin ehdotetaan, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittely ja markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksen asettaminen määriteltäisiin kilpailulaissa kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sijaan. Ehdotus on kannatettava, joskin riittämätön. Esimerkiksi sen selkeyttäminen, milloin julkinen valta toimii vi-ranomaisena käyttäen julkista valtaa ja milloin taas markkinatoimijana, on tärkeää.

Pidämme tärkeänä, että oikeuskäytäntöä ohjaavat toissijaisuuden ja paikallisuuden periaatteet sekä spekulatiivisen toiminnan kieltoa selkeytetään lain-säädäntöuudistuksen yhteydessä. Kuntayhtiöiden toimintaa ohjaava spekulatiivisen toiminnan kiellon periaate ja osayhtiölain oletama voitontuottamis-tarkoitus ovat keskenään ristiriidassa. Toissijaisuuden periaatteen tulisi selkeästi rajata, ettei kunta saa ottaa omaksi toiminnakseen tehtäviä, jotka markkinat jo hoitavat. Paikallisuusperiaatteen mukaan kunnan tulisi tuottaa ensisijaisesti palveluja vain omille asukkailleen ja yrityksilleen, mikä ei tällä hetkellä toteudu. On ke-stämätöntä, että kunnat kilpailevat tälläkin hetkellä yksityisten yritysten kanssa ympäri Suomea ja tarjoavat hyödykkeitään naapurikuntien asukkaille.

Lisäksi suositellaan, että lisättäisiin uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta sekä taataan riittävät resurssit valvonnalle ja määritellään valvonnan painopisteet. Erytislakeja säädettäessä ja muutet-taessa tulee ottaa huomioon lakisääteisten tehtävien tarkkarajaisuusvaatimukset tehokkaan kilpailuneutraliteettivalvonnan mahdollistamiseksi. Pidämme välttämättömänä, että KKV:n resursseja painotetaan julkisten markkinoiden valvontaan. Suomessa markkinat ovat huomattavan vinoutuneet etenkin sektoreilla, joissa julkisen oma tuotanto on suurta.

Pidämme erityisen tärkeänä, että yrityksille ja yrityksiä edustaville järjestöille taataan tosiasialliset ja tehokkaat keinot tehdä toimenpidepyyntöjä valvovalle viranomaiselle. Tätä varten tulee julkisilta toimijoilta edellyttää laajaa dokumentaatiota. Tämän tulisi olla julkinen osa esimerkiksi julkisen toimijan ti-linpäätöstä. Vain dokumentointivelvollisuus ja julkisuus mahdollistavat tehokkaat keinot tuoda esiin markkinahäiriöitä.

Pidämme tärkeänä, että kilpailuneutraliteettisääntöjen valvontaa tehostetaan antamalla viranomaiselle mahdollisuus puuttua rakenteellisiin tai toistuviin kilpailuvääristymiin myös ennalta. Tavoitteena olisi ehkäistä tilanteita, joissa julkisomisteinen toimija pitkällä aikavälillä vääristää markkinoita ilman selkeää kilpailulain rikkomusta, mutta kuitenkin markkinoiden dynamiikkaa heikentäen.

Tietoisuuden lisääminen markkinavaikutuksista

Yksi suositusten kokonaisuus koskee markkinavaikutuksia koskevan tietoisuuden lisäämistä. Tässä kontekstissa esitetään, että kirjanpidon eriyttämistä koskeva raportointivelvoite säilytetään. Lisäksi ehdotetaan selvitettäväksi mahdollisuutta kerätä tietoa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta, kirjanpidon eriyttämisen toteutumisesta ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta.

On tärkeää ja ainoastaan perusteltua, että kansalaisten ja yritysten maksamat verovarot käytetään taloudellisesti järkevästi, kustannustehokkaasti ja yleisesti hyväksyttävällä tavalla. Tämän vuoksi on perusteltua, että päättäjät, veronmaksajat ja valvojat saavat arviointinsa tueksi riittävästi avointa dataa. On kannatettavaa kehittää lainsäädäntöä, joka edellyttää julkisilta toimijoilta erilaisten arvioiden ja analyysien tekemistä sekä tällaisen tiedon ensisijaista julkisuutta. Erityisen tärkeää on saada tietoa kuntayhtiöiden toiminnasta, jotka kilpailevat yksityisten yritysten kanssa samoista asiakkaista.

Markkinoilla toimivien julkisten toimijoiden tulisi säännönmukaisesti selvittää toimintansa markkinavaikutukset. Tässä auttaisi lista nk. tyyppitapauksista, joissa ongelmatilanteita yksityisen tuotannon ja julkisen markkinatoimijan välille saattaa syntyä. Mikäli julkisten markkinatoimijoiden toiminta aiheuttaisi tai olisi omiaan aiheuttamaan markkinahäiriöitä, niiden olisi oma-aloitteisesti ryhdyttävä toimenpiteisiin ja raportoitava niistä valvontaviranomaisille.

