

Asia: VN/22263/2025

Lausuntopyyntö: Arviomuistio kilpailuneutraliteettiselvityksen suosituksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asia: Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö VN/22263/2025

Valtiokonttorin lausunto koskien arviomuistiota kilpailuneutraliteettisääntelyn uudistamisesta

Valtiokonttori kiittää mahdollisuudesta lausua työ- ja elinkeinoministeriön arviomuistiosta, joka koskee kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuutta ja sen kehittämistä professori Kirsi-Maria Halosen selvityksen pohjalta.

Tässä lausunnossa keskitytään erityisesti niihin arviomuistion ja selvityksen osiin, jotka koskevat julkisyhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan tietopohjaa, talous- ja hankintatiedon hyödyntämistä sekä mahdollisia uusia raportointivelvoitteita. Valtiokonttori tarkastelee asiaa omasta tehtävästään käsin julkisen talouden talous- ja hankintatiedon tietovarantojen ylläpitäjänä.

Valtiokonttori pitää arviomuistion analyysiä kilpailuneutraliteetin nykytilan haasteista ja tietopohjan puutteista pääosin oikeansuuntaisena ja perusteltuna. Nykyisten tietolähteiden varassa ei muodostu kattavaa ja vertailukelpoista kokonaiskuvaa julkisen sektorin kilpaillusta taloudellisesta toiminnasta ja sen markkinavaikutuksista. Tämä vastaa Valtiokonttorin omia havaintoja talous- ja hankintatiedon kehittämistyössä. Valtiokonttori kannattaaakin yleisesti arviomuistiossa esitettyjä periaatteita julkisen hallinnon kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Yleistä:

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan kilpailuneutraliteetin vahvistaminen on ennen kaikkea tietopohjan ja tietoinfrastruktuurin uudistamista. Normisisältöjen täsmentämisen ohella on ratkaisevaa, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskeva talous-, laatu- ja hankintadata kerätään yhtenäisellä tavalla koko julkisen sektorin laajuudessa ja että tämä tieto on järjestelmällisesti hyödynnettävissä valvonnassa, ohjauksessa ja avoimessa tilannekuvassa.

Valtiokonttori pitää perusteltuna, että valtion virastomuotoinen ja muu budjettitalouden sisällä harjoitettu kilpailullinen toiminta tuodaan samaan raportointikehikkoon kuin kuntien ja hyvinvointialueiden kilpaileva toiminta. Yhtä lailla on syytä edistää ratkaisua, jossa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden kilpailullisesta toiminnasta muodostuu keskitetty, rakenteinen tietoaaineisto.

Pelkkä tuloslaskelmatason numerotieto ei ole riittävää, vaan kilpailuneutraliteetin arviointi edellyttää rakenteista laadullista tietoa palvelujen luonteesta, asiakassegmenteistä, toiminnan mittakaavasta ja hinnoitteluperiaatteista sekä itsearviointin ydintietojen kytkemistä samaan tietomalliin talous- ja hankintadatan kanssa. Kilpailuneutraliteetin tietopohja on tarkoituksenmukaista rakentaa olemassa olevien talous- ja hankintatietovarantojen varaan sen sijaan, että luotaisiin erillinen, rinnakkainen raportointijärjestelmä.

Valtiokonttorin rooli tässä kokonaisuudessa on mahdollistava ja tekninen. Se huolehtii tietomalleista, tiedon keruusta ja yhdistämisestä, kun taas aineelliset velvoitteet, tulkinta ja valvonta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle, valtiovarainministeriölle ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Tietopohjan vahvistaminen edellyttää erillistä kehittämisrahoitusta, pysyviä resursseja ja selkeästi sovittuja yhteistyörakenteita näiden toimijoiden kesken.

Nykytilanne ja Valtiokonttorin tehtävä:

Vuodesta 2023 alkaen Valtiokonttorille on raportoitu kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointialueyhtymien yhtiöittämättömässä muodossa harjoitetun kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmatiedot valtiovarainministeriön asetuksen 488/2022 sekä hyvinvointialueita koskevan vastaavan sääntelyn nojalla. Nämä tiedot perustuvat kilpailulain 30 d §:n edellyttämään eriytettyyn kirjanpitoon ja koostuvat käytännössä myyntituotoista, kuluista ja tuloksesta.

Raportointi tekee osan kilpailullisesta toiminnasta näkyväksi, mutta sen kattavuus ja sisältö ovat rajallisia. Se koskee ainoastaan kuntia ja hyvinvointialueita, eikä sisällä valtion virastoja ja muita valtion yksiköitä. Tiedot kuvaavat pääosin tuloslaskelmaa, eivät toiminnan luonnetta, asiakkaita tai markkinatilannetta. Tiedonkeruu ei myöskään ulotu julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhtiöihin, joissa merkittävä osa kilpaillusta toiminnasta tosiasiallisesti tapahtuu.

Valtiokonttorin tehtäväkenttään kuuluvat julkisen talouden talous- ja hankintatiedon tietovarannot, tietomallit ja raportointiratkaisut. Näistä lähtökohdista Valtiokonttori voi ottaa vastaan ja hallinnoida kilpailullista toimintaa koskevaa talousdataa, suunnitella ja ylläpitää rakenteisia tietomalleja, joihin myös laadullinen ja hankintaa koskeva tieto voidaan kytkeä, sekä tarjota viranomaisille ja päätöksenteolle välineet tiedon hyödyntämiseen. Valtiokonttori ei sen sijaan tulkitse kilpailulakia tai toteuta kilpailuneutraliteetin valvontaa.

Valtion yksiköiden kilpailullisen toiminnan raportointi:

Arviomuistiossa esitetään, että kirjanpidon eriyttämistä koskeva raportointivelvoite tulisi säilyttää ja laajentaa koskemaan myös valtion harjoittamaa kilpailullista taloudellista toimintaa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että valtion virastojen ja muiden valtion yksiköiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta tuotaisiin samaan raportointikehikkoon kuin kuntien ja hyvinvointialueiden toiminta.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan tämä on perusteltua sekä kilpailuneutraliteetin että julkisen talouden ohjauksen kannalta. Kilpailulain 30 d §:n mukainen eriyttämisvelvoite koskee jo nykyisin valtion viranomaisia. Ei ole johdonmukaista, että vain osa tämän velvoitteen piirissä olevasta toiminnasta näkyy keskitettynä rakenteisena datana, kun taas valtion oma kilpaileva toiminta jää tilannekuvan ulkopuolelle.

Valtion yksiköiden kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmatiedot olisi tarkoituksenmukaista raportoida samaan tai yhteensopivaan tietovarantoon kuin kuntien ja hyvinvointialueiden vastaavat tiedot. Tietomalli ja tekninen toteutus voidaan pitkälti rakentaa olemassa olevan ratkaisun pohjalle. Raportointi tukisi kilpailuneutraliteettivalvontaa, mutta myös valtion omaa ohjausta, kun valtion kilpaileva toiminta olisi tarkasteltavissa yhdessä muiden julkisyhteisöjen kanssa samoilla tunnusluvuilla.

Julkisyhteisöjen määräysvallassa olevat yhtiöt:

Arviomuistiossa tuodaan esiin tarve saada tietoa myös julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Nykyinen tiedonkeruu kattaa käytännössä vain yhtiöittä-mättömän toiminnan, vaikka kilpailuneutraliteettisääntelyn oletuksena on, että kilpaileva toiminta järjestetään pääsääntöisesti yhtiömuodossa.

Valtiokonttori pitää perusteltuna, että julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden kilpailullisesta toiminnasta muodostetaan keskitetty, rakenteinen tietoaaineisto. Tämä edellyttää, että yhtiöt raportoivat kilpailulain edellyttämään eriytettyyn kirjanpitoon perustuvat tiedot ja tietyt keskeiset laadulliset luokitustiedot samaan tietovarantoon, jota käytetään muidenkin julkisyhteisöjen kilpailullisen toiminnan raportointiin. Tiedonkeruun tulee perustua yhtiöiden omaan kirjanpitoon ja hinnoittelun dokumentointiin, ei rinnakkaiseen varjokirjanpitoon. Raportointia suunniteltaessa on kiinnitettävä huomiota liikesalaisuuksien ja tietosuojan turvaamiseen sekä hallinnollisen taakan kohtuullisuuteen. Velvoitteiden tulee olla suhteellisia suhteessa niillä tavoiteltuun hyötyyn. Samalla on tärkeää, että kerran kerätty tieto palvelee useita ohjaus- ja valvontatarkoituksia, eikä samaa aineistoa tarvitse toimittaa useille viranomaisille eri muodossa.

Tiedon kokoamiseen liittyviä vaihtoehtoja arvioitaessa on varsinaisen tietotarpeen lisäksi hyvä kiinnittää huomiota tiedon keräämisestä muodostuvaan hallinnolliseen taakkaan. Julkisomisteisten yhtiöiden toiminnan luonne voitaisiin luokitella esimerkiksi pääasiallisesti kilpailtua toimintaa harjoittaviin, osittain kilpailullista toimintaa harjoittaviin ja pääsääntöisesti ei-kilpailtuun toimintaan. Vaihtoehtoisesti voitaisiin arvioida kunkin yhtiön osalta kilpaillun toiminnan prosenttiosuus. Tiedon perusteella voitaisiin valtiolle (Patentti- ja rekisterihallitus) toimitetuista tilinpäätöstiedoista muodostaa laskentapohjaa kilpaillun toiminnan volyymista.

Toinen mahdollinen malli voisi olla, että julkisen hallinnon organisaatiota tai näiden omistamia yhtiöitä veloitettaisiin raportoimaan omistamiensa yhtiöiden tilinpäätöstiedot tai tästä erilliset kilpaillun toiminnan osuus tuloslaskelmamuodossa osana kuntien ja hyvinvointialueiden talousraportointia.

Valtion yhtiöomistusten infrastruktuuri- ja huoltovarmuustehtävät:

Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden kilpailullisen toiminnan tarkastelu edellyttää joissakin tapauksissa erityistä huolellisuutta, koska osa toimijoista vastaa sellaisista infrastruktuuri- ja huoltovarmuustehtävistä, joita ei voida pitää tavanomaisina markkinaehtoisina palveluina. Rautatieliikenteen peruspalvelut, posti- ja jakelupalvelujen yleispalveluvelvoitteet sekä kriittinen viestintäverkko ovat esimerkkejä kokonaisuuksista, joissa liiketoiminta ja yhteiskunnalliset tehtävät muodostavat erilliset mutta rinnakkaiset roolit.

Neutraliteettiriskien arviointi edellyttää, että nämä tehtäväkokonaisuudet voidaan erottaa toisistaan rakenteisesti. Kun velvoiteperusteiset palvelut ja markkinaehtoinen toiminta kuvataan selkeästi omissa luokissaan, tiedon hyödyntäminen helpottuu sekä valvonnassa että omistajaohjauksen läpinäkyvyydessä. Yhtenäinen tietomalli vähentää riskiä, että yhteiskunnallisiin tehtäviin liittyvät kustannukset tai tuotot sekoittuvat markkinaehtoisen liiketoiminnan arviointiin, ja tukee siten yhdenvertaisten kilpailuedellytysten tulkintaa.

Kilpailuneutraliteetin arviointi edellyttää enemmän kuin pelkkää tuloslaskelmatason numerotietoa. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan tietosisältöä on vahvistettava kolmella toisiaan täydentävällä tavalla.

Ensinnäkin toiminnan luonne ja palvelu- tai tuoteryhmä on kuvattava selkeästi. Tämä voidaan tehdä hyödyntämällä yhtenäistä luokitusta, joka on yhteensopiva julkisen talouden tilastoinnin ja hankintaluokitusten kanssa. Kun kilpailevan toiminnan tuloslaskelmatiedot kytketään tällaiseen luokitukseen, syntyy perusta markkina- ja toimialakohtaiselle analyysille.

Toiseksi tarvitaan tietoa asiakaskunnasta ja markkinasegmenteistä. Kilpailuneutraliteetin kannalta ei ole yhdentekevää, myydäänkö palveluja pääasiassa muille julkisyhteisöille, yrityksille vai kuluttajille, ja toimiiko asiakas itse kilpailluilla markkinoilla. Riittävää on, että toimija pystyy luokittelemaan myyntinsä keskeisiin asiakaskategorioihin ja raportoimaan näiden suhteelliset osuudet. Yksittäisten asiakkaiden tunnistetietoja ei ole tarpeen kerätä keskitetysti.

Kolmanneksi on tarpeen tarkentaa taloudellista tietoa siltä osin, kuin se tukee neutraliteettiriskiarviota. Volyymin ja kannattavuuden lisäksi on hyödyllistä saada rakenteinen kuva hinnoitteluperiaatteesta, esimerkiksi siitä, perustuuko hinnoittelu markkinavertailuun, kustannuslaskentaan vai muuhun määriteltyyn logiikkaan. Laajamittainen kustannuslaskennan standardointi ei todennäköisesti ole tarkoituksenmukaista, mutta tiettyjen keskeisten mittareiden ja luokitusten lisääminen parantaa analyysin laatua.

Itsearviointin dokumentointi:

Arviomuistiossa ehdotetaan julkisyhteisöille asetettavaa itsearviointin dokumentointivelvoitetta kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisen tehostamiseksi. Valtiokonttori pitää lähtökohtaa ymmärrettävänä. Sen sijaan, että itsearviointi olisi irrallinen tekstimuotoinen raportti, sen ydinsisältö olisi syytä kytkeä samaan rakenteiseen tietomalliin, jota käytetään kilpailullisen toiminnan talous- ja laadullisen tiedon raportointiin.

Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että markkinaehtoisen hinnoittelun varmistamista, ristiinsubvention välttämistä ja markkinatilannetta koskevat arviot ilmaistaan luokiteltavina tietoina, joita tarvittaessa täydennetään lyhyillä perusteluilla. Tällöin itsearviointin keskeinen sisältö on vertailtavissa talous- ja hankintadataan, ja mahdolliset ristiriidat tai poikkeavat rakenteet on helpompi tunnistaa.

Tällainen ratkaisu tukee sekä valvontaa että hallinnollisen taakan hallintaa. Tietoja ei tarvitse tuottaa erikseen eri tarkoituksia varten, vaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskeva tieto voidaan koota yhteen rakenteiseen kokonaisuuteen, jota hyödynnetään sekä kilpailuneutraliteetin valvonnassa että muussa julkisen talouden ohjauksessa.

Kytkeä kansalliseen hankintatietovarantoon:

Julkisyhteisöt ovat samanaikaisesti merkittäviä ostajia ja joissain tapauksissa myös aktiivisia tarjoajia samoilla markkinoilla. Tämä kaksinainen rooli tulee näkyviin ennen kaikkea hankintadatassa. Kansallinen hankintatietovaranto, joka kokoaa julkisten hankintojen elinkaaritiedot yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, tarjoaa luonnollisen alustan kilpailuneutraliteettia koskevan tiedon rakentamiselle.

Kun kilpailullista toimintaa koskeva talous- ja laadullinen tieto kytketään hankintatietoon, voidaan tarkastella sekä ostajan että tarjoajan rooleja yhtenäisellä tavalla. On mahdollista analysoida, millaisilla markkinoilla julkiset toimijat kilpailuttavat palveluja, missä määrin julkisyhteisöjen omat yksiköt ja niiden määräysvallassa olevat yhtiöt toimivat tarjoajina samoilla markkinoilla ja millaisin hinnoin ja sopimusehdoin hankinnat tehdään. Tämä luo edellytykset neutraliteettiriskien tunnistamiseen tilanteissa, joissa julkinen toimija yhdistää ostajan ja tarjoajan rooleja.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan kilpailuneutraliteettia varten ei tule rakentaa irrallista raportointikanavaa, vaan tiedontarpeet on syytä kääntää osaksi olemassa olevien talous- ja hankintatietovarantojen tietomalleja. Näin varmistetaan, että sama tietopohja palvelee valvontaa, ohjausta ja avoimuutta ilman päällekkäistä työtä.

Säädöstekniset ja toimivaltakysymykset:

Raportointivelvoitteet, niiden kattavuus ja tietojen julkisuus ratkaistaan lainsäädännössä. Valtiokonttori ei ota kantaa yksittäisten säännöshdotusten täsmälliseen muotoiluun, mutta pitää tärkeänä, että velvoitteet kirjoitetaan selkeästi ja kohdistetaan oikeisiin tahoihin: valtioon, kuntiin, hyvinvointialueisiin ja julkisyhteisöjen määräysvallassa oleviin yhtiöihin.

Tietojen keruun kannalta on tarkoituksenmukaista, että kilpailuneutraliteettia koskeva talous- ja toimintadata keskitetään yhteen tietovarantoon, jota eri viranomaiset voivat käyttää oman tehtävänsä puitteissa. Näin vältetään tilanne, jossa sama toimija joutuu raportoimaan samoja tietoja eri muodoissa useaan kertaan.

Toimivaltajako työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Valtiokonttorin välillä tulisi määritellä selkeästi. TEM vastaa kilpailulainsäädännön ja kilpailuneutraliteettisääntelyn kehittämisestä. VM vastaa julkisen talouden ohjauksen ja talousraportoinnin yleisistä periaatteista. KKV vastaa kilpailuneutraliteetin valvonnasta ja ratkaisukäytännöstä. Valtiokonttori vastaa kilpailullista toimintaa koskevan datan teknisestä toteutuksesta ja tietovarantojen hallinnasta.

Tietovirrat ja tekniset ratkaisut kehittyvät nopeammin kuin lainsäädäntö. Siksi on perusteltua, että lain tasolla määritellään tiedonkeruun tavoitteet, tietojen pääasiallinen sisältö ja velvoitteiden kohdentuminen, mutta yksityiskohtaiset tietomallit ja tekniset raportointitavat jätetään alemmanasteisen sääntelyn ja viranomaisohjeiden tarkennettavaksi. Näin voidaan varmistaa, että kilpailuneutraliteettia koskeva tietopohja kehittyy yhdessä muun talous- ja hankintadatan kanssa.

Resurssit, yhteistyö ja tiedon hyödyntäminen:

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskevan tietopohjan vahvistaminen on vaativa kehityshanke. Valtion yksiköiden tietojen kerääminen, julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden keskitetty tiedonkeruu ja laadullisen tiedon systemaattinen kartuttaminen edellyttävät uusia tietomalleja, rajapintoja ja analytiikan käytäntöjä. Tämä työ edellyttää erikseen osoitettavaa kehittämisrahoitusta ja pysyviä resursseja tietovarantojen ylläpitoon ja kehittämiseen.

On tärkeää, että raportointivelvoitteet suunnitellaan niin, että ne nojautuvat mahdollisimman pitkälti olemassa oleviin kirjanpidon ja taloushallinnon prosesseihin. Näin vähennetään tarvetta manuaalisille erillisselvityksille ja hallinnollinen taakka pysyy kohtuullisena. Käytännön toteutusta suunniteltaessa tarvitaan tiivistä yhteistyötä TEM:n, VM:n, KKV:n, Valtiokonttorin sekä valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden toimijoiden kanssa. Luontevaa on myös hyödyntää pilotteja ja vaiheittaista käyttöönottoa.

Osa kilpailullista toimintaa koskevasta tiedosta on luonteeltaan sellaista, että se voidaan esittää aggregoituna ja tilastollisena tilannekuvana. Valtiokonttori pitää perusteltuna, että esimerkiksi toimialakohtaiset volyymit, julkisen sektorin markkinaosuudet ja yhtiöittämisratkaisujen yleiset linjat julkaistaan säännöllisesti. Tällainen avoin tilannekuva tukee viranomaisvalvontaa ja sääntelyn arviointia, julkisyhteisöjen omaa ohjausta sekä sidosryhmien tiedonsaantia julkisen sektorin roolista markkinoilla.

Tietoisuuden lisäämiseksi ei riitä pelkkä raakatieto. Tarvitaan tulkintaa helpottavia visualisointeja, vertailuraportteja ja ohjeistuksia. Valtiokonttori voi yhdessä ministeriöiden ja KKV:n kanssa tukea osaamisen kehittämistä tuottamalla koulutuksia ja materiaaleja, jotka auttavat taloushallinnon, omistajaohjauksen, palvelutuotannon ja hankintojen parissa toimivia hyödyntämään uutta dataa.

Johtopäätökset:

Valtiokonttori pitää arviomuistion analyysiä julkisyhteisöjen kilpailullisen toiminnan tietopohjan puutteista oikeasuuntaisena. Nykyisten tietolähteiden varassa ei voida muodostaa kattavaa kokonaiskuvaa julkisen sektorin kilpaillusta toiminnasta, ja puutteet koskevat sekä tiedon kattavuutta että sen laatua.

Valtiokonttorin käsityksen mukaan hallitusohjelman tavoitta kilpailuneutraliteetin vahvistamisesta voitaisiin tukea merkittävästi, jos kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskeva talous-, laatu- ja hankintadata kerättäisiin yhtenäisellä tavalla koko julkisen sektorin laajuudessa ja tämä tieto olisi järjestelmällisesti hyödynnettävissä valvonnassa, ohjauksessa ja avoimessa tilannekuvassa.

Valtiokonttori on valmis osallistumaan jatkovalmisteluun siltä osin kuin kyse on talous- ja hankintatietovarantojen sekä kilpailullista toimintaa koskevan datan tietomallien kehittämisestä, raportointiratkaisujen suunnittelusta ja toteutuksesta sekä vertailutiedon ja tilannekuvien tuottamisesta päätöksenteon ja valvonnan tueksi.

Yliluoma Tuomo
Valtiokonttori