

Kilpailuneutraliteetti

Kuulemistilaisuus arviomuistiosta 22.10.2025



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Taustaa



- Kilpailuneutraaliteetilla tarkoitetaan yhtäläisten toimintaedellytysten turvaamista julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä → neutraliteettisääntely ei kiellä julkisyhteisöjä kilpailemasta yksityisten kanssa eikä sillä puututa yksityisten toimijoiden välisiin suhteisiin
- Kilpailulain (948/2011) nojalla tapahtuva puuttuminen kilpailuneutraliteettiongelmiin perustuu ensisijaisesti neuvottelumenettelyyn
- Puuttuminen julkisyhteisön tai määräysvallassa olevan yksikön toimintaan edellyttää, että
 - 1) Kyseessä on kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta
 - 2) Toiminnassa käytettävä menettely tai rakenne
 - i. vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
 - ii. estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
 - iii. on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.
 - 3) Toimintaan ei sovellu mikään poikkeusperuste

Taustaa



- Myös kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa on kilpailuneutraliteettiin liittyvää sääntelyä. Olennaisia ovat erityisesti
 - Yhtiöittämisvelvollisuutta ja kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskevat säännökset (KL 126 ja 127 §, HVA-lain 131 ja 132 §)
 - Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus (KL 128 §, HVA-lain 133 §)
- Nykyisessä hallitusohjelmassa todetaan kilpailuneutraliteetin vahvistamisesta seuraavasti:

"Vahvistetaan KKV:n kilpailuneutraliteettivalvontaa sekä mahdollisuuksia valvoa julkisen sektorin kilpailua rajoittavaa toimintaa. Varmistetaan, että julkisen sektorin yritystoimintaa valvotaan samalla intensiteetillä ja resursseilla kuin markkinoiden liiallista keskittymistä ja kartelleja."



Selvityshenkilön raportti

Selvityshenkilö Halosen raportti



- Kilpailuneutraliteetin vahvistamista koskevan hallitusohjelmakirjauksen johdosta aiempi työministeri Arto Satonen nimitti 14.6.2024 julkisen talousoikeuden professori Kirsi-Maria Halosen tekemään selvityksen kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn toimivuudesta ja täytäntöönpanosta
- Selvityshenkilön tehtävänä oli arvioida sitä, miten kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntely on onnistunut sille asetetuissa tavoitteissa ja millä keinoilla kilpailuneutraliteettia voidaan edistää
- Lisäksi arvioinnin piiriin kuuluivat kilpailuneutraliteettia valvovan Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) toimivalta ja soveltamiskäytäntö
- Selvityshenkilön raportti "Kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuuden ja täytäntöönpanon arviointi" julkaistiin 31.3.2025



Havainto/tunnistettu "ongelma"

Valvonnan haasteet

Säätelyä ei tunneta

Säätelyä ei osata

Säätelystä ei piitata

Ehdotettu ratkaisu

Itsearviointivelvoite ja informaatio-ohjaus

Kilpailulainsäädännön ja muiden lakien
suhteen täsmentäminen

Viestiminen KKV:n valvontaratkaisusta

Seuraamusmaksujärjestelmä ja tehokas
valvonta (enimmäiskäsittelyaika)

Lisäksi:
resursointi ja
tiedonke
ruun
tehostaminen
julkisen
sektorin
taloudellisesta
toiminnasta

Selvityshenkilö Halosen raportti



- Raportissa esitetään kilpailuneutraliteetin vahvistamiseksi 11 suositusta, jotka jakautuvat neljään pääteemaan:

1. Kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisen tehostaminen

- Säädetään julkisyhteisöille asetettavasta **itsearviointin dokumentointivelvoitteesta**
- Kehitetään kilpailuneutraliteettisääntöjä koskevia käytännön **ohjeita** etenkin itsearviointin dokumentoinnin tueksi

2. Seuraamusjärjestelmän kehittäminen

- Uudistetaan neuvottelumenettelyä parantamalla sen tehokkuutta **lisäämällä tiedonsaantia** (itsearviointin dokumentaatiovelvoite) ja **viestimällä selkeästi** valvontaratkaisujen vaikutuksista julkisyhteisöjen menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin
- Asetetaan toimenpidepyyntöön perustuvalle valvonta-asian käsittelylle **enimmäismääräaika**
- Jatkoselvitetään **seuraamusmaksun** säätämistä voimassa oleviin sääntöihin sisältyvien yhtiöittämisen, kirjanpidon eriyttämisen, markkinaehtoisin hinnoittelun ja mahdollisesti tulevan itsearviointin dokumentaatiota koskevien velvoitteiden rikkomisesta valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot huomioiden

Selvityshenkilö Halosen raportti



3. Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostaminen

- **Kilpailutilanteessa markkinoilla** tapahtuvan toiminnan määrittely ja **markkinaehtoisen hinnoittelun** vaatimuksen asettaminen **kilpailulaissa** kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sijaan
- Lisätään **uusi priorisointiperuste** todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta
- Riittävä **resursointi ja valvonnan painopisteiden määrittäminen**
- **Erityislakeja säädettäessä** ja muutettaessa otetaan huomioon lakisääteisten tehtävien **tarkkarajaisuusvaatimukset** tehokkaan kilpailuneutraliteettivalvonnan mahdollistamiseksi

4. Tietoisuuden lisääminen markkinavaikutuksista

- Kirjanpidon eriyttämistä koskevan **raportointivelvoitteen säilyttäminen** ja laadullisten tietojen keräämisen mahdollistaminen **ja sen laajentaminen myös valtion harjoittamaan kilpailulliseen taloudelliseen toimintaan**
- Selvitetään mahdollisuuksia kerätä **tietoa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta**, kirjanpidon eriyttämisen toteutumisesta ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta

Selvityshenkilö Halosen raportti



- TEM:ssä on valmisteltu virkatyönä arviomuistio selvityshenkilön raportin pohjalta. Arviomuistion laatimisen aikana on keskusteltu KKV:n, VM:n ja OM:n kanssa
- Huom! Arviomuistiossa esitetyt kannat suosituksista edustavat virkakunnan alustavia näkemyksiä
- Päätökset siitä, mitä suosituksista edistetään hallituksen esityksen muodossa, tehdään lausuntokierroksesta saadun palautteen analysoinnin jälkeen



Arviot suosituksista

Suosituksset 1 & 2



- Säädetään julkisyhteisöille asetettavasta itsearvioinnin dokumentointivelvoitteesta
 - + Lisäisi julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden nykyisin puutteellista arviointia omasta toiminnastaan
 - + Sujuvoittaisi KKV:n neuvontakeskusteluja ja valvontaa vähentämällä esiselvitysvaiheen haastavuutta
 - + Parantaisi KKV:n edellytyksiä arvioida kilpailuvaikutuksia
 - + Helpottaisi KKV:n priorisointitoimintaa
 - Hallinnollisen taakan kasvu (edellyttää tarkempaa arviointia)
- Kehitetään kilpailuneutraliteettisääntöjä koskevia käytännön ohjeita edelleen etenkin itsearvioinnin dokumentoinnin tueksi
 - + Helpottaa julkisyhteisöjen itsearviointia
 - Työllistää KKV:a (suuntaviivojen ja ohjeiden valmistelu + neuvonta) → suosituksella yhteys KKV:n resurssitarpeeseen

Suosituksset 3 & 4



- Uudistetaan neuvottelumenettelyä parantamalla sen tehokkuutta lisäämällä tiedonsaantia (itsearviointin dokumentaatiovelvoite) ja viestimällä selkeästi valvontaratkaisujen vaikutuksista julkisyhteisöjen menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin
 - *Olenainen osa itsearviointivelvoitetta, hyötyjä ja haittoja kuvattu edellisellä kalvolla*
- Asetetaan toimenpidepyyntöön perustuvalle valvonta-asian käsittelylle enimmäismääräaika
 - + Saattaisi tehostaa KKV:n tutkintoja ja parantaa valvonnan uskottavuutta, jos säädettävä enimmäisaika olisi oikeasuhtainen selvitysten vaativuuteen ja resursseihin nähden
 - + Myönteistä toimenpidepyynnön tekijöille, jos enimmäisaika mahdollistaa riittävän selvittämisen
 - Yhteensopivuus neutraliteettisääntelyn kanssa - Mitä määräajan ylittymisestä seuraisi?
 - Ehdotuksen realistisuudella liityntä ehdotettavan enimmäisajan pituuteen, KKV:n resursseihin ja siihen, tullaanko neutraliteettiasioiden osalta säätämään esim. uudesta priorisointiperusteesta ja itsearviointivelvoitteesta.

Suositus 5



- Jatkoselvitetään seuraamusmaksun säätämistä voimassa oleviin sääntöihin sisältyvien yhtiöittämisen, kirjanpidon eriyttämisen, markkinaehtoisen hinnoittelun ja mahdollisesti tulevan itsearvioinnin dokumentaatiota koskevien velvoitteiden rikkomisesta valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot huomioiden
 - Toimenpidepyyntöjen määrän kasvu
 - + Voisi lisätä tietoa mahdollisista ongelmista
 - Vaikutukset KKV:n resursseihin (liityntä priorisointimahdollisuuksien laajentamiseen)
 - + Pelotevaikutuksen kasvu voisi parantaa sääntelyn tunnettuutta ja mahdollisesti myös sen noudattamista
 - Voisi vähentää julkisten toimijoiden halukkuutta keskustella KKV:n kanssa toimintansa yhteensopivuudesta neutraliteettisääntelyn kanssa
 - Onko selkeää lisäarvoa kielto- ja uhkasakkomahdollisuuksien lisäksi, koska ei poista esim. toiminnan luonteen ja sektorilainsäädäntöön liittyvien tehtävien arvioinnin tulkinnanvaraisuudesta johtuvaa haastetta?
 - Soveltavan viranomaisen näkökulmasta seuraamusmaksulle ei olisi tarvetta mm. siksi, että käytännössä julkisyhteisöt sitoutuvat muuttamaan toimintatapojaan kilpailuneutraliteetin turvaavalla tavalla ilman seuraamusmaksu-uhkaa

Suosituksset 6 & 7



- Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittely ja markkinaehtoisien hinnoittelun vaatimuksen asettaminen kilpailulaissa kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sijaan
 - + Oikeusvarmuus, ennakoitavuus ja sääntelyn johdonmukaisuus puoltavat määritelmien lisäämistä kaikkea taloudellista toimintaa koskevaan kilpailulakiin
 - + Koskisivat selvästi myös valtion ja sen määräysvallassa olevien yksiköiden toimintaa
 - Kuntalain ja HVA-lain informatiivisuus voisi heikentyä, jos säännökset kumottaisiin samalla näistä laeista
- Lisätään uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta
 - + Tehostaisi KKV:n valvontatoimintaa mahdollistamalla resurssien kohdentamisen neutraaliteetin toteutumisen kannalta merkityksellisiin tapauksiin

Suosituksset 8 & 9



- Riittävä resursointi ja valvonnan painopisteiden määrittäminen
 - + KKV:n resurssien kasvattamisesta olisi hyötyä valvonnan ja yleisemminkin kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta
 - Valvonnan painopisteiden määrittämisen hyödyllisyydestä olisi perusteltua kuulla KKV:n arvio (määrittäminen saattaisi vaatia resurssi-intensiivisiä markkinaselvityksiä)*
 - Lisäresursoinnin osalta huomioitava julkisen talouden realiteetit
- Erityislakeja säädettäessä ja muutettaessa otetaan huomioon lakisääteisten tehtävien tarkkarajaisuusvaatimukset tehokkaan kilpailuneutraliteettivalvonnan mahdollistamiseksi
 - + Selvemmän kilpailuneutraliteetin huomioimista koskevan maininnan lisääminen lainvalmisteluohjeisiin saattaisi edistää kilpailuneutraliteetin huomioimista erityislakien valmistelussa
 - Riski siitä, että KKV:n toimivaltaa rajattaisiin erityislainsäädännössä “varmuuden vuoksi” → KKV:n puuttumismahdollisuuksien heikentyminen?
 - Voisi johtaa lisääntyneeseen neuvonta- ja resurssitarpeeseen, mikäli johtaisi KKV:lle lainvalmistelun aikana tehtävien yhteydenottojen kasvuun

Suosituksset 10 & 11



- Kirjanpidon eriyttämistä koskevan raportointivelvoitteen säilyttäminen ja laadullisten tietojen keräämisen mahdollistaminen ja sen laajentaminen myös valtion harjoittamaan kilpailulliseen taloudelliseen toimintaan
- Selvitetään mahdollisuuksia kerätä tietoa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta, kirjanpidon eriyttämisen toteutumisesta ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta
 - + Julkisyhteisöjen taloudellista toimintaa koskevan tiedonkeruun kehittäminen voisi osaltaan edistää kilpailuneutraaliteetin toteutumista sekä mahdollisten ongelmien havaitsemista ja selvittämistä
 - Mm. KKV:n oma-aloitteisten tutkintojen kohdistaminen, priorisointi ja myös toimenpidepyyntöjen tekeminen voisivat tehostua
 - + Valtiolla vastaavat velvoitteet kuin esim. kuntapuolella → julkisyhteisöjen tasapuolinen kohtelu
 - Hallinnollisen taakan kasvu? Toisaalta raportointi koskisi vain jo nykysääntelyn nojalla julkista tietoa, mikä rajoittaa hallinnollista taakkaa

Missä laissa säädettäisiin? Suositusten suhde itsearviointivelvoitteeseen?

Yhteenvedo suosituksista



- Virkakunnan näkemyksen mukaan raportin suosituksista **ensisijaisesti edistettäviä** olisivat seuraavat:
 - Julkisyhteisöjen itsearviointi- ja dokumentointivelvoite sekä siihen liittyvät KKV:n suuntaviivat, ohjeistus ja viestintä (suositukset 1, 2 & 3)
 - Kilpailulain täydentäminen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmällä sekä markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksella (suositus 6)
 - KKV:lle uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen perusteella (suositus 7)
 - KKV:n neutraliteettivalvonnan resurssit (suositus 8)
 - Tehtävien tarkkarajainen määrittely erityislainsäädännössä (suositus 9)
 - Tiedonsaannin lisääminen julkisyhteisöjen toiminnasta (suositukset 10 & 11)

Jatkovaiheet



- Arviomuistio lausuntokierroksella 6.10.–14.11.2025
- Päätökset edistettävistä suosituksista lausuntopalautteen analysoinnin jälkeen ja hallituksen esityksen valmistelun aloittaminen
- Hallituksen esitysluonnosta koskeva lausuntokierros keväällä 2026
- Hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle kesän 2026 aikana



Kiitos!