


Lausunto

10.11.2025

VN/22263/2025

VN/22263/2025-VM-10

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto kilpailuneutraliteettiselvityksen suosituksia koskevasta arviomuistiosta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa arviomuistiosta, jossa arvioidaan yksityisen ja julkisen sektorin elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten tasapuolisuutta (kilpailuneutraliteetti) koskevan lainsäädännön uudistamiseksi esitettyjä suosituksia. Suositukset perustuvat selvityshenkilö, professori Kirsi-Maria Halosen 31.3.2025 julkaistuun selvitysraporttiin.

Julkisyhteisöille asetettava itsearviointin dokumentointivelvoite

Arviomuistiossa ehdotetaan julkisyhteisöille asetettavaa itsearviointi- ja dokumentointivelvoitetta, jonka mukaan julkisyhteisöjen olisi arvioitava ja laadittava kuvaukset niiden omasta ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden harjoittamasta kilpailullisesta toiminnasta (s. 6). Kuvauksesta olisi käytävä ilmi, mitä palveluita julkisyhteisöt tai niiden määräysvaltaan kuuluvat yksiköt tuottavat ja kenelle ne näitä palveluita myyvät, sekä millaisin toimintaperiaattein ne varmistavat kyseisen toiminnan markkinaehtoisuuden ja estävät julkisesta omistuksesta johtuvien etujen kilpailua vääristävät vaikutukset. Itsearviointin laadittavaa dokumenttia ei olisi tarkoitus julkistaa, vaan se toimitettaisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastolle vain sen pyynnöstä. Dokumentin mahdollisesti sisältämät liikesalaisuudet eivät tulisi julkisiksi edes julkisuuslain (621/1999) nojalla. Itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen tulisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan koskea ainoastaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavia julkisyhteisöjä, ja velvoitteen sisältöä avattaisiin hallituksen esityksen perusteluissa sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston laatimissa suuntaviivoissa (s. 7).

Valtiovarainministeriö toteaa, että voidakseen noudattaa kuntalain (410/2015), hyvinvointialuelain (611/2021) ja kilpailulain (948/2011) säännöksiä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan toiminnan yhtiöittämisestä, markkinaehtoista hinnoittelusta ja kirjanpidon eriyttämisestä kuntien ja hyvinvointialueiden täytyy jo tällä hetkellä arvioida omaa toimintaansa ja sen luonnetta. Arviointi tulee tehdä viimeistään siinä vaiheessa, kun ne valmistelevat päätöstä tällaiseen toimintaan ryhtymisestä. On pidettävä sinänsä todennäköisenä, että itsearviointin tekemisestä säätäminen ja sitä koskevan dokumentointivelvoitteen asettaminen tehostaisivat kilpailuneutraliteettisääntöjen noudattamista kunnissa ja hyvinvointialueilla sekä niiden määräysvallassa olevissa yhteisöissä.

Itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen asettamisesta kunnille ja hyvinvointialueille aiheutuvat vaikutukset riippuisivat monilta osin siitä, miten velvoitteen soveltamisala rajattaisiin. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ehdotus rajata velvoite koskemaan vain taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittavia tahoja olisi lähtökohtaisesti perusteltu. Velvoite ei kuitenkaan olisi kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmaton, koska se ei ulottuisi näiden yhteisöjen kilpailijoihin ja se aiheuttaisi hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Olettavasti jokainen julkisyhteisö määritteli itse, harjoittaako se tai sen määräysvallassa oleva yhteisö taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Tämä arvio on tehtävä viime kädessä tapauskohtaisesti ja sen tekeminen voi osoittautua vaikeaksi myös alan asiantuntijoille. Arviomuistiossa todetaan, että Kilpailu- ja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

kuluttajaviraston valvontatoiminnassa tehtyjen havaintojen mukaan suuressa osassa viraston tutkimista tapauksista suurimmat vaikeudet liittyvät sen määrittelyyn, harjoittaako julkisyhteisö taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla vai ei. Määrittelyn haastavuus johtuu muun muassa taloudellisen toiminnan käsitteeseen liittyvistä tulkinnallisista epävarmuuksista sekä julkisyhteisöjä koskevista erityissääntelyistä (s. 5).

Näin ollen jo se voisi olla epäselvää, kuuluuko tietty julkisyhteisö itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen piiriin vai ei. Tämä asettaisi entistä suuremman merkityksen Kilpailu- ja kuluttajaviraston laatimalle ohjeistukselle velvoitteen sisällöstä. Velvoitteen ja sitä koskevan ohjeistuksen tulkinnanvaraisuutta lisäisi entisestään se, että lopullisen ratkaisun siitä, onko tiettyä toimintaa pidettävä EU-oikeuden tarkoittamana taloudellisena toimintana vai ei, tekevät viime kädessä komissio ja EU:n tuomioistuin kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

Itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen sisältöön liittyisi siis jo lähtökohtaisesti sängen suurta epävarmuutta, mikä luonnollisesti heijastuisi sen kohteena oleviin julkisyhteisöihin. Oikeusvarmuuden vuoksi ja perusteluilla säätämisen kieltä huomioon ottaen itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteesta säädettäessä laissa tulisi asettaa tietyt yleisen tason puitteet velvoitteen sisällölle, kuten sille, mitä asioita itsearvioinnin tekemisessä tulisi ottaa huomioon, mitkä asiat tulisi kirjata laadittavaan dokumentaatioon ja tulisiko itsearviointi uusia ja dokumentaatio päivittää tietyin väliajoin. Toisaalta asiasta ei pitäisi säätää lakitasolla liian yksityiskohtaisesti, jotta sääntely ei laajentaisi velvoitteen soveltamisalaa tarpeettoman suureksi ja siten aiheuttaisi sen kohteille tarpeetonta lisätyötä. Laissa pitäisi myös ottaa kantaa siihen, mikä taho ratkaisisi velvoitteen kohteen ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston välisen mahdollisen erimielisyyden siitä, onko tietty toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettua taloudellista toimintaa vai ei.

Itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteen ulottuvuus vaikuttaisi myös siihen, missä laissa siitä tulisi säätää. Jos velvoite rajattaisiin koskemaan vain sellaisia julkisyhteisöjä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, määritelmä vastaisi pitkälti kilpailulain 4 a luvun soveltamisalaa ja velvoite olisi siksi perusteltua asettaa kilpailulaissa. Tällöin yhden lain sama säännös soveltuisi kaikkiin eri toimijoihin, mikä olisi selkeää lain soveltajien näkökulmasta. Jos taas kuntia ja hyvinvointialueita koskevasta dokumentointivelvoitteesta haluttaisiin säätää kuntalaissa ja hyvinvointialueissa, ongelmaksi tulisivat valtion yksiköt, joiden osalta ei liene olemassa velvoitteen asettamiseen soveltuvaa erillistä lakia. Siksi velvoite tulisi valtion yksiköiden osalta asettaa joka tapauksessa kilpailulaissa.

Arviomuiston perusteella itsearviointi- ja dokumentointivelvoite koskisi oletettavasti sekä julkisyhteisöiden itsensä harjoittamaa että niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen harjoittamaa toimintaa. Tällöin velvoitteen yhteydessä tulisi säätää myös siitä, miten julkisyhteisöt saisivat määräysvallassaan olevilta yhteisöiltä arvioinnin tekemiseksi tarvittavat, mahdollisesti salassa pidettäviä liikesalaisuuksia sisältävät tiedot niiden toiminnasta. Tämä voisi edellyttää muutoksia julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen tiedonsaantioikeuksia ja tiedonantovelvoitteita koskevaan sääntelyyn. Ylipäätään voisi osoittautua haasteelliseksi, jos julkisyhteisöt velvoitettaisiin tekemään määräysvallassaan olevien yhteisöjen toiminnan kilpailuneutraliteettia koskevat arvionnit näiden yhteisöjen puolesta. Asian arviointia voi vaikeuttaa myös se, että julkisyhteisöt ovat yhtiöittäneet toimintojaan muistakin syistä kuin taloudellisen toiminnan harjoittamisen vuoksi. Lisäksi on mahdollista, että vaikka tiettyä toimintaa yhtiöitettäessä ei ole ollut kyse taloudellisesta toiminnasta, tilanne on sittemmin muuttunut esimerkiksi kyseisen alan tai alueen markkinoiden kehittymisen myötä.

Kuten arviomuistiossa todetaan, itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteesta seuraavaa hallinnollisen taakan kasvua ja kasvun suuruutta tulisi arvioida tarkemmin mahdollisen jatkovalmistelun aikana (s. 7). Erityisesti olisi arvioitava sitä, minkä verran lisätyötä ehdotetusta velvoitteesta aiheutuisi sen piirissä oleville kunnille ja hyvinvointialueille sekä mahdollisesti niiden määräysvallassa oleville yhteisöille.

Ottaen huomioon, että voimassa olevassa kuntia koskevassa lainsäädännössä ei ole asiasta säädetty, mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida, olisiko itsearviointi- ja dokumentointivelvoitetta pidettävä kuntia koskevana uutena tai laajentuvana tehtävänä, jonka kustannukset tulee kompensoida kunnille täysimääräisesti. Lisäksi on huomattava, että pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus jatkaa normien purkamista kuntien nykyisestä tehtäväkentästä. Siltä osin kuin itsearviointi- ja dokumentointivelvoite aiheuttaisi lisätyötä julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville yrityksille, olisi arvioitava velvoitteen yhteensopivuus Yksi sisään, yksi ulos -periaatteen kanssa sen kasvattaessa yritysten hallinnollista taakkaa.

Asiassa tulisi edelleen arvioida, olisivatko itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteella tavoiteltavat hyödyt saavutettavissa muilla, uutta lakisääteistä velvoitetta kevyemmällä keinoilla kuten ohjeistuksen lisäämisellä. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi kuntalain ja hyvinvointialuelain konsernitilinpäätöstä sekä toimintakertomusta koskevaa sääntelyä kehittämällä tai ottamalla itsearvioinnin ja dokumentoinnin tekeminen huomioon kunnan ja hyvinvointialueen toimintakertomusta koskevissa yleisohjeissa. Tämä ei kuitenkaan kattaisi kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa olevia yhteisöjä, mutta niiden osalta voitaisiin mahdollisesti hyödyntää kunnan ja hyvinvointialueen konserniohjetta (kuntalain 47 § ja hyvinvointialuelain 49 §). Kuntien ja hyvinvointialueiden konsernitilinpäätösten ja toimintakertomusten tietosisällön täsmentäminen voisi olla mahdollista ilman, että kyseessä katsottaisiin olevan kunnille ja hyvinvointialueille annettava uusi tehtävä. Tämä riippuu kuitenkin olennaisesti siitä, mitä tietoja toimintakertomuksessa käsiteltäisiin. Voidaan arvioida, että konsernitilinpäätöksessä raportoidun tiedon avulla kuntien ja hyvinvointialueiden tietoisuus omasta toiminnastaan lisääntyisi, ja myös muut viranomaiset saisivat lisää tietoa tästä toiminnasta.

Edellä kuvatut valtiovarainministeriön näkemykset itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteesta koskevat soveltuvin osin myös valtioon ja sen yksiköihin kohdistettavaa vastaavaa velvoitetta.

Seuraamusjärjestelmän kehittäminen

Valtiovarainministeriö pitää lähtökohtaisesti perusteltuna arviomuistion ehdotuksia parantaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston neuvottelumenettelyn tehokkuutta ja lisätä viraston tekemien selvitysten lopputuloksista tiedottamista sekä asettaa valvonta-asioiden käsittelylle enimmäismääräaika (s. 8–10). Enimmäismääräajan pituutta harkittaessa on kuitenkin otettava huomioon muun muassa viraston kilpailuneutraliteettivalvonnan resurssit ja neutraliteettiasioden monimutkaisuus, laaja-alaisuus ja tulkinnanvaraisuus, jotta enimmäismääräaika ei vaaranna asioiden riittävää ja asianmukaista selvittämistä.

Seuraamusmaksun osalta valtiovarainministeriö yhtyy arviomuistion alustavaan arvioon, jonka mukaan seuraamusmaksun liittäminen julkisyhteisöjen itsearviointivelvoitetta, yhtiöittämisvelvollisuutta, markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusta ja kirjanpidon eriyttämistä koskevien velvoitteiden laiminlyöntiin olisi vähintäänkin haastavaa (s. 16). Seuraamusmaksusääntelyltä edellyttäviä vaatimuksia esimerkiksi sääntelyn tarkkarajaisuudesta, ennustettavuudesta ja selkeydestä olisi todennäköisesti vaikea yhteensovittaa etenkin yhtiöittämisvelvollisuutta ja siihen liittyviä markkinaperusteisen hinnoittelun ja kirjanpidon eriyttämistä koskevien vaatimusten noudattamiseen. Sanottujen velvoitteiden noudattaminen on riippuvaista tietyn toiminnan luonteesta kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittavana toimintana, ja siihen vaikuttavat muun muassa EU-oikeuden taloudellisen toiminnan määritelmä ja sen tulkinta, kyseessä olevaa toimintaa koskeva kansallinen sääntely, toiminnan liittyminen kunnan tai hyvinvointialueen lakisääteisiin tehtäviin sekä kullakin alueella vallitseva markkinatilanne. Kyse on siis hyvin moniulotteisesta asiasta, joka useimmiten vaatii tapauskohtaista ja usean eri sääntelykokonaisuuden arviointia. Sen vuoksi siitä, onko tietty toiminta yhtiöitettävä vai ei ja onko sen osalta noudatettava markkinaperusteista hinnoittelua tai erilliskirjanpitoa, voidaan usein päätyä perustelluista syistä erilaisiin lopputuloksiin.

Monissa tapauksissa voisi siis olla epäselvää, onko julkisyhteisö todella rikkonut kyseessä olevaa sääntelyä vai ei. Siksi seuraamusmaksun asettaminen tällaisen sääntelyn rikkomiselle olisi kyseenalaista. Asiassa on otettava huomioon myös arviomuistiossa mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jossa on todettu rangaistusluontoisen seuraamusmaksun määrittämisen viranomaiselle soveltuvan huonosti suomalaiseen, viranomaisten virkavastuuta korostavaan järjestelmään (s. 16).

Edellä mainituista syistä ja ottaen huomioon kilpailulain jo tällä hetkellä mahdollistamat Kilpailu- ja kuluttajaviraston kielto- ja uhkasakkopäätökset valtiovarainministeriö pitää arviomuistiossa todetulla tavalla (s. 27) perusteltuna, että seuraamusmaksusääntelyn sijaan kilpailuneutraliteettivalvonnan tehokkuutta kehitettäisiin muiden arviomuistiossa kuvattujen muutosehdotusten kautta.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittely ja markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksen asettaminen kilpailulaissa kuntalain ja hyvinvointialuelain sijaan

Valtiovarainministeriö pitää selvityshenkilön ja arviomuistion tavoin ongelmallisena sitä, että kilpailulain nyky säännöksiin ei sisälly määritelmää kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvalle toiminnalle, minkä vuoksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto on joutunut hakemaan tulkinta-apua asiaa koskevasta kuntalain sääntelystä ja sen esitöistä myös silloin, kun tarkasteltavana on ollut valtion yksikön toiminta (s. 17–18). Siksi ministeriö pitää perusteltuna selvityshenkilön ja arviomuistion ehdotusta lisätä kilpailulakiin kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmä (s.

18). Toisin kuin selvityshenkilö esitti, ministeriö ei kuitenkaan pidä perusteltuna kumota kuntalain 126–127 §:ään ja hyvinvointialuelain 131–132 §:ään tällä hetkellä sisältyviä säännöksiä tai siirtää niitä kilpailulakiin.

Kuten arviomuistiossa todetaan, edellä mainittuihin kuntalain ja hyvinvointialuelain pykäliin ei varsinaisesti sisälly kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetun toiminnan määritelmää (s. 18). Sen sijaan niissä säädetään yhtiöittämisvelvollisuuden sisällöstä, joka on osin eri asia. Kyseiset kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan yhtiöittämisvelvollisuutta ja siitä säädettyjä poikkeuksia koskevat pykälät liittyvät kiinteästi kuntalain ja hyvinvointialuelain muuhun sääntelyyn siitä, miten kunnat ja hyvinvointialueet voivat hoitaa lakisääteiset ja muut tehtävänsä esimerkiksi omana toimintanaan tai yhteistyössä toisten kuntien tai hyvinvointialueiden kanssa sekä miten yhtiöittämisvelvollisuus soveltuu kuntien opetustoimeen tai maankäyttö- ja kaavoitustehtäviin. Koska mainittujen pykälien säännökset sisältävät myös lukuisia viittauksia kuntalain ja hyvinvointilain muuhun sääntelyyn, nämä säännökset soveltuisivat huonosti kilpailulakiin. Lisäksi voidaan olettaa kuntien ja hyvinvointialueiden henkilöstön löytävän tämän sääntelyn helpommin kuntalaista ja hyvinvointialuelaista kuin kilpailulaista. Sanottuihin pykäliin sisältyvää sääntelyä ei myöskään ole perusteltua ryhtyä muuttamaan, koska komissio on aikanaan hyväksynyt sen (s. 18).

Sen sijaan valtiovarainministeriö kannattaa ratkaisua, jossa kilpailulakiin lisättäisiin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmä, joka täydentäisi kuntalain 126–127 §:n ja hyvinvointialuelain 131–132 §:n sääntelyä. Kilpailulain määritelmässä voisi olla hyvä myös selventää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan toiminnan suhde EU-oikeuden taloudellisen toiminnan käsitteeseen, jota on tällä hetkellä avattu vain kuntalain esitöissä. Kilpailulakiin otettava määritelmäsäännös muodostaisi siis pohjan, jolta kaikkien julkisyhteisöjen toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla jatkossa arvioitaisiin. Kuntalain ja hyvinvointialuelain sääntely sisältäisi puolestaan tarkemmat säännökset siitä, milloin nimenomaan niiden katsottaisiin toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla ja milloin niiden tulisi yhtiöittää tällainen toimintansa. Koska kilpailulakiin otettava kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetun toiminnan määritelmä koskisi myös valtiota ja sen määräysvallassa olevia yksiköitä, kilpailulaissa voitaisiin säätää tarkemmin siitä, milloin valtion ja sen yksiköiden olisi yhtiötettävä kilpailullinen toimintansa. Tämä sääntely voisi ainakin joiltakin osin vastata kuntalain ja hyvinvointialuelain mukaista yhtiöittämisvelvollisuuden sääntelyä mutta ottaen tarpeellisilta osin huomioon valtion kunnista ja hyvinvointialueista poikkeavan tehtävä- ja toimintakentän.

Arviomuistiossa ehdotetaan myös markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen lisäämistä kilpailulakiin. Tällä hetkellä markkinaperusteisesta hinnoittelusta säädetään ainoastaan kuntalain 128 §:ssä ja hyvinvointialuelain 133 §:ssä, joihin kilpailulain 30 a §:ssä viitataan. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna muuttaa edellä mainittua sääntelyä siten, että markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus lisättäisiin kilpailulakiin samalla kun kuntalain 128 §:ään ja hyvinvointialuelain 133 §:ään otettaisiin vain viittaus asianomaiseen kilpailulain säännökseen. Tällöin olisi selvää, että kilpailulaissa oleva markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus koskisi myös valtion toimintaa, ja kuntalaissa ja hyvinvointialuelaissa olevan viittaussäännöksen avulla näiden lakien lukijat huomaisivat markkinaperusteista hinnoittelua koskevan kilpailulain vaatimuksen. Vastaavanlainen viittaus kilpailulain sääntelyyn sisältyy jo kuntalain 132 §:ään ja hyvinvointialuelain 138 §:ään eriytetyn kirjanpidon osalta.

Riittävä resursointi ja valvonnan painopisteiden määrittäminen

Selvityshenkilö ehdotti myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston strategisten kilpailuneutraliteettia koskevien painopisteiden asettamista, painopisteen muuttamista enemmän ”kovan valvonnan” suuntaan neutraliteettiongelmia ennaltaehkäisevästä työstä, useampien oma-aloitteisten tapausten tutkimista sekä resurssien lisäämistä. Arviomuistiossa arvioidaan (s. 28), että Kilpailu- ja kuluttajaviraston neutraliteettivalvonnan resurssien kasvattamisesta joko viraston budjettia kasvattamalla tai olemassa olevien resurssien viraston sisäisellä uudelleen kohdennuksella neutraliteettitoimintoon olisi hyötyä neutraliteettivalvonnan ja neutraliteetin toteutumisen kannalta. Samalla arviomuistiossa tuodaan realistisesti esiin, että nykyisessä valtiontaloudellisessa tilanteessa neutraliteettivalvonnan resurssien kasvattaminen nykyisestä on varsin haastavaa kiinnittäen huomiota toteutettuihin valtionhallinnon säästötoimenpiteisiin. Kilpailu- ja kuluttajaviraston neutraliteettitoiminnan lisäresurssitarpeelle on perusteita, mutta käytännössä ensisijaisena keinona pidetään viraston sisäisten resurssien uudelleen kohdentamista. Johtopäätöksenä arviomuistiossa todetaan, että viraston neutraliteettivalvonnan lisääminen olisi yksi tärkeimmistä ja toteuttamiskelpoisimmista selvityshenkilön suosituksista (s. 29).

Valtiovarainministeriö tulkitsee, että arviomuistion johtopäätöksenä todettu Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutraliteettivalvonnan lisääminen tarkoittaa nimenomaisesti viraston resurssien uudelleen kohdentamista ja toimintojen priorisoimista. Ministeriö kiinnittää huomiota valtiontalouden mittaviin, jo toteutettuihin säästötoimenpiteisiin, jotka ovat osaltaan kohdistuneet

myös valtionhallintoon. Ministeriö ei pidä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kokonaisresurssien kasvattamista realistisena tässä valtiontaloudellisessa tilanteessa. Siten realistisemmaksi vaihtoehdoksi jäisi viraston resurssien sisäinen uudelleenkohdentaminen. Kokonaisläärahoituksesta päätetään joka tapauksessa osana talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevia menettelyjä.

Lakisääteisten tehtävien tarkkarajaisuusvaatimusten huomioon ottaminen tehokkaan kilpailuneutraliteettivalvonnan mahdollistamiseksi erityislakeja säädettäessä ja muutettaessa

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana, että eri hallinnonalojen säätäessä ja muuttaessa viranomaisten toimintaa koskevia erityislakeja otettaisiin nykyistä paremmin huomioon uuden tai muutettavan sääntelyn vaikutukset kilpailuneutraliteettiin ja kilpailuneutraliteettivalvontaan. Kuten arviomuistiossa todetaan, pelkästään kilpailuneutraliteetin huomioimista koskevan maininnan lisääminen lainvalmisteluohjeistukseen tuskin välittömästi tehostaisi kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamista (s. 23 ja 28). Tällainen maininta ja asian pitäminen esillä myös lainvalmistelukoulutuksissa todennäköisesti kuitenkin parantaisi kilpailuneutraliteettinäkökulmien tiedostamista ja huomioon ottamista ministeriöiden lainvalmistelussa. Olisi myös tärkeää, että työ- ja elinkeinoministeriö ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto ottavat esimerkiksi lakiesitysten lausuntokierroksilla kantaa esitysluonnoksiin sisältyviin, kilpailuneutraliteettia koskeviin säännöseldotuksiin varsinkin silloin, kun erityislainsäädännöllä ehdotetaan rajoitettavan kilpailulain ja muun kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaa. Tämänkaltaisia erityislainsäädäntöön otettuja poikkeussäännöksiä on viime vuosina säädetty tai aiotu säätää esimerkiksi kuntalain mukaiseen yhtiöittämisvelvollisuuteen nähden. Kilpailuneutraliteettisääntelystä poikkeamiselle tulisi aina esittää painavat perusteet.

Mahdollisuudet kerätä tietoa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta, kirjanpidon eriyttämisen toteutumisesta ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta

Arviomuistiossa ehdotetaan selvitettäväksi mahdollisuuksia kerätä tietoa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta, kirjanpidon eriyttämisen toteutumisesta ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta. Arviomuistion mukaan tämä raportointivelvollisuus koskisi ensisijaisesti vain sellaisia julkisyhteisöjen määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden julkisia tietoja, joista tulee pitää erillistä kirjanpitoa kilpailulain 30 d §:n nojalla (s. 26). Kyse olisi siis tällaisten yhteisöjen kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittamasta taloudellisen toiminnasta ja siitä pidettävästä erillisestä kirjanpidosta ilmenevistä tiedoista.

Valtiovarainministeriö katsoo, että asiaa arvioitaessa on ensinnäkin otettava huomioon mahdollisuudet hyödyntää jo voimassa olevaa, kuntalain ja hyvinvointialuelain mukaista kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietojen raportointia ja sen tuottamia tietoja. Kuntien ja hyvinvointialueiden taloudesta kerättyjä tietoja on mahdollista saada avoimesti Valtiokonttorin palvelusta. Palvelun kautta tapahtuva tiedonkeruu kunnista ja hyvinvointialueilta on tarkoitettu tilanteisiin, joissa tiedon tarve on jatkuvaa ja säännöllistä ja joissa raportoitua tietoa hyödynnetään toistuvasti päätöksenteossa. Esimerkiksi kuntien taloustietoja käytetään toistuvasti valtionosuuksien laskennan perusteena, kuntien taloudellisen tilan arvioinnissa ja laissa säädetyissä prosesseissa sekä julkisen talouden suunnitelman osana laadittavassa kuntatalousohjelmassa.

Selvityshenkilön mainitsemaa kokonaiskuvaa julkisen sektorin kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta ei olisi mahdollista saada Valtiokonttorille raportoitavista tiedoista. Kunnat päättävät itse myös raportoitavien yksiköiden rakenteen: tilinpäätöksen liitetietona esitettävä laskelma voi sisältää useilla toimialoilla tapahtuvaa toimintaa. Taloustietojen raportointi ei siis tarjoa eikä se voi tarjota näkymää esimerkiksi siitä, miten kunnan toiminta vaikuttaa alueella jonkin yksittäisen toimialan markkinoihin tai yksityisiin yrittäjiin.

Kunnat ovat jonkin verran kritisoineet talousraportoinnin euromääräistä rajaa, joka on samansuuruinen kaikille raportoijille kuntakoosta riippuen. Kun raportoinnin raja-arvo on kuntatasoinen, tarkoittaa se käytännössä sitä, että 40 000 euron raja voi täytyä usean eri yksikön usealle eri toimialalle kohdistuvista pienistä markkinoilla tapahtuvan toiminnan euromääräistä. Myös raportointia koskevaan ohjeistukseen on kaivattu enemmän yhteistä tulkintaa. Tällä hetkellä Valtiokonttorille raportoitu tieto ei ole yhteismitallista: kunnat toimivat markkinoilla samankaltaisilla tehtäväalueilla, mutta raportoinnista käy ilmi, että kunnat tulkitsevat samankaltaista markkinoilla toimimista eri tavoin raportoinnin näkökulmasta.

Talouden raportointia koskevat säännökset eivät koske kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa olevia yhteisöjä. Nämä yhteisöt eivät siten raportoi kuntalain tai hyvinvointialuelain nojalla taloustietojaan Valtiokonttorin palveluun. Kunnilla ja hyvinvointialueilla ei ole määräysvallassaan olevien yhteisöjen liiketoiminnan tietoja, joita ne voisivat Valtiokonttorille

raportoida. Näin ollen lähtökohtana lienee pidettävä sitä, että haluttaessa kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa olevien yhteisöjen raportoivan Valtiokonttorille kilpailulain 30 d §:n mukaisia, kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa koskevia tietoja, raportointivelvollisuus tulisi asettaa suoraan kyseisille yhteisöille. Tällöin tulisi ratkaista muun muassa se, mitä kaikkia yhteisöjä tämä raportointivelvollisuus koskisi: olisivatko sen piirissä esimerkiksi kaikki julkisyhteisöjen määräysvallassa olevat yhteisöt niiden toimialasta ja yhteisömuodosta riippumatta vai rajattaisiinko raportointivelvollisuuden ulkopuolelle tietyt toimialat tai toiminnot. Jos raportointivelvollisuus koskisi asianomaisia yhteisöjä vain siltä osin kuin ne harjoittavat taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, haasteeksi voisi muodostua se, että kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan toiminnan määritelmä on osittain tulkinnanvarainen ja yhteisöjen tulkinnat oman toimintansa luonteesta voisivat poiketa toisistaan huomattavastikin. Tämä todennäköisesti vaikuttaisi raportoitavien tietojen kattavuuteen ja heikentäisi niiden vertailukelpoisuutta vastaavalla tavalla kuin edellä on todettu kuntien ja hyvinvointialueiden raportoinnin yhteydessä havaitun tapahtuneen.

Jos markkinoilla toimivien, kuntien tai hyvinvointialueiden määräysvallassa olevien yhteisöjen raportointivelvoitteita lisättäisiin ilman vastaavien velvoitteiden asettamista yksityisomisteisille yhtiöille, tällaisen sääntelyn vaikutukset kilpailuolosuhteisiin tulisi arvioida ja ottaa huomioon asian valmistelussa. Kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa olevien yhteisöjen liiketoiminnasta raportoitaisiin tällöin enemmän kuin niiden kanssa kilpailevien yksityisomisteisten yhteisöjen, mikä voisi vääristää niiden välistä kilpailua. Lisäksi yhteisöille voidaan arvioida aiheutuvan tällaisesta raportoinnista hallinnollista taakkaa ja lisäkustannuksia. Tältä osin olisi otettava huomioon myös hallituksen noudattama ”Yksi sisään, yksi ulos” -periaate, jonka mukaan yrityksiin kohdistuva hallinnollinen taakka ei kasva hallituskauden aikana.

Valtiovarainministeriö katsoo, että jos taloudellisten tietojen raportointivelvoite halutaan ulottaa kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa oleviin yhteisöihin, tästä raportointivelvoitteesta tulisi säätää erikseen, ottaen muun muassa huomioon näitä yhteisöjä koskeva muu lainsäädäntö, asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevat seikat sekä kilpailuneutraaliteettia koskevat kysymykset. Kuntien ja hyvinvointialueiden toiminta eroaa valtion toiminnoista, minkä vuoksi niitä tulisi arvioida erikseen. Eriksien olisi arvioitava myös se, missä laissa tästä asiasta tulisi säätää. Kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa olevat yhteisöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, joten on kyseenalaista, voitaisiinko niitä velvoittaa raportoimaan tietojaan kuntalain tai hyvinvointialuelain nojalla vai olisiko raportointia koskevat säännökset sijoitettava kilpailulakiin tai uuteen erityislakiin. Jos raportointivelvollisuuden haluttaisiin koskevan myös valtion määräysvallassa olevia yhteisöjä, asiasta ei voitaisi säätää kuntalaissa ja hyvinvointialuelaisissa, vaan kyseeseen tulisi todennäköisesti kilpailulaki tai uusi erityislaki.

Vaihtoehtoisena ratkaisuna olisi muuttaa kuntien ja hyvinvointialueiden konsernitilinpäätöstä koskevaa sääntelyä ja ohjeistusta. Tämä mahdollistaisi periaatteessa euromääräisen tilinpäätöstiedon esittämisen kuntien ja hyvinvointialueiden tytäryhtiöiden eriytetyn toiminnan osalta. Nämä taloustiedot olisi mahdollista raportoida Valtiokonttorille osana kuntalain ja hyvinvointialuelain mukaista taloustietojen raportointia. Tietosisältöjen määrittämisen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuudet arvioida ja saada näitä tietoja. Liiketoiminnan tietoja olisi ongelmallista raportoida, eivätkä esimerkiksi yhteisöjen toiminnasta aiheutuvat markkinavaikutukset ole kuntien tai hyvinvointialueiden arvioitavissa. Toimintakertomuksissa esitetyt tiedot voisivat todennäköisesti koskea vain suhteellisen yleisellä tasolla esimerkiksi sitä, mitkä kunnan tai hyvinvointialueen tytär- ja osakkuusyhteisöt toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla ja millä toimialalla. Raportointiin liittyy kuitenkin tulkintariskejä ja epävarmuuksia. Kuntien tai hyvinvointialueiden määräysvallassa olevien yhteisöjen liikesalaisuuksia ja liiketoiminnan tietoja ei voitane raportoida toimintakertomuksissa.

Volyymitietojen osalta voisi olla mahdollista kehittää kuntien tai hyvinvointialueiden määräysvallassa olevien yhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman, kilpailulain 30 d §:n mukaisesti eriytetyn toiminnan tilinpäätöstietojen avoimuutta lisäämällä eriytetyn toiminnan tuloslaskelmatieto kunnan tai hyvinvointialueen konsernitilinpäätökseen raportoituun tietoon sekä kunnan tai hyvinvointialueen toimintakertomuksen tietoihin. Kuntien ja hyvinvointialueiden raportointivelvoitteiden lisäämiseen tulee kuitenkin suhtautua pidättyvästi ja raportointiin liittyvän tiedontarpeen tulee olla tarkkaan perusteltu. Esimerkiksi kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden liiketoiminnan laatutietoja ei voida edellyttää raportoitavaksi kunnan konsernitilinpäätöksen tiedoista. Joka tapauksessa tällainen volyymitietojen raportoinnin lisääminen ei todennäköisesti mahdollistaisi esimerkiksi kattavan kokonaiskuvan muodostamista siitä, millä sektoreilla kilpailuneutraaliteettiongelmia voidaan olettaa ilmenevän.

Lisäksi asiassa on otettava huomioon, että hallitusohjelma edellyttää pidättyvää suhtautumista kunta koskevien normien lisäämiseen, ja kunnille annettujen tehtävien lisäämisen tai laajentamisen aiheuttamat kustannukset tulee kompensoida niille. Asian jatkovalmistelussa on

myös arvioitava, minkä verran raportointivelvoitteen laajentaminen lisäisi Valtiokonttorin työtä ja miten siitä aiheutuvat kustannukset katettaisiin.

Kirjanpidon eriyttämistä koskevan raportointivelvoitteen laajentaminen valtion harjoittamaan kilpailulliseen taloudelliseen toimintaan

Mitä tulee taloustietojen raportointivelvoitteen laajentamiseen valtion harjoittamaan kilpailulliseen taloudelliseen toimintaan, valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kilpailulain 30 d §:n nojalla eriytetyistä tiedoista on jo saatavissa valtion virastojen osalta tietoja tilinpäätöksistä Valtiokonttorin ohjeistuksen perusteella. Siksi uusien raportointivelvoitteiden asettaminen valtion yksiköille ei ole tarkoituksenmukaista. Jos yhteenvetotietoja kuitenkin haluttaisiin valtiotasoisesti, tulisi selvittää, olisivatko ne saatavilla olemassa olevista järjestelmistä (Kieku) tai muutoin Palkeiden kautta.

Tässä yhteydessä valtiovarainministeriö nostaa myös esiin, että kirjanpidon eriyttämiselle asetetun 40 000 euron rajan olisi hyvä olla koko valtiotason sijasta kirjanpitoyksikkötasoinen.

Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asian jatkovalmistelussa tulee pohtia, mikä taho laatisi täsmällisen raportoitavan tietokokonaisuuden ja kuinka suurista kerättävistä tietomääristä olisi kysymys yhtäältä tietoja toimittavien tahojen ja toisaalta tietovarannon ylläpitäjän näkökulmasta. Tietoja toimittavien organisaatioiden määrästä ja toimitettavien tietojen määrästä riippuen kyseessä arvioidaan olevan merkittävästi suuremmasta kuin vähäisestä hallinnollisesta taakasta ainakin tietovarannon ylläpitäjän näkökulmasta.

Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden osalta tulee asian jatkovalmistelussa huomioida, että valtiolla on yli 50 prosentin omistuksia pörssiyhtiöissä ja noteeraamattomissa kaupallisesti toimivissa yhtiöissä, ja erityistehtäväyhtiöitä on 36 kappaletta. Erityistehtäväyhtiöistä monet ovat valtion 100 prosentin omistuksessa. Niistä osassa on kuitenkin myös alle 50 prosentin omistuksia. Tältä osin tulisi täsmentää, mitä yhtiöitä ja mitä tilanteita raportointivelvoitteen olisi tarkoituksenmukaista koskea kilpailuneutraliteettiin liittyvien tavoitteiden näkökulmasta, valtion liikelaitoksia unohtamatta. Lisäksi tulisi arvioida, mitä haasteita kuhunkin yhtiötyyppiin liittyy, koska vaikutukset voivat olla hyvin erilaisia yhtäältä yhtiön toiminnasta, toimialasta ja markkinasta riippuen sekä toisaalta valtion omistuksen ja omistuksen intressin näkökulmasta.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Jussi Virsunen

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi VM/BO
VM/VKO

VN/22263/2025-VM-10

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: