

29.6.2026

Työ- ja elinkeinoministeriö
Lausuntopalvelu.fi

Lausuntopyyntö VN/22263/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää Suomen Yrittäjiltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta. Kiitämme mahdollisuudesta lausua yrittäjille tärkeästä esityksestä.

Ehdotetussa laissa muutettaisiin muun muassa kilpailulain (948/2011) säännöksiä, joilla turvataan kilpailun tasapuolisuutta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulakiin lisättäisiin uusi valtiota, kuntia, kuntayhtymiä, hyvinvointialueita, hyvinvointiyhtymiä sekä niiden määräysvallassa olevia yksiköitä koskeva velvoite tehdä ja dokumentoida kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaansa koskeva arviointi. Lisäksi kilpailulakiin lisättäisiin säännökset kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsitteestä ja markkinaehtoisesta toiminnan vaatimuksesta sekä uudesta priorisointiperusteesta. Voimassa olevaa kirjanpidon eriyttämistä koskevaa sääntelyä täydennettäisiin veloitteen toimivuuden parantamiseksi.

Suomen Yrittäjät pitää esitystä lähtökohtaisesti perusteltuna

Suomen Yrittäjät pitää kilpailuneutraliteetin vahvistamista välttämättömänä toimivien markkinoiden, yritysten kasvun ja investointien kannalta. Julkisen sektorin lakisäätteiset tehtävät ja markkinaehtoinen elinkeinotoiminta voivat toimia rinnakkain vain, jos sääntely estää perusteettomat kilpailuedut ja varmistaa yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset.

Kilpailuneutraliteettisääntelyn merkitys korostuu aloilla, joilla julkinen toimija hoitaa lakisäätteisiä tehtäviä mutta harjoittaa samalla markkinaehtoista toimintaa. Tällöin sääntelyn tulee varmistaa, ettei julkinen asema, verovaroin tehty rahoitus, rahoitusehdot tai muu rakenteellinen etu vääristä kilpailua yksityisten yritysten vahingoksi.

Julkisen toimijan tehtävänä on turvata palvelut silloin, kun markkinat eivät niitä tuota. Kun markkinat toimivat, julkisen toimijan ei tule kilpailla yritysten kanssa normaalina markkinoimijana. Julkisen toiminnan markkinoilla tulee perustua todettuun ja läpinäkyvästi arvioituun markkinapuutteeseen. Muutoin vaarana on, että julkinen toiminta syrjäyttää yksityistä tarjontaa ja tätä seuraavaa markkinapuutetta käytetään perusteena julkisen toiminnan laajentamiselle.

Suomen Yrittäjät pitää kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn selkeyttämistä ja valvonnan tehostamista erittäin tärkeänä. Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuoliset kilpailuedellytykset ovat erityisen keskeisiä pienille ja keskisuurille yrityksille, joiden mahdollisuudet kilpailla julkisyhteisöjen tai niiden määräysvallassa olevien yksiköiden kanssa riippuvat siitä, että markkinoilla noudatetaan samoja periaatteita.

Suomen Yrittäjät kannattaa esitystä, jonka mukaan kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaa täsmennetään, julkisyhteisöjen omaa arviointivelvollisuutta vahvistetaan ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia valvoa sääntelyn noudattamista parannetaan. Sääntelyn tulee olla selkeää, velvoittavaa ja käytännössä tehokasta, jotta se ennalta ehkäisee markkinoita vääristävää julkista elinkeinotoimintaa.

Pidämme myönteisenä, että kilpailulakiin lisättäisiin velvollisuus tehdä ja dokumentoida arviointi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Itsearviointivelvollisuus voi lisätä julkisyhteisöjen tietoisuutta sääntelyn vaatimuksista ja parantaa KKV:n mahdollisuuksia puuttua kilpailuneutraliteettiongelmiin.

Suomen Yrittäjät korostaa kuitenkin, että sääntelyn vaikuttavuus riippuu siitä, ovatko velvoitteet riittävän täsmällisiä ja ovatko valvontakeinot tosiasiallisesti tehokkaita. Pelkkä itsearviointi ei riitä, ellei sen laiminlyönnistä tai puutteellisesta toteuttamisesta seuraa uskottavia ja oikeasuhtaisia keinoja varmistaa sääntelyn noudattaminen.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että KKV:lle turvataan riittävät toimivaltuudet, tiedonsaantimahdollisuudet ja resurssit kilpailuneutraliteettivalvontaan. Pk-yrityksillä ei useinkaan ole mahdollisuuksia tai kannustimia ryhtyä pitkäkestoisiin prosesseihin kilpailuneutraliteettiongelmiin selvittämiseksi, minkä vuoksi viranomaisvalvonnan oma-aloitteisuus ja vaikuttavuus ovat olennaisia.

Suomen Yrittäjät katsoo, että esitystä tulisi jatkovalmistelussa vahvistaa erityisesti sen varmistamiseksi, että julkisyhteisöjen markkinoilla tapahtuva toiminta on aidosti markkinaehtoista, läpinäkyvää ja kilpailua vääristämätöntä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Suomen Yrittäjät kannattaa kilpailuneutraliteettisääntelyn rakenteen selkeyttämistä ja KKV:n toimivallan vahvistamista. Haluamme nostaa kuitenkin esille, että kilpailuneutraliteetin tehokas toteutuminen edellyttää selkeää ja yhdenmukaista valvontajärjestelmää. Jätealalla kilpailuneutraliteettiin liittyvä valvonta on edelleen hajautunut, vaikka kysymys on markkinoiden toimivuudesta ja kilpailuneutraliteetin toteutumisesta.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida kilpailuneutraliteettiin liittyvien valvonta-tehtävien yhdenmukaistamista myös jätelain mukaisen markkinapuutteen ja kunnan toissijaista jätehuoltopalvelua koskevan sääntelyn osalta. Kilpailuneutraliteetin arviointi edellyttää kilpailuoikeudellista asiantuntemusta, markkina-analyysiä ja yhtenäistä soveltamiskäytäntöä riippumatta toimialasta

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta

Suomen Yrittäjät pitää perusteltuna, että kilpailulakiin lisätään nimenomainen määritelmä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Määritelmä parantaa sääntelyn ennakoitavuutta ja auttaa tunnistamaan tilanteet, joissa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön toiminta kohdistuu samoille markkinoille yksityisten yritysten kanssa.

Määritelmän soveltamisessa on tärkeää, ettei yksityisen tarjonnan mahdollisuutta arvioida liian suppeasti. Erityisesti pk-yritysten näkökulmasta myös potentiaalinen kilpailu on otettava vakavasti: julkisen toimijan toiminta voi estää markkinoiden syntymistä tai kehittymistä jo ennen kuin yksityistä tarjontaa on tosiasiallisesti ehtinyt syntyä.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että perusteluissa annetaan riittävän konkreettisia esimerkkejä tilanteista, joissa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön toiminta katsotaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi taloudelliseksi toiminnaksi. Tämä on tärkeää sekä julkisyhteisöille että yrityksille sääntelyn käytännön soveltamisen kannalta.

Markkinaehtoisen toiminnan vaatimus

Kilpailulakiin ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus varmistaa, että harjoittaessaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön on toimittava markkinaehtoisesti tai siten, ettei toiminta vääristä tai ole omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun

edellytyksiä markkinoilla taikka estä tai ole omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä.

Suomen Yrittäjät pitää kannatettavana, että kilpailulakiin sisällytetään nimenomainen säännös markkinaehtoisen toiminnan vaatimuksesta. Vaatimus on keskeinen kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta, koska kilpailua voivat vääristää hinnan lisäksi myös esimerkiksi rahoitus, riskinkanto, investointipäätökset, takaukset ja muut taloudelliset järjestelyt.

Säännöksen perusteluissa on kuvattu, miten markkinapuutetilanne vaikuttaa markkinaehtoisen toiminnan vaatimukseen. Markkinapuutteen olemassaoloa olisi arvioitava tiukasti ja huomioon tulisi ottaa vallitsevan kilpailutilanteen lisäksi myös potentiaalinen kilpailu, eli yksityisen toimijan alalle tulon mahdollisuus. Markkinapuutteesta ei voisi olla kyse silloin, jos julkisen toimijan soveltama menettely tai toiminnan rakenne voisi vahingoittaa kilpailua tai estää markkinoiden kehittymistä.

Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että markkinaehtoisuuden arviointi on riittävän kattavaa ja perustuu tosiasiallisiin markkinaolosuhteisiin. Julkisyhteisön määräysvallassa olevan toimijan ei tule saada kilpailuetua omistajansa asemasta, rahoituksesta, takuista tai muista järjestelyistä, joita vastaava yksityinen toimija ei markkinaehtoisesti saisi.

Suomen Yrittäjät korostaa, että markkinaehtoisuuden tulee toteutua käytännössä eikä vain muodollisesti. Sääntelyn ja perustelujen tulee ohjata siihen, että julkisen toimijan hinnoittelu, kustannusten kohdentaminen ja pääoman tuottovaatimus vastaavat yksityisillä markkinoilla toimivan yrityksen lähtökohtia.

Eryistä huomiota on kiinnitettävä tilanteisiin, joissa julkinen toimija toimii sekä lakisääteisissä tehtävissä että markkinoilla. Tällöin on varmistettava, ettei lakisääteiseen toimintaan kohdistuva rahoitus, omaisuus, henkilöstö tai muu resurssi tue markkinoilla tapahtuvaa toimintaa kilpailua vääristävällä tavalla.

Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan sääntelyn tulee antaa KKV:lle käytännössä riittävät mahdollisuudet arvioida markkinaehtoisuutta kokonaisuutena ja puuttua tilanteisiin, joissa julkinen toimija saa perusteetonta kilpailuetua suhteessa yksityisiin yrityksiin. Pidämme välttämättömänä, että sääntely tukee yksityisen yritystoiminnan syntymistä ja kasvua eikä johda julkisen elinkeinotoiminnan perusteettomaan laajenemiseen markkinoilla.

Itsearviointivelvollisuus ja sen dokumentointi

Voimassa olevaa kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi julkisyhteisöille ja niiden määräysvaltaan kuuluville yksiköille asetettavalla itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteella. Velvoitteella parannettaisiin julkisyhteisöjen ja niiden määräys vallassa olevien yksiköiden oman toimintansa luonteen ja vaikutusten arviointia sekä tehostettaisiin KKV:n kilpailuneutraliteettivalvontaa varmistamalla paremmat lähtötiedot neutraliteettitapausten selvittämiseksi.

Kilpailulakiin ehdotetaan säädettäväksi kirjallisen itsearvioinnin sisällöstä, muodosta, laaditun arvioinnin säilytysajasta, itsearvioinnin päivittämisestä ja itsearviointivelvollisuuden jatkumisesta sekä velvollisuudesta luovuttaa arviointi KKV:lle. Itsearvioinnin olisi sisällettävä kuvaus kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Kuvaukseen tulisi sisällyttää vähintään tiedot siitä, millaisesta toiminnasta on kyse, eli kuvata mitä tavaroita tai palveluja tarjotaan ja kenelle niitä myydään. Kuvauksessa kerrottaisiin tieto siitä, myydäänkö tavaroita tai palveluja esimerkiksi kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai muille ulkopuolisille tahoille vai onko osallistuttu tarjouskilpailuun.

KKV valvoisi säädettyjen velvollisuuksien noudattamista ja laiminlyöntitilanteissa virastolla olisi toimivalta sakon uhalla velvoittaa esim. kuntaa varmistamaan velvoitteiden noudattamisen määräämässään ajassa. Viime kädessä määräysvaltaa käyttävä julkisyhteisö vastaisi niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö on laatinut itsearvioinnin säännöksessä tarkoitetulla tavalla. Jos itsearviointia ei ole tehty KKV:n määräämässä ajassa, niin virastolla olisi toimivalta kieltää kyseisen toiminnan harjoittaminen siihen asti, kunnes velvoite on täytetty. Kieltäminen tulisi perustelujen mukaan kyseeseen vain sellaisissa tilanteissa, joissa olisi selvästi kyse kilpailutilanteesta markkinoilla olevasta toiminnasta.

Suomen Yrittäjät kannattaa itsearviointi- ja dokumentointivelvollisuuden säätämistä. Velvoite voi ennaltaehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmia ja helpottaa valvontaa, jos se toteutetaan riittävän täsmällisenä ja velvoittavana.

Itsearvioinnin tulee sisältää konkreettinen kuvaus markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta, sen asiakkaista, hinnoittelun perusteista, kustannusten kohdentamisesta sekä niistä toimista, joilla markkinaehtoisuus on varmistettu. Arvioinnin on oltava sellainen, että KKV voi sen perusteella arvioida toiminnan luonnetta ja kilpailuvaikutuksia ilman kohtuutonta lisäselvitystarvetta.

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että itsearviointiin laiminlyöntiin liittyy tehokas seuraamusjärjestelmä. KKV:llä tulee olla mahdollisuus velvoittaa puutteiden korjaamiseen uhkasakon avulla ja tarvittaessa puuttua toimintaan, jos itsearviointia ei tehdä tai se on ilmeisen puutteellinen.

Velvoitteen hallinnollinen taakka on tärkeää pitää kohtuullisena, mutta kohtuullisuus ei saa johtaa siihen, että arviointi jää liian yleiselle tasolle. Yritysten näkökulmasta olennaista on, että velvoite tuottaa todellista läpinäkyvyyttä julkisen toimijan markkinoilla tapahtuvaan toimintaan.

Kirjanpidon eriyttämiseen liittyvä taloudellisen toiminnan kuvaus

KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostamiseksi kirjanpidon eriyttämistä koskevaan kilpailulain 30 d §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan pykälän nojalla laadittavan tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisätietona on esitettävä selkeä kuvaus siitä kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, josta tilikausikohtainen tuloslaskelma on laadittu. Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisen kohdentumisen kannalta on voitava arvioida, mitä toimintaa 30 d §:n nojalla eriytetty laskelma koskee ja kuvaako laskelma tosiasiallisesti yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla harjoitettavaa toimintaa. Kuvaus kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavasta taloudellisesta toiminnasta osana tuloslaskelman tietoja mahdollistaisi tämän arvioinnin ja toteutaisi paremmin kirjanpidon eriyttämistä koskevan 30 d §:n säätämisen taustalla olevia tavoitteita.

Suomen Yrittäjät kannattaa kirjanpidon eriyttämistä koskevan sääntelyn täydentämistä. Eriyttämisen tarkoituksena tulee olla se, että markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan tulot, kustannukset, pääoman käyttö ja hinnoittelun perusteet voidaan arvioida luotettavasti.

Suomen Yrittäjät ei pidä perusteltuna nostaa kirjanpidon eriyttämis- ja itsearviointivelvollisuuden raja-arvoa tavalla, joka voisi jättää pk-yritysten kannalta merkityksellisiä kilpailuneutraliteettiongelmia sääntelyn ulkopuolelle. Pienillä paikallisilla markkinoilla myös euromääräisesti vähäinen julkinen toiminta voi vaikuttaa merkittävästi yksityisten yritysten toimintaedellytyksiin.

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailulain 32 §:n priorisointisääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että KKV voisi poistaa neutraliteettiasian käsittelystä myös sillä perusteella, ettei ole todennäköistä, että julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan

yksikön toiminnassa olisi kyse kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta.

Suomen Yrittäjät pitää tarkoituksenmukaisena, että KKV voi priorisoida käsiteltäviä asioita. Priorisointiperustetta ei kuitenkaan tule soveltaa niin laajasti, että se heikentää yritysten mahdollisuuksia saada kilpailuneutraliteetti-ongelmia viranomaisen tutkittavaksi. Erityisesti pienillä markkinoilla vaikutukset voivat olla yrityksille merkittäviä, vaikka asia ei valtakunnallisesti näyttäytyisi laajana.

Jatkovalmistelussa tarvitaan vielä täsmennyksiä

Suomen Yrittäjät kannattaa hallituksen esityksen tavoitetta vahvistaa kilpailuneutraliteettia julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Esitys on oikeasuuntainen ja tukee tavoitetta tasapuolisista kilpailuolosuhteista. Sääntelyä tulee kuitenkin täsmentää, jotta se ehkäisee tehokkaasti julkisen toiminnan perusteettomia kilpailuetuja ja parantaa yritysten investointien ennakoitavuutta.

Ensinnäkin julkisen toiminnan markkinoilla tulee perustua todettuun markkinapuutteeseen. Sääntelyn tulee ehkäistä tilanteita, joissa julkinen toiminta syrjäyttää yksityistä yritystoimintaa ja syntyneitä markkinapuutteita käytetään myöhemmin julkisen toiminnan laajentamisen perusteena.

Toiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan määritelmää ja perusteluja tulee täsmentää. Lain soveltamisen tueksi tarvitaan konkreettisia esimerkkejä julkisen palvelutehtävän ja markkinaehtoisen toiminnan rajanvedosta.

Kolmanneksi markkinaehtoisuuden arvioinnille tulee säätää tai ohjeistaa selkeät ja käytännössä sovellettavat kriteerit. Arvioinnin tulee kattaa hinnoittelun lisäksi muun muassa rahoitus, riskinkanto, pääoman tuottovaatimus, kustannusten kohdentaminen ja rakenteelliset kilpailuedut.

Kunnioitavasti

Suomen Yrittäjät

Harri Jaskari
johtaja

Tiina Toivonen
lainsäädäntöasioiden päällikkö