



12.5.2017

Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM 1230/00.04.01/2015

Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 25.8.2015 työryhmän valmistelemaan kilpailulain uudistamista pääministeri Juha Sipilän hallituksen kilpailulakia koskevien linjausten ja eräiden muiden tarpeiden arvioimiseksi ja tarvittavien muutosehdotusten tekemiseksi. Työryhmälle annettiin kaksi tehtäväkokonaisuutta. Tehtävän 1 mukaisesti työryhmä laati arvion kilpailulainsäädännön muutostarpeista ja julkaisi sitä koskevan väliraportin 2.5.2016. Työryhmä ei esittänyt väliraportissaan merkittäviä muutoksia.

Tehtävä 2 koski puolestaan kilpailulainsäädännön ajantasaisuuden arviointia. Tältä osin työryhmän tuli selvittää muita kilpailulainsäädännön uudistamistarpeita Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston suositusten, EU:n kilpailusääntöjen ja kansallisen sääntelyn yhdenmukaisuuden sekä kotimaista viranomais- ja tuomioistuinkäytäntöä koskevien arviointi- ja uudistusehdotusten pohjalta sekä tehdä muutostarpeita koskevat ehdotukset.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa tehtävästä 2.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Työryhmän arvioitavana on ollut useita Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tarkastuksiin ja muuhun selvitystoimintaan liittyviä asiakokonaisuuksia, kilpailuoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään liittyviä asiakokonaisuuksia sekä eräitä muita asiakokonaisuuksia. Valtiovarainministeriö toteaa, että tarkastuksia, selvitystoimintaa ja seuraamusjärjestelmää koskevat suositukset terävöittävät kilpailuvalvontaa ja ovat siten periaatteessa suositeltavia.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että kilpailupolitiikan tavoitteena on luoda ja ylläpitää ympäristö, jossa tasapuoliset toimintaedellytykset mahdollistavat menestymisen osaamisen avulla (kilpailulain 1 §). Kilpailulakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta (1 §:n 2 momentti). Kilpailu ei ole tarkoitus sinänsä, vaan ennen kaikkea keino edistää tehokkuutta taloudessa ja kohentaa kansalaisten elintasoja ja hyvinvointia. Kilpailuneutraliteetin vaje toimiin näiden tavoitteiden toteutumista vastaan.

Kilpailulain 4 a luku perustuu väljään sääntelyyn, jossa ei määritellä kielletyn ja sallitun toiminnan rajoja. Neutraliteettivajeeseen puuttuminen perustuu julkisen toimijan elinkeinotoiminnan vaikutusten todentamiseen. Tämä poikkeaa kilpailunrajoitusten sääntelystä, jossa säädös perustuu kieltoperiaatteeseen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kilpailuneutraliteetin terävöittäminen on oikean suuntainen suositus ja se tukee kilpailupolitiikan tavoitteita.

Kirjanpidon eriyttäminen (30 e §)

Mietinnössä ehdotetaan uutta sääntelyä kirjanpidon eriyttämisestä (30 e §). Ehdotetun sääntelyn mukaan 30 a §:ssä tarkoitetun julkisyhteisön, joka harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa olisi pidettävä erillistä kirjanpitoa eri toiminnosta. Säännöksessä edellytetään kirjanpidon eriyttämistä siten, että siinä on johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki tulot ja menot. Lisäksi edellytetään lisätietona selkeätä kuvausta edellä mainituista kustannuslaskennan periaatteista. Säännös koskisi kuntia, kuntayhtymiä, maakuntia, valtiota ja niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä

Valtiovarainministeriö toteaa, että uusi säännös on lähtökohtaisesti tavoitteeltaan perusteltu ja täydentää olemassa olevaa markkinaperusteista hinnoittelua ja kirjanpidon eriyttämistä koskevaa kuntalain sääntelyä. Jatkovalmistelussa tulisi säätelyä ainakin perustelujen osalta kuitenkin vielä tarkentaa siltä osin kuin se koskisi kuntalain 127 §:ssä tarkoitettua toimintaa, jota ei perusteluissa kuvata. Jatkovalmistelussa voitaisiin velvoittaa käsitellä suhteellisuusperiaatteen ja hallinnollisen taakan osalta ja pohtia sen suhdetta esimerkiksi vähäiseen toimintaan. Taloudellista eriyttämistä ei ole tarkoituksenmukaista tehdä vähäisen tehdä vähäisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan osalta, eikä silloin jos vaikutukset jäivät vähäiseksi. Jatkovalmistelussa tulisi vielä käsitellä sääntelyn vaikutuksia.

Mietinnön perusteluissa käsitellään yhtiöitettyä toimintaa (s. 96). Perusteluissa kuvataan tilannetta, jossa yhtiö hoitaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa. Mietinnön mukaan markkinaehtoisin hinnoittelun valvonta voi osoittautua erittäin vaikeaksi ja työlääksi, eri toimintojen välisten ristisubventioiden selvittäminen sekä tuottojen ja kustannusten kohdistaminen jää Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi. Mietinnössä kuvataan vielä muita ongelmia, joita pelkkä yhtiöittäminen ei riitä poistamaan, kuten julkisomistajan julkisilla varoilla antamaa mahdollista tukea. Mietinnössä mm. todetaan, että asettamalla velvoite eriyttää toiminnot kirjanpidollisesti, siten että markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuva taloudellinen toiminta on eriytettävä muusta toiminnasta, voidaan vähentää kilpailuneutraliteettiongelmia. Mietinnössä todetaan, että eriyttämisvelvollisuus tehostaisi valvontaa, sillä Kilpailu- ja kuluttajavirasto pystyisi tehokkaammin arvioimaan julkisyhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan markkinaperusteisuutta ilman perusteettoman työläitä ja hitaita selvityksiä. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ehdotetun säännöksen sanamuoto koskisi kuitenkin myös kuntalain 127 §:n mukaista toimintaa eli yhtiöittämispoikkeuksen piirissä olevaa toimintaa.

Kuntalain (410/2015) 128 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän toimiesä kuntalain 127 §:ssä tarkoitetuissa yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa poikkeustapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla niiden on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. Suomen valtio on sitoutunut komissiolle em. lainsäädännön yhteydessä käymissään keskusteluissa ja kirjeissä, että kuntalakiin lisätään säännökset kunnan yhtiöittämispoikkeuksien pe-

rusteella tapahtuvan toiminnan kirjanpidollisesta eriyttämisestä. Suomi on lupautunut tekemään sen käynnissä olevan Kuntatieto-ohjelman valmistuttua tai viimeistään 1.1.2019. Kuntalain säännökset on tarkoitus valmistella osana Tulevaisuuden kunta-hanketta edellytetyssä aikataulussa.

Kuntalain 150 §:ssä säädetään työterveyshuollon palvelujen kirjanpidon eriyttämisestä kunnan tai kuntayhtymän muista terveydenhuoltopalveluista siirtymäaikana. Työterveyshuollon yhtiöittämistä koskevan siirtymäajan osalta EU – komissio on todennut, että viranomaisten tulisi siirtymäaikana tehdä tarvittavat toimenpiteet estääkseen kilpailun vääristymistä mukaan lukien eriyttämällä työterveyshuollon palveluiden ja muiden palveluiden kirjanpito ja varmistamalla, että näistä palveluista veloitetaan markkinaperusteinen hinta.

Myös maakuntalakiesityksen 114 §:ssä säädettäisiin taloudellisesta eriyttämisestä ja hinnoittelusta maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännöksen mukaan maakunnan toimiessa lain 113 §:ssä tarkoitetuissa yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeustapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen olisi hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti sekä eriytettävä toimintaa koskeva kirjanpito. Kirjanpidon eriyttämistä koskevaa säännöstä ei ole kuntalaissa, mutta EU-komissio on edellyttänyt vastaavan säännöksen ottamista kuntalakiin. Taloudellista eriyttämistä ei tarvitsisi tehdä, jos ulosmyynnin arvo ja vaikutukset jäisivät erittäin vähäiseksi

Mainittujen säännösten tarkoituksena on turvata kilpailuneutraliteetin toteutumista. Kirjanpidollinen eriyttäminen mahdollistaa sen, että toiminnan hinnoittelun markkinaehtoisuutta voidaan valvoa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua kilpailulain 30 a §:n mukaisesti kunnan tai kuntayhtymän ja jatkossa myös maakunnan taloudellisessa toiminnassaan soveltaamaan kilpailua vääristävään tai estävään rakenteeseen tai menettelyyn. Se voi puuttua kunnan tai kuntayhtymän toimintaan, jos se on ristiriidassa kuntalain 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa. Valtiovarainministeriö toteaa, että mietinnön mukaiset ehdotukset neutraliteettisääntelyn tehostamiseksi ovat tarkoituksenmukaisia, mikäli niitä halutaan tehostaa esimerkiksi kieltojen tai sanktioiden avulla, edellyttäen se jatkovalmistelua ja vaikutusarvioita, kuten mietinnön sivulla 94 todetaan.

Edellä kuvatun perusteella valtiovarainministeriö katsoo, että kirjanpidollisesta eriyttämisestä on tarkoituksenmukaista säätää kuntalaissa ja maakuntalaissa. Koska kunta- ja maakuntalait eivät koske niiden yhtiöitä, ehdotettu 30 a § tulisi koskea korkeintaan yhtiöitä. Tältäkin osin tulee huolehtia siitä, ettei kirjanpidollinen eriyttäminen koske kaikkia toimintaa ja erittäin vähäinen toiminta rajataan sen ulkopuolelle. Muussa tapauksessa yhtiöt luopuvat hallinnollisen taakan perusteella sellaisesta vähäisestä toiminnasta, joka on kuitenkin asukkaiden kannalta tärkeää ja jota ei ole kannattavaa hoitaa muiden yhtiöiden toimesta.

Sote- ja maakuntauudistus

Hallitus valmistelee mittavaa maakunta- ja soteuudistusta. Mietinnössä on todettu että maakuntauudistus edellyttää myös kilpailulain muuttamista siten, että tulevat maakunnat saatetaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) kilpailuneutraliteettivalvonnan piiriin. Asia on huomioitu maakuntauudis-

tuksen valmistelussa (ns. MAKU II -paketti) ja tarkoituksena on, että valtiovarainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö valmistelevat yhteistyönä tarvittavat muutokset mahdollisesti jo nyt eduskunnassa käsiteltäviä esityksiä täydentävään hallituksen esitykseen. Maakunnat perustetaan ja niiden väliaikaishallinto aloittaa 2017, joten muutokset saatetaan tarvitta tältä osin voimaan jo 2018 alusta lukien.

Mietinnössä on osin jo huomioitu maakunta- ja soteuudistuksen vaikutuksia kilpailuviranomaisen tehtäviin. Valtiovarainministeriö kuitenkin muistuttaa sekä kiinnittää huomiota, että erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kasvupalveluiden palvelurakenteen ja niihin kytkeytyvien valinnanvapausjärjestelmien vaikutusta markkinoihin ei ole vielä ollut mahdollista tarkemmin arvioida. Kun uudistusten tarkempi sisältö ja vaikutukset hahmottuvat, voi kilpailulainsäädäntöä olla tarpeellista muuttaa muiltakin osin ja jopa kehittää toimialakohtaista erityissääntelyä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että erityisesti kilpailuvalvonnan sisällön ja keinojen suhteen uudistus voi tuoda mukanaan uusia tarpeita. Samoin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionohjauksen ja valvonnan suhde markkinoiden ja kilpailuneutraliteetin valvontaan edellyttää täsmentämistä sekä valvontaviranomaisten toimivaltasuhteiden ja yhteistyötarpeiden tarkentamista. Ottaen huomioon toimialan kansantaloudellinen merkitys, saattaa uudistus tuottaa merkittäviä panostustarpeita KKV:n valvontatoimintaan samoin kuin systemaattisen yhteistoiminnan kehittämiseen tulevan Valtion lupa- ja valvontaviraston kanssa, joka vastaa sosiaali- ja terveysalan valvonnasta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kilpailulain uudistamisen arviointia olisi tarpeen jatkaa viipymättä maakunta- ja soteuudistuksen sisällön vielä täsmennyttyä. Työssä olisi myös hyvä huomioida yhteydet maakunnan toiminnan muuhun valvontaan ja yhteen sovittaa näitä sekä menettelyllisesti että sisällöllisesti siltä osin kuin tehtävillä tulee olemaan kiinteä yhdyspinta. Erityisesti mietinnössä käsitellyn kilpailuoikeudellisen sanktiojärjestelmän suhdetta muun valvonnan keinoihin voisi olla syytä täsmentää ja harmonisoida kyseisillä toimialoilla.

Kuthanek -käsittely

Valtiovarainministeriö edellyttää, että hallituksen esitys vaiheessa esitys on käsiteltävä kuntalain 11§:n mukaisessa neuvottelumenettelyssä, koska esityksellä olisi kuntavaikutuksia.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Auli Valli-Lintu