

22/
17.01.2018

VM/2433/00.00.05/2017



Työ- ja elinkeinoministeriö

TEM 1230/00.04.01

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta kilpailulain muuttamisesta.

Esitysluonnoksen keskeinen sisältö koskee kilpailulakiin esitettävää säännöstä, jossa valtiolle, kunnalle, kuntayhtymälle, maakunnalle ja niiden määräysvallassa olevalle yhteisölle säädettäisiin kilpailulaissa velvollisuus pitää harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta erillistä kirjanpitoa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastussäännöksiä, tietojen antovelvollisuutta sekä asioiden käsittelyn tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä. Säännökset on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2020 alusta kuitenkin siten, että kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen osalta erilliskirjanpitovelvollisuutta koskevat säännökset tulisivat voimaan jo vuoden 2019 alusta lukien.

Valtiovarainministeriö lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa:

Kirjanpidollisesti eriyttämisvelvoitteesta tulee säätää kunta- ja maakuntalaissa

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei kilpailulaissa tule säätää kuntien, kuntayhtymien tai maakuntien taikka niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen erilliskirjanpitovelvollisuudesta. Näiden erilliskirjanpitovelvollisuudesta tulee säätää kuntalaissa ja tulevassa maakuntalaissa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että kyseessä on kuntien ja maakuntien toimintaa koskeva yleinen säännös ja sen oikea säätelypaikka on siten yleislaissa eikä erityislaissa. Valtiovarainministeriö katsoo, että säännöksen soveltamisen kannalta parempi ratkaisu on säätää asiasta kunta- ja maakuntalaeissa, koska nämä lait ovat kuntien ja tulevien maakuntien toiminnan "perustuslaeja" ja siten velvoitteet tunnustetaan näistä laeista paremmin kuin erityislaista

Valtiovarainministeriö katsoo lisäksi, että kunnan ja kuntayhtymän osalta erilliskirjanpitovelvoite koskee kuntalain 127 §:ssä tarkoitettua yhtiöittämispoikkeuksen alaista toimintaan, jonka markkinaehtoisesta hinnoittelusta säädetään kuntalain 128 §:ssä. Vastaavaa sääntelyä on esitetty myös maakuntien osalta eduskunnan käsittelyssä olevassa maakuntalaissa (HE 15/2017). Esitys merkitsisi siten toisiinsa kiinteästi liittyvien asioiden erottamista eri lakeihin. Lisäksi eduskunnan käsittelyssä olevassa maakuntalain 114 § maakunnille ehdotetaan jo säädettäväksi velvollisuus eriyttää yhtiöittämispoikkeuksien perusteella kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamansa toiminta kirjanpidollisesti. Esitet-

ty säännös olisi siten tältä osin päällekkäinen maakuntien osalta. Maakuntalaissa ei lisäksi olisi mitään eriyttämismahdollisuutta eurorajaa.

Valmisteilla olevissa hankkeissa turvataan esityksen tavoitteet

Myös kuntalain osalta valtiovarainministeriössä on tarkoitus valmistella erilliskirjanpitovelvollisuutta koskeva muutosesitys kuntalakiin vuoden 2019 aikana. Sekä kuntien että tulevien maakuntien osalta valmistelu liittyy parhaillaan meillä oleviin hankkeisiin, joilla pyritään varmistamaan yhdenmukaiset ja vertailtava kuntien taloustiedot. Näiden hankkeiden fokus on laajempi kuin esitetty taloudellista toimintaa koskeva erilliskirjanpitovelvoite. Valtiovarainministeriö katsoo kuitenkin, että nämä hankkeet varmistavat esitystä paremmin kilpailuneutraaliteetin valvontaan tarvittavien tietojen saannin sekä myös niiden vertailtavuuden. Nämä hankkeet koostuvat Kuntatieto-ohjelmasta sekä Julkisen hallinnon talousseurannan kehittämishankkeesta. Nämä hankkeet ovat kunta- ja aluehallinto-osaston työlistalla priorisoituja hankkeita, koska tuleva maakuntien ohjaus ja maakuntien rahoituksen perustuminen valtionrahoitukseen edellyttää kuntien ja maakuntien taloustietojen nykyistä parempaa tietopohjaa ja vertailtavuutta.

Valtiovarainministeriön asettamassa Kuntatieto-ohjelmassa kunnille ja maakunnille Valtiokonttoriin rakennetaan palvelua, johon kootaan kuntien ja maakuntien kirjanpitoa. Tietojen keruu voidaan toteuttaa kirjanpitoyksikkötasolla ja valitulla palveluluokkatasolla.

Kuntien ja maakuntien tietojen tuottamista, julkistamista ja ilmoittamista tietosisällön ja ajankohtien velvoitteiden näkökulmasta selvittää valtiovarainministeriön asettama Julkisen hallinnon talousseurannan ja -raportoinnin sääntelyn kehittämisryhmä. Ryhmässä luodaan puitteet, joilla säädöksiin, määräyksiin ja toimintaohjein velvoitetaan kuntia ja maakuntia tuottamaan, julkaisemaan yhteisesti sovitussa muodossa kaikkien hallinnon tasojen tarpeisiin. Valtiovarainministeriö on antamassa maakuntalain nojalla myös kirjanpitoasetusta, jossa määritetään tietojen tuottamisen periaatteita. Nämä kuntien ja maakuntien tuottamat ja valtiokonttorin palveluun koottavat tiedot ovat julkisia ja julkaistu avoimena tietona sekä kattavat myös kilpailuneutraaliteetin seurannassa tarvittavat tiedot.

Hankkeiden aikataulutuksen mukaan säännökset yhtenäisten tietomäärittysten soveltamisen, tuottamisen ja raportoinnin osalta tulisivat voimaan vuoden 2019 alusta ja säännöksiä soveltaminen eli niiden mukainen tietojen muodostaminen kunnissa ja maakunnissa alkaa vuoden 2020 alusta. Aikataulua on perusteltu myös sillä, että tällöin myös maakunta- ja soteuudistuksen vuoksi kuntien kirjanpidossa tapahtuu merkittäviä muutoksia, joten toimeenpanossa olisi syytä kytkeä kaikki muutokset samaan yhteyteen. Täten vältetään myös päällekkäisiltä tietojärjestelmähankinnoilta ja voidaan esimerkiksi soten osalta laatia järjestelmät jo alusta lukien maakuntia koskevien asetusten mukaisina. Aikataulunkaan perusteella erillissäättämiseen ei ole siten perusteita.

Kunnan ja maakunnan määräysvallassa olevat yhteisöt

Siltä osin, kuin erilliskirjanpitovelvoite koskisi kunnan, kuntayhtymän tai maakunnan määräysvallassa olevaa yhteisöä valtiovarainministeriö katsoo, että näiltäkin osin erilliskirjanpitovelvollisuudesta voidaan säätää kuntalaissa ja maakuntalaissa. Tämäkin voidaan hoitaa valtiovarainministeriössä valmisteilla olevassa lainsäädäntöhankkeissa.

Kilpailuneutraliteetti

Työryhmä oli kiinnittänyt huomiota eduskunnan talousvaliokunnan mietintöön (TaVM 20/2016 vp), joka koskee kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevaa hallituksen esitystä (HE 83/2016 vp). Mietinnössä valiokunta katsoo, että jatkossa on syytä tutkia tarvetta ulottaa sääntely koskemaan myös kilpailulain 4 a luvun mukaisia tilanteita ja arvioida, tuleeko samalla kilpailuneutraliteettisäännöksiä täsmentää tai selkeyttää.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua neutraliteettivajeeseen, jos kunnan, kuntayhtymän tai valtion (jäljempänä julkisen toimijan) toiminta vääristää taikka estää kilpailua tai on ristiriidassa markkinaperusteisen hinnoittelun kanssa. Viraston on ensisijaisesti neuvoteltava julkisen toimija kanssa ongelman poistamiseksi. Jos neuvottelu ei johda tulokseen, virasto voi kieltää toiminnan tai asettaa sen jatkamiselle ehtoja.

Työryhmän näkemyksen mukaan kilpailuneutraliteettia koskevia säännöksiä voidaan pitää tavoitteiltaan onnistuneina, mutta käytännön valvonta on kuitenkin osoittautumassa hitaaksi vaarantaen lainsäädännön tavoitteiden saavuttamisen. Julkisyhteisöjen elinkeinotoimintaa on yhtiöitetty, mutta monissa tapauksissa yhtiö hoitaa sekä markkinaehtoista että muuta toimintaa. Tällöin markkinaehtoisen hinnoittelun valvonta voi osoittautua erittäin vaikeaksi. Esimerkiksi ristisubvention selvittäminen sekä tuottojen ja kustannusten kohdistaminen jää valvontaviranomaisen tehtäväksi, kun markkinaehtoisen toiminnan kirjanpitoa ei ole eriytetty muusta toiminnasta. Lisäksi julkisomistaja saattaa tukea hyvinkin tehotonta toimintaa julkisin varoin päästämättä yhtiötä konkurssiin, eikä yhtiöittäminen riitä poistamaan näin syntyvää kilpailun vääristymää.

Työryhmässä on myös pidetty ongelmallisena kilpailulaissa omaksuttua neuvotteluperiaatetta, johon ei liity pakottavia normeja tai sanktioita. Neuvotteluperiaatteen on katsottu johtavan siihen, että julkisyhteisö saattaa käytännössä harjoittaa elinkeinotoimintaa kilpailua estävällä tai vääristävällä tavalla, kunnes Kilpailu- ja kuluttajavirasto kieltää toiminnan tai asettaa sille ehtoja.

Työryhmän mukaan kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn tavoitteiden toteutumista voitaisiin vahvistaa tarkkarajaisempien kieltojen avulla. Yksi vaihtoehto voisi olla alihinnoittelun kieltäminen (myyntihinta ei kata kustannuksia). Työryhmällä ei ollut mahdollisuutta perehtyä alihinnoittelun kieltämisen yksityiskohtiin. Työryhmän mukaan olisi kuitenkin perusteltua säätää velvollisuudesta markkinaehtoisen toiminnan kirjanpidolliseksi eriyttämiseksi.

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 elintasoa 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. Ehdotettu alihinnoittelun kieltäminen on kuitenkin riittämätöntä ja sen valvonta pysyy hankalana. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että myös julkisia toimijoita tulisi koskea kilpailulain 5 §:n säädöstä vastaava kieltoperiaate: rakenteen tai menettelyn, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on kilpailun estyminen tai vääristyminen taikka joka on ristiriidassa kuntalaissa säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa, tulisi olla kielletty julkisilta toimijoilta. Perusteet, joilla elinkeinonharjoittajien kilpailunrajoituksista säädetään kiello- eikä väärinkäyttöperiaatteen mukaisesti, pätevät myös julkisten toimijoiden markkinakäyttäytymisen sääntelyyn.

Vaikka kirjanpidon eriyttäminen on oikean suuntainen toimi, se on joka tapauksessa riittämätön. Varsinainen ongelma ei ole kustannusten kohdentamisessa, vaan neutraliteettivajeen aiheuttama kilpailun vääristyminen tai rajoittuminen. Alihinnoittelun lisäksi neutraliteettivaje voi aiheuttaa muitakin kilpailuongelmia. Se voi esimerkiksi estää uusien yritysten, innovaatioiden tai toimintatapojen pääsyä markkinoille. Kilpailuhaitta heikentää tehokkuutta tuotteiden ja palveluiden tarjonnassa, ja siten vähentää kuluttajien hyvinvointia. Sääntely tulisi kohdentaa poistamaan tai korjaamaan varsinaista ongelmaa.

Kustannusten kohdentamiseen ei ole olemassa yhtä oikeaa tapaa. Tämä pätee erityisesti, kun tuotannossa on yhteisiä kustannuksia tai yhteistuotannon etuja. Kirjanpidon eriyttämisessä olisi pidettävä huoli, että eriytetyistä tiedoista voidaan selvittää ainakin markkinaehtoisien ja muun palvelun erillis- ja palvelukohtaiset lisäkustannukset.

Valtiovarainministeriö toteaa, että myös julkisten toimijoiden kilpailuneutraliteetin rikkomuksista koituvasta vahingonkorvausvastuusta olisi syytä säätää vastaavalla tavalla kuin säädetään elinkeinonharjoittajien kilpailunrajoittamisen osalta.

Valtiovarainministeriöllä ei ole huomauttamista muista esitetyistä säännöksistä.

Koska asia koskee kuntien ja kuntayhtymien toimintaa, esitys on käsiteltävä ennen sen antamista Kuntatalouden- ja hallinnon neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri, kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, ylijohtaja



Jani Pitkäniemi