



Päätös

11.6.2024

VN/10501/2024
VN/10501/2024-TEM-2

Kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuuden ja täytäntöönpanon arviointi - Asettamispäätös

Asettaminen

Työministeri Arto Satonen on nimennyt yllä mainitun selvityksen selvityshenkilöksi julkisen talousoikeuden professori Kirsi-Maria Halosen.

Tausta ja tavoite

Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamista julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden elinkeinotoiminnassa. Kilpailulain (948/2011) kilpailuneutraliteettia turvaavat 4 a luvun säännökset tulivat voimaan 1.9.2013. Säännösten tavoitteena on varmistaa, että julkiset toimijat (esimerkiksi valtio, kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet tai niiden määräysvallassa olevat yhtiöt) eivät kilpaillessaan yksityisen sektorin toimijoiden kanssa saa kilpailuetuja, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja jotka voivat vääristää kilpailua. Julkinen sektori kilpailee yksityisten yritysten kanssa samoista asiakkaista monilla markkinoilla, kuten esimerkiksi ruoka- ja ateriapalveluissa, kiinteistöhuollon ja logistiikan palveluissa, taloushallinnon palveluissa, toimitilojen vuokrauksessa, työterveyspalveluissa ja jätehuollossa.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla (KKV) on kilpailulain 4 a luvun säännösten nojalla toimivalta puuttua ensisijaisesti neuvotteluteitse julkisen sektorin kilpailua vääristävään toiminnan rakenteeseen tai menettelyyn, kuten toimintaan markkinoilla virasto- tai liikelaitosmuodossa tai alihinnoitteluun. Jos neuvottelu ei johda tulokseen, KKV voi kieltää julkisyhteisöä käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi veloitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä. Laissa myös edellytetään, että julkisyhteisöjen ja niiden määräysvaltaan kuuluvien toimijoiden on pidettävä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta erillistä kirjanpitoa. Kirjanpidon eriyttämisvaatimus ehkäisee julkisyhteisöjen markkinoilla tapahtuvan toiminnan ristiin tukemista lakisääteisiä tehtäviä varten saaduilla verovaroilta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

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

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Kuntien osalta kilpailuneutraliteetin varmistamiseen liittyvää sääntelyä on kilpailulain lisäksi myös kuntalain (410/2015) 15 luvussa, jossa säädetään kunnan toiminnasta markkinoilla. Kuntalain sääntelyn mukaan kunnan tulee ensisijaisesti antaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi, ellei toimintaan soveltu kuntalaissa nimenomaisesti säädetty poikkeusperuste. Poikkeusperusteen soveltuessa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta on kuitenkin hinnoiteltava markkinaperusteisesti. KKV:lla on toimivalta valvoa kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamista, ja kuntalain säännökset liittyvät olennaisesti KKV:n kilpailuneutraliteettivalvontaan. Kuntalain 15 luvun sääntelyä sisällöllisesti vastaavat säännökset sisältyvät myös hyvinvointialueiden osalta hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 15 lukuun.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman *Reilumman kilpailun Suomi* -jakso sisältää kilpailuneutraliteettia koskien seuraavan kirjauksen:

”Vahvistetaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston 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.”

Hallitusohjelman kirjauksen täytäntöönpanon tueksi on tarpeen laatia kattava selvitys kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuudesta sekä täytäntöönpanosta ennen mahdollisiin lainsäädäntötoimiin ryhtymistä. Tavoitteena on arvioida yli 10 vuotta voimassa olleen kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisääntelyn ja sen täytäntöönpanon toimivuutta. Arviointi kattaa kilpailulain 4 a lukuun sisältyvät KKV:n toimivaltaa, sääntelyn soveltamisalaa sekä puuttumiskeinoja koskevat säännökset ja KKV:n kilpailuneutraliteettisääntöjen soveltamiskäytännön. Lisäksi arvioinnin kohteena ovat kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat säännökset poikkeuksineen.

Toimeksiannon sisältö ja työn ohjaus

Selvitystyön peruslähtökohtana on arvioida keinoja ja mahdollisuuksia edistää toimintaedellytysten tasapuolisuutta julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä. Selvitystyössä ei keskitytä julkisen sektorin tehtäväkentän tarkoituksenmukaisuuden arviointiin. Selvitystyön puitteissa ei myöskään arvioida hallitusohjelman hankintalakia tai sen sidosyksikkösääntelysääntelyä koskevia kirjauksia.

Lainsäädännön muutostarpeiden lisäksi selvityshenkilön tehtävänä on arvioida muita vaihtoehtoisia ohjauskeinoja ja niiden tarkoituksenmukaisuutta, joilla kilpailuneutraliteettivalvontaa voitaisiin vahvistaa hallitusohjelman mukaisesti (esimerkiksi KKV:n resursointi ja tulosohjaus).

Selvitystyössä perehdytään kirjalliseen aineistoon, kuten aiempiin kilpailuneutraliteettia koskeviin selvityksiin, KKV:n päätöskäytäntöön ja käytettävissä oleviin aineistoihin. Lisäksi toteutetaan asiantuntijahaastatteluja KKV:ssa sekä keskeisten sidosryhmien, kuten esimerkiksi elinkeinoelämän, hyvinvointialueiden, Kuntaliiton, ja valtiovarainministeriön sekä Euroopan komission, edustajien kanssa. Selvityksen yhteydessä voidaan selvityshenkilön harkinnan mukaan selvittää myös kyselyillä sidosryhmien näkemyksiä nykyisen sääntelyn toimivuudesta sekä arvioida muiden maiden käytäntöjä kilpailuneutraliteettisääntelyn alalla. Myös KKV voi tukea selvityshenkilön työtä eri tavoin esimerkiksi toteuttamalla lisäselvityksiä yksittäisistä teemoista.

Arvioinnissa haetaan vastauksia erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Onko lainsäädäntö ja sen täytäntöönpano nykymuodossaan vastannut niihin tavoitteisiin, joita varten se aikanaan kehitettiin?
- Onko kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntely sekä kilpailulain neutraliteettisääntelyn ja kuntalain ja muun sovellettavaksi tulevan lainsäädännön välinen suhde riittävän selkeä tehokkaan kilpailuneutraliteetti-valvonnan kannalta?
- Antaako kilpailulain ja kuntalain muodostama lainsäädäntökehikko soveltamisalapoikkeuksineen KKV:lle riittävän toimivallan puuttua kilpailuneutraliteettia vääristäviin menettelyihin ja rakenteisiin?
- Onko nykyinen neuvottelumenettelyyn perustuva kilpailuneutraliteetti-valvonta jatkossakin tehokas?
- Onko kilpailulainsäädännön tasolla identifioitavissa muita kilpailuneutraliteettia edistäviä muutostarpeita esimerkiksi seuraamusten tai näyttötaakan osalta? Entä kuntalain, hyvinvointialueesta annetun lain tai muun sovellettavaksi tulevan lainsäädännön puolella?
 - Tulisiko esimerkiksi KKV:n käytössä olla kiello- ja uhkasakko-mahdollisuuden lisäksi muita sanktioita tai keinoja pelotevaikutuksen vahvistamiseksi, huomioiden myös hyvään sääntelyyn liittyvät periaatteet?
 - Oikeudelliset mahdollisuudet ja vaikuttavuus, jos tietty julkisyhteisöjen kilpailua vääristävä toiminta olisi säädetty kielletyksi?
 - Missä määrin lainsäädännössä voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon kuntien yritystoiminnan markkinavaikutukset?
- Suhde EU:n valtioneuvoston päätöksiin: olisiko nykyinen sääntely mahdollista ulottaa joiltain osin myös tilanteisiin, jotka komissio on katsonut EU:n valtioneuvoston päätösten näkökulmasta hyväksyttäväksi?

Selvitystyölle asetetaan ohjausryhmä, jolle työn etenemisestä raportoidaan säännöllisesti. Ohjausryhmän kokoonpano määritellään selvityshenkilön kanssa tehtävässä sopimuksessa. Lisäksi selvityshenkilö laatii työsuunnitelman ohjausryhmän kanssa tarkemmin sovittavalla tavalla.

Selvitystyön tuloksista laaditaan kirjallinen raportti toimenpide-ehdotuksineen.

Toimikausi

Hanke alkaa selvityshenkilön ja ministeriön välisen selvitystehtävää koskevan sopimuksen allekirjoituksesta ja päättyy 31.12.2024.

Kirjallinen selvitys tulee luovuttaa työ- ja elinkeinoministeriölle viimeistään 31.12.2024.

Rahoitus

Selvitystyöstä maksetaan selvityshenkilölle palkkio siitä erikseen tehtävän päätöksen mukaisesti. Muita mahdollisia kustannuksia ei korvata.

Työministeri

Arto Satonen

Osastopäällikkö

Jan Hjelt

Jakelu	TEM TTM KIHU Kilpailu, Iiro Ihanamäki
Tiedoksi	TEM TTM KIHU Huoltovarmuus, Eeva Vahtera TEM TTM KIHU Kilpailu, Olli Hyvärinen TEM TTM KIHU Kilpailu, Virve Haapajarvi

VN/10501/2024-TEM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: