

Asia: Asia VN/32496/2021

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kilpailulain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) kiittää mahdollisuudesta lausua yrityskauppojen ilmoituskynnykseen koskevaan sääntelyyn ehdotetuista muutoksista.

Kilpailuvalvonta on muutakin kun yrityskauppavalvontaa

Kannatamme yrityskauppavalvonnan kehittämistä ja sitä tukevia lakimuutoksia. Pidämme tärkeänä ja edellytämme, että tämä kehitys ei merkitse muun kilpailuvalvonnan resursoinnin vähenemistä taikka sen kehittämättä jättämistä. EK jäsenistönsä kanssa on huolissaan julkisen ja yksityisen sektorin väliseen kilpailuneutraliteettiin kohdistuvan valvonnan sekä siihen osoitettujen resurssien vähäisyydestä.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan ilmoituskynnyksen muutostarpeella olevan liityntä hallitusohjelmaan. Hallitusohjelman strategisessa kokonaisuudessa ”elinvoimainen Suomi” todetaan tavoitteeksi, että ”varmistetaan kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toimivuus kasvun ja kansalaisten hyvinvoinnin vahvistamiseksi ja tavoitellaan kotimarkkinoiden kilpailullisuuden vahvistumista”.

Edellä mainittu hallitusohjelman kirjaus olisi mahdollistanut myös muita, kansantaloutemme kannalta jopa vaikuttavampia toimenpiteitä kuin nyt esitetyt. Yrityskauppavalvonnan ”kiristämisen” lisäksi on syytä huolehtia myös julkisen sektorin harjoittaman yritystoiminnan vaikutusten valvomisesta sekä riittävästä puuttumisesta sen markkinoita vinouttavaan vaikutukseen. Vaikutuksiltaan olemattomien sanktioiden tuntuva korottaminen - myös laittomien suorahankintojen osalta - tulisi ottaa kehityskohteeksi viipymättä. Lähes olematon kilpailuvalvonta tältä osin mahdollistaa julkisomisteisten yritysten markkinahäiriköinnin vuodesta toiseen. Tilanne näyttää pahenevan entisestään uusien hyvinvointialueiden myötä.

KKV:llä voisi myös olla voimakkaampi rooli julkisten varojen tehokkaan käytön ja julkisten markkinoiden toimivuuden valvonnassa ja ohjaamisessa. Merkitystä kansantaloudellemme on myös sillä, millaisia hankintoja julkisen sektori tekee ja miten se ylipäättään hyödyntää kilpailuolosuhteita, ja luoko se myös niitä. Hyödyntääkö julkinen sektorimme nyt markkinoita parhaalla mahdollisella tavalla – kirittääkö se niitä kilpailullisemmiksi ja kirittääkö se toiminnallaan uusia innovaatioita, joilla voisi olla jopa vientipotentialia. Kehitys näyttäisi kulkevan päinvastaiseen suuntaan.

Hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarviointi on puutteellista

Hallituksen esitysluonnoksessa on varsin yksipuolisesti pohdittu sitä, millaisia haitallisia yrityskauppoja yrityskauppavalvonnalla voidaan estää. EK on huolissaan, että nyt tehdyllä uudistuksella voidaan myös estää hyödyllisiä yrityskauppoja.

Liikevaihtorajojen asettaminen ja vaihtoehtojen punninta esityksessä on epätasapainoinen, ja perustelut sekä vaikutusarviointi tältä osin vaatimattomat. Eri vaihtoehtojen punninta ei ole tällä hetkellä perusteluosiossa kovinkaan tasapainoista, kun valtaosa esityksen perustelujen vaikutusten arvioinnista on kohdistunut keinovalikoimasta (aivan perustellusti) pois jätettyyn otto-oikeuteen. Liikevaihtorajojen asettaminen oikealle tasolle tulisi olla perusteluissa ja lakimuutoksen vaikutusarvioinnissa se keskeisin elementti. Siitä syystä rajojen asettamiseksi hyöty-haitta suhde huomioiden olisi tarvittu perusteellisempaa vertailua ja vaihtoehtoja.

EK katsoo, että molempien liikevaihtorajojen lasku ”kertarykäyksellä” on varsin massiivinen toimenpide ottaen huomioon myös nykyisen inflaatiotilanteen. Esitämme, että arviota vielä täydennettäisiin esimerkiksi yrityskohtaisten liikevaihtorajojen avulla. Perusteluissa on nyt verrattu vain yrityskohtaisista arvoista 10 ja 20 MEUR:a. Arvio olisi ollut perusteltua tehdä myös näiden välillä - esim. 15 MEUR:n rajoilla.

Otto-oikeus olisi ollut vieras elementti valvonnan ennakoitavuudelle

Nyt annetussa hallituksen esityksen luonnoksessa on myönteisintä alun perin arviomuistion sisältyneen otto-oikeuden poistaminen kokonaan keinovalikoimista. Suomen oikeusjärjestykselle sekä kilpailukyvyllä kyseinen instrumentti olisi kovin vieras. Yrityskaupat edellyttävät erittäin suurta luottamuksellisuutta ja varmuutta, mihin ei sovellu epävarmuus toteutuneiden kauppojen jälkikäteiseen selvittämiseen ja jopa purkuun. Otto-oikeutta ei ole keinovalikoimassa 2/3:ssa EU-valtioita.

Otto-oikeuden aikaansaama ennustamattomuus ja epävarmuus sekä niistä seuranneet erittäin merkittävät taloudelliset ja muut laajat, negatiiviset vaikutukset yrityskenttään, eivät olisi olleet perusteltuja, vaan suhteettomia tavoiteltuihin hyötyihin nähden. EK kiittää esityksen valmistelijoita siitä, että esitykseen tältä osin kohdistunut laaja ja perusteltu kritiikki on kuultu.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, ”tavoitteena tulee olla sääntelyn ennakoitavuus, oikeusvarmuus ja oikeasuhtaisuus yritysten näkökulmasta sekä yritysten ilmoitusten tekemisestä ja viranomaisprosessista aiheutuvat hallinnolliset kustannukset ja yrityskauppojen täytäntöönpanon mahdollinen viivästyminen”. Näiden lisäksi myös kauppojen tekemättä jättäminen ja yritystoiminnan lopettaminen ovat konkreettisia seurauksia yrityksille.

Kansallinen liikevaihtoraja esitetyllä tasolla moninkertaistaa viranomaisen työmäärän – resursseista on huolehdittava

Maailmanlaajuisen liikevaihdon muuttaminen kansalliseksi liikevaihdoksi on toki perusteltua. EK katsoo, että liikevaihtorajan laskemisen vaikutus viranomaisen työmäärään ja sen yrityksille aiheutuvat vaikutukset esityksessä ovat valitettavan alimitoitettut. Viranomaisen tutkittavaksi tulevia tapauksia tulee olemaan käsityksemme mukaan huomattavasti enemmän. Arviomme perustuvat yrityskehityksen ja yrityskauppoja vuosikymmeniä hoitaneiden asiantuntijoiden kanssa käytyihin lukuisiin keskusteluihin ja laskelmiin, joita olemme kuulemisen yhteydessä esitelleet myös valmistelijoille. Yritysten ja mm. Pääomasijoittajat ry:n tekemät laskelmat indikoivat merkittävästi suurempia valvottavien kauppojen määriä. Lisäksi yrityksille aiheutuvat kustannus- ja muut vaikutukset ovat merkittävästi suurempia, kuin mitä viranomaisen on tekemässään esityksessä arvioinut. Yksimielisyyttä viranomaisen ja valvonnan kohteiden, yritysten välillä lakimuutoksen vaikutuksista ei ole saavutettu.

EK:n käsitys on, että mikäli liikevaihtorajat asetetaan ehdotetulle tasolle, tulevat vaikutukset olemaan huomattavasti laajempia kuin esityksessä on oletettu. Huolimatta tapausten merkittävästä lisääntymisestä, on viranomaisen kuitenkin luvannut, että lakimuutoksella ei olisi vaikutusta käsittelymääräaikoihin. Lupauksen pitäminen edellyttää jatkuvaa resurssien ja käsittelyaikojen seurantaa. Mikäli on uhka, että yrityskauppavalvonnan kokonaiskesto, mukaan lukien ennakkoneuvottelu ja markkinaoikeudelta haettava lisäaika, pitenee tai resursseja joudutaan siirtämään muusta kilpailuvalvonnasta yrityskauppavalvontaan. Käsittelyajat ovat yritysten näkökulmasta erittäin keskeinen elementti, jos ei jopa keskeisin. Käsittelyaikojen noudattamisella on myös yritysten oikeusturvan kannalta keskeinen merkitys.

Tuleeko liikevaihtorajojen merkittävä lasku muodostamaan tilanteen, jossa viranomaisen resursseja siirretään muusta kilpailuvalvonnasta yrityskauppavalvontaan, jotta voidaan pysyä lakisääteisissä määrärajoissa? EK edellyttää, että viranomaisen resursseja seurataan ja niiden lisääntyneeseen tarpeeseen reagoidaan viipymättä. Muun valvonnan vähentäminen ja resurssien siirtäminen

viranomaisen sisällä ei saa olla ratkaisu tämän lakimuutoksen mukanaan tuomaan työmäärän lisääntymiseen. Myös markkinaoikeuden resurssitarpeeseen lakimuutoksella on välitön vaikutus.

Miksi yritysten oikeusturvasta ei vielääkään huolehdi?

Resurssien niukkuus tai niiden osoittautuminen riittämättömäksi on omiaan estämään myös muun yrityskauppalvonnin kehittämisen, kuten valmistelun yhteydessä jälleen kerran esille nostettujen yritysten oikeusturvapuutteiden korjaamisen. Olisi toivottavaa, että tällaisen lakimuutoksen ollessa käsillä, otettaisiin käsittelyyn myös muut asiaan ja prosessiin liittyvät, sääntelyä tai sen muutosta edellyttävät kohteet – ei pelkästään viranomaisen toimivallan laajentamiseen tähtäävät toimet. Oikeussuojan puutteeseen liittyvät kysymykset tulisi korjata viipymättä - tämän lakimuutoksen yhteydessä.

EK on yhdessä Suomen Asianajajaliiton kanssa toistuvasti nostanut esille yrityskauppalvontaprosessiin liittyvistä oikeussuojan selkeistä puutteista. Ilmoituksen puutteelliseksi toteamiseen liittyvä viranomaisen päätös tulee saattaa muutoksenhaun alaiseksi kysymykseksi riittävän varhaisessa vaiheessa prosessia ja tämä kysymys tulisi ratkaista viipymättä.

Esitys ei tue kotimaista omistajuutta

EK on yhdessä Pääomasijoittajat ry:n kanssa nostanut valmisteluprosessin yhteydessä esille kilpailuneutraliteettiongelman, joka syntyy, kun liikevaihtoraja muutetaan globaalista kansalliseksi. Ulkomaisella yrityskaupan osapuolella ei usein ole Suomessa lainkaan liikevaihtoa, jolloin heidän on helpompi ostaa suomalaisia yhtiöitä. Suomalaisten yrityskauppaa suunnittelevien tahojen, joilla liikevaihtoa syntyy luonnollisesti enemmän Suomen markkinoilta, tilanne on silloin epätasa-arvoinen ulkomaisiin ostajakandidaatteihin nähden.

Sääntely aiheuttaa siis tilanteen, jossa kotimaisten yritysten on helpompi tehdä yrityskauppoja ulkomaisten sijoittajien ja yritysten kuin kotimaisten kanssa. Tällä on merkitystä kotimaiselle omistajuudelle.

Ilmoitusvelvollisuuden kohdistuessa vain kotimaisiin yrityksiin on selvää, että myös kustannukset kohdentuvat silloin epätasa-arvoisesti kotimaisten ja ulkomaisten ostajien kesken.

Ilmoituskaavan päivitys kaipaa lisäselvennyksiä

Ilmoituskaavan päivittämisen osalta EK toteaa lyhyesti kannattavansa kaikkia kehittämistoimenpiteitä, jotka selkeyttävät, nopeuttavat ja yksinkertaistavat prosesseja. Ongelmattomien yrityskauppojen tunnistaminen ja erottelu mahdollisimman nopeasti on toivottava suuntaus.

Ilmoituskaavan päivittämiseen liittyy kuitenkin myös uuden relevanttien markkinoiden kategorian lisääminen ”joihin yrityskauppa saattaa vaikuttaa merkittävästi”, ”joihin toisen osapuolen toiminta liittyy”, ”mahdollinen kilpailija”. Huomautamme, että nämä ovat hyvin avoimia kategorioita ja esimerkkejä tulkinnoista annettu vain alaviitteessä. Perustelumuiustiossa ei ole kuvattu riittävän konkreettisesti mitä nämä markkinat ovat, jolloin asia jää tulkinnanvaraiseksi ja antaa viranomaiselle määrittelemätöntä harkintavaltaa. Oikeusvarmuuden saamiseksi tulee ehdottomasti selventää, mitä ko. kategoriolla tarkoitetaan.

YHTEENVETO:

Valvojan viranomaisen tehtävien priorisointi ja resurssien kohdentaminen on aina (myös) poliittinen valinta.

Toimiva kilpailu ja terve markkinatalous käsiteltävänä olevan hallituksen esitysluonnoksenkin perustelujen mukaan käsittää seuraavia osakokonaisuuksia:

- kannustaa yrityksiä jatkuvasti kehittämään toimintaansa tuottaakseen laadukkaammin ja kilpailukykyiseen hintaan
- mahdollistaa kustannustehokkaiden ja innovatiivisten yritysten menestymisen
- markkinoilla ei ole perusteettomia markkinoille tulon tai sieltä poistumisen esteitä
- yritykset voivat laajentaa toimintaansa

Esityksessä mainittuun luetteloon on syytä lisätä myös julkisten palveluiden tehokas tuottaminen ja julkisten varojen vastuullinen käyttäminen. Yrityskauppavalvonta on eräs välineistä yllä kuvattujen tavoitteiden edistämiseksi.

Ehdotetulla lakimuutoksella ei tulisi hidastaa yritystemme ja alueidemme kasvumahdollisuuksia ja kilpailukykyä.

Oksanen Annaliisa
Elinkeinoelämän keskusliitto EK