



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Arviomuistio
30.9.2025

VN/22263/2025

SISÄLLYS

1.	ARVIOMUISTION TAUSTA JA PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
2.	VOIMASSA OLEVA SÄÄNTELY	2
2.1.	Kilpailulain sääntely	2
2.2.	Kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain säännökset	4
3.	SELVITYKSEN SUOSITUKSET JA NIIDEN ARVIOINTI	4
3.1.	Kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisen tehostaminen	4
3.2.	Seuraamusjärjestelmän kehittäminen	7
3.3.	Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostaminen	17
3.4.	Tietoisuuden lisääminen markkinavaikutuksista	23
3.5.	Yhteenveto suositusten alustavasta arvioinnista	26

Arviomuistio kilpailuneutraliteettisääntelyn uudistamisesta

1. Arviomuistion tausta ja pääasiallinen sisältö

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on arvioimassa keinoja parantaa kilpailulain (948/2011) 4 a luvun sääntelyssä tarkoitettua kilpailuneutraliteettia eli kilpailun tasapuolisuutta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman osassa 6.2 Reilumman kilpailun Suomi oleva kirjaus:

”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.”¹

Hallitusohjelman kirjauksen johdosta työministeri Arto Satonen asetti 11.6.2024 selvityshenkilön laatimaan selvityksen voimassa olevan kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuudesta ja täytäntöönpanosta ennen mahdollisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin ryhtymistä. Selvityshenkilöksi nimettiin julkisen talousoikeuden professori Kirsi-Maria Halonen, jota avusti väitöskirjatutkija Sara Kurttila.

Selvitys kattoi kilpailulain 4 a lukuun sisältyvät Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) toimivaltaa, sääntelyn soveltamisalaa sekä puuttumiskeinoja koskevat säännökset ja KKV:n kilpailuneutraliteettisääntöjen soveltamiskäytännön. Lisäksi arvioinnin kohteena olivat kuntalain (410/2015) yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat säännökset poikkeuksineen. Asettamispäätöksen mukaan selvityksellä haettiin 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 kilpailuneutraliteettivalvonnan kannalta?
- Antaako kilpailulain ja kuntalain muodostama lainsäädäntökehikko soveltamisalapoikkeuksineen KKV:lle riittävän toimivallan puuttua kilpailuneutraliteettia vääristäviin menettelyihin ja rakenteisiin?
- Onko nykyinen neuvottelumenettelyyn perustuva kilpailuneutraliteettivalvonta 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 kielto- ja uhkasakkomahdollisuuden 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 valtiontukisääntöihin: olisiko nykyinen sääntely mahdollista ulottaa joiltain osin myös tilanteisiin, jotka komissio on katsonut EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta hyväksyttäväksi?

¹ Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma, Vahva ja välittävä Suomi, 20.6.2023, s. 103. Hallitusohjelma on saatavilla osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>

Selvityksestä laadittu raportti julkaistiin 31.3.2025². Raportissa selvityshenkilö esittää yhteensä 11 suositusta kilpailuneutraliteetin tehostamiseksi. Suositukset jakautuvat neljään pääteemaan: kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisen tehostaminen, seuraamusjärjestelmän kehittäminen, valvonnan tehostaminen ja tietoisuuden lisääminen markkinavaikutuksista.

Arviomuistiossa arvioidaan professori Halosen selvitysraportissa esitettyjä suosituksia kilpailuneutraliteetin tehostamiseksi. Muistion jaksossa 3 suosituksia käsitellään selvitysraportissa käytetyn pääteemoittaisen jaottelun mukaisessa järjestyksessä. Suositukset jakautuvat edellä mainittuihin pääteemoihin seuraavasti:

- Kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisen tehostaminen
 - Säädetään julkisyhteisöille asetettavasta itsearvioinnin dokumentointivelvoitteesta
 - Kehitetään kilpailuneutraliteettisääntöjä koskevia käytännön ohjeita etenkin itsearvioinnin dokumentoinnin tueksi
- Seuraamusjärjestelmän kehittäminen
 - Uudistetaan neuvottelumenettelyä parantamalla sen tehokkuutta lisäämällä tiedonsaantia (itsearvioinnin dokumentaatiovelvoite) ja viestimällä selkeästi valvontatarkkaisu- ja vaikutuksista julkisyhteisöjen menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin
 - Asetetaan toimenpidepyyntöön perustuvalle valvonta-asian käsittelylle enimmäismääräaika
 - Jatkoselvitetään seuraamusmaksun säätämistä voimassa oleviin sääntöihin sisältyvien yhtiöittämisen, kirjanpidon eriyttämisen, markkinaehtoisin hinnoittelun ja mahdollisesti tulevan itsearvioinnin dokumentaatiota koskevien velvoitteiden rikkomisesta valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot huomioiden
- Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostaminen
 - Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittely ja markkinaehtoisin hinnoittelun vaatimuksen asettaminen kilpailulaissa kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sijaan
 - Lisätään uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta
 - Riittävä resursointi ja valvonnan painopisteiden määrittäminen
 - Eriytlakeja säädettäessä ja muutettaessa otetaan huomioon lakisääteisten tehtävien tarkkarajaisuusvaatimukset tehokkaan kilpailuneutraliteettivalvonnan mahdollistamiseksi
- Tietoisuuden lisääminen markkinavaikutuksista
 - Kirjanpidon eriyttämistä koskevan raportointivelvoitteen säilyttäminen ja laadullisten tietojen keräämisen mahdollistaminen ja sen laajentaminen myös valtion harjoittamaan kilpailulliseen taloudelliseen toimintaan
 - Selvitetään mahdollisuuksia kerätä tietoa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta, kirjanpidon eriyttämisen toteutumisesta ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta

2. Voimassa oleva sääntely

2.1. Kilpailulain sääntely

Kilpailuneutraliteetista eli julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten tasapuolisuuden turvaamisesta säädetään kilpailulain osalta lain 4 a luvussa, joka kattaa 30 a–30 d §:t. Pykälissä säädetään KKV:n toimivallasta valvoa kilpailuneutraliteettia, poikkeuksista KKV:n toimivaltaan, KKV:n käytössä olevista puuttumiskeinoista sekä kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudesta. Kilpailulain 4 a luvun säännökset tulivat voimaan pääosin vuoden 2013 lopulla, mutta kirjanpidon eriyttämissäännöt tulivat voimaan vasta vuoden 2020 alusta.

² Halonen, Kirsi-Maria ja Kurttila, Sara. Kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuuden ja täytännönpäntöarviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:14 (jäljempänä selvitysraportti tai raportti). Raportti on saatavilla osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166215>

Kilpailulain 30 a §:ssä säädetään KKV:n toimivallasta kilpailuneutraliteettiasioissa. Pykälän mukaan KKV:n tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
- 3) on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Pykälän 2 momentin mukaan KKV:n toimivaltaa koskeva 1 momentin sääntely koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesija energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä.

KKV:n toimivaltaan on säädetty kaksi poikkeusta 30 b §:ssä, jonka mukaan 30 a §:ssä säädettyä ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Neutraliteettisääntelyä koskevan hallituksen esityksen mukaan menettelystä tai toiminnan rakenteesta johtuvaan 30 a §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuun kilpailun vääristymiseen tai estymiseen ei voitaisi puuttua, jos kielteiset vaikutukset kilpailuun seuraavat väistämättä lainsäädännöstä ilman, että taloudellisesta toiminnasta vastaavalla taholla olisi harkintavaltaa tai liikkumavaraa kilpailuneutraliteettia vaarantavan taloudellisen lopputuloksen osalta. Tällaisille tilanteille on luonteenomaista, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut taloudellisen kilpailun sivuuttaminen liiketoiminnan ohjausmekanismina. Toinen poikkeus koskee merkittävään kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyviä tehtäviä. Kilpailulain 30 a §:ää ei sovelleta kyseisiin tehtäviin, jos soveltaminen johtaa siihen, ettei etuja voitaisi turvata kansalaisille tarkoitetulla tavalla. Kyseistä poikkeusta on kuitenkin tulkittava suppeasti siten, ettei yleisen tason vetoaminen taloudellisiin intresseihin ole riittävää. Poikkeuksen soveltaminen edellyttää, että yleisen edun toteuttaminen olisi tosiasiallisesti mahdotonta ilman kilpailuneutraliteettia vaarantavia vaikutuksia eikä yleistä etua ole mahdollista toteuttaa kilpailuneutraliteettia vähemmän vaarantavalla tavalla.³

Kilpailulain 30 c §:ssä säädetään KKV:n käytössä olevista keinoista varmistaa kilpailuneutraliteetti niissä tilanteissa, joissa 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen. Pykälän mukaan KKV:n tulee kieltää julkisyhteisöä käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön. Jos toimintaa ei voida määrätä kokonaan lopetettavaksi, KKV voi asettaa sen harjoittamiselle kuitenkin velvoitteita kilpailua vääristävien tai rajoittavien rakenteiden ja menettelyjen korjaamiseksi, kuten esimerkiksi kieltää suoritteiden alihinnoittelun. Lisäksi virasto voi tehdä tarvittaessa aloitteen lainsäädännön muuttamiseksi Kilpailu ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 2 §:n nojalla.⁴

Kilpailulain 30 d §:ssä säädetään 30 a §:ssä tarkoitetun julkisyhteisön taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan julkisyhteisöjen taikka niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden pitää eriyttää kirjanpito silloin, kun ne harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Eriytetyn kirjanpidon on sisällettävä

³ Kilpailulain 30 b §:n poikkeuksista tarkemmin ks. HE 40/2013 vp, s. 35–36.

⁴ HE 40/2013 vp, s. 36.

- 1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä
- 2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista.

Pykälän 2 momentin mukaan toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain (1336/1997) tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti. Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

KKV valvoo myös kirjanpidon eriyttämisveloitteen noudattamista. Jos kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö 30 d §:n 1 tai 2 momentissa säädettyjen veloitteiden noudattamisen, virasto voi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän tai valtion toimittamaan erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määrämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan kilpailulain 46 §:ää.

Eriyttämisveloitetta ei kuitenkaan sovelleta, jos kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa. Eriyttämisveloitetta ei myöskään sovelleta 30 b §:ssä säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan.

2.2. Kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain säännökset

Kilpailuneutraliteettiin liittyvää olennaista sääntelyä on myös kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa. Kunnan toiminnasta markkinoilla säädetään kuntalain 15 luvussa ja hyvinvointialueen toiminnasta markkinoilla säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 15 luvussa. Kilpailuneutraliteettiin liittyviksi voidaan katsoa mainittujen lukujen säännökset mm. yhtiöittämisvelvollisuudesta ja sitä koskevista poikkeuksista sekä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksista yhtiöittämisvelvollisuuteen säädettyjen poikkeusten soveltuessa. Edellä mainituista asioista säädetään kuntalain osalta 126–128 §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain osalta 131–133 §:ssä. Mainittujen pykälien lisäksi kummankin lain 15 luvussa on useita säännöksiä, joilla ei TEM:n virkamieskunnan arvion mukaan vaikuttaisi olevan suoraa liityntää kilpailuneutraliteettiin. Luvut sisältävät mm. kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan, taloudenpidon ja päätöksenteon sääntelyä.

Kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain kilpailuneutraliteettiin liittyviksi tunnistettuja säännöksiä kuvataan tarkemmin jäljempänä selvitysraportissa esitettyjen suositusten arviointien yhteydessä.

3. Selvityksen suositukset ja niiden arviointi

3.1. Kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisen tehostaminen

Suositus: Säädetään julkisyhteisöille asetettavasta itsearviointin dokumentointiveloitteesta

Suositus: Kehitetään kilpailuneutraliteettisääntöjä koskevia käytännön ohjeita edelleen etenkin itsearviointin dokumentoinnin tueksi

Raportissa sääntelyn noudattamisen tehostamiseksi esitettyjen suositusten taustalla vaikuttavat mm. selvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa esiin tuodut näkemykset siitä, että

- 1) neutraliteettisääntelyä ei tunneta,

- 2) sääntelyä ei osata noudattaa sääntelyyn tai toimintakenttään liittyvän monimutkaisuuden takia, ja
- 3) sääntelyä ei haluta noudattaa, koska noudattamatta jättäminen on houkuttelevampaa tai siitä ei aiheudu seuraamuksia.

Suosituksilla pyritään vastaamaan kilpailuneutraliteettivalvonnassa havaittuun haasteeseen, joka johtuu julkisyhteisöjen harjoittaman toiminnan luonnetta, eri palvelutyyppejä, kustannusrakenteita ja hinnoittelua koskevan dokumentaation puutteesta. Lisäksi sekä KKV:n tekemistä selvityksistä että selvitystyön aikana tehdyissä sidosryhmäkuulemisissa kävi ilmi, että kilpailuneutraliteettisääntelyä koskevassa tietotaidossa on edelleen runsaasti parannettavaa.⁵

Itsearviointia koskeva dokumentointivelvoite ei olisi kokonaisuudessaan uusi asia. Jotta julkisyhteisö voi noudattaa voimassa olevaa sääntelyä liittyen mm. markkinaperusteiseen hinnoitteluun ja kirjanpidon eriyttämiseen, on julkisyhteisön pystyttävä tunnistamaan harjoittaako se kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Tietynlainen itsearviointi on näin ollen tehtävä, jotta edes nykylainsäädäntöä voi noudattaa. Uusi velvoite sisältäisi lähinnä veloitteen dokumentoida jo nykylainsäädännön noudattamiseksi tarvittava toiminnan itsearviointi. Suosituksessa tarkoitettu dokumentaatio tulisi toimittaa KKV:lle tämän pyynnöstä. Dokumentointi myös parantaisi kuntalain yhtiöittämisveloitteen sekä kilpailulain kirjanpidon eriyttämistä ja markkinaehtoista hinnoittelua koskevien säännösten tehokkuutta. Itsearviointidokumentaatiota voitaisiin myös hyödyntää osana tulevaisuudessa Valtiokonttorin tai muiden tahojen taloudellista toimintaa koskeviin tietovarantoihin mahdollisesti kerättävää laadullista tietoaainestoa, joka puolestaan hyödyttäisi markkinavaikutusten arviointia.⁶

Itsearviointivelvoitteeseen liittyen toisessa suosituksessa mainitaan kilpailuneutraliteettisääntelyyn liittyvän KKV:n ohjeistuksen kehittäminen etenkin ensimmäisessä suosituksessa mainitun itsearviointia koskevan dokumentointiveloitteen tueksi. Selvityksen yhteydessä toteutetuissa sidosryhmäkuulemisissa kävi ilmi, etteivät kaikki ole tietoisia KKV:n nykyisistä ohjeistuksista. KKV:n antaman ohjeistuksen ohella myös julkisyhteisöjen etujärjestöjen roolia jäsentensä opastamisessa korostetaan raportissa.⁷

KKV:n valvontatoiminnassa tehtyjen havaintojen mukaan suuressa osassa heidän tutkimistaan tapauksista suurimmat vaikeudet liittyvät sen määrittelemiseen, harjoittaako julkisyhteisö sääntelyn soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa vai ei. Määrittelyn haastavuus johtuu mm. taloudellisen toiminnan käsitteeseen liittyvistä tulkinnallisista epävarmuuksista ja julkisyhteisöjä koskevista erityissääntelyistä, jotka aiheuttavat erittäin vaikeita tulkintakysymyksiä ja vaativat perinpohjaisia selvityksiä. KKV:n selvityksissä on myös havaittu, että kilpailuneutraliteettisääntelyn tuntemuksessa ja julkisyhteisöjen osaamisessa harjoittamansa toiminnan luonteen osalta on puutteita⁸.

Arviointi

Julkisyhteisöille asetettavaa itsearviointivelvoitetta ja siihen liittyvää dokumentointivelvoitetta voidaan pitää kannatettavana. On oletettavaa, että veloitteen avulla pystyttäisiin lisäämään sekä julkisyhteisöjen tietoisuutta oman toimintansa luonteesta että vähentämään riskejä kilpailuneutraliteettiongelmien muodostumisesta.

KKV on esittänyt itsearviointivelvoitteesta säätämistä jo aiemmin. Sekä KKV:n että TEM:n arvioiden mukaan itsearviointivelvoitteesta ja siihen liittyvästä dokumentaatiovelvoitteesta säätäminen olisi olennaisin keino neutraliteettisääntelyn kehittämiseksi ja sen noudattamisen vahvistamiseksi. KKV:n havaintojen mukaan nykysääntely ei näyttäisi riittävässä määrin kannustavan julkisyhteisöjä ja niiden määräysvallassa olevia yksiköjä arvioimaan oman toimintansa kilpailuneutraliteettisäännöstenmukaisuutta, minkä vuoksi itsearviointivelvoitteesta säätäminen on tarpeen. Mikäli KKV:n

⁵ Raportti, s. 112–113.

⁶ Raportti, s. 113.

⁷ Raportti, s. 113–114.

⁸ Raportti, s.101.

tutkinnan ja valvonnan perustana olisi mahdollista hyödyntää jo tehtyä ja dokumentoitua itsearviointia, voisi KKV todennäköisesti nopeammin ja tehokkaammin havaita sen, liittykö julkisyhteisön tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön toimintaan kilpailuneutraliteettia vaarantavia tekijöitä tai riskejä ja millaisia ne ovat.

Voimassa olevassa kilpailulain sääntelyssä oleva velvollisuus pitää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta erillistä kirjanpitoa ei ole riittävä, sillä pelkkä eriytetty kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma ei anna kuvaa siitä, millaista toimintaa julkisyhteisö tai sen määräysvallassa oleva yksikkö harjoittaa ja millä tavoin julkisyhteisö tai sen määräysvallassa oleva yksikkö on varmistunut siitä, että sen toiminta on järjestetty markkinaehtoisesti tai siten, ettei se estä tai vääristä kilpailua markkinoilla. Itsearviointista laadittavassa dokumentissa olisi tiivis kuvaus kilpailullisesta toiminnasta: mitä palveluita ja kenelle myydään sekä kuvaus niistä toimintaperiaatteista, joilla toiminnan markkinaehtoisuus voidaan varmistaa ja mahdollisten julkisesta omistuksesta johtuvien etujen kilpailua vääristävä vaikutus estää. Kyse olisi siten toiminnan kilpailuneutraliteettisääntelyn mukaisuuden varmistamiseksi jo nykyään tarvittavien kilpailulliseen toimintaan liittyvien arvioiden kirjaamisesta ylös ja tallentamisesta dokumentin muotoon. Itsearviointista laadittavaa dokumenttia ei olisi tarkoitus julkistaa, vaan se toimitettaisiin KKV:lle sen pyynnöstä. Dokumentti sisältäisi luonteensa vuoksi todennäköisesti liikesalaisuuksia, jotka eivät tulisi julkiseksi edes julkisuuslain nojalla.

Itsearviointidokumentin sisältämät tiedot edistäisivät erityisesti KKV:n tutkintaa yksittäisissä valvontatapauksissa. Jos KKV:lla olisi herännyt epäily merkittävästä kilpailuneutraliteettiongelmasta, voisi KKV pyytää itsearviointidokumentin nähtäväkseen ja arvioida sen avulla tarkemmin toimintaa ja sen markkinaehtoisuutta sekä mahdollisia etuja koskevia kuvauksia ja arvioida, vahvistuuko kilpailuneutraliteettiongelmaa koskeva epäily niiden perusteella. Itsearvion perusteella tarkemmat selvitykset voitaisiin ohjata suoraan ongelmallisilta vaikuttaviin menettelyihin, minkä voidaan arvioida nopeuttavan tutkinnoissa edistymistä merkittävästi nykyisestä. Tällä hetkellä KKV joutuu yleensä selvittämään julkisyhteisön koko toimintaa arvioidakseen ensin, mikä osa julkisyhteisön toiminnasta ylipäättään on kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvaa kilpailullista toimintaa. Myös tilanteessa, jossa julkisyhteisö on eriyttänyt kilpailullisen toimintansa omaan arviointinsa perustuen, joutuu KKV joka tapauksessa selvittämään, millä perusteilla julkisyhteisö on määritellyt toiminnan kilpailulliseksi. Näiden vaiheiden jälkeen selvitetään hinnoittelu- ja toimintaperiaatteita sekä kartoitetaan mahdollisia etuja, kuten muun toiminnan kanssa yhteisiä resursseja tai muita etuja, kuten tietovarantojen käyttöä. Julkisyhteisöjen antamat selvitykset eivät perustu systemaattisesti laadittuun tietoon ja tiedot ovat usein puutteellisia ja toisinaan jopa ristiriitaisia. Itsearviointin tekeminen ennakoon ja sen dokumentointi sekä KKV:n riittävä ohjeistus itsearviointiin todennäköisesti parantaisivat julkisyhteisöjen antamien tietojen laatua ja lyhentäisivät selvityksiin kuluva käsittelyaika huomattavasti, mikä tehostaisi neutraliteettivalvontaa ja olisi myös tutkinnan kohteena olevien etu. Lisäksi itsearviointivelvoitteen voidaan arvioida ennaltaehkäisevän neutraliteettiongelmien syntyä lisäämällä julkisyhteisöjen tietoisuutta oman toimintansa luonteesta.

Itsearviointivelvoitteen säätämisen negatiivisena vaikutuksena voidaan pitää mahdollista julkisyhteisölle aiheutuvaa hallinnollisen taakan kasvua. Itsearviointivelvoitteella tavoiteltavien hyötyjen täysimääräinen saavuttaminen todennäköisesti edellyttäisi joidenkin toimintatapojen ja -prosessien muuttamista julkisyhteisöjen ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden toiminnassa, mikä mahdollisesti lisäisi jonkin verran neutraliteettisääntelyn velvoitteiden huomioimisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Hallinnollisen taakan kasvua rajoittaa kuitenkin se edellä mainittu ja selvitysraportissakin esiin nostettu tosiasia, että jo voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää tietynlaisen itsearviointin tekemistä: jotta julkisyhteisö voi noudattaa voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyjä yhtiöittämismuutoksia, markkinaperusteiseen hinnoittelun vaatimusta sekä kirjanpidon eriyttämisvaatimusta, on julkisyhteisön arvioitava oman toimintansa luonnetta ja taloudellisen toimintansa osalta lisäksi sitä, harjoitetaanko toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Uusi itsearviointivelvoite tarkoittaisi velvoitetta dokumentoida toiminnan luonnetta ja siihen liittyvää toiminnan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtumista koskeva julkisyhteisön itsensä tekemä arviointi. Kuntien ja kun-

tayhtymien sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien osalta hallinnollisen taakan kasvua rajoittaa myös se, että niiden on tullut raportoida kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmat Valtiokonttorin Kuntien ja hyvinvointialueiden taloustietopalveluun tilikaudesta 2023 alkaen. Tietojen raportointi Valtiokonttorille on kilpailulaista erillistä sääntelyä. Kunnilla raportointivelvollisuus perustuu kuntalain 120 §:ään ja hyvinvointialueilla on vastaava velvollisuus hyvinvointialueesta annetun lain 120 §:n perusteella. Valtiovarainministeriö antaa asetukset taloustietojen toimittamiseen sovellettavista tietosisällöistä, teknisistä kuvauksista ja raportointikonaisuuksista.

Hallinnollisen taakan määrään liittyen on myös syytä huomata, että itsearviointivelvoitteesta ja sen dokumentoinnista säättämisen myötä saavutettava kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetun taloudellisen toiminnan arvioinnin systemaattisuus ja dokumentointi ovat omiaan vähentämään selvityspyyntöihin vastaamisesta julkisyhteisöille ja niiden määräysvaltaan kuuluville yksiköille aiheutuva hallinnollista taakkaa silloin, kun KKV selvittää näiden harjoittamaa toimintaa. Itsearvioinnista laadittu dokumentti sisältäisi kattavasti KKV:n selvitysten kannalta olennaisia tietoja, minkä vuoksi niitä ei tarvitsisi kerätä vasta KKV:n selvitysten aloittamisen jälkeen mikä vähentäisi olennaisesti KKV:n tarvitsemien tietojen keräämiseen ja toimittamiseen kuluva aikaa.

Mikäli julkisille toimijoille säädettäisiin selkeä velvoite itsearviointiin ja sen dokumentointiin, tulisi velvoitteen piiriin kuuluvien tahojen määrittelyyn kiinnittää huomiota tarpeettoman hallinnollisen taakan välttämiseksi. Yhtäältä on mahdollista, että velvoitteen aiheuttama hallinnollinen taakka kasvaa tarpeettoman suureksi, jos velvoite koskisi kategorisesti kaikkia julkisyhteisöjä riippumatta siitä, harjoittavatko ne kilpailuneutraliteettisääntelyn piiriin kuuluvaa toimintaa. Toisaalta jos velvoite rajoitettaisiin koskemaan ainoastaan niitä julkisyhteisöjä, jotka harjoittavat kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, ei itsearviointivelvoite välttämättä toisi tavoiteltua valvonnan tehostamiseen tähtäävää vaikutusta niissä tilanteissa, joissa julkisyhteisö ei oman tulkintansa mukaan harjoita sääntelyn soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, mutta KKV arvioisi toisin. KKV on alustavasti katsonut, että itsearviointivelvoite olisi siltikin perusteltua säätää koskemaan ainoastaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavia julkisyhteisöjä.

Itsearviointivelvoitteesta seuraavaa todennäköistä hallinnollisen taakan kasvua ja kasvun suuruutta tulisi arvioida tarkemmin mahdollisen jatkovalmistelun aikana.

Jotta julkisyhteisöt pystyisivät suorittamaan itsearvioinnin, tulisivat ne oletettavasti tarvitsemaan **ohjeistusta** ja tukea KKV:lta. KKV:n sivuilta löytyy nykyisin kattavasti neutraliteettisääntöihin liittyvää ohjeistusta, mutta uuden velvoitteen takia ohjeistusta ja neuvontaa tulisi kehittää sen osalta. Itsearviointia tukevan ohjeistuksen lisäksi voidaan arvioida julkisyhteisöille annettavan neuvonnan tarpeen kasvavan. On oletettavaa, että KKV tulisi saamaan neuvontayhteydenottoja itsearviointia tekevilta julkisyhteisöiltä esimerkiksi sen varmistamiseksi, ovatko ne arvioineet jonkin harjoittamansa toiminnan luonteen oikein. Sen lisäksi, että itsearviointivelvoitteen sisältöä avattaisiin mahdollisen tulevan hallituksen esityksen perusteluissa, KKV on myös ilmaissut valmiutensa laatia tarvittaessa suuntaviivat itsearviointivelvoitteesta. Uuden ohjeistuksen valmistelemineen samoin kuin todennäköisesti lisääntyvä neuvontatarve saattaisivat edellyttää KKV:n neutraliteettivalvonnan resurssien riittävyyden tarkastelua.

3.2. Seuraamusjärjestelmän kehittäminen

Suositus: Uudistetaan neuvottelumenettelyä parantamalla sen tehokkuutta lisäämällä tiedonsaantia (itsearvioinnin dokumentaatiovelvoite) ja viestimällä selkeästi valvontaratkaisujen vaikutuksista julkisyhteisöjen menettelyihin ja toiminnan rakenteisiin

Selvityksen mukaan sidosryhmähaastatteluissa nousi esille, että jotkin tahot kokevat KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnan tapauskäsittelyn hitaaksi, ratkaisumäärän vähäiseksi ja toiminnan sen vuoksi jossain määrin tehottomaksi. KKV:n näkökulmasta selvityksessä todetaan puolestaan, että KKV joutuu usein aloittamaan toimenpidepyynnön perustuvan selvityksen vajavaisilla tiedoilla. KKV:n verkkosivuilla onkin korostettu yhteydenottoa kilpailuneutraliteettivalvonnan asiantuntijoihin

ennen toimenpidepyynnön tekemistä riittävät tiedot sisältävän toimenpidepyynnön laatimisen tueksi. Sidosryhmäkuulemisten perusteella on selvityksen mukaan myös mahdollista, että julkisilla toimijoilla ei ole välttämättä riittävästi osaamista ja dataa toimintansa arvioimiseksi.

Selvityksen mukaan KKV:n kilpailuneutraliteettiasioissa antamien ratkaisujen johtopäätöksenä on lähes kaikissa tapauksissa ollut asian poistaminen käsittelystä tai asian tutkimatta jättäminen. Selvityksessä todetaan, että asian taustaan perehtymättömälle ratkaisu saattaa vaikuttaa tehottomalta ja vaikutuksettomalta. Useimmissa tapauksissa ratkaisun taustalla on kuitenkin käyty keskusteluja kilpailuneutraliteetin turvaamisesta, ja julkisyhteisö on sitoutunut tekemään itsearvioinnin toiminnastaan sekä poistamaan esiin nousseet neutraliteettiongelmat. Tällaisten kilpailuneutraliteettiasian selvitysprosessiin liittyvien menettelyjen korostaminen niistä tiedotettaessa voisi lisätä tapauksikäsittelyn tunnettuutta ja vaikuttavuutta. Vaikka KKV ei voi ehdottaa valmiita ratkaisuja julkisyhteisöjen toiminnan järjestämiseen, on KKV:n tutkimuksen käynnistämällä ollut vaikutusta julkisyhteisön halukkuuteen tehdä itsearviointia ja ratkaista neutraliteettiongelmia. KKV:n valvonnan tehokkuus voisi lisääntyä itsearvioinnin kautta saatavan paremman tiedonsaannin ansiosta.

Arviointi

Itsearvioinnin dokumentaatiovelvoitteen voidaan arvioida lisäävän tiedonsaantia. Itsearviointivelvoitetta on arvioitu tarkemmin edellä jaksossa 3.1.

KKV:n neutraliteettivalvontaan liittyvästä viestinnästä voidaan todeta, että KKV:n nettisivuilla on kattavaa ja informatiivista ohjeistusta ja neuvontaa neutraliteettisäännöistä ja niiden soveltamisesta (<https://www.kkv.fi/kilpailuasias/kilpailuneutraliteetti>). KKV:n sivuilla on myös ohjeistusta neutraliteettiasioden yhteydenottotavoista (<https://www.kkv.fi/kilpailuasias/kilpailuneutraliteetti/nain-voit-ottaa-yhteytta-kilpailuneutraliteettivalvontaan>). Sivujen kautta voi lähettää esimerkiksi vihjelomakkeella vihjeen epäilyistä neutraliteettiongelmasta, sivuilla on ohjeita ja linkki neutraliteettia koskevan toimenpidepyynnön tekemiseen sekä linkki yhteydenottopyyntöön neutraliteettivalvonnan asiantuntijoille. Esimerkkilanteina, joissa yhteydenottopyynnön voi lähettää, on mainittu mm. keskustelu julkisyhteisön tai sen yksityisen kilpailijan kanssa esimerkiksi lainsäädännön asettamista reunaehdoista taikka yrityksen yhteydenottopyyntö KKV:n toimivallasta keskustelemiseksi ennen toimenpidepyynnön tekemistä.

Selvityksen mukaan KKV:n kilpailuneutraliteettiasioissa antamien ratkaisujen johtopäätöksenä on lähes kaikissa tapauksissa ollut asian poistaminen käsittelystä tai asian tutkimatta jättäminen ja tästä saattaa joillekin syntyä mielikuva tehottomuudesta. Selvityksessä todetusti useimmissa tapauksissa ratkaisun taustalla on kuitenkin keskusteluja kilpailuneutraliteetin turvaamisesta, ja julkisyhteisö on sitoutunut poistamaan neutraliteettiongelmat. Selvityksen suosituksena on, että tällaisten neutraliteettiasian selvitysprosessiin liittyvien menettelyjen korostaminen selvityksessä olleista asioista tiedotettaessa voisi lisätä tapauksikäsittelyn tunnettuutta ja vaikuttavuutta. Voidaan arvioida, että valvonnassa noudatettavien menettelyjen korostamisella tiedottamisessa samoin kuin neutraliteettiselvitysten lopputuloksista tiedottamisen näkyvyyden lisäämisellä saattaisi olla myönteisiä vaikutuksia. Mahdollisia tiedottamismuotoja voisivat olla esimerkiksi KKV:n jo nykyisin viestinnässään käyttämät uutiset, tiedotteet, uutiskirjeet ja blogikirjoitukset. KKV voisi mahdollisesti harkita myös sitä, että neutraliteettiasioita koskeva uutisointi näkyisi KKV:n verkkosivuilla neutraliteettiasioden yhteydessä sen lisäksi, että ne näkyvät osana koko KKV:n laajaa viestintää, joka kattaa myös esimerkiksi kaikki kuluttaja-asiat.

Suositus: Asetetaan toimenpidepyyntöön perustuvalla valvonta-asian käsittelylle enimmäismääräaika

Selvityksessä kiinnitetään huomiota tapausten vähäiseen määrään ja niiden pitkiin käsittelyaikoihin. Selvityksen mukaan vaikuttaa siltä, ettei julkisyhteisöillä ole lähtökohtaisesti ajallista painetta ryhtyä toimenpiteisiin käsittelyn kestäessä, ja tämä voi osaltaan myös vaikuttaa mielikuvaan valvontatoiminnon tehokkuudesta. Selvityksen mukaan jopa useiden vuosien pituiset käsittelyajat yhdistettynä neuvottelumekanismiin perustuvaan valvontaan myös todennäköisesti edesauttavat

sitä, etteivät yksityiset toimijat pidä toimenpidepyynnön tekemistä KKV:lle järkevänä. Selvityksessä ehdotetaan sen arvioimista, että virastolle asetettaisiin enimmäiskäsittelyaika kilpailuneutraliteettiasioihin silloin, kun tutkinta perustuu KKV:lle tehtyyn toimenpidepyyntöön. Määräaika voisi olla selvityksen mukaan esimerkiksi julkisten hankintojen valvontaan asetettu 12 kuukauden tutkinta-aikaa vastaava aika tai jokin muu tätä hieman pidempi, kiinteä aika, edellyttäen, että KKV:lla olisi nopeasti käytettävissä riittävä dokumentaatio julkisyhteisön toiminnan luonteesta.

Arviointi

KKV:n arvion mukaan selvityshenkilön esittämä 12 kuukauden enimmäiskäsittelyaika on liian lyhyt, eikä esitetyn määräajan puitteissa ole useimmissa tapauksissa mahdollista huolehtia hallintolain 31 §:ssä edellytetystä käsiteltävänä olevan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sen ratkaisemiseksi. KKV:n näkemyksen taustalla on useita perusteita, jotka pidentävät tapauksen käsittelyaikaa. KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnassa tavoiteltu enimmäiskäsittelyaika on tällä hetkellä kolme vuotta. Suurin osa KKV:ssa vireillä olleista kilpailuneutraliteettiasioista on käsitelty tavoitellun enimmäiskäsittelyajan puitteissa. KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnassa tapauksen käsittelyaikaan vaikuttaa merkittävästi se, millainen käsiteltävä asia on kyseessä, eli kuinka monimutkainen ja tulkintaa vaativa asia on. KKV:n käsittelyaikaa pidentää osaltaan myös se, että valvontaan tehtyt toimenpidepyynnot ovat monesti laaja-alaisia ja täsmentymättömiä, eivätkä kilpailuneutraliteettiepäilyt ole siten välttämättä yksilöityjä. Tämän vuoksi KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonnan tapaututkinnassa on usein selvitettävä julkisen toimijan koko toiminnan osalta sen luonne, markkinaehtoisuus ja mahdolliset kilpailuneutraliteettia vaarantavat edut. KKV:lle tehtyt toimenpidepyynnot koskevat monesti myös sellaista julkisyhteisön harjoittamaa toimintaa, joka ei kuulu KKV:n toimivaltaan joko kokonaan tai osittain ja jo pelkästään KKV:n toimivallan selvittäminen ennakkokysymyksenä vie usein runsaasti aikaa. KKV:n toimivaltaan liittyvä julkisyhteisöä koskeva erityislainsäädäntö on usein myös tulkinnanvaraista tai julkisyhteisön toimintaa koskevat säännökset eivät määrittele lakisääteisiä tehtäviä riittävän tarkkarajaisesti.

Enimmäiskäsittelyajan säätämällä voisi olla myönteistä vaikutusta tutkintojen tehostumisen ja valvonnan uskottavuuden kannalta, jos enimmäiskäsittelyaika olisi KKV:n resurssien kannalta realistinen. Lisäksi se voisi edesauttaa toimenpidepyyntöjen tekemistä ja siten neutraliteettiongelmien paljastumista. Alustavasti voidaan arvioida, että selvityksen suosituksessa yhtenä vaihtoehtona mainittu 12 kuukauden enimmäiskäsittelyaika toimenpidepyynnön perusteella aloitetuille neutraliteettitutkinnoille voidaan pitää nykysääntelyn ja -resurssien valossa jossain määrin epärealistisenä. Selvityksessä vertailuna käytettyä hankintojen valvonnan 12 kuukauden enimmäistutkinta-aikaa ei voida todennäköisesti pitää toimivana vertailukohtana harkittaessa enimmäiskäsittelyajan asettamista kilpailuneutraliteettivalvonnan tapaututkinnalle johtuen muun muassa hankintavalvonnan hyvin erilaisesta luonteesta. Toisaalta neutraliteettiongelmaa epäilevien ja niitä mielestään kohtaavien yritysten kannalta KKV:n tavoitteena olevaa kolmen vuoden enimmäiskäsittelyaikaa voidaan pitää melko pitkänä.

Enimmäiskäsittelyaikaa voitaisiin kuitenkin jatkoselvittää, jos sääntelyyn otettaisiin itsearviointivaikeus, uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen perusteella ja jos julkisen talouden myös KKV:n budjettiin kohdistuvat säästöt mahdollistaisivat neutraliteettivalvonnan resurssien pitämisen vähintään nykyisellä tasolla.

Jos enimmäiskäsittelyaikaa jatkoselvitettäisiin, siinä tulisi arvioida myös se, jäisikö neutraliteetti-Asia selvittämättä ja mahdollinen neutraliteettiongelma ratkaisematta, jos laajaa ja haastavaa kokonaisuutta koskevaa toimenpidepyyntöä ei pystyttäisi hallintolain 31 §:n edellyttämällä riittävällä tavalla selvittämään säädetyssä enimmäiskäsittelyajassa. Enimmäismääräaika koskevan suosituksen osalta on myös huomattava, että suosituksen mukainen enimmäismääräaika ei koskisi KKV:n ilman toimenpidepyyntöä tekemiä oma-aloitteisia selvityksiä. Tämän takia tulisi arvioida, voisiko KKV aloittaa samaa asiakokonaisuutta tai sen osaa koskevan oma-aloitteisen tutkinnan

tapauksessa, jossa toimenpidepyynnön johdosta aloitettu tutkinta olisi jouduttu päättämään enimmäiskäsittelyajan umpeutumisen johdosta ilman, että asiassa olisi annettu asiaratkaisua.

Käsittelyajasta säättämisen yhteydessä olisi todennäköisesti otettava kantaa siihenkin, miten käsittelyajan kulumiseen vaikuttaisi esimerkiksi se, jos valvonnan kohde ei olisikaan laatinut ja dokumentoinut itsearviota - mikäli itsearviointivelvoite lisättäisiin voimassa olevaan sääntelyyn - tai eriyttänyt kilpailullista toimintaa tai tutkinnan lähtötiedot olisivat muutoin laissa edellytettyä puutteellisemmat. Tarkempaa arviointia edellyttäisi myös tilanne, jossa valvonnan kohde ei olisi yhteistyöhaluinen neuvotteluvaiheessa ja korjauskeinojen toteutuminen jäisi uhkasakon varaan.

Yhtenä vaihtoehtona olisi myös selvittää enimmäiskäsittelyaikaa koskevan ei-sitovan palvelulupauksen asettamista enimmäiskäsittelyajasta säättämisen sijaan.

Suositus: *Jatkoselvitetään seuraamusmaksun säättämistä voimassa oleviin sääntöihin sisältyvien yhtiöittämisen, kirjanpidon eriyttämisen, markkinaehtoisen hinnoittelun ja mahdollisesti tulevan itsearvioinnin dokumentaatiota koskevien velvoitteiden rikkomisesta valtiösääntöoikeudelliset reunaehdot huomioiden*

Selvityksen mukaan elinkeinoelämän edustajat ovat esittäneet seuraamusmaksujärjestelmän lisäämistä osaksi sanktiojärjestelmää. Myös hallitusohjelmakirjauksessa edellytetään julkisyhteisöjen markkinatoimintojen valvontaa samalla intensiteetillä kuin yksityisen yritystoiminnan, minkä voidaan puoltavan näkemystä siitä, että myös seuraamusjärjestelmän tulisi sisältää vastaavaa pelotevaikutusta. Selvityksessä todetaan myös, että tämä voisi ennaltaehkäistä neutraliteettisääntelyn vastaisia rakenteita ja menettelyitä. Lisäksi todetaan, että seuraamusmaksun lisääminen voisi parantaa julkisyhteisöjen tekemien itsearviointien laatua ja lisätä toimenpidepyyntöjen määrää. Suosituksen taustalla on selvityshenkilön arvio siitä, että sääntelyä ei noudateta myöskään sen takia, että siitä ei piitata.

Selvityksen mukaan seuraamusmaksu voitaisiin sitoa jo olemassa olevien velvoitteiden, kuten yhtiöittämismääräyksen, kirjanpidon eriyttämisen ja markkinaperusteisen hinnoittelun ja mahdollisesti tulevan itsearvioinnin dokumentointivelvoitteen, laiminlyöntiin. Selvityksen mukaan KKV esittäisi seuraamusmaksun määräämistä markkinaoikeudelle. Vain saattamalla seuraamusmaksu monijäsenisen elimen päätettäväksi voitaisiin täyttää oikeusvarmuuden ja asianmukaisten menettelyiden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunnan (PeV) kannanotoissa rangaistusluontoisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaisen maksettavaksi on katsottu soveltuvan huonosti suomalaiseen järjestelmään ja PeV on korostanut viranomaisten osalta virkavastuun merkitystä. Kilpailuneutraliteettisääntelyn piirissä on viranomaisten lisäksi myös muita, esimerkiksi yhtiömuodossa toimivia, julkisyhteisöjen määräysvallassa olevia yhteisöjä, joihin virkavastuusäännöksiä ei sovelleta, mikä voisi puoltaa kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamisen tehostamista hallinnollisella sanktiolla. Neutraliteettisääntelyyn sisältyvien velvoitteiden rikkomisesta ei voitaisi missään tilanteessa määrätä seuraamusmaksuja yksityisille toimijoille, sillä neutraliteettisääntelyn soveltamisala koskee ainoastaan julkisyhteisöjä ja niiden määräysvallassa olevia yksiköitä.

Selvityksessä todetusti julkisten hankintojen valvonnassa KKV voi hankintalain nojalla esittää seuraamusmaksun määräämistä viranomaiselle tai muulle julkisyhteisölle. Kilpailulain nojalla julkisyhteisöjen määräysvallassa oleville toimijoille voidaan myös määrätä seuraamusmaksuja kilpailulain kilpailunrajoituksesta määrättävää seuraamusmaksua koskevan 12 §:n ja menettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävää seuraamusmaksua koskevan 37 a §:n nojalla.

Selvityksessä todetaan, että mahdollisen seuraamusmaksujärjestelmän lisääminen kilpailuneutraliteettisääntelyn tehosteeksi edellyttää uuden seuraamuksen valtiosääntöoikeudellisten rajojen tarkempaa selvittämistä. Tehtyyn selvitykseen tällaista arviointia ei sisälly. Selvityksessä on todettu PeV:n lausuntokäytäntöön viitaten, että seuraamusmaksun vaatimista julkisen sektorin maksettavaksi on pidetty huonosti suomalaiseen oikeusjärjestykseen soveltuvana ja maksu voi olla

ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta ja tältä osin perustuslakivaliokunta on korostanut viranomaisen virkavastuuta lain noudattamisen takaamisessa.

Arviointi

Neutraliteettisääntöihin liitettävän seuraamusmaksujärjestelmän voitaisiin arvioida selvityksessäkin todettuun tapaan toimivan neutraliteettisääntöjen noudattamista tehostavana ja neutraliteetti-ongelmia ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä seuraamusmaksuun liittyvän pelotevaikutuksen vuoksi. Voidaan niin ikään arvioida selvityksen tapaan, että seuraamusmaksu voisi parantaa säännösten noudattamista ja itsearviointien laatua, mutta myös lisätä elinkeinoelämän kiinnostusta tehdä toimenpidepyyntöjä. Ehdotus saattaisi edistää myös EU:n valtiontukisääntöjen noudattamista, sillä kilpailuneutraliteettia rikkovat toimenpiteet ovat joskus myös EU:n valtiontukisääntöjen vastaisia. Selvitykseen ei sisälly tarkempia perusteluja tai vaikutusarviointia seuraamusmaksusta säättämiselle ja ehdotuksessa todetaan, että asiaa tulisi jatkoselvittää. Seuraamusmaksusta säättäminen olisi merkittävä muutos voimassa olevaan neutraliteettisääntelyyn ja sitä tulisi arvioida tarkasti. Myös suosituksessa mainitut "valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot" edellyttäisivät reunaehto- ja tarkkaa selvittämistä yhteistyössä oikeusministeriön asiantuntijoiden kanssa.

Seuraamusmaksun liittäminen neutraliteettisääntöihin edellyttäisi todennäköisesti voimassa olevan neutraliteettisääntelyn merkittävää muuttamista, sillä nykymuodossaan neutraliteettisääntely perustuu neuvottelumenettelylle selkeiden ja tarkkarajaisien kieltojen sijaan. Saattaisi niin ikään olla mahdollista kytkeä se joidenkin selvimpien ja tarkkarajaisimpien velvoitteiden noudattamiseen, mutta muun muassa harjoitetun toiminnan luonteen arvioinnin haastavuus ja tulkinvaraisuus saattaa muodostua tämän osalta haasteeksi. Julkisella toimijalla ei välttämättä ole myöskään mahdollisuutta lopettaa toimintaansa seuraamusmaksuriskin välttämiseksi tilanteissa, joissa sen tehtäviä ja toimintaa koskeva sääntely olisi epäselvää.

Selvityksen mukaan seuraamusmaksu voitaisiin sitoa yhtiöittämisvelvollisuuden, kirjanpidon eriyttämisen, markkinaperusteisen hinnoittelun ja mahdollisesti tulevan itsearvioinnin dokumentointivelvoitteen laiminlyöntiin.

Seuraamusmaksun uhka voisi vähentää julkisten tahojen sektorikohtaisen sääntelyn säätämistä edeltäviä ja sääntelyn voimassa ollessa tapahtuvia neuvontayhteydenottoja, joiden tarkoituksena on varmistaa, että julkisen tahon kilpailutilanteessa tapahtuva taloudellinen toiminta on linjassa neutraliteettisääntöjen kanssa. Nämä julkisen tahon neutraliteettisääntöjen noudattamista varmistavat yhteydennotot on ministeriön käsityksen mukaan koettu julkisen tahon toimijoiden ja KKV:n puolelta hyödyllisiksi ja neutraliteettia edistäviksi. Seuraamusmaksu-uhalla voisi olla jossain määrin kielteistä vaikutusta joustavaksi ja mahdollisten neutraliteettiongelmiin poistamisen kannalta tehokkaaksi koettuun neuvottelumenettelyyn, johon neutraliteettisääntely perustuu. On myös oletettavaa, että seuraamusmaksuesityksen näyttökynnys olisi selvästi korkeampi kuin nykyinen korjauskeinoja tavoittelevien neuvottelujen aloittamisen näyttökynnys. Koska neutraliteettisääntelyyn ei sisälly selkeitä kieltoja, menettelyn tai rakenteen markkinavaikutusten merkittävyyden osoittaminen olisi oletettavasti seuraamusmaksuesityksen ja seuraamusmaksun määrittämisen edellytyksenä. Korkean näyttökynnyksen seurauksena olisi tapaustutinnan muodostuminen resurssi-intensiivisemmäksi riippumatta toimenpidepyyntöjen määrästä tai laadusta.

On mahdollista, että seuraamusmaksu-uhka lisäisi toimenpidepyyntöjen määrää. Tällä voisi olla myönteistä vaikutusta mahdollisten neutraliteettiongelmiin näkyväksi tulemisen, tutkimisen ja lopulta neutraliteettiongelmiin poistumisen kannalta. Tällä hetkellä toimenpidepyyntöjä tehdään verrattain vähän. Toisaalta on mahdollista, että runsaampi toimenpidepyyntöjen määrä voisi olla KKV:n rajallisten resurssien kannalta haastavaa. Toimenpidepyyntöjen määrän kasvun aiheuttama resurssihin liittyvä haaste korostuisi entisestään, jos

- toimenpidepyynnöt eivät olisi tietopohjan puolesta laadukkaita;
- ennaltaehkäisevää neuvontaa ei vastaavasti vähennettäisi tai neuvontaa jouduttaisiin lisäämään itsearviointia ja sen dokumentointia koskevan velvoitteen johdosta;
- lakiin ei tulisi uutta neutraliteettiin liittyvää priorisointiperustetta todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta; ja

- jos neutraliteettisääntöihin sisällytettäisiin toimenpidepyyntöjen käsittelyä koskeva enimmäiskäsittelyaika.

Haasteita voitaisiin kuitenkin lieventää mm. mahdollistamalla KKV:lle paremmat mahdollisuudet tapausten priorisointiin.

Voimassa olevan lain mukaan neutraliteettisääntöihin liittyvään kiello- tai velvoitepäätökseen on mahdollista kytkeä uhkasakko (kilpailulain 46 ja 30 c §). Seuraamusmaksun osalta voidaan myös nostaa esiin kysymys siitä, että jos neuvottelumenettely säilytettäisiin selvityksessäkin ehdotetulla tavalla, toisiko seuraamusmaksun määrääminen selkeää lisäarvoa lakiin jo sisältyvän kiellopää-töksiin liittyvän uhkasakkomahdollisuuden⁹ lisäksi, vaikka se lisäisikin uhkasakkoon nähden (to-dennäköisesti) pelotevaikutusta. Uhkasakon vaikutus perustuu siihen, että toimijat tietävät etukä-teen, että mahdolliseen kiello- tai velvoitepäätökseen voidaan liittää uhkasakko ja uhkasakon aset-taminen motivoi kiello- tai velvoitepäätöksen kohdetta noudattamaan päätöstä viivytyksettä. Seu-raamusmaksu motivoisi julkisyhteisöä siihen, että kilpailuneutraliteettia rajoittavaan toimintaan ei ryhdyttäisi. Jos laissa säädettäisiin jatkossa muun muassa itsearviointivelvoitteesta ja siihen liitty-västä dokumentointivelvoitteesta, uhkasakkomahdollisuus koskisi myös tämän velvoitteen nou-dattamatta jättämistä. Lisäksi on mahdollista, että voimassa olevaan neutraliteettisääntelyyn sisäl-tyvä kiellomahdollisuus ulotettaisiin myös itsearviointivelvoitteen ja siihen liittyvän dokumentointi-velvoitteen noudattamatta jättämiseen.

KKV ei näe tarvetta seuraamusmaksuista säätämislle. KKV ei ole myöskään kokenut, ettei neu-vottelumenettely olisi riittävän tehokas keino puuttua ilmenneisiin kilpailuneutraliteettiongelmiiin. KKV:ssa käsittelyssä olleissa kilpailuneutraliteettiasioissa julkisyhteisöt ovat sitoutuneet muutta-maan toimintatapojaan kilpailuneutraliteetin turvaavalla tavalla. Kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettua neuvottelumenettelyä ei siten ole ollut tarpeen soveltaa, koska kilpailuneutraliteettiongelmat on saatu poistettua jo asian selvitysvaiheessa. Myöskään uhkasakkoa ei ole vielä kertaakaan tarvin-nut asettaa KKV:n valvontatyössä. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla.

Kilpailuneutraliteettiin liittyvien velvoitteiden – yhtiöittämisvelvoite, markkinaperusteisen hinnoitte-lun vaatimus, kirjanpidon eriyttäminen sekä ehdotettu uusi itsearviointivelvollisuus – rikkomiseen liitettäväksi esitetyn seuraamusmaksun säätämisen haasteena on valvottavien oikeusturvan to-teutumisen näkökulmasta se, että kyseisten velvoitteiden soveltumisen esikysymyksenä on aina ratkaistava kysymys harjoitettavan toiminnan luonteesta ja kuulumisesta kilpailuneutraliteettisään-telyn piiriin. Toiminnan luonnetta, eli sitä, onko kyse taloudellisesta toiminnasta ja harjoitetaanko sitä yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla, määrittävät yhtäältä EU:n kilpai-luoikeus (taloudellisen toiminnan määritelmä) ja toisaalta julkisyhteisön toimintaa koskeva erityis-lainsäädäntö (onko toiminta lakisääteistä vai kilpailullista). Sellainen toiminta, joka ei ole luonteel-taan taloudellista tai jota ei toiminnan taloudellisesta luonteesta huolimatta harjoiteta yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla – esimerkiksi lakisääteisten tehtävien hoitaminen – ei tule kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalan ja siten siinä asetettujen velvoitteiden piiriin. Monesti julkisyhteisön tehtäviä ei ole erityislainsäädännössä määritelty riittävän tarkkarajaisesti, jotta olisi mahdollista yksiselitteisesti todeta, mikä osa toiminnasta lukeutuu lakisääteisten tehtä-vien hoitamiseen ja vastaavasti mikä osa toiminnasta on kilpailullista toimintaa, jota eri laeissa olevien kilpailuneutraliteettisäännösten velvoitteet koskevat. Näin ollen kilpailuneutraliteettisään-telyssä asetetun velvoitteen soveltuminen harjoitettavaan toimintaan – ja siten myös sanktioidun

⁹ Voimassa olevan kilpailulain 46 §:n mukaan "Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa kilpailulain nojalla asettamansa ehdon tai antamansa määräyksen, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhka-sakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus". Siten voimassa olevan lain mukaan uhka-sakko on mahdollista asettaa myös kilpailulain 30 c §:n perusteella annetun kiello- tai velvoitepäätöksen tehosteeksi.

toiminnan tunnusmerkistön täytyminen – ei useinkaan ole selvää. Toisaalta esimerkkinä selväpiirteisestä tilanteesta - jossa julkisyhteisö toimii kilpailuilla markkinoilla - voidaan mainita kuntalain 126 §:n 3 momentissa tarkoitettu julkisyhteisöjen osallistuminen tarjouskilpailuihin.

Harjoitetun toiminnan luonteen ollessa usein tulkinnanvarainen ja sen edelleen määrittäessä kilpailuneutraliteettisääntelyyn sisältyvien velvoitteiden soveltumista, ei sääntely mahdollisesti anna valvottaville riittävää ennustettavuutta siitä, onko harjoitettavassa toiminnassa kyse toiminnasta, jota mahdollinen seuraamusmaksun uhka koskee. Näin ollen sanktioiduksi ehdotetun sääntelyn sisältämät velvoitteet eivät mahdollisesti takaa valvottaville riittävää oikeusturvaa ja ennustettavuutta, joita seuraamusmaksun säätäminen lainsäädännöltä edellyttää.

Valvottavien oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta sanktioita säädettyä on sääntelyn ennustettavuuden ohella kiinnitettävä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen. Edellä todetusti kilpailuneutraliteettisääntelyyn sisältyvien velvoitteiden soveltumisen arvioinnin esikysymyksenä on aina ratkaistava harjoitettavan toiminnan luonne. Koska julkisyhteisöjen vastuulle säädettyjä tehtäviä ei monesti ole kirjattu erityislainsäädäntöön tarkkarajaisesti, jää tällöin tulkinnanvaraa siihen, milloin julkisyhteisön harjoittama toiminta tulisi katsoa lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi ja milloin kyse taas on kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitetusta taloudellisesta toiminnasta. Näin ollen ensiarviolta tarkkarajaisilta vaikuttavat kilpailuneutraliteettilainsäädännön velvoitteet eivät välttämättä tosiasiallisesti tällaisia ole, eikä näin ollen tältäkin osin velvoitteen soveltumisen raja ja sanktioidun tunnusmerkistön täytyminen ole aina selvää. Lisäksi julkisella toimijalla ei välttämättä ole mahdollisuutta lopettaa toimintaansa (esim. jonkin palvelun tuottaminen), vaikka sääntely olisi epäselväksi koettua.

Yhtiöittämisvelvoite

Kilpailuneutraliteettisäännösten sisältämät velvoitteet eivät myöskään kaikki ole tosiasiallisesti erityisen tarkkarajaisia. Kuntalain 126 §:n 1 momentin yhtiöittämisvelvoitteen mukaan kunnan tulee yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta. Pykälän 2 momentissa on luettelo tilanteista, joissa kunta ei ainakaan harjoita toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Ei-kilpailullista toimintaa on esimerkiksi lakisääteisen tehtävän hoitaminen ja sellainen toiminta, jota ei hankintalain 15 §:n sidoksikkosäännöksen tai 16 §:n horisontaalista yhteistyötä koskevan säännöksen perusteella tarvitse kilpailuttaa. Kuntalain 126 §:n 2 momentin listaus ei ole tyhjentävä, ja tapauskohtaisen arvioinnin perusteella myös muunlainen toiminta voidaan katsoa ei-kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi toiminnaksi. Ei-kilpailullinen toiminta ei tule kilpailuneutraliteettisäännösten soveltamisalan piiriin. Yhtiöittämisvelvoitteesta on lisäksi kuntalain 127 §:ssä säädetty poikkeuksia. Kyse on tilanteista, joissa kunnan toiminnan voidaan katsoa olevan luonteeltaan kilpailullista toimintaa, mutta sitä ei tästä huolimatta tarvitse yhtiöittää. Yhtiöittämättä voidaan jättää esimerkiksi kuntalain 127 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan toimitilojen vuokraus silloin, kun kunta vuokraa tiloja pääasiassa käytettäväksi kuntakonsernin omassa toiminnassa tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut. Säännöksen sanamuoto viittaa siihen, että joiltain osin myös muihin kuin kuntakonsernin tai kilpailutetun palvelutuotannon käyttöön suuntautuva vuokraustoiminta voisi jäädä yhtiöittämisvelvoitteen ulkopuolelle, kunhan vuokraustoiminta pääasiassa kohdistuu em. tahoihin. Lain esitöissä (HE 268/2014 vp tai HE 32/2013 vp) ei kuitenkaan selvennetä sitä, mitä ilmaisulla ”pääasiassa” tarkoitetaan, eli esimerkiksi montako prosenttia toimitiloista voitaisiin vuokrata ulkopuolisten käyttöön ilman, että yhtiöittämisvelvollisuus aktualisoituu. Näin ollen yhtiöittämisvelvoitteen soveltuminen voi jättää tulkinnanvaraa sellaisessakin tilanteessa, jossa toiminnan luonteeseen ei liity epäselvyyttä.

Edellä todetun perusteella yhtiöittämisvelvoitteen osalta ei välttämättä ole selvää ensinnäkään se, onko harjoitetussa toiminnassa erityislainsäädännön tulkinnanvaraisuuden takia ylipäänsä kyse luonteeltaan kilpailullisesta toiminnasta, eikä niin ikään se, soveltuuko yhtiöittämisvelvoitteeseen jokin poikkeusperuste vai ei. Näin ollen velvoitetta ei todennäköisesti voitaisi pitää riittävän tarkkarajaisena sen sanktioimiseksi.

Yhtiöittämisvelvollisuuden osalta on myös huomattava, että KKV:n puuttuminen voimassa olevan lainsäädännön perusteella perustuu siihen, että yhtiöittämättömässä muodossa harjoitettu kilpailullinen toiminta aiheuttaa kielteisiä kilpailuvaikutuksia. Olisi kuitenkin teknisesti mahdollista muotoilla seuraamusmaksusäännös siten, että seuraamusmaksu kytkettäisiin pelkkään yhtiöittämisvelvollisuuden rikkomiseen eikä se edellyttäisi kielteisiä kilpailuvaikutuksia. Jotta KKV voisi esittää seuraamusmaksua määrättäväksi yhtiöittämättömässä muodossa harjoitettavalle kilpailulliselle toiminnalle, edellyttäisi se nyky sääntelyn perusteella sitä, että KKV:n tulisi osoittaa yhtiöittämättömässä muodossa harjoitetusta toiminnasta aiheutuvien kielteisten kilpailuvaikutusten olemassaolo.

Markkinaperusteinen hinnoittelu

Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen soveltumisen arviointia edeltää niin ikään arvio toiminnan luonteesta, joka ei erityislainsäädännön tulkinnanvaraisuuden vuoksi ole aina selvä. On myös huomattava, ettei hinnan markkinaperusteisuus tarkoita sitä, että olisi määritettävissä jokin tietty hinta, josta poikkeava hinta voitaisiin todeta alihinnoitteluksi ja sanktioida. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi tarjoamansa palvelut. Hinnan asettamisessa tulee siten lähtökohtaisesti huomioida kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja toimintaan kohdistuvat menot (muuttuvat ja kiinteät kulut mukaan lukien investointimenot ja rahoituskulut) sekä kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Lisäksi joissakin tilanteissa hinnan markkinaperusteisuudelta ei edellytetä tuoton saamista tai edes kustannusvastaavuutta, vaan hinnoittelua käyvän arvon mukaisesti, ja hintaa on tästä huolimatta pidettävä markkinaperusteisena.

Hinnoittelun markkinaperusteisuuden arvioinnissa ratkaistavia kysymyksiä ovat siten muun muassa

1. kilpailulliseen toimintaan kohdistuvien kustannusten määrittäminen, eli se, miten erilaiset tuotantontekijät tulisi huomioida tai niistä maksettavien korvausten oikea taso määrittää,
2. tuottovaatimuksen oikean tason määrittäminen, eli se, mikä olisi vertailuanalyysi ja toimialan erityispiirteet (erityisesti sen riskitaso) huomioiden kohtuulliseksi katsottava tuottovaatimuksen taso kullekin harjoitetulle toiminnalle, sekä
3. erilaisten markkinaolosuhteiden huomioiminen hinnan asettamista ja hinnoittelun markkinaperusteisuutta määrittävänä tekijänä.

Markkinaolosuhteiden huomioiminen tarkoittaa esimerkiksi sen arviointia, toimitaanko vaikkapa muuttotappioalueella, jossa muun muassa tilojen vuokrauksesta ei välttämättä ole saatavilla sellaista hintaa, joka kattaisi toiminnasta aiheutuvat kustannukset.

KKV:n näkemyksen mukaan hinnoittelun markkinaperusteisuuden arviointi ei ole yksiselitteistä eikä velvoite ole tarkkarajainen. Voidaan arvioida, että velvollisuus hinnoitella kilpailullinen toiminta markkinaperusteisesti ei olisi riittävän tarkkarajainen velvoite sen rikkomisen sanktioimiseksi.

Lisäksi myös alihinnoitteluun johtavia tekijöitä on monia. Alihinnoittelu voi johtua muun muassa liian alhaisesta (tai puuttuvasta) tuottovaatimuksesta, kustannusten allokoinnista epätarkasti tai tarkoitushakuisesti väärin eri toimintojen välillä ja/tai muun julkisyhteisön nauttiman perusteettoman kustannusedun olemassaolosta, kuten omistajatahon ei-markkinaperusteiseen hintaan sille myymät resurssit.

KKV:n arvion mukaan selvityshenkilön suositus alihinnoittelun sanktioinnista tarkoittaisi sitä, että julkisyhteisölle tulisi hinnoittelun osalta seuraamusmaksun uhka riippumatta julkisyhteisön markkinavoihasta ja alihinnoittelun aiheuttamista kilpailuvaikutuksista, jos se ei ole

1. tunnistanut harjoittamansa toiminnan luonnetta oikein ja on tästä syystä soveltanut esimerkiksi omakustannushinnoittelua markkinaperusteisen hinnoittelun sijaan,
2. osannut allokoita kilpailulliseen toimintaan kohdistuvia kustannuksia objektiivisesti tai riittävän tarkasti,
3. asettanut tuottovaatimusta kilpailulliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle oikealle tasolle esimerkiksi vertailuanalyysin perusteella ja/tai

4. tunnistanut muita mahdollisia hinnan asettamiseen, eli lähtökohtaisesti kustannuksiin, vaikuttavia perusteettomia etuja, joihin julkisella yksiköllä ei välttämättä itsellään ole edes vaikutusvaltaa – esimerkkinä julkisen omistajan sille alihintaan myymät resurssit, jotka välttämättä vaikuttavat julkisen yksikön kilpailullisen toiminnan kustannuksiin niitä perusteettomasti alentavasti.

Kilpailulaissa ja EU:n kilpailuoikeudessa¹⁰ alihinnoittelun, kuten saalistushinnoittelun, kieltö on rangaistavaa vain silloin, kun menettelyn katsotaan olevan määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Muissa tilanteissa elinkeinonharjoittajilla on vapaus hinnoitella myymänsä tavarat ja palvelut haluamallaan tavalla. Jos seuraamusmaksu kytkettäisiin neutraliteettisääntöissä alihinnoitteluun myös muissa kuin määräävän markkina-aseman väärinkäytön tilanteissa, alihinnoittelusta voisi seurata neutraliteettisääntöjen perusteella seuraamusmaksuja myös tapauksissa, joissa siitä ei voisi seurata seuraamusmaksua muutoin kilpailuoikeudessa. Tämä tarkoittaisi sitä, että julkisten toimijoiden hinnoittelua koskisi ankarammat säännökset kuin yksityisiä toimijoita. Kilpailuneutraliteettisääntelyn tarkoituksena on kuitenkin varmistaa *tasapuoliset* toimintaedellytykset yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä. Lisäksi on huomattava, että neutraliteettisääntelyn nojalla tapahtuva KKV:n puuttuminen kohdistuu nimenomaan alihinnoittelun *taustalla oleviin perusteettomiin etuihin*, mutta hinnoitteluvapautta ei voida rajoittaa silloin, jos hinta perustuu omiin ansioihin eikä julkisen aseman tuomiin perusteettomiin etuihin ja liiketoiminta on pidemmällä aikavälillä kannattavaa.

Toisin kuin määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevissa tilanteissa kilpailuneutraliteettiasioissa alihinnoittelun taustalla vaikuttavana tekijänä ei useinkaan ole tavoite kilpailijoiden sulkemisesta markkinoilta. Yleensä alihinnoittelun syynä on sen sijaan hinnan asettamiseen vaikuttavien tekijöiden (tahaton) puutteellinen huomioiminen, mikä voi johtua esimerkiksi toiminnan luonteen virheellisestä määrittelystä. Tämä osaltaan vaikuttaa markkinaperusteista hinnoittelua koskevan velvoitteen rikkomisen moitittavuuteen ja siten sen sanktioinnin hyväksyttävyyteen.

KKV:n arvion mukaan myös näytön esittäminen seuraamusmaksuesityksen perusteeksi olisi markkinaperusteisen hinnoittelun tapauksissa resurssi-intensiivistä ja se saattaisi vaatia ulkoisen asiantuntijapalvelun hankkimista (esimerkiksi toimialaosaaminen). KKV arvioi, että kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostamisen näkökulmasta neuvottelumenettely uhkasakkomahdollisuuksineen olisi kevyempi, joustavampi ja tarkoituksenmukaisempi keino alihinnoittelusta aiheutuneisiin neutraliteettiongelmiin puuttumiseksi kuin seuraamusmaksuesityksiin perustuva menettely.

Kirjanpidon eriyttäminen

Kirjanpidon eriyttämistä koskevan velvoitteen osalta sen sanktointia koskee sama velvoitteen tarkkarajaisuuteen liittyvä ongelma toiminnan luonteen määrittämisen haastavuuden vuoksi kuin yhtiöittämisvelvollisuuden ja markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksenkin osalta. Eriyttämisvelvoitteen laiminlyönti saattaa johtua esimerkiksi toiminnan taloudellisen luonteen tai kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtumisen virheellisestä määrittelystä esimerkiksi toimijaa koskevan erityislainsäädännön tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Tällaisessa tilanteessa voisi olla kyseenalaista, voisiko sanktioinnin perusteena oleva rikkominen täyttää selvyuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Itsearviointivelvoite

Kilpailulakiin säädettäväksi ehdotettu **itsearviointivelvoite** todennäköisesti täyttäisi sanktioitavalta säännökseltä edellytettävän tarkkarajaisuuden ja ennakoitavuuden vaatimukset silloin, jos

¹⁰ EU:n valtioneuvoston päätös toisaalta edellyttää markkinoilla toimivia julkisia yrityksiä varmistamaan hinnoittelun markkinaehtoisuuden. Valtioneuvoston päätöksen pääperiaate on, että sääntöjenvastaisesti myönnetty tuki tulee periä takaisin tuensaajalta. Vastuu takaisinperinnästä on tuen myöntäneellä taholla. Tuen takaisinperintä ei ole sanktio, vaan tarkoituksena on palauttaa markkinoille tilanne, joka vallitsi ennen tuen myöntämistä.

itsearviointivelvoite koskisi kaikkea julkisyhteisön harjoittamaa toimintaa sen luonteesta riippumatta. On kuitenkin epäselvää, voitaisiinko tällaista sääntelyä pitää sen aiheuttaman hallinnollisen taakan vuoksi oikeasuhtaisena sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Mikäli itsearviointivelvollisuus koskisi ainoastaan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaa taloudellista toimintaa, kuten KKV on ehdottanut, koskee velvoitteen laiminlyönnin sanktiointia samantyyppinen tarkkarajaisuuteen liittyvä ongelma toiminnan luonteen määrittämisen haasteellisuuden vuoksi kuin yhtiöittämisvelvollisuuden, markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen ja kirjanpidon eriyttämisenkin osalta.

Perustuslakivaliokunta ja viranomaiselle määrättävä seuraamusmaksu

Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa rangaistusluontoisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaisen maksettavaksi on katsottu soveltuvan huonosti suomalaiseen järjestelmään ja korostanut viranomaisten osalta virkavastuun merkitystä. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PevL 14/2018 vp, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen muun muassa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Uudemmissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on painottanut sitä, että viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia¹¹. Neutraliteettiin liitettävää seuraamusmaksua harkittaessa tulisi arvioida huolellisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja PevL 14/2018 vp osalta mm. sen merkitystä paitsi viranomaisille määrättäviin seuraamusmaksuihin, myös muihin taloudellista toimintaa harjoittaviin julkisyhteisöihin.

Jos neutraliteettiin liittyvistä seuraamusmaksuista päätettäisiin arvioinnin jälkeen säätää, asiasta säädettäisiin todennäköisesti voimassa olevan kilpailulain mukaisen seuraamusmaksujen määräämisprosessin mukaisesti siten, että KKV esittäisi seuraamusmaksua ja markkinaoikeus määräisi sen. Jos sen sijaan päätettäisiin jostain syystä säätää normaalista kilpailulain seuraamusmaksuprosessista poiketen siten, että KKV voisi itse määrätä seuraamusmaksuja, seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen tulisi säätää monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi ja perustaa tällainen elin.

Yhteenveto seuraamusmaksun arvioinnista

Edellä todetusti seuraamusmaksut voisivat tehostaa neutraliteettisääntöjen noudattamista ja ennaltaehkäistä neutraliteettiongelmia seuraamusmaksun pelotevaikutuksen vuoksi ja lisätä myös toimenpidepyyntöjen määrää. Näistä todennäköisistä myönteisistä vaikutuksista huolimatta työ- ja elinkeinoministeriö arvioi alustavasti, että seuraamusmaksun liittäminen itsearviointivelvoitetta, yhtiöittämisvelvollisuutta, markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusta ja kirjanpidon eriyttämistä koskevien velvoitteiden laiminlyönnin sanktioimiseksi olisi vähintäänkin haastavaa. Seuraamus-sääntelyn tulisi olla tarkkarajaista, ennustettavaa, selkeää ja oikeasuhteista. Hallinnollisia sanktioita koskevista säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä. Edellä mainittujen velvoitteiden laiminlyönnin toteaminen edellyttää kuitenkin esikysymyksenä haastavaa toiminnan luonteen määrittelyä. Voidaan myös arvioida, että julkisyhteisöt eivät sanktiouhan vuoksi enää välttämättä kääntyisi yhtä matalalla kynnyksellä KKV:n puoleen saadakseen neuvontaa ja varmistaakseen toimintansa hyväksyttävyyden kuin nykyisin. Toiminnan luonteen määrittämisen haastavuuden ja muiden edellä käsiteltujen haasteiden vuoksi voidaan arvioida alustavasti, että seuraamusmaksun säätämisen sijasta neutraliteettivalvonnan tehokkuutta olisi melko todennäköisesti parempi kehittää muiden tässä muistiossa esitettyjen muutosvaihtoehtojen kautta. Seuraamusmaksun sijasta voitaisiin varmistaa, että voimassa olevan sääntelyn mukainen uhkasakko- ja kieltoimahdollisuus soveltuisivat asianmukaisella tavalla myös mahdollisesti uudistettaviin neutraliteettisääntöihin, kuten esimerkiksi itsearviointivelvollisuuteen.

¹¹ PeVL 37/2021 vp, s. 13 ja PeVL 13/2023 vp, s. 3.

On mahdollista, että seuraamusmaksun uhka kilpailulain vastaisesta toiminnasta nostaisi vaatimustasoa tarvittavan näytön osalta verrattuna nykytilaan, jossa KKV:n puuttuminen perustuu neuvottelumenettelylle. KKV:ltä saatujen tietojen perusteella voidaan arvioida, että sanktiointi mahdollisesti vähentäisi mahdollisuuksia matalan kynnyksen puuttumiseen ja vaikuttaisi myös asioiden käsittelyaikoihin niitä pidentävästi, mikä puolestaan voisi kasvattaa resurssintarvetta. Mikäli seuraamusmaksu määrättäisiin vastaavassa prosessissa kuin kilpailunrajoitusasioissa, myös oikeudenkäynnit markkinaoikeudessa ja mahdollisesti korkeimmassa hallinto-oikeudessa saattaisivat kasvattaa KKV:n arvion mukaan sen resurssintarvetta sekä aiheuttaa kustannuksia seuraamusmaksujen kohteille. Jos seuraamusmaksuja voitaisiin määrätä myös neutraliteettiasioissa, tällä olisi todennäköisesti jossain määrin vaikutusta myös markkinaoikeuden työmäärään. Markkinaoikeuden työmäärään kohdistuva vaikutus riippuisi määrättävien seuraamusmaksujen lukumäärästä.

3.3. Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostaminen

Suositus: Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittely ja markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksen asettaminen kilpailulaissa kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sijaan

Kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskevaa 4 a lukua sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain esitöiden mukaan taloudellisen toiminnan käsite on sama kuin EU:n kilpailuoikeudessa, minkä vuoksi sitä on tarkasteltava lähtökohtaisesti EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu kuitenkin nimenomaisesti sellaiseen taloudelliseen toimintaan, jota harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Käytännössä KKV arvioi ensin, onko tietty toiminta taloudellista toimintaa ja sen jälkeen, harjoitetaanko sitä kilpailutilanteessa markkinoilla. Vasta jos nämä molemmat määritelmät täyttyvät, KKV voi puuttua toimintaan, mikäli toiminnasta aiheutuu kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia.

Nykyisen kilpailulain säännöksissä ei ole säädetty määritelmää kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvalle toiminnalle, vaikka kilpailulain 30 d §:ssä säädetty velvoite kirjanpidon eriyttämiseen on sidottu kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan harjoittamiseen. Kuntalain 126 §:ssä ja hyvinvointialuelain 131 §:ssä on käytetty kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavan toiminnan käsitettä säädettyä siitä, milloin kuntien ja hyvinvointialueiden on yhtiötettävä tietty toimintansa. Kuntalaissa tai hyvinvointialueissa ei kuitenkaan ole varsinaisesti määritelty sitä, mitä kilpailutilanteesta markkinoilla toimimisella tarkoitetaan. Kuntalain 126 §:n 2 momentissa ja hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentissa säädetään vain siitä, milloin kunnan tai hyvinvointialueen ei ainakaan katsota toimivan kilpailutilanteesta markkinoilla. Kuntalain esitöissä kilpailutilanteesta markkinoilla toimimisen käsitteen sisältöä verrataan verolainsäädännössä tarkoitettuun elinkeinotoiminnan käsitteeseen (HE 32/2013 vp, s. 31). Esitöiden mukaan tulkittaessa, onko kyse kilpailutilanteesta markkinoilla, tulisi käyttää verolainsäädännössä muotoutuneita elinkeinotoiminnan edellytyksiä, mutta kaikkien elinkeinotoiminnan edellytyksien ei tulisi olla täyttynyt, jotta toimintaa katsottaisiin hoidettavan kilpailutilanteesta markkinoilla.

Kuntalain 126 §:n 2 momentissa ja hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentissa on säädetty siitä, milloin kunnan tai hyvinvointialueen ei ainakaan katsota toimivan kilpailutilanteesta markkinoilla. Lisäksi kuntalain 127 §:ssä ja hyvinvointialuelain 132 §:ssä säädetään tilanteista, jolloin kunta tai hyvinvointialue voi yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä hoitaa omana toimintanaan kuntalain 126 §:ssä tai hyvinvointialuelain 131 §:ssä tarkoitettua tehtävää. Kuntalain ja hyvinvointialuelain kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavaan toimintaan liittyvä sääntely on kiinteästi yhteydessä toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen, mutta laeissa ei selkeästi säädetä kilpailutilanteesta markkinoilla toimimisen sisällöstä. Jos kunta tai hyvinvointialue ei kuntalain 127 §:n tai hyvinvointialuelain 132 §:n nojalla yhtiöitä kyseistä toimintaa, sen on kuntalain 128 §:n ja hyvinvointialuelain 133 §:n mukaan hinnoiteltava kyseinen toiminta markkinaehtoisesti.

Kilpailulaissa ei myöskään säädetä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksesta, mutta kilpailulain 30 a §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla KKV:lla on toimivalta puuttua kuntalain 128 §:ssä tai

hyvinvointialueesta annetun lain 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa ristiriidassa olevaan menettelyyn.

Selvityshenkilön raportin mukaan edellä mainittujen määritelmien puuttuminen kilpailulaista on johtanut tilanteeseen, jossa KKV on joutunut hakemaan tulkinta-apua kuntalain sääntelystä ja esitöistä myös tilanteissa, joissa tarkasteltavana on ollut valtion yksikkö. Selvityksessä pidetään oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden kannalta tärkeänä, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmästä säädettäisiin kaikkea taloudellista toimintaa koskevassa kilpailulaissa kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sijaan. Suosituksen mukaan myös markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus tulisi asettaa kilpailulaissa.¹²

Määritelmien lisäämisen arviointi

Selvitysraportissa suositetaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittelemistä sekä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksesta säätämistä kilpailulaissa. Määritelmien sisällyttämisen osaksi kilpailulain sääntelyä voitaisiin raportissa todetusti katsoa lisäävän oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta, kun julkisyhteisöjen ja myös KKV:n ei tarvitsisi tukeutua muista laeista löytyviin sääntelyihin ja niiden esitöihin löytääkseen tulkinta-apua. Lisäksi muutoksella saattaisi olla myönteinen vaikutus tietoisuuteen neutraliteettisääntelyn kokonaisuudesta ja sen sisällöstä.

Voimassa olevissa kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa ei ole **kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmää**. Selkeän määritelmän sijaan kuntalain 126 §:n 2 momentissa sekä hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentissa on luettelot tilanteista, joissa toiminnan *ei ainakaan* katsota tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla. Momenteissa käytetyn sanamuodon perusteella niissä olevat listat eivät ole tyhjentäviä. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittelemisessä lähtökohtana voitaneen pitää sitä, että toiminta tapahtuu kilpailutilanteessa silloin, kun julkisyhteisö tarjoaa tavaroita tai palveluja samoilla markkinoilla, joilla myös yksityiset toimijat tarjoavat tai voisivat tarjota vastaavia palveluja. Voimassa olevien kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sääntelyjen mukaan myös tarjouskilpailuihin osallistuminen on toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Edelleen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvana toimintana tulisi pitää julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua ulosmyyntiä.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittelemisen yhteydessä tulisi arvioida myös se, sisällytettäisiinkö kilpailulain sääntelyyn säännöksiä siitä, millaisen toiminnan *ei ainakaan* katsottaisi tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla. Mikäli kilpailulakiin otettavan sääntelyn lisäksi kuntalakiin ja hyvinvointialueesta annettuun lakiin jäisi vielä sääntelyä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan liittyen, tulisi kilpailulakiin lisättävän sääntelyn suhde kyseisiin sääntelyihin säätää ja määritellä selkeästi. Valtiovarainministeriön arvion mukaan kunta- ja hyvinvointialuelakeihin olisi todennäköisesti syytä jättää yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat säännökset myös siinä tapauksessa, että kilpailulakiin lisättäisiin määritelmä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta.

Raportin suosituksessa mainitaan määritelmien sisällyttäminen kilpailulakiin kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain *sijaan*, mikä vaikuttaisi viittaavan kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain vastaavien sääntelyiden kumoamiseen ainakin joiltain osin. On syytä korostaa, että kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sääntelyiden sisältö on hyväksytty komission valtiontukien valvontamenettelyssä, minkä vuoksi säännösten sisällöllinen muuttaminen voi hyvin herkästi johtaa tarpeeseen hakea komissiolta uusi hyväksyntä. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmän siirtämisellä kilpailulakiin on tarkoitus laajentaa sääntely koskemaan myös valtiota ja sen määräysvallassa olevia yksiköitä, mikä tarkoittaisi todennäköisesti sääntelyn

¹² Raportti, s. 117.

sisällöllistä muuttamista soveltamisalan osalta. Toisaalta on kuitenkin mahdollista katsoa kyseessä olevan nykysääntelyn selkeyttäminen, sillä määritelmän sisällyttämisellä kilpailulakiin ei olisi tarkoitus muuttaa KKV:n nykyistä soveltamiskäytäntöä.

Kilpailutilanteessa markkinoilla toimimisen määritelmän lisäksi raportissa suositetaan **markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen** lisäämistä kilpailulain sääntelyyn. Vaatimuksen lisäämisen voitaisiin katsoa parantavan sääntelyn selkeyttä, sillä nykyinen kilpailulain 30 a § sisältää ainoastaan viittaukset kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa säädettyihin markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksiin. Kuitenkin kilpailulain neutraliteettisääntelyn esitöiden mukaan KKV voi 30 a §:n nojalla puuttua kaikkeen kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta. Voimassa oleva 30 a § mahdollistaa siten myös markkinaperusteisesta poikkeavaan hinnoitteluun puuttumisen. Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen lisääminen kilpailulakiin ei tämän vuoksi muuttaisi kilpailulain 30 a §:ssä KKV:lle annettua puuttumistoimivaltaa nykyisestä, mutta vaatimuksen mainitseminen nimenomaisesti kilpailulain sääntelyssä toisi nykyistä selkeämmin ilmi sen, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvassa taloudellisessa toiminnassa on varmistuttava hinnoittelun markkinaperusteisuudesta.

Vastaavasti kuin kilpailutilanteessa markkinoilla toimimista koskevan määritelmän lisäämisen osalta, myös markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen lisäämisen yhteydessä tulisi varmistua kilpailulain, kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain markkinaperusteista hinnoittelua koskevien säännösten keskinäisestä selkeydestä, mikäli samaa asiaa koskevaa sääntelyä olisi kaikissa kyseisissä laeissa. Jos markkinaperusteisesta hinnoittelusta säädettäisiin kilpailulaissa eikä vastaavaa säännöstä enää sisältyisi kunta- ja hyvinvointialuelakeihin, kunta- ja hyvinvointialuelaeissa olisi informatiivisuussyistä perusteltua kuitenkin viitata kilpailulaissa säädettyyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimukseen.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmän sekä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen lisäämistä kilpailulakiin puoltavana seikkana voidaan pitää sitä, että kilpailulain määritelmät soveltuisivat myös valtion harjoittamaan sekä sen määräysvallassa oleviin toimijoihin eikä KKV:n tarvitsisi tukeutua muista laeista löytyviin sääntelyihin ja niiden esitöihin tulkinta-avun saamiseksi valtiota tai sen määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä koskevissa arvioinneissaan. Mikäli määritelmät lisättäisiin kilpailulakiin, olisi tarpeen varmistua sääntelyiden yhteensopivuudesta ja keskinäisestä selkeydestä. Selvityksen ehdotusta vastaavasti kilpailulain sääntelyn täydentämisen yhteydessä olisi perusteltua harkita samaa asiaa koskevien sääntelyiden säilyttämisen tarvetta kuntalaissa ja hyvinvointialueesta annetussa laissa. Tällöin tulisi ottaa huomioon erot valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnassa ja tehtävissä. Näistä eroista ja kuntien laajasta tehtäväkentästä seuraisi mahdollisesti tarve säätää esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaa koskevista poikkeuksista, jotka eivät koskisi valtiota.

Määritelmien lisäämisellä kilpailulakiin voidaan katsoa olevan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Positiivisena voidaan pitää sitä, että määritelmät koskisivat selvästi kaikkia julkisyhteisöjä ja niiden määräysvallassa olevia yksiköitä. Edelleen positiivisena voitaisiin pitää sitä, että kilpailuneutraliteettisääntelyn kannalta olennaiset määritelmät löytyisivät kilpailulaista. Negatiivisena voidaan pitää sitä, että kunnat ja hyvinvointialueet eivät enää löytäisi kaikkea niiden toimintaa ohjaavia ja määrittäviä säännöksiä kuntalaista ja hyvinvointialueesta annetusta laista. Tämä negatiivinen vaikutus olisi kuitenkin mahdollista välttää siten, että kilpailulakiin lisättävä sääntely olisi luonteeltaan selventävää eikä käsitteitä koskevia kuntalain ja hyvinvointialuelain säännöksiä kumottaisi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan käsitteestä samoin kuin markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksesta säätämistä kilpailulaissa voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana sääntelyn selkeyden näkökulmasta, sillä kilpailulaissa oleva sääntely koskisi myös valtiota ja sen määräysvallassa olevia yksiköitä. Mikäli samalla kuitenkin kumottaisiin tai muutettaisiin kyseisiin kokonaisuuksiin liittyvää sääntelyä kunta- ja hyvinvointialuelaeista, saattaisi kuntien ja hyvinvointialueiden olla nykyistä vaikeampi löytää oman toimintansa kannalta relevantit säännökset. Kuntalain esitöiden mukaan kuntalain lähtökohana on, ettei erityislaeissa tulisi säätää kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä erikseen, vaan keskeisten kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä koskevien säännösten tulisi sisältyä

kuntalakiin¹³. Vastaavasti hyvinvointialueesta annetun lain esitöissä todetaan, että lain on tarkoitus sisältää kattavasti kaikki olennaiset hyvinvointialueen hallintoa ja taloutta koskevat säännökset, minkä takia hyvinvointialueesta annetun lain kanssa päällekkäistä tai siitä poikkeavaa sääntelyä erityislainsäädännössä tulisi välttää¹⁴.

Suositus: Lisätään uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta

Selvityksen mukaan valvonta-asioiden käsittelyssä KKV:lta kuluu paljon aikaa toimivaltaisuutensa selvittämiseen ja muun muassa sen arviointiin, seuraako menettely tai toiminnan rakenne välittömästi lainsäädännöstä. Kilpailulain 32 §:ssä säädetään asioiden tärkeysjärjestyksestä ja tutkimatta jättämisestä eli KKV:n kilpailuvalvonta-asioiden priorisoinnista. Voimassa olevan lain neutraliteettiin liittyvän priorisointiperusteen mukaan KKV voi jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. Selvityksessä todetusti KKV on esittänyt, että kilpailulain 32 §:ssä säädettyä priorisointioikeutta laajennettaisiin uudella perusteella, jonka mukaan KKV voisi jättää asian tutkimatta, jos sen arvion mukaan siltä todennäköisesti puuttuu toimivalta. Uusi priorisointiperuste soveltuisi siten tilanteisiin, joissa ei ole todennäköistä, että kyse on kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta. Tällainen muutos voisi tehostaa neutraliteettivalvontaa. Tämän lisäksi tulisi selvityksen mukaan huomioda, että kilpailuneutraliteetti olisi otettava huomioon myös erityislakeja säädettyä tai muutettaessa, jotta ”laista välittömästi seuraavat rakenteet ja menettelyt” olisivat mahdollisimman hyvin tunnistettavissa ja riittävän tarkkarajaisia. Voimassa olevan kilpailulain 32 § mahdollistaa neutraliteettiasian priorisoinnin tilanteissa, joissa ”toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton tai ei ole todennäköistä, että menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.”

Arviointi

Selvityksessä ehdotetaan KKV:n tapaan uuden priorisointiperusteen lisäämistä kilpailulain 32 §:ään todennäköisen neutraliteettitoimivallan puuttumisen johdosta. Voimassa olevassa pykälässä säädetään niin ikään, että päätös tutkimatta jättämisestä on tehtävä viipymättä. Oikeusturvan osalta voidaan lisäksi todeta, että tutkimatta jättämistä koskevasta päätöksestä on mahdollista valittaa markkinaoikeudelle.

Neutraliteettiasioden käsittelyssä KKV:lta kuluu paljon aikaa sen esikysymyksen selvittämiseen, onko virastolla neutraliteettisääntöjen perusteella toimivaltaa puuttua asiaan. Arviointi aloitetaan selvittämällä, onko kyse taloudellisesta toiminnasta. Jos kyse on taloudellisesta toiminnasta, selvitetään seuraavaksi, harjoitetaanko sitä kilpailutilanteessa markkinoilla. Jos kyse on kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavasta taloudellisesta toiminnasta, seuraavaksi arvioidaan, soveltuuko kilpailulain 30 b §:n poikkeussäännös. Jos kilpailulain poikkeussäännös soveltuu, KKV:lla ei ole toimivaltaa puuttua toimintaan eikä myöskään kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta ole. Jos kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaan taloudelliseen toimintaan ei sovellu poikkeussäännös, virastolla on toimivalta soveltaa neutraliteettisääntöjä. Tällöin myös kilpailulain kirjanpidon eriyttämissäännös soveltuu, pois lukien ns. pienimuotoinen toiminta. KKV:n toimivallan selvittämistä on kuvattu alla olevassa kaaviossa.

¹³ HE 268/2014 vp, s. 9.

¹⁴ HE 241/2020 vp, s. 513.

nan resurssien kasvattaminen nykyisestä on varsin haastavaa. KKV:n budjettiin kohdistuu lähi-vuosina säästöjä kuten useimpiin muihinkin valtionhallinnon toimijoihin. Lisäksi puoliväliriihessä huhtikuussa 2025 valtionhallintoon kohdistettiin aiempien säästöjen lisäksi myös uusia säästöjä (lisäsäästö KKV:lle 1,75 % vuoden 2026 alusta). Selvityshenkilön suositukset ja tässä arviomuis-tiossa esillä olleet seikat huomioiden voidaan nähdä perusteita KKV:n neutraliteettitoiminnon lisä-resurssitarpeelle, mutta käytännössä ensisijainen keino neutraliteettivalvonnan resurssien lisää-miselle olisi KKV:n sisäisten resurssien uudelleenkohdentaminen. Joka tapauksessa resursointia ei ole mahdollista pienentää ilman, että sekä neutraliteettivalvonnan tehokkuus että tässä ar-viomuistiossa esitettyjen toimenpiteiden täytäntöönpano vaarantuu merkittävästi.

Strategisten painopisteiden asettamisen osalta KKV voisi arvioida, onko sellaisten asettaminen hyödyllistä huomioiden muun muassa käytettävissä olevat resurssit ja tarvittava tieto eri markki-noiden tilanteesta neutraliteetin kannalta. On mahdollista, että strategisten painopisteiden asetta-minen edellyttäisi resursseja edellyttäviä markkinaselvityksiä ja markkinoiden tilanteet myös muut-tuvat ajassa. Lisäksi oma-aloitteisten tutkintojen lisääminen saattaisi olla hyödyllistä resurssit huo-mioiden, jos jollakin markkinalla vaikuttaisi alustavasti olevan neutraliteettiongelmia, eikä asiasta ole tehty toimenpidepyyntöä.

Suositus: Erityislakeja säädettäessä ja muutettaessa otetaan huomioon lakisääteisten teh-tävien tarkkarajaisuusvaatimukset tehokkaan kilpailuneutraliteettivalvonnan mahdollista-miseksi

Selvityksen mukaan uuden priorisointiperusteen lisäämisen ohella kilpailuneutraliteetti olisi syytä ottaa huomioon myös erityislakeja säädettäessä tai muutettaessa, jotta kilpailulain 30 b §:ssä tar-koitettut KKV:n toimivaltaa rajoittavat ”laista välittömästi seuraavat rakenteet ja menettelyt” olisivat mahdollisimman hyvin tunnistettavissa ja riittävän tarkkarajaisia. Tehtävien tarkka määrittely eri-tyislainsäädännössä helpottaisi käytännön valvontatoiminnassa aikaa vieväksi ja haastavaksi osoittautuneessa KKV:n toimivallan määrittelyssä. Raportin mukaan julkisyhteisöjen lakisääteisiä tehtäviä koskevia lakeja tulisi tarkastella kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Tämän katsotaan ole-van edellytyksenä sille, että julkisyhteisö voi arvioida yhtiöittämisvelvoitteen olemassaoloa tai sii-hen mahdollisesti kohdistuvia poikkeuksia, markkinaehtoisien hinnoittelun vaatimusta ja kirjanpi-don eriyttämisvaatimusta.¹⁵

Suosituksen toteuttamiseksi esitetään kilpailuneutraliteetin huomioimista koskevien kirjausten li-säämistä lainvalmistelua koskeviin ohjeisiin. Tämän johdosta lakien valmistelun yhteydessä voi-taisiin olla jo etupainotteisesti yhteydessä kulloinkin kyseessä olevan lain valmistelusta vastaa-vaan ministeriöön ja muistuttaa kilpailuneutraliteetin näkökulman huomioimisesta ja julkisyhteisöille säädettävien tehtävien määrittelyn tarkkuudesta. Samalla tulee ottaa huomioon se, ettei erityisla-kia tulisi käyttää välineenä KKV:n toimivallan rajaamiseksi.¹⁶

Arviointi

Valtioneuvoston piirissä on olemassa lukuisia erilaisia ohjeita ja suosituksia lainvalmisteluun liit-tyen¹⁷. Valtioneuvoston lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan ”Vaikutusarvioinnissa on tunnistettava, estääkö, rajoittaako tai vääristääkö ehdotus kilpailua yritysten välillä”¹⁸. Ohjeessa muun muassa korostetaan markkinoiden määrittelyn, niiden kilpailutilanteen ja erityispiirteiden huomioon ottamisen keskeisyyttä. Ohjeessa ei kuitenkaan ole tarkkaa kuvausta kilpailuneutrali-

¹⁵ Raportti, s. 118–119.

¹⁶ Raportti, s. 119.

¹⁷ Oikeusministeriön sivulla <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet> on listattu joitain lainvalmiste-luohjeita.

¹⁸ Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, s. 41. Julkaisun osoite: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>

teettiin kohdistuvien vaikutusten huomioon ottamisesta ja arvioinnista, vaikka ohjeessa todetaan-kin vaikutusten voivan kohdistua kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen ja mainitaan kilpailuvaikutusten kohdistuvan yritysten ohella kuluttajiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen.

Nykytilanteessa on yleistä, että ministeriöt kääntyvät aktiivisesti KKV:n puoleen saadakseen tukea kilpailuneutraliteettiin liittyvien näkökulmien huomioimisessa ja siihen liittyvien vaikutusten arvioinnissa jo ennen uusien sääntelyiden esitysluonnosten lausuntokierrosta. Nimenomaisen kilpailuneutraliteetin huomioimista koskevan maininnan lisäämisellä lainvalmisteluohjeistukseen tuskin voitaisiin välittömästi tehostaa kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamista, sillä lisäämisellä ei olisi vaikutusta arviointien vaativuuteen. On kuitenkin mahdollista, että selvemmän maininnan lisääminen voisi johtaa kilpailuneutraliteettiin liittyvien näkökulmien entistä laajempaan tiedostamiseen lainvalmistelussa ja sitä kautta myös KKV:lle tulevien neuvontayhteydenottojen kasvuun. Kilpailuneutraliteettiin liittyvien näkökulmien laajemman tiedostamisen ja huomioon ottamisen jo lainvalmisteluvaiheessa voidaan kuitenkin katsoa olevan kannatettavaa, sillä se voisi helpottaa ongelmalliseksi ja resurssveja vaativaksi osoittautunutta arviointia siitä, milloin KKV:lla ylipäättään on toimivalta puuttua johonkin menettelyyn. Mikäli tämä pohdinta olisi suoritettu ja huomioitu jo erityislainsäädännön valmistelun yhteydessä, voitaisiin erityislainsäädäntö muotoilla tarkoituksenmukaisella tavalla ja siten vähentää tulkintaongelmia viranomaisvalvonnassa..

KKV pitää olennaisena tarkoituksenmukaisuusnäkökulman olennaisuutta sen arvioimisessa, tulisi siko jokin tehtävä säätää kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Selvityksessä esitetyn mukainen tarkkarajaisuuden korostaminen saattaisi KKV:n näkemyksen mukaan johtaa siihen, että erityislainsäädännössä alettaisiin nykyistä useammin rajoittaa kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltumista mahdollisten neutraliteettiongelmien välttämiseksi. Tällainen "varmuuden vuoksi" tapahtuva KKV:n toimivallan rajoittaminen erityissääntelyllä voisi johtaa kilpailuneutraliteettiongelmien syntymiseen markkinoilla eikä valvonnasta vastaavalla viranomaisella olisi mahdollisuutta puuttua niihin. Neutraliteettisääntelyn soveltamisalaa rajoittavan erityissääntelyn lisääntymiseen liittyvän riskin vähentämiseksi saattaisi kuitenkin olla mahdollista harkita esimerkiksi valtioneuvostotasaisen periaatepäätöksen tekemistä siitä, että jokainen hallinnonala sitoutuisi varmistamaan kilpailuneutraliteetin periaatteiden toteutumista.

3.4. Tietoisuuden lisääminen markkinavaikutuksista

Suositus: Kirjanpidon eriyttämistä koskevan raportointivelvoitteen säilyttäminen ja laadullisten tietojen keräämisen mahdollistaminen ja sen laajentaminen myös valtion harjoittamaan kilpailulliseen taloudelliseen toimintaan

Suositus: Selvitetään mahdollisuuksia kerätä tietoa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta, kirjanpidon eriyttämisen toteutumisesta ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta

Markkinavaikutuksia koskevan tietoisuuden lisäämiseen liittyvien suositusten taustalla on havainto siitä, että tällä hetkellä käytössä olevien tietolähteiden nojalla ei ole mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa julkisen sektorin kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Selvityksen mukaan erityisen tärkeää olisi saada laadullista tietoa palvelun luonteesta ja asiakkaista sekä myös kartoittaa julkisen sektorin harjoittaman kilpailullisen toiminnan kokonaisvolyymi Suomessa.¹⁹

Nykyisin Valtiokonttorin tietovarantoon kerätään tietoja vain kunnista ja hyvinvointialueilta. Tähän tietovarantoon tulisi selvityksen mukaan saada myös valtion yksiköiden tiedot. Niiden lisäksi tietoa tarvitaan myös julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien, yhtiöitettyjen toimintojen kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan osalta. Ilman valtion yksiköiden tai julkis-

¹⁹ Raportti, s. 121.

yhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden kilpailullisen taloudellisen toiminnan lukuja kokonaiskuva jää vaillinaiseksi, koska suurinta osaa kilpailusta taloudellisesta toiminnasta harjoitetaan yhtiöittämisvelvoitteen takia yhtiötetyssä muodossa.²⁰

Kuntien ja hyvinvointialueiden tietojen raportoinnista

Kuntalain 120 a §:ssä säädetään kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottamisesta ja toimittamisesta. Kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seuranta varten sekä kuntalain 5 luvussa tarkoitettujen kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on salassapitosäännösten estämättä toimitettava 112 §:ssä tarkoitetut tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Raportoivat kokonaisuudet annetaan valtiovarainministeriön asetuksilla vuosittain seuraavalle tilikaudelle. Kunta vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Pykälän 4 momentin mukaan kunnan toiminnan seuranta, valvontaa ja ohjausta varten tuotettavista toimialakohtaisista muista tiedoista säädetään erikseen. Valtioneuvoston asetuksilla (524/2020 ja 525/2020) on annettu tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista. Valtioneuvoston asetusta kunnan tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista (525/2020) sovelletaan kunnan tilinpäätöksen, kunnallisen liikelaitoksen tilinpäätöksen ja konsernitilinpäätöksen laadintaan sekä tilikauden aikaiseen taloustietojen raportointiin. Hyvinvointialueissa on kuntalakia vastaava sääntely.

Valtiokonttorin palvelusta²¹ on saatavilla tiedot kunnan tai kuntayhtymän tytäryhteisöistä, osakkuusyhteisöistä ja muista omistusyhteisyyksistä, kuntayhtymistä sekä muista sidosyksiköistä. Lisäksi ilmoitetaan tiedot kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksista ja vesihuollon taseyksiköistä. Tiedoista käy ilmi Y-tunnus, kunnan ja konsernin omistusosuus, osuus äänivallasta sekä sidosyksikköasema. Vastaava tietokokonaisuus on saatavilla hyvinvointialueista.

Lisäksi kuntien Valtiokonttorille raportoiduissa tiedoissa raportoidaan kunnan tai kuntayhtymän kilpailulain 30 d §:n perusteella laatimat tuloslaskelmat. Kilpailulain 30 d §:n perusteella laadituilla tuloslaskelmilla tarkoitetaan niitä eriytettyjä tuloslaskelmia, jotka kuntien tulee kilpailulain 30 d §:n nojalla laatia kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta ja esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona. Kuntien ja kuntayhtymien, joilla ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa tai jos toiminnan liikevaihto jää alle 40 000 euron vuodessa, ei tarvitse laatia nk. KKLMY-raporttia²² Valtiokonttorille. Kuntien ja kuntayhtymien ei tarvitse laatia KKLMY-raporttia omistamiensa yhtiöiden kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Vastaava sääntely koskee hyvinvointialueita.

Kunnan tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa (kuntalain 115 §) annetaan tietoja kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Kunta tytäryhteisöineen muodosta kuntakonsernin. Kuntalain 116 §:ssä säädetään tytäryhteisön ja kuntayhtymän tiedonantovelvollisuudesta. Kunnan tytäryhteisön ja kuntayhtymän on annettava kunnanhallitukselle kuntakonsernin taloudellisen aseman arvioimiseen ja sen toiminnan tuloksen laskemiseen tarvittavat tiedot.

Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain, tilinpäätöstietoja koskevan valtioneuvoston asetuksen sekä kuntalain kirjanpitoa, tilinpäätöstä, konsernitilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevien säännösten soveltamisesta (Kuntalain 112.1 §). Hyvinvointialue- ja kuntajaoston antamat ohjeet ja lausunnot ovat osa kuntien hyvää kirjanpitoa-

²⁰ Raportti, s. 121.

²¹ <https://www.tutkihallintoa.fi/kuntien-ja-kuntayhtymien-talous/>

²² KKLMY-raportilla tarkoitetaan kunnan ja kuntayhtymän kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta laadittavaa raporttia.

paa. Hyvinvointialue- ja kuntajaosto on antanut yleisohjeen kunnan tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laadinnasta. Toimintakertomuksessa esitetään tiettyjä konsernin tietoja, jotka vaikuttavat kunnan talouteen, lisäksi esitetään tietoja kunnan hallinnosta, ei-taloudellisia tietoja sekä muun muassa arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittymiseen vaikuttavista seikoista. Lisäksi yleisohjeessa määritellään muun muassa konsernitilinpäätöksen liitetiedot. Mainittuihin tietosisältöihin voisi olla mahdollista liittää myös tietoja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen markkinoilla toimimisesta. Konsernitilinpäätös ei kuitenkaan sisällä tietoja muista kuin kunnan määräysvallassa olevista yhteisöistä.

Arviointi

Tiedonkeruun laajentaminen koskemaan valtion harjoittamaa toimintaa

Yleisesti ottaen on mahdollista arvioida, että julkisyhteisöjen taloudellista toimintaa koskevan tiedonkeruun parantaminen voisi osaltaan edistää kilpailuneutraliteetin toteutumista ja mahdollisten ongelmien selvittämistä, sillä nykyisin käytävissä olevien tietolähteiden pohjalta ei selvityksen mukaan ole mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa julkisen sektorin kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Vuoden 2023 tilinpäätöstiedoista lähtien Valtiokonttorille on tullut ilmoittaa niihin perustuvasta kilpaillusta toiminnasta, mutta Valtiokonttori kerää tällä hetkellä tietoja ainoastaan kunnista ja hyvinvointialueilta. Valtion yksiköiden harjoittaman kilpaillun toiminnan osalta ei ole olemassa vastaavaa tietovarantoa.

Nykyisessä kuntien ja hyvinvointialueiden kilpailullisten tietojen raportoinnissa on kyse kilpailulain 30 d §:n jo tällä hetkellä edellyttämän julkisyhteisön muusta toiminnasta eriytetyn kilpailullisen toiminnan tuloslaskelman tietojen raportoinnista Valtiokonttorin tietovarantoon. Kilpailulain 30 d §:n 3 momentin mukaan kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona. Tällä hetkellä kunnat ja hyvinvointialueet raportoivat tietovarantoon osana muuta talousraportointiaan kilpailullisesta toiminnastaan käytännössä kolme riviä: myynnistä saadut tulot, toiminnan kulut ja tulos. Raportoitava tieto on tilinpäätöksissä jo valmiiksi olevaa julkista tietoa, joten tiedon raportointi ei vaikuta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan väliseen kilpailuun. Raportointivelvollisuuden laajentaminen valtioon tarkoittaisi sitä, että myös valtion tulisi toimittaa vastaavat, kilpailulain 30 d §:n nojalla laaditusta eriytetystä kirjanpidosta ilmenevät jo voimassa olevan sääntelyn nojalla julkiset tiedot samaan tai niitä varten erikseen luotuun tietovarantoon.

KKV:n näkemyksen mukaan kunnista ja hyvinvointialueista kerättäviä tietoja vastaavien tietojen kerääminen myös valtion harjoittamasta toiminnasta on kannatettavaa. Keskitettyyn julkiseen tietokantaan raportoitavat tiedot auttavat muodostamaan käsityksen julkisen sektorin markkinoilla harjoittaman toiminnan kokonaisuudesta, sen mittaluokasta, muutoksista ja niistä julkisyhteisöistä, alueilta tai yksiköistä, jotka ovat toiminnan mahdollisten vaikutusten kannalta merkittävimpiä. Tietojen avulla muodostettava kokonaiskuva on hyödyllinen KKV:n neutraliteettivalvontatoimintaan liittyvässä priorisoinnissa, strategisten painopisteiden suunnittelussa sekä oma-aloitteisten tutkimusten kohdistamisessa. Tiedoista ei ole mahdollista tunnistaa suoraan neutraliteettisääntelyn vastaisia menettelyjä tai rakenteita, mutta niistä on mahdollista saada viitteitä potentiaalisista kilpailuneutraliteettiongelmista: jos esimerkiksi suuren volyymin toimintaa harjoitetaan yhtiöittämättömässä muodossa tai toiminta näyttää toistuvasti tappiolliselta, voi KKV:lla olla perusteita aloittaa oma-aloitteiset selvitykset kyseisestä toiminnasta.

Julkisista tietovarannoista voidaan katsoa olevan hyötyä myös elinkeinoelämän toimijoille toimenpidepyyntöjen laatimisessa. Tietovarannosta saatavat viitteet mahdollisista ongelmista voivat kannustaa myös elinkeinoelämän toimijoita toimenpidepyyntöjen tekemiseen. Vastaavasti kuin kuntien ja hyvinvointialueiden osalta, valtion tulisi raportoida tietovarantoon kilpailulain 30 d §:n nojalla laadittuja tietoja, jotka ovat jo nykyisellään julkisia. Tietojen kokoaminen yhteen keskitettyyn tietovarantoon kuitenkin parantaisi niiden saatavuutta ja siten helpottaisi kokonaiskuvan hahmottamista valtion kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittamasta toiminnasta. Edelleen kannattavuus-

tietojen raportoinnin voidaan arvioida palvelevan myös esimerkiksi valtiovarainministeriötä sen ohjauksessa kuntien taloutta. Kattava tieto julkisen sektorin toiminnasta markkinoilla on oletettavasti tarpeen myös tutkimus- ja tilastointitarpeisiin sekä poliittista päätöksentekoa varten.

Raportointivelvoitteen laajentamisen koskemaan myös valtion toimintaa ei arvioida aiheuttavan juurikaan hallinnollista taakkaa, sillä kyseessä olisi sellaisten tietojen raportointi, jotka valtion toimijan tulee laatia jo voimassa olevan kilpailulain 30 d §:n nojalla. Käytännössä tämä tarkoittaisi vastaavaa raportointivelvoitetta kuin kunnilla ja hyvinvointialueilla on voimassa olevan sääntelyn nojalla, eli tietovarantoon raportoitaisiin kolme riviä: myynnistä saadut tulot, toiminnan kulut ja tulos. Kyse olisi siten kilpailulain 30 d §:n nojalla laaditusta eriytetystä kirjanpidosta ilmenevien, jo nykyisellään julkisten tietojen kokoamisesta keskitettyyn tietovarantoon niiden saatavuuden parantamiseksi. Valtion harjoittaman kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan tietoja koskevasta Raportointivelvoitteesta tulisi sisällyttää uusi säännös esimerkiksi kilpailulakiin.

Tietojen kerääminen julkisyhteisöjen määräysvallassa olevista yksiköistä

Lisäksi selvityksessä suositetaan tietojen keräämistä julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöitettujen toimintojen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta, sillä yhtiöittämisestä huolimatta on mahdollista, että kilpailuneutraliteetti vaarantuu. Julkisyhteisöjen määräysvaltaan kuuluvissa yhtiöissä voidaan harjoittaa sekä kilpailuneutraliteettisääntelyn piiriin kuuluvaa että sen ulkopuolelle jäävää taloudellista toimintaa. Tällaisissa tilanteissa on olemassa riski näiden toimintojen välisestä ristisubventiosta.

Voimassa olevat kuntalain ja hyvinvointialuelain raportointia koskevat säännökset eivät koske niiden määräysvallassa olevia yhtiöitä. Tällaiset yhtiöt eivät siten raportoi tietoja kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta kuntalain tai hyvinvointialuelain nojalla esimerkiksi Valtiokonttorin palveluun. Myöskään valtion omistamat yhtiöt eivät toimita kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskevia tietoja mihinkään keskitettyyn tietovarantoon. Yhtiöiden velvoittamisesta raportointiin tulisi säätää erikseen.

Nykyisin kunta- ja hyvinvointialueita koskevan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan tietoja koskevan raportointivelvoitteen laajentamista koskemaan kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion määräysvallassa olevia yksiköitä voidaan pitää kannatettavana. Velvoitteen laajentamisella voidaan arvioida saavutettavan vastaavia vaikutuksia kuin mitä edellä on arvioitu olevan velvoitteen laajentamisella koskemaan myös valtion harjoittamaa toimintaa. Kyseessä olisi myös julkisyhteisöjen määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden osalta sellaisten julkisten tietojen raportointi, jotka tulee laatia jo voimassa olevan kilpailulain 30 d §:n nojalla eikä raportointivelvoitteella siten olisi vaikutusta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan väliseen kilpailuun.

Nykyisin vain kuntia ja hyvinvointialueita koskevan raportointivelvoitteen laajentamista olisi tarpeen arvioida myös suhteessa mahdolliseen julkisyhteisöjen itsearviointivelvoitteeseen, sillä raportointivelvoite saattaisi koskeva jossain määrin vastaavia tietoja kuin itsearviointivelvoite. Itsearviointi- ja raportointivelvoitteet kuitenkin toteuttaisivat eri tarkoituksia, sillä itsearviointivelvoitteen avulla tehostettaisiin KKV:n yksittäisten neutraliteettiselvitysten suorittamista ja parannettaisiin neutraliteettisääntelyn noudattamista ja julkisten toimijoiden tietoisuutta oman toimintansa luonteesta, kun taas keskitetyn tietovarannon avulla olisi mahdollista muodostaa nykyistä kattavampia kokonaiskuvia mm. siitä, millä sektoreilla kilpailuneutraliteettiongelmia voi mahdollisesti ilmetä.

3.5 Yhteenveto suositusten alustavasta arvioinnista

Julkisyhteisöille asetettavaa itsearviointi- ja dokumentointivelvoitetta voidaan pitää kannatettavana. On oletettavaa, että velvoitteen avulla pystyttäisiin lisäämään julkisyhteisöjen tietoisuutta oman toimintansa luonteesta ja vähentämään riskejä kilpailuneutraliteettiongelmien muodostumisesta sekä merkittävästi tehostamaan KKV:n neutraliteettivalvontaa. Alustavasti voidaan arvioida,

että itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteesta säättäminen olisi olennaisin keino neutraliteettisääntelyn kehittämiseksi ja sen noudattamisen vahvistamiseksi. Itsearviointivelvoitteesta seuraavaa todennäköistä hallinnollisen taakan jonkinasteista kasvua ja sen suuruutta tulisi arvioida vielä tarkemmin mahdollisen jatkovalmistelun aikana, mutta lähtökohtaisesti hallinnollisen taakan kasvun ei arvioida olevan kovinkaan merkittävä, sillä jo voimassa olevan lainsäädännön noudattaminen edellyttää julkisyhteisöjä arvioimaan toimintaansa. Uusi velvoite tarkoittaisi käytännössä velvollisuutta laatia dokumentti tällaisesta arvioinnista. KKV on myös ilmaissut valmiutensa laatia tarvittaessa suuntaviivat itsearviointivelvoitteesta sen noudattamisen tueksi.

Yksi selvityksen suosituksista koski KKV:n valvontaratkaisujen vaikutuksista viestimistä selkeästi julkisyhteisöille. KKV:n nettisivuilla on kattavaa ja informatiivista ohjeistusta ja neuvontaa neutraliteettisääntöistä ja niiden soveltamisesta sekä ohjeistusta yhteydenottotavoista virastoon. Voidaan arvioida, että valvonnassa noudatettavien menettelyjen korostamisella tiedottamisessa samoin kuin neutraliteettiselvitysten lopputuloksista tiedottamisen näkyvyyden lisäämisellä saattaisi olla myönteisiä vaikutuksia.

Enimmäiskäsittelyajan säättämisellä voisi olla myönteistä vaikutusta tutkintojen tehostumisen ja valvonnan uskottavuuden kannalta, jos enimmäiskäsittelyaika olisi KKV:n resurssit ja asioiden monimutkaisuus huomioiden realistinen. Selvityksessä mainittiin yhtenä mahdollisuutena 12 kuukauden enimmäiskäsittelyaika. Enimmäiskäsittelyaikaa voitaisiin jatkoselvittää, jos sääntelyyn otettaisiin itsearviointivelvoite, uusi priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen perusteella ja jos julkisen talouden myös KKV:n budjettiin kohdistuvat säästöt mahdollistaisivat neutraliteettivalvonnan resurssien pitämisen vähintään nykyisellä tasolla. Yhtenä vaihtoehtona olisi myös selvittää ei-sitovan palvelulupauksen asettamista enimmäiskäsittelyajasta säättämisen sijaan.

Yhden selvityksen suosituksen mukaan tulisi jatkoselvittää seuraamusmaksun säättämistä voimassa oleviin sääntöihin sisältyvien yhtiöittämisen, kirjanpidon eriyttämisen, markkinaehtoisien hinnoittelun ja mahdollisesti tulevan itsearviointi- ja dokumentointivelvoitteiden rikkomisesta valtiösääntöoikeudelliset reunaehdot huomioiden. Neutraliteettisääntöihin liitettävän seuraamusmaksujärjestelmän voitaisiin arvioida toimivan neutraliteettisääntöjen noudattamista tehostavana ja neutraliteettiongelmia ennaltaehkäisevänä toimenä mm. seuraamusmaksuun liittyvän pelotevaikutuksen vuoksi ja seuraamusmaksujärjestelmä voisi lisätä myös toimenpidepyyntöjen määrää. Seuraamusmaksun liittäminen neutraliteettisääntöihin edellyttäisi todennäköisesti voimassa olevan neutraliteettisääntelyn merkittävää muuttamista, sillä nykymuodossaan neutraliteettisääntely perustuu neuvottelumenettelylle selkeiden ja tarkkarajaisien kieltojen sijaan. Saattaisi niin ikään olla mahdollista kytkeä se selvimpien ja tarkkarajaisimpien velvoitteiden noudattamiseen, mutta muun muassa harjoitetun toiminnan luonteen arvioinnin haastavuus ja tulkinnanvaraisuus saattaa muodostua tämän osalta haasteeksi. Julkisella toimijalla ei välttämättä ole myöskään mahdollisuutta lopettaa toimintaansa seuraamusmaksuriskin välttämiseksi, vaikka neutraliteettisääntelyn velvoitteiden soveltuminen olisi epäselvää. Toiminnan luonteen määrittämisen haastavuuden ja muiden tässä arviomuihosta käsiteltyjen haasteiden vuoksi voidaan arvioida alustavasti, että seuraamusmaksun säättämisen sijasta neutraliteettivalvonnan tehokkuutta olisi todennäköisesti parempi kehittää muiden tässä arviomuihosta esitettyjen muutosvaihtoehtojen kautta. Seuraamusmaksun sijasta voitaisiin mm. varmistaa, että voimassa olevan sääntelyn mukainen uhkasakko- ja kieltomahdollisuus soveltuisivat asianmukaisella tavalla myös mahdollisesti uudistettaviin neutraliteettisääntöihin, kuten esimerkiksi itsearviointivelvollisuuteen. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla, mutta selvityshenkilön selvitykseen ei sisällynyt tarkempia perusteluja tai vaikutusarviointia seuraamusmaksusta säättämiselle. Myös suosituksessa mainitut "valtiösääntöoikeudelliset reunaehdot" edellyttäisivät reunaehtoien tarkkaa selvittämistä.

Selvityksessä ehdotetaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määrittelyä ja markkinaehtoisien hinnoittelun vaatimuksen asettamista kilpailulaissa kuntalain ja hyvinvointialueesta annetun lain sijaan. Voidaan arvioida, että määritelmien sisällyttämisen osaksi kilpailulain sääntelyä voisi lisätä oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta, kun julkisyhteisöjen ja myöskään KKV:n ei tarvitsisi tukeutua muista laeista löytyviin sääntelyihin ja niiden esitöihin löytääkseen tulkintaa. Lisäksi muutoksella saattaisi olla myönteinen vaikutus tietoisuuteen neutraliteettisääntelyn

kokonaisuudesta ja sen sisällöstä. Muutos olisi myönteinen myös sääntelyn selkeyden näkökulmasta, kun kilpailulaissa oleva sääntely koskisi myös valtiota ja sen määräysvallassa olevia yksiköitä. Kunta- ja hyvinvointialuealueissa säilyisi jatkossakin tarkemmat säännökset niiden toiminnasta kilpailutilanteesta markkinoilla.

Selvityksen suosituksessa ehdotetaan uutta priorisointiperustetta todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta. Neutraliteettiasioiden käsittelyssä KKV:lta kuluu paljon aikaa sen esikysymyksen selvittämiseen, onko virastolla neutraliteettisääntöjen perusteella toimivaltaa puuttua asiaan. Arvioinnissa selvitetään ensin, onko kyse taloudellisesta toiminnasta ja sen jälkeen, harjoitetaanko sitä kilpailutilanteesta markkinoilla. Mikäli nämä toteutuvat, selvitetään seuraavaksi, soveltuuko jokin poikkeusperuste. Jos KKV voisi käyttää priorisointiperusteena todennäköistä toimivallan puuttumista, sen voidaan arvioida tehostavan viraston neutraliteettivalvontaa. Tällöin virasto voisi keskittää rajalliset resurssinsa neutraliteetin toteutumisen kannalta merkityksellisten tapausten selvittämiseen.

Yksi selvityksen suosituksista koskee KKV:n riittävää resursointia ja valvonnan painopisteiden määrittämistä. Kehittämiskeinoina tuodaan esiin mm. KKV:n strategisten neutraliteettipainopisteiden asettaminen, painopisteen muuttaminen enemmän ”kovan valvonnan” suuntaan neutraliteettiongelmia ennaltaehkäisevästä työstä ja useampien oma-aloitteisten tapausten tutkiminen sekä resurssien lisääminen. Voidaan arvioida, että KKV:n neutraliteettivalvonnan resurssien kasvattamisesta joko KKV:n budjettia kasvattamalla tai olemassa olevien resurssien viraston sisäisellä uudelleenkohdennuksella neutraliteettitoimintoon olisi hyötyä neutraliteettivalvonnan ja neutraliteetin toteutumisen kannalta. Samalla voidaan arvioida, että nykyisessä valtiontaloudellisessa tilanteessa neutraliteettivalvonnan resurssien kasvattaminen budjettilisäyksellä nykyisestä on varsin haastavaa huomioiden myös virastoonkin kohdistuvat kevään 2025 puoliväliriihen lisäsäästöt. Selvityshenkilön suositukset ja tässä arviomuistiossa esillä olleet seikat huomioiden voidaan nähdä perusteita KKV:n neutraliteettitoiminnon lisäresurssitarpeelle. Strategisten painopisteiden asettamisen osalta KKV voisi arvioida, onko sellaisten asettaminen hyödyllistä huomioiden muun muassa käytettävissä olevat resurssit ja tarvittava ajassa muuttuva tieto eri markkinoiden tilanteesta neutraliteetin kannalta.

Suosituksen mukaan erityislakeja säädettäessä ja muutettaessa tulisi ottaa huomioon lakisääteisten tehtävien tarkkarajaisuusvaatimukset tehokkaan kilpailuneutraliteettivalvonnan mahdollistamiseksi. Tavoitetta voidaan pitää tärkeänä. Tehtävien tarkka määrittely erityislainsäädännössä helpottaisi valvontatoiminnassa aikaa vieväksi ja haastavaksi osoittautuneessa KKV:n toimivallan määrittelyssä. Kilpailuneutraliteetti olisi siten syytä ottaa huomioon erityislakeja säädettäessä tai muutettaessa, jotta kilpailulain mukaiset KKV:n toimivaltaa rajoittavat ”laista välittömästi seuraavat rakenteet ja menettelyt” olisivat mahdollisimman hyvin tunnistettavissa ja riittävän tarkkarajaisia.

Suosituksen toteuttamiseksi selvityksessä esitetään kilpailuneutraliteetin huomioimista koskevien kirjausten lisäämistä lainvalmistelua koskeviin ohjeisiin. Voidaan todeta, että Valtioneuvoston lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeeseen sisältyy kilpailuvaikutusten arviointia, mutta ohjeessa ei ole tarkkaa kuvausta kilpailuneutraliteettiin kohdistuvien vaikutusten huomioon ottamisesta ja arvioinnista, vaikka ohjeessa todetaankin vaikutusten voivan kohdistua mm. kilpailuedellytysten tasapuoisuuteen. Nykyään ministeriöt kääntyvät usein KKV:n puoleen saadakseen tukea kilpailuneutraliteettiin liittyvien näkökulmien huomioimisessa ja siihen liittyvien vaikutusten arvioinnissa ennen esitysluonnosten lausuntokierrosta. Nimenomaisen kilpailuneutraliteetin huomioimista koskevan maininnan lisäämisellä lainvalmisteluohjeistukseen tuskin voitaisiin välittömästi tehostaa kilpailuneutraliteettisääntelyn noudattamista, mutta selvemmän maininnan lisääminen voisi johtaa kilpailuneutraliteettiin liittyvien näkökulmien myönteiseen laajempaan tiedostamiseen lainvalmistelussa. (On kuitenkin mahdollista, että tarkkarajaisuuden korostaminen voisi johtaa neutraliteetin kannalta myös siihen epäsuotuisaan tulokseen, että erityislainsäädännössä alettaisiin useammin rajata kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltuminen ”varmuudeksi” pois eikä virastolla olisi siten toimivaltaa puuttua mahdollisiin neutraliteettiongelmiin.)

Yhtenä suosituksena on kirjanpidon eriyttämistä koskevan raportointivelvoitteen säilyttäminen ja laadullisten tietojen keräämisen mahdollistaminen ja sen laajentaminen myös valtion harjoitta-

maan kilpailulliseen taloudelliseen toimintaan. Niin ikään yhden suosituksen mukaan tulee selvittää mahdollisuuksia kerätä tietoa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yhtiöiden toiminnasta, kirjanpidon eriyttämisen toteutumisesta ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta.

Voidaan arvioida, että julkisyhteisöjen taloudellista toimintaa koskevan tiedonkeruun parantaminen saattaisi osaltaan edistää kilpailuneutraliteetin toteutumista ja mahdollisten ongelmien selvittämistä, sillä nykyisin käytettävissä olevien tietolähteiden pohjalta ei ole mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa julkisen sektorin kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Tiedonkeruun jatkoselvittämisessä tulisi arvioida tiedonkeruun lisäämisestä aiheutuvan hallinnollisen taakan kasvun suhde laajemmasta tietojen keräämisestä saataviin hyötyihin. Asian mahdollisessa jatkoselvittämisessä tulisi huomioida myös mahdollinen tuleva julkisyhteisöjen itsearviointi- ja dokumentointivelvoite.

Neutraliteetin kannalta tärkeimmiksi ja toteuttamiskelpoisimmiksi voidaan alustavasti arvioida seuraavat ehdotukset, jotka pohjautuvat suurelta osin selvityksen suosituksiin:

- Julkisyhteisöjen itsearviointi- ja dokumentointivelvoite sekä siihen liittyvät KKV:n suuntaviivat, muu ohjeistus ja viestintä
- Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan määritelmästä ja markkinaehtoisesta hinnoittelusta vaatimuksesta säätäminen kilpailulaissa
- Uusi KKV:n priorisointiperuste todennäköisen toimivallan puuttumisen johdosta
- KKV:n neutraliteettivalvonnan resurssien lisääminen
- Parempi tiedonsaanti julkisyhteisöjen toiminnasta, mm. valtion ja yhtiöitettyjen toimintojen osalta