

Talousvaliokunta
valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen
TaV@eduskunta.fi

Lausunto hallituksen esityksestä kilpailulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE68/2018vp)

Lausunto

Esityksen sisällöstä

Kuntaliitto käsittelee lausunnossaan esitykseen sisältyvää kirjanpidon eriyttämistä, tietojenantovelvollisuutta ja voimaantuloa koskevia säännöksiä.

Esityksessä ehdottaa muun muassa, että kilpailulain voimassa oleviin kilpailuneutraliteettisäännöksiin lisättäisiin kirjanpidon eriyttämistä koskeva säännös. Säännös soveltuisi tasapuolisesti kaikkiin julkisiin tahoihin, jotka harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Säännöksessä ehdotettaisiin, että jos kunta, kuntayhtymä, maakunta, valtio tai niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa, toiminnassa on pidettävä erillistä kirjanpitoa.

Esityksen tausta on maaliskuussa 2017 julkaistussa kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietinnössä, joka sisälsi kilpailulain muutosehdotuksia mukaan lukien kirjanpidon eriyttämistä koskevan säännöksen.

Kirjanpidon eriyttämistä koskevan säännöksen perusteella toimitettavaa tietoa tarvittaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutraliteettivalvonnassa mm. sen selvittämiseen, onko julkisen toimijan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta hinnoiteltu lain edellyttämällä tavalla markkinaehtoisesti.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävän olisi valvoa säännöksessä säädelyjen velvoitteiden noudattamista ja mikäli niiden noudattaminen laiminlyöttäisiin, niin virasto voisi sakon uhalla velvoittaa toimittamaan säännöksessä tarkoitetun erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovellettaisiin, mitä voimassa olevassa kilpailulain 46 §:ssä säädetään.

Esityksessä myös ehdotetaan muutettavaksi tietojenantovelvollisuutta koskevia säännöksiä siten, että siinä yhdistyisivät voimassa olevan lain 33 §:n ja 30 d §:n mukaiset tietojenantovelvollisuudet. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa tietojenantovelvollisuuden edellytykset siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantioikeuden olisi sama riippumatta siitä, mitä kilpailulain vastaista menettelyä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii. Tietojenantovelvollisuus koskisi elinkeinonharjoittajia, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymiä, kuntia, kuntayhtymiä, maakuntia, valtiota ja niiden määräysvallassa olevia yksiköitä sekä hankintayksiöitä.

Kirjanpidon eriyttämiselvöllisuutta koskevat säännökset ja tulevia maakuntia koskevat muutokset tulisivat voimaan 1.1.2020.

Valmistelusta

Kuntaliiton edustajaa on kuultu kilpailuneutraliteettia koskevia kysymyksiä käsiteltäessä kilpailulain uudistamista koskevassa työryhmässä. Tämän lisäksi kirjanpidon eriyttämisestä on keskusteltu työryhmämietinnön lausuntokierroksen jälkeen Työ- ja elinkeinoministeriön, Valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton edustajien kanssa. Kuntaliitto on 22.1.2018 antanut Työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnon asiaa koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Kuntaliitto toteaa, että sen esittämät näkemykset tulevasta säätelystä on valmistelussa otettu pääosin asianmukaisesti huomioon.

Kirjanpidon eriyttäminen (30 d §)

Kuntaliitto pitää esitettyä kirjanpidon eriyttämisvaatimusta perusteltuna.

Esitetty säätely luo edellytykset elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun kustannusperusteisuuden varmistamiseen julkisen elinkeinotoiminnan sisäisessä päätöksenteossa ja samalla se tehostaa merkittäväällä tavalla Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellytyksiä käytännössä paremmin ja tehokkaammin valvoa laissa säädetyn markkinaehtoisin hinnoittelun vaatimuksen noudattamista.

Kuntaliitto pitää perusteltuna, että kyseinen eriyttämisvelvollisuus koskee vain laissa tarkemmin määrätyn liikevaihtorajan ylittävää taloudellista toimintaa, jottei eriyttämisvelvollisuus koskisi volyymitaan vähäistä toimintaa.

Esityksen mukaan kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden ulkopuolelle jäisi vähäiseksi katsottava toiminta. Mikäli julkissektorin tai sen määräysvallassa olevan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40.000 euroa vuodessa, kyseinen kilpailulain 30 d § ei tule lainkaan sovellettavaksi.

Kuntaliiton käsityksen mukaan hinnoittelun markkinaperusteisuuden osoittaminen ei saa aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Markkinaperusteisuuden osoittamisen hallinnollisen taakan tuleekin olla suhteessa tavoiteltavaan hyötyyn ja tarkasteltavan toiminnan laajuuteen. Hallinnollista taakkaa vähentäisi muun muassa se, että julkisen sektorin eri tarkoituksiin tekemä laskenta ja niiden perusteet olisivat valtakunnallisesti mahdollisimman yhdenmukaisia.

Viranomaisohjauksen yhteensovittamisesta

Esitettyä säätelystä ja erityisesti siihen perustuvaa tulevaa viranomaisohjausta tulisi jatkossa pyrkiä yhteen sovittamaan muun muassa parhaillaan Valtiovarainministeriössä vireillä olevaan Kuntatieto-ohjelmaan, missä valmistellaan julkisen hallinnon suosituksia (JHS). Suosituksessa määritellään muun muassa kuntien kustannuslaskentaa, kirjanpitoa ja talouden seuranta koskevia yleisiä suosituksia, jotka omalta osaltaan voisivat merkittävästi edesauttaa markkinaperusteiden hinnoitteluperiaatteiden jalkautumista kiinteäksi osaksi julkishallinnon talous- ja kirjanpitojärjestelmiä kaikkien kuntien osalta yhteneväisin periaattein.

Kustannuslaskennan periaatteiden määrittelystä

Esityksen perusteluissa paljon käsitellään kirjanpidon eriyttämistä, mutta vähemmälle huomiolle on perusteluissa jäänyt kustannuslaskentaan liittyvät seikat muun muassa, minkä periaatteiden mukaisesti toimintakohtaiset tulot ja menot tulisi kohdentaa eri yksiköiden välillä. Kaikki kulut eivät ole välittömiä, suoraan kirjanpidossa eriytettäviä, suoraan taloudelliseen toimintaan kohdentuvia. Nämä välilliset kustannukset (tukipalvelut, hallinto yms.) kohdennetaan kustannuslaskennan periaattein aiheuttamisperiaatetta noudattaen taloudellisen toiminnan tuloslaskelmaan.

Esityksen perusteluissa todetaan, että kohdentaminen tulee tapahtua kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti, mutta missään ei tarkemmin määritellä, mitä nämä periaatteet ovat.

Kuntaliitto esittää, että valiokunnan mietinnössä tai lain voimaansaamiseen perustuvassa viranomaisohjauksessa pyrittäisiin kuvaamaan, mitä nämä kustannuslaskennan periaatteet ovat ja minkälaisen menetelmän kautta kyseisiä periaatteita on tarkoitus tulevaisuudessa kehittää, jotta niiden soveltaminen olisi mahdollisimman yhdenmukaista ja yksinkertaista käytännön toimijoiden näkökulmasta.

Tietojenantovelvollisuus (33§)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tietojenantovelvollisuutta koskevia säännöksiä siten, että siinä yhdistyisivät voimassa olevan lain 33 §:n ja 30 d §:n mukaiset tietojenantovelvollisuudet. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa tietojenantovelvollisuuden edellytykset siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantioikeudet olisi sama riippumatta siitä, mitä kilpailulain vastaista menettelyä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii. Tietojenantovelvollisuus koskisi elinkeinonharjoittajia, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymiä, kuntia, kuntayhtymiä, maakuntia, valtiota ja niiden määräysvallassa olevia yksiköitä sekä hankintayksiköitä salassapitosäännösten estämättä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi asettaa kyseisen säännöksen nojalla asettamansa veloitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon kuten 46 §:ssä säädetään.

Kuntaliitto kannattaa kyseisestä säätelyä, jotta Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi asianmukaiset edellytykset tutkia ja selvittää mahdollisimman tehokkaasti mahdollista kilpailulain vastaista menettelyä.

Uhkasakkomenettelystä

Kilpailulain 4 a luku perustuu väljähköön säätelyyn, jossa ei tarkkarajaisesti määritellä kielletyn ja sallitun toiminnan rajoja. Säätelytapa on perusteltu, koska se antaa valvontaviranomaiselle mahdollisuuden joustavuuteen käsittelyyn otettavien tapausten ja puuttumiskeinojen valinnassa. Kyseisestä valvontaviranomaisen toimivallan määrittelystä seuraa, että lain nykyiseen tunnusmerkistöön on vaikea liittää erityistä vahingonkorvausvelvollisuutta tai sanktiota esimerkiksi hallinnollisten seurausmaksujen muodossa.

Kysymystä käsiteltiin kilpailulain uudistamista koskevassa työryhmässä. Edellä mainituista syistä kilpailulakiin ei esitetä kilpailuneutraliteettiin liittyen erityisiä vahingonkorvaussäännöksiä tai hallinnollisen seurausmaksun käyttöä, vaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä olisi valvoa säännöksessä mainitun eriyttämisvelvollisuuden noudattamista ja mikäli kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus laiminlyötäisiin, virasto voisi sakon uhalla velvoittaa julkisyhteisön toimittamaan säännöksessä määritellyn eriytetyn kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa.

Kuntaliiton käsityksen mukaan säätelyssä otettu kanta on perusteltu eikä kilpailuneutraliteettisäätelyyn tule liittää erityisiä vahingonkorvaussäännöksiä tai hallinnollisia seurausmaksuja.

Kyseisen toiminnan sanktioiminen seurausmaksulla ei sovi kilpailuneutraliteettisäätelyyn, koska sen kohteena olevan toiminnan ja siitä koskevan säätelyn lähtökohdat ovat erilaiset kuin kieltoperiaatteelle perustuvissa kielletyistä kilpailunrajoituksissa (kartellit/määräävän markkina-aseman väärinkäyttö). Kilpailuneutraliteettisäätelyssä on kysymys julkisen sektorin toiminnan luonteen ja siitä seuraavan toimintaympäristön muutostilanteista, niihin sopeutumisesta sekä niihin parhaiten soveltuvista hallintakeinoista.

Kuntaliiton käsityksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston antamien suositusten ja ohjeiden tai suuntaviivojen sekä voimassa olevaan lakiin perustuvan neuvottelumenettelyn avulla pystytään asianmukaisesti vaikuttamaan ja ohjaamaan julkisen sektorin toimintaa kilpailuneutraliteettikysymyksissä. Toivottavaa on, että virasto pyrkisi jatkossakin yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa laatimaan suosituksia kysymyksistä, joita ei ole lainsäädännössä riittävän yksityiskohtaisesti käsitelty tai ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena lainsäädännön yhteydessä ratkaista tai täsmentää.

Voimaantulosta

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Esityksen mukaan kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta koskevat säännökset ja tulevia maakuntia koskevat muutokset tulisivat voimaan 1.1.2020. Esityksen perustelujen mukaan voimaantulon tarkoituksena on ollut huomioida maakuntalain voimaantulo sekä kuntien ja kuntayhtymien osalta samanaikaisuus kuntalakiin lisättävien eriyttämissäännösten kanssa.

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen on kuitenkin selvinnyt, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntaudistus ei tule voimaan 1.1.2020 vaan niiden on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021.

Kuntaliitto esittää, että edellä mainituista syistä kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta koskevat säännökset ja tulevia maakuntia koskevat säännökset tulisivat voimaan 1.1.2021.

SUOMEN KUNTALIITTO



Pirkka-Petri Lebedeff
johtava lakimies