

Pirkka-Petri Lebedeff, Mikko Mehtonen
Sari Korento ja Marja-Liisa Ylitalo

22.1.2018

Työ- ja elinkeinoministeriö
Hallitusneuvos Virve Haapajarvi
kirjaamo@tem.fi
virve.haapajarvi@tem.fi

Lausuntopyyntöne 11.12.2017, TEM/1230/00.04.01/2015

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta kilpailulain muuttamisesta

Lausuntopyyntö

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Suomen Kuntaliiton lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on tehostaa kilpailuvalvontaa ja joiltakin osin selvittää Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan ja menettelyyn liittyviä sääntöjä.

Esitysluonnoksen tausta on maaliskuussa 2017 julkaistussa kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietinnössä, joka sisälsi kilpailulain muutosehdotuksia. Mietinnön julkaisun jälkeen komissio on julkaissut ehdotuksensa kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia, itsenäisyyttä ja resursseja koskevaksi direktiiviksi, jonka käsittely on kesken. Ministeriön jatkovalmistelussa on päädytty siihen, että kilpailulain muutosehdotukset esitetään kahdessa osassa. Lausuntopyynnön kohteena olevan esitysluonnoksen jälkeen toisessa osassa on tarkoitus antaa ne kilpailulain muutosehdotukset, joilla on kiinteä liityntä yllä mainittuun direktiiviehdotukseen ja sen lopulliseen sanamuotoon.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muun muassa uutta kilpailuneutraliteettisäännöstä, jonka mukaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulisi pitää taloudellisesta toiminnastaan erillistä kirjanpitoa muusta toiminnasta. Esitysluonnoksessa esitetään myös eräitä kilpailuviranomaisen toimivaltaan ja menettelyyn liittyviä säännöksiä.

Lausunto

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on osaltaan tukea talouskasvun edellytyksiä tehostamalla ja ajantasaistamalla kilpailunrajoitusten valvontaa sekä säännöksiä kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä (kilpailuneutraliteetti). Lisäksi ehdotuksessa selvennettäisiin kilpailuviranomaisen toimivaltaan ja menettelyyn liittyviä säännöksiä. Keskeisimmät ehdotukset liittyvät tarkastuksiin, tietojen antamiseen ja vaihtamiseen sekä neutraliteettisäännöksiin sisältyvän kirjanpidon eriyttämismenettelyyn.

Kilpailuneutraliteettia koskevaa kilpailulain 4 a lukua ehdotetaan täydennettäväksi kilpailuneutraliteettiin kohdistuvien vahingollisten vaikutusten ehkäisemiseksi, lainsäädännön uudistamisen varmistamiseksi ja viranomaisvalvonnan edellytysten parantamiseksi. Kilpailulakiin esitetään uutta kilpailuneutraliteettisäännöstä, jonka mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulisi pitää taloudellisesta toiminnastaan erillistä kirjanpitoa muusta toiminnasta. Julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden toiminnalle ehdotettaisiin asetettavaksi toimintoihin liittyvien tuottojen ja kustannusten kohdentamiseen, dokumentointiin ja seurantaan kohdistuvia lisävelvoitteita. Tämä tarkoittaa sitä, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta tulee kirjanpidollisesti eriyttää muusta toiminnasta muun muassa, kun kunta harjoittaa kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeussäännöksen tarkoittamaa taloudellista toimintaa, hankintalain tarkoittama

sidosyksikkö tuottaa palveluita ulkopuolisille tai julkisyhteisön määräysvallassa oleva yksikkö esim. osakeyhtiö harjoittaa samassa yksikössä sekä taloudellista ja ei- taloudellista toimintaa.

Eriyttämismääräys ei koskisi kuitenkaan niitä yksiköitä, joiden toiminnan koko jäisi vähäisen toiminnan euromääräisen rajan alle. Eriyttämismääräystä ei olisi, jos kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan arvo olisi alle 40 000 euroa vuodessa.

Kirjanpidon eriyttäminen

Kilpailulain 4 a lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi kirjanpidon eriyttämistä koskeva 30 e §, joka koskisi kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamaa taloudellista toimintaa.

Esitysluonnoksen mukaan kilpailuneutraliteettia koskevia kilpailulain 4 a lukuun sisältyviä säännöksiä voidaan pitää tavoitteiltaan onnistuneina. Esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, että käytännön valvonta on osoittautumassa hitaaksi vaarantaen lainsäädännön tavoitteiden saavuttamisen tyydyttävästi. Esitysluonnoksen mukaan julkisyhteisöjen elinkeinotoiminta on yhtiöitetty, mutta monissa tapauksissa yhtiö hoitaa sekä markkinaehtoista että ei-markkinaehtoista toimintaa, minkä seurauksena markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksen valvonta voi osoittautua erittäin vaikeaksi ja työlääksi eri toimintojen välisen mahdollisen ristiin-subventaation selvittämisen sekä tuottojen ja kustannusten kohdentamisen jäädessä valvontaviranomaisten tehtäväksi. Tämä johtuu siitä, että markkinaehtoisen toiminnan kirjanpitoa ei ole eriytetty muusta toiminnasta.

Esitetty sääntely olisi luomassa edellytyksiä elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun kustannusperusteisuuden varmistamiseen julkisen elinkeinotoiminnan sisäisessä päätöksenteossa. Samalla sääntely tehostaisi kilpailuneutraliteetin valvontaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston saadessa laskentatoimeen perustuvaa tietoa mahdollisen neutraliteettivajeen toteamista varten. Asettamalla velvoite eriyttää toiminnat kirjanpidollisesti siten, että markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuva taloudellinen toiminta on eriytettävä muusta toiminnasta, voidaan vähentää ennakolta mahdollisten kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että kilpailulain 4 a lukuun lisättäisiin säännös kirjanpidon eriyttämisestä seuraavasti:

30 e §

Kirjanpidon eriyttäminen

Mikäli 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, maakunta, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

- 1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintakohtaiset tulot ja menot*
- 2) lisätietona selkeä kuvaus edellä mainituista kustannuslaskennan periaatteista.*

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpidolain (1336/1997) säännösten mukaisesti.

Tuloslaskelma liitetietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo edellä 1-2 momenteissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, maakunta, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö edellä 1-2 momenteissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa tämän toimimaan 1-2 momenteissa tarkoitetun erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan, mitä tämän lain 46 §:ssä säädetään.

Edellä 1-4 momentissa säädettyä ei sovelleta silloin, kun kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan arvo on alle 40 000 euroa vuodessa.

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta

Ehdotetussa 30 e §:ssä säädettäisiin kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetun toimijan velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa eri toiminnoista silloin, kun se harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, että muuta toimintaa.

Perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitetun taloudellisen toiminnan käsite olisi sisällöltään sama kuin 30 a §:ssä. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla puolestaan tarkoitettaisiin samaa kuin kuntalain (410/2015) 126 §:ssä.

Kirjanpidon eriyttäminen ei koskisi sellaisia tilanteita, joissa toimija ei harjoita taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Kirjanpidon eriyttämisvaatimus ei koskisi myöskään tilanteita, joissa toimija harjoittaa vain ei-taloudellista toimintaa (esimerkiksi julkisen vallan käyttö ja viranomaistoiminta) tai sen lisäksi sellaista taloudellista toimintaa, joka kuuluu kuntalain 126 §:n 2 momentin soveltamisalaan.

Sen sijaan kirjanpidon eriyttämisvaatimus koskisi kuntalain 127 §:n mukaista toimintaa eli toimintaa, jota koskee yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeus. Kirjanpidon eriyttämisvaatimuksen asianmukaisen toteuttamisen avulla voidaan etukäteen varmistautua, että kyseisen poikkeuksen perusteella tapahtuva toiminta täyttää kuntalain 128 §:n mukaisen markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimukset.

Vähäinen taloudellinen toiminta

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden ulkopuolelle jäisi vähäiseksi katsottava taloudellinen toiminta. Mikäli julkissektorin tai sen määräysvallassa olevan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan arvo on alle 40 000 euroa vuodessa, kyseiseen säätelyyn liittyvää kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta ei olisi. Eriyttämisvelvollisuuden synnyttävää liikevaihtorajaa määriteltäessä on otettu huomioon tehokkaan valvonnan ja säätelyn ennaltaehkäisevyyden tarpeet sekä säätelyn aiheuttaman säätelytaakan suhde liiketoiminnan kokoon. Liikevaihtorajaa määriteltäessä on pyritty siihen, että kyseinen säätely ehkäisisi tehokkaasti mahdollisia paikallisia kilpailuneutraliteettiongelmia. Liikevaihtorajan ollessa esityksen mukainen, valvova viranomainen voisi keskittyä omassa valvontatoiminnassaan aiempaa enemmän markkinavaikutuksiltaan merkittävien tapausten selvittämiseen, koska julkisyhteisöille ja niiden määräysvaltaan kuuluville yksiköille asetettu liikevaihtorajaltaan alhainen eriyttämisvelvollisuus olisi omiaan ennalta ehkäisemään neutraliteettiongelmien syntymistä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kunnan hankinnat yhtiömuotoiselta sidosyksiköltä jäävät hankintalain ulkopuolelle, mutta sidosyöksikköyhtiön tulisi eriyttää kirjanpitonsa, jos sen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan eli ulosmyynnin liikevaihto olisi vuodessa 40 000 tai enemmän.

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

Eriyttämisvaatimuksesta

Kuntaliitto pitää esitettyä kirjanpidon eriyttämisvaatimusta perusteltuna, koska se oli luomassa edellytyksiä elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun kustannusperusteisuuden varmistamiseen julkisen elinkeinotoiminnan sisäisessä päätöksenteossa ja samalla se tehostaisi merkittäväällä tavalla Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellytyksiä käytännössä paremmin ja tehokkaammin valvoa laissa säädetyn markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksen noudattamista.

Kuntaliitto pitää perusteltuna, että kyseinen eriyttämisvelvollisuus koskee vain laissa tarkemmin määrätyn liikevaihtorajan ylittävää taloudellista toimintaa, jottei eriyttämisvelvollisuus koskisi volyyymiltaan vähäistä toimintaa. Kuntaliiton käsityksen mukaan hinnoittelun markkina-perusteisuuden 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 säätelyä ja siihen perustuvaa tulevaa viranomaisohjausta tulisi pyrkiä yhteensovittamaan mahdollisuuksien mukaan 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 esittääkin, että lakiehdotuksen jatkovalmistelussa 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.

Kirjanpitolain soveltamisesta

Lisäksi Kuntaliitto esittää, että 30 e §:n 2 momenttia muutettaisiin seuraavan sisältöiseksi:

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava soveltuvin osin kirjanpitolain (1336/1997) säännösten mukaisesti.

Voimassa olevan kuntalain 112 §:n mukaan kunnat soveltavat kirjanpitolakia, joten ei ole tarpeen säännellä kirjanpidon ja tilinpäätöslaskelmien laatimisesta näistä säännöksistä poikkeavasti. Kirjanpidon ja tilinpäätöksen laadinnan perusperiaatteet ovat samat kunnissa ja yrityksissä. Eroja on kuitenkin yksittäisten tilinpäätöserien käsittelyssä toiminnan luonteesta johtuvien syiden vuoksi. Kuntien tilinpäätöskaavat noudattelevat myös yritysten tilinpäätöskaavoja muutamia toiminnan luonteesta johtuvia eriä lukuun ottamatta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnissa sovellettavien kirjanpitosäännösten mukaisesti laadittava tuloslaskelma antaa riittävän oikean ja vertailukelpoisen tiedon yksityisiin toimijoihin verrattuna. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista, että kyseinen säännös edellyttäisi, että kuntien tulisi tehdä esimerkiksi tuloslaskelma täsmälleen samalla kaavalla kuin yrityksissä.

Uhkasakkomenettelystä

Kilpailulain 4 a luku perustuu väljähkään säätelyyn, jossa ei tarkkarajaisesti määritellä kiellettyä 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 uudistamisesta koskevassa työryhmässä. Edellä mainituista syistä kilpailulakiin ei esitetäkään kil-

pailuneutraliteettiin 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 sääntelyssä otettu kanta on perusteltu eikä kilpailuneutraliteettisääntelyyn tule liittää erityisiä vahingonkorvaussäännöksiä tai hallinnollisia seuraamusmaksuja. Kyseisen toiminnan sanktioiminen seuraamusmaksulla ei sovi kilpailuneutraliteettisääntelyyn, koska sen kohteena olevan toiminnan ja siitä koskevan sääntelyn lähtökohdat ovat erilaiset kuin kieltoperiaatteelle perustuvissa kielletyistä kilpailunrajoituksissa (kartellit/määräväen markkina-aseman väärinkäyttö). Kilpailuneutraliteettisääntelyssä 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 avulla pystytään asianmukaisesti vaikuttamaan ja ohjaamaan julkisen sektorin toimintaa kilpailuneutraliteettikysymyksissä ja toivottavaa on, että virasto pyrkisi jatkosakin yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa laatimaan suosituksia kysymyksistä, joita ei ole lainsäädännössä riittävän yksityiskohtaisesti käsitelty tai ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena lainsäädännön yhteydessä ratkaista tai täsmentää.

SUOMEN KUNTALIITTO

Arto Sulonen
johtaja, lakiasiat

Pirkka-Petri Lebedeff
johtava lakimies

