



Kilpailuneutraliteettisääntelyn kehitys ja toimivuus

Lakiklinikka, Kuntamarkkinat 11.9.2019, Helsinki, Kuntatalo

Pirkka-Petri Lebedeff, johtava lakimies,
Kuntaliitto

11.9.2019

- Kilpailuneutraliteettisääntelyn taustasta, tavoitteista ja kehityksestä
- KKV:n kartoitukset, suositukset ja ratkaisukäytäntö
- Kirjanpidon eriyttämisestä
- Kilpailuneutraliteettisääntelyn rikkomisen seuraamusjärjestelmä
- Johtopäätökset kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuudesta

Kilpailuneutraliteettisääntelyn taustasta ja tavoitteista

- Julkisten ja yksityisten yksiköiden toimiessa yhä useammin **samoilla markkinoilla** 2000-luvulla, kysymys **julkisen elinkeinotoiminnan sääntelystä** tuli ajankohtaiseksi
- Sääntely nähtiin tarpeelliseksi, koska julkisella elinkeinotoimintaa harjoittavilla yksiköillä havaittiin olevan sellaisia kilpailuetuja, joita yksityiset elinkeinoharjoittavat eivät voi saavuttaa (kilpailuneutraliteettiongelma)
- **Tasavertaisilla toimintaedellytyksillä** voidaan turvata **taloudellisen kilpailun toimivuus** ja **markkinoiden tehokkuus** ja **parantaa yhteiskunnallista hyvinvointia**



Kilpailuneutraliteettisääntelyn kehitys

- **Euroopan komission päätös 12/2007** Destia-tapaukseen liittyvästä **kielletystä valtiontuesta** (liikelaitoksen konkurssisuoja ja vapautus yhteisöverosta)
- **TEM:n** asetti **10/2007** Julki-työryhmän selvittämään kilpailuneutraliteetti-ongelmia
- **Kuntaliitto** laati **2008** suosituksen arviokriteereistä, joiden avulla kunnat voivat arvioida liikelaitostensa toimintaa kilpailuneutraliteetin näkökulmasta sekä suositukset liikelaitoksen toiminnan suuntaamisesta
- **VM** asetti **11/2009** kunnat ja kilpailuneutraliteetti-työryhmän, minkä tehtävänä oli tehdä mm. ehdotukset kuntalain ja muun lainsäädännön muuttamiseksi komission ja Destia-päätöksen sekä Julki-työryhmän linjauksien perusteella (Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen VM 33/2010)
- 2012 alettiin valmistelevaan kunnat ja kilpailuneutraliteetti-työryhmän esittämiä muutoksia kuntalakiin ja kilpailuneutraliteettisäännöksiä kilpailulakiin
- **TEM** asetti **8/2015** kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän. Mietintö valmistui 3/2017 (mm. ehdotus kirjanpidon eriyttämistä)

Kilpailuneutraliteettisääntelyn kehitys

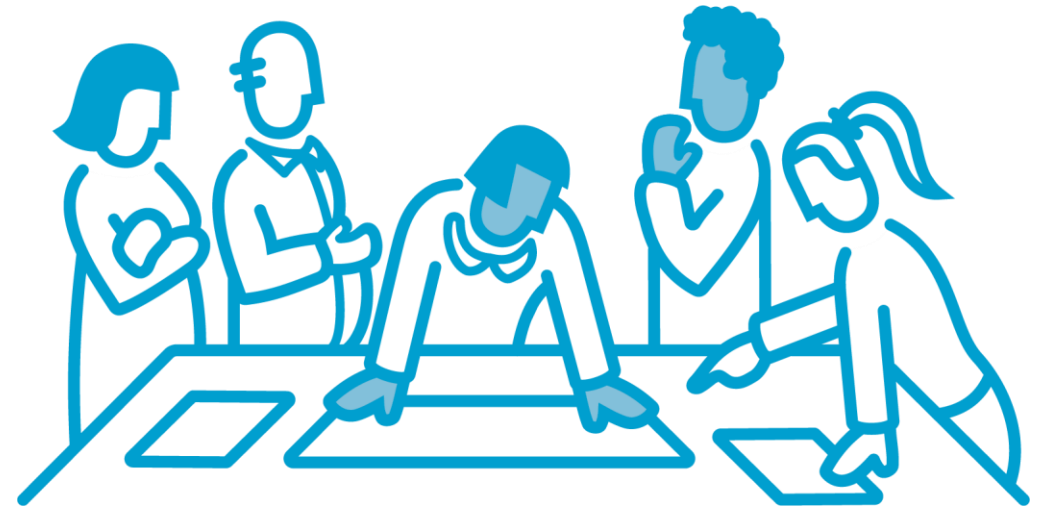
- Kilpailuneutraliteetin toteutumista turvaava lainsäädäntö tuli voimaan 1.9.2013 (kuntalaki ja kilpailulaki)
- Kuntalakiin tuli säännökset kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla olevan toiminnan yhtiöittämisvelvollisuudesta, yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeuksista sekä markkinaperusteisesta hinnoittelusta
- Kuntalakiin 1.5.2015 lisättiin **kunnan toiminta markkinoilla koskeva 15 luku**, mihin uusina säännöksinä lisättiin mm. **lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamista, kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen ja vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelyä**, palveluvelvoitetta ja kilpailulain soveltamista koskevat säännökset
- Kilpailulakiin tuli 1.9.2013 uusi **kilpailuneutraliteettia koskeva 4 a luku**, joka pitää sisällään mm. säännökset **KKV:n toimivallasta puuttua kilpailuneutraliteettihäiriöihin**, soveltamisalan poikkeuksista ja keinoista, joilla havaittuihin häiriöihin voidaan puuttua.
- **Kilpailulain** kilpailuneutraliteettisäännöksiin **uusi säännös kirjanpidon eriyttämisestä. Säännös tulee voimaan 1.1.2020**
- Kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely antaa **KKV:lle laajan toimivallan puuttua julkisyhteisöjen taloudellisessa toiminnassa käyttämiin kilpailua vääristäviin tai estäviin rakenteisiin ja menettelyihin.**

KKV:n ensisijaisena puuttumiskeinona neuvottelu

- Kilpailulain 4 a luvun säätämisen yhteydessä arvioitiin, mikä olisi **tarkoituksenmukaisin keino** puuttua havaittuihin kilpailuneutraliteettihäiriöihin
- Ensisijaiseksi puuttumiskeinoksi säädettiin **neuvottelumenettely**
- **Jos neuvottelut eivät johda tulokseen** häiriön poistamiseksi, niin tuolloin **KKV voi kieltää toiminnan** tai **asettaa** sen toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset **velvoitteet, jotka varmistava tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla**
- KKV voi asettaa myös **uhkasakon** kiellon tai velvoitteen **tehosteeksi**
- Julkisyhteisön tulee neuvotteluissa esittää riittävät toimenpiteet häiriön poistamiseksi
- KKV:n tehtävänä ei ole määritellä neuvottelujen kuluessa esim. palveluiden järjestämistapoja, toimintaan liittyviä rakenteellisia muutoksia tai sovellettavia hinnoitteluperusteita, joilla voidaan poistaa toimintaan liittyvät neutraliteettiongelmat.
- **Julkisyhteisön tulee siis itse esittää lainmukaiset keinot häiriön poistamiseksi, mikä korostaa julkisyhteisön vahvaa omaa itsenäistä roolia ja vastuuta valituista riittävistä toimenpiteistä**

KKV:n kartoitukset ja suositukset

- KKV:n kartoitus 4/2015 Kuntalakiin perustuvan yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisesta (**kunnat**)
- KKV:n kartoitus 3/2016 Kuntalakiin perustuvan yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisesta (**kuntayhtymät**)
- Kartoituksissa havaittiin puutteita mm. markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimisten huomioimisessa ja toiminnan vähäisyyden tulkinnassa
- KKV:n tulee tarvittaessa antaa neuvontaa ja ohjeistusta säännösten soveltamisessa ja virasto on toiminut asiassa aktiivisesti
- KKV:n suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta 5/2017



KKV:n julkaistut kilpailuneutraliteettiratkaisut (2014- 9/2019)

- 12 ratkaisua, joista 10 koskee kuntasektorin omistuksessa olevia toimijoita
- KKV:n ei ole ollut tarvetta turvautua uhkasakon asettamiseen
- Kaikissa tilanteissa on neuvottelumenettelyn kautta löydetty riittävät korjaustoimenpiteet, jos puutteita on havaittu
- Eräissä tapauksissa kyse on ollut sellaisista toiminnasta, jotka jäävät kilpailuneutraliteettisääntelyn ulkopuolelle



KKV:n julkaistut kilpailuneutraliteettiratkaisut (2014-9/2019)

- Stara (Helsingin kaupunki), [Kilpailulain vastainen menettely tilapäisten liikennejärjestelyiden markkinoilla](#)
- Pirkanmaan Jätehuolto Oy, [Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n menettely elinkeinotoiminnan yhdyskuntajätteen käsittelypalvelujen hinnoittelussa](#)
- Kiertokapula Oy, [Menettely vuokralavapalvelun hinnoittelussa](#)
- Lapin sairaanhoitopiiri, [Kilpailuneutraliteetin vaarantumisesta terveydenhuollon ensihoidon lentotehtävien osalta](#)
- [Sairaanhoitopiirien ja pelastuslaitosten epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ensihoitopalvelujen ja kiireettömien potilassiirtojen markkinoilla](#)
- Useita kaupunkeja, [Kuntien epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta työterveyshuollon markkinoilla](#)
- Useita laboratoriopalvelujen tarjoajia, [Kuntien epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta vesiensuojeluun, ympäristöön ja elintarvikkeisiin liittyvien laboratoriopalveluiden markkinoilla](#)
- Tullilaboratorio, [Epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta laboratoriopalveluiden markkinoilla](#)
- Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos / Oulun kaupunki, [Kunnallisen eläinlääkintähuollon epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta pieneläinlääkäripalvelujen markkinoilla](#)
- Tampereen kaupunki, [Epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ateria- ja siivouspalveluiden markkinoilla](#)
- Helsingin kaupunki, [Epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta kunnallistekniikan markkinoilla](#)
- Pohjois-Savon ELY-keskus, TVV lippu- ja maksujärjestelmä Oy, [Epäilty kilpailulain 7 §:n ja 30 a §:n vastainen toiminta linja-autoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmäpalveluissa](#)

Kilpailuneutraliteetin valvontaa tehostetaan (Kirjanpidon eriyttäminen kilpailulaki 30 d)

- Kilpailulain kilpailuneutraliteetti-säännöksiin uusi säännös kirjanpidon eriyttämistä.
Säännös tulee voimaan 1.1.2020.
- Säännöksen tavoitteena on kilpailuneutraliteettiin kohdistuvien **vahingollisten vaikutusten ennaltaehkäiseminen, lainsäädännön noudattamisen varmistaminen ja viranomaisvalvonnan edellytysten parantaminen.**
- Luo edellytykset **toiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun kustannusperusteisuuden varmistamiseen** julkisen elinkeinotoiminnan **sisäisessä päätöksenteossa**
- **Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa** harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulee pitää **taloudellisesta toiminnastaan erillistä kirjanpitoa muusta toiminnastaan**

Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta ja eriyttämisvaatimus

- Kirjanpidon eriyttämisvaatimus **ei koske** tilanteita, jossa
 - Toimija harjoittaa vain ei-taloudellista toimintaa (**julkisen vallan käyttö ja viranomaistoiminta**)
 - Toimija harjoittaa ei-taloudellisen toiminnan lisäksi vain sellaista taloudellista toimintaa, joka kuuluu **kuntalain 126 §:n 2 momentin soveltamisalaan**
 - Mikäli säännöksen tarkoittaman **yksikön** taloudellisen toiminnan **liikevaihto on alle 40.000 euroa vuodessa**
- Kirjanpidon eriyttämisvaatimus **koskee** tilanteita, jossa
 - Julkissektori tai sen määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla olevaa taloudellista toimintaa ja muuta toimintaa
 - Kysymys on hankintalain 15 §:n sallimasta ulosmyynnistä ulkopuolisille toimijoille (**sidosyksikkösääntely**) ja ulosmyynnin liikevaihto on vuodessa 40.000 € tai enemmän
 - Julkisyhteisö on esim. **yhtiöittänyt kilpailutilanteessa markkinoilla olevan toimintansa, mutta samassa yhtiössä harjoitetaan myös muuta toimintaa**
 - **Kunta** kuntaorganisaatiomuodossa toimii **kuntalain 127 §:n poikkeussäännöksen perusteella kilpailutilanteessa markkinoilla**

Kilpailuneutraliteetin valvontaa tehostetaan (Kirjanpidon eriyttäminen kilpailulaki 30 d)

- Säännöksessä on velvoitteet toimintaan liittyvien **tuottojen ja kustannusten kohdistamiseen, dokumentointiin ja seurantaan.**
- Eriytetyn toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää **tilikausikohtaisena tuloslaskelmana**, jonka tulee olla johdettavissa toimijan kirjanpidosta
- **Tuloslaskelma liitetietoineen on julkinen** ja se tulee esittää **tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona**
- Selkeyttää näyttö- ja selvittämisvelvollisuutta
- Ei sovelleta, jos yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40.000 € vuodessa
- KKV valvoo eriyttämisvelvollisuuden noudattamista
- Mikäli velvollisuus laiminlyödään, **KKV voi sakon uhalla velvoittaa** julkisyhteisön toimittamaan säännöksessä määritellyn **eriytetyn kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteissa määräämässään ajassa**

Kilpailuneutraliteetin sääntelyn rikkominen (seuraamusmaksujärjestelmä ?)

- **Kilpailulakia koskevassa työryhmässä** oli esillä se, tulisiko seuraamusmaksusanktio sisällyttää myös kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyyn.
- **Hallituksen esityksessä** asiaa on käsitelty laajasti **eikä esityksessä ole pidetty perusteltuna siirtyä neuvottelumenettelyn sijasta seuraamusmaksua koskevaan järjestelmään** eikä se sisältynyt hallituksen esitykseen
- **Talousvaliokunta** yhtyi hallituksen esityksen perustelujen mukaiseen arvioon siitä, että seuraamusmaksun yhteensovittaminen nykyiseen sääntelyyn olisi tässä vaiheessa vaikeaa sääntelyyn liittyvän neuvottelumenettelyn ja sääntelyn yleispiirteisyyden vuoksi **eikä siten esittänyt sen sisällyttämistä käsiteltävänä olevaan lakiin (TaVM 41/2018 vp)**

Kilpailuneutraliteetin sääntelyn rikkominen (vahingonkorvausvastuu ?)

- Kilpailuneutraliteettirikkomukseen liittyvää vahingonkorvausvastuun sääntelyä on 2014-2016 **arvioitu kilpailuoikeudellista vahingonkorvausta koskevan lain valmistelun yhteydessä**
- Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että kilpailulain 4 a luvun mukaiset kilpailuneutraliteettia koskevat tilanteet jätetään esityksen ulkopuolelle.
- Talousvaliokunta mietinnössään totesi, että kilpailulain mekanismi, jolla kilpailuneutraliteettiongelmiin puututaan on toisen tyyppinen kuin kartelleja ja määräävän aseman väärinkäyttöä koskevissa kieltosäännöksissä.
- Neutraliteettisäännösten vastaisen toiminnan, menettelyn tai rakenteen poistamiseen tulee kilpailulain mukaan pyrkiä ensisijaisesti neuvotteluteitse.
- **Talousvaliokunta totesi**, että esitetyn sääntelyn ulottamista sellaisenaan koskemaan myös kilpailuneutraliteettirikkomuksia saattaisi **vähentää kannustimia ryhtyä neuvottelemaan kilpailuneutraliteettirikkomuksista ja vaarantaa toimivaksi koetun mekanismin toiminnan.**

Kilpailuneutraliteetin sääntelyn rikkominen (vahingonkorvausvastuu ?)

- Valiokunta piti esitettyä sääntelytapaa perusteltuna **eikä lakia kilpailuoikeudellista vahingonkorvauksista sovelleta kilpailulain 4 a luvun mukaisiin kilpailuneutraliteettia koskeviin tilanteisiin (TaVM 20/2016)**
- Valiokunta katsoi, että jatkossa **on syytä tutkia tarvetta** ulottaa ehdotetun kaltainen sääntely koskemaan myös kilpailulain 4 a luvun mukaisia tilanteita ja **arvioida tuleeko** samalla kilpailuneutraliteettisäännöksiä **täsmentää tai selkeyttää**.
- **Kysymystä käsiteltiin**kin viimeisimmän kilpailulain uudistamista koskevan valmistelun yhteydessä **eikä sääntelyyn esitetty erityisiä vahingonkorvaussäännöksiä (HE68/2018)**.

Johtopäätökset kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuudesta

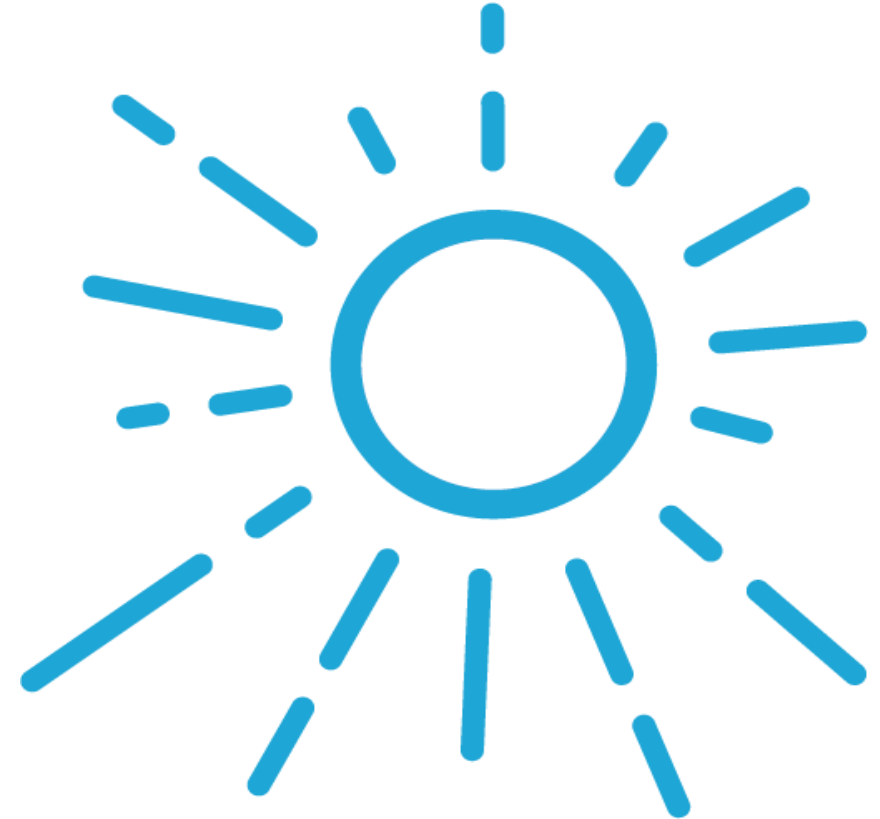
- Kilpailuneutraliteettia koskevaa sääntelyä on kehitetty johdonmukaisesti yli 10 vuoden ajan
- Kilpailuneutraliteettisääntely on ollut voimassa 6 vuotta
- **Saatujen kokemusten perusteella kokonaisuutena arvioiden kilpailuneutraliteettisääntely on toiminut tarkoituksensa mukaisesti eikä sääntelyn peruslähtökohtia ole perusteita muuttaa**
- Sääntelyyn liittyvä **neuvottelumenettely on osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi menettelyksi** mahdollisten häiriöiden selvittämiseksi ja poistamiseksi
- **Kilpailuneutraliteettinormisto muodostaa oman kokonaisuutensa eikä siihen ole tarkoituksenmukaista liittää kilpailulain kieltosäännöksille luonteenomaista jo tapahtuneen kielletyn toiminnan toteamista ja sanktioita.**

Johtopäätökset kilpailuneutraliteettisääntelyn toimivuudesta

- Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus poistaa havaittuja puutteita sääntelyssä sekä ennaltaehkäisee kilpailuneutraliteetin loukkauksia, varmistaa lainsäädännön noudattamista ja parantaa KKV:n valvonnan edellytyksiä.
- Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden täyttämiseen liittyvä valmistelu on välittömästi käynnistettävä kuntien talousjohdon toimesta yhteistyössä eri toimialojen kanssa
- Julkisen sektorin on jatkuvasti kiinnitettävä huomiota kilpailuneutraliteettia koskeviin vaatimuksiin ja noudatettava niitä, jottei sääntelyn kiristämiseen ole tarvetta tulevaisuudessa

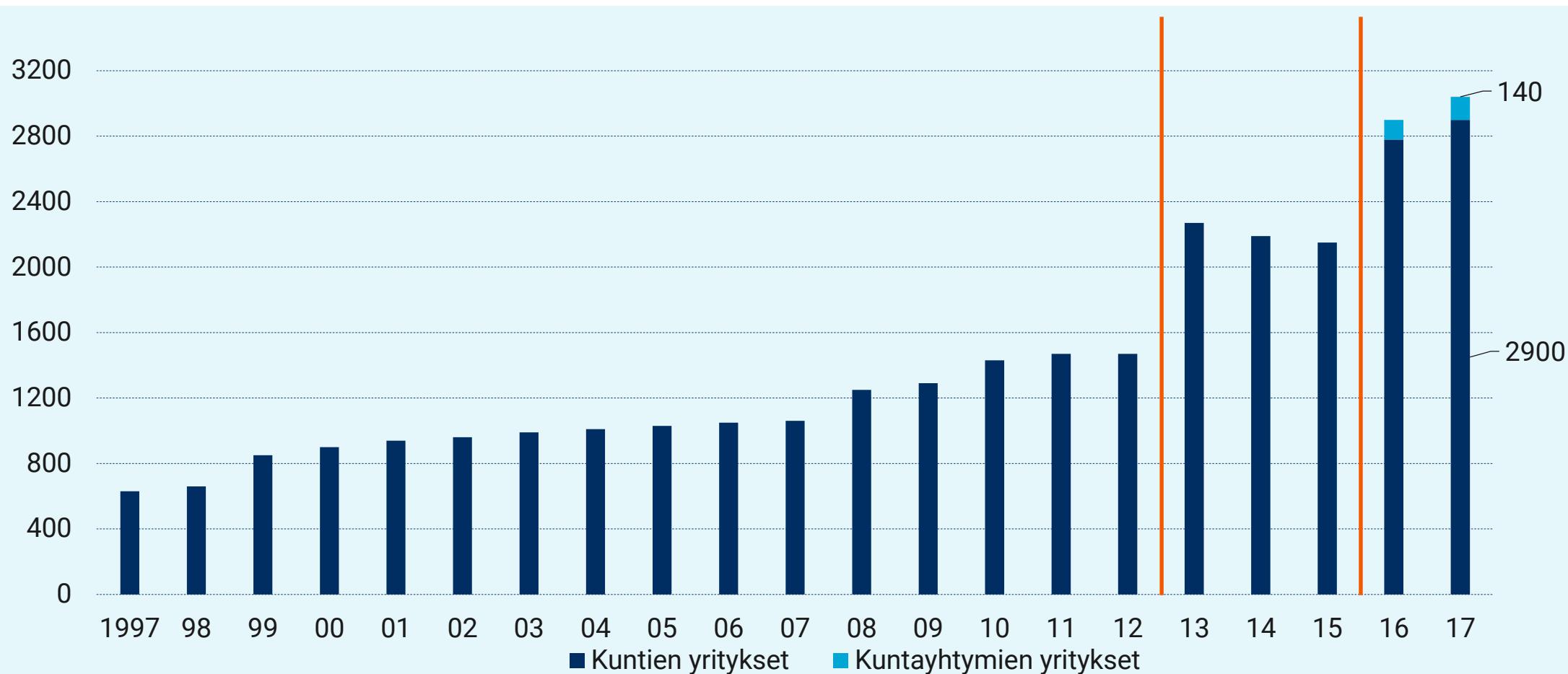
Kuntien ja kuntayhtymien omistamat yhteisöt

- Määrä kasvussa
- Noin 3 000
- Henkilöstöä noin 46 000
- Liikevaihto noin 11 miljardia
- Tulos kokonaisuutena ylijäämäinen



Kuntaomisteisten yritysten lukumäärä 1997-2017

Aineisto on tarkentunut mm. kuntayhtymien ja kunta-alakonsernien osalta vuosina 2013 ja 2016. Tästä johtuen vuodet 2013-2015 ja 2016- eivät ole kokonaistasoltaan vertailukelpoisia aiempien vuosien kanssa. Kuvio kuvaa tästä huolimatta kuntaomisteisten yritysten lukumäärän trendikehitystä.



Lähde: Tilastokeskus, Yritysrekisteri

Kuntaomisteisten yritysten osuus kaikista yrityksistä¹⁾ vuonna 2017

Toimiala ²⁾	Liikevaihto	Yritysten lkm	Henkilöstömäärä
D Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	43,0 %	29,6 %	45,7 %
P Koulutus	32,4 %	2,0 %	*
E Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito	19,7 %	8,6 %	16,2 %
L Kiinteistöalan toiminta	18,9 %	5,8 %	11,4 %
Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	6,1 %	0,4 %	6,4 %
N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	5,6 %	0,6 %	7,7 %
S Muu palvelutoiminta	5,3 %	0,2 %	5,0 %
I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	4,1 %	0,2 %	4,6 %
R Taiteet, viihde ja virkistys	2,5 %	1,5 %	13,7 %
H Kuljetus ja varastointi	1,8 %	0,3 %	0,9 %
M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	1,7 %	0,3 %	2,1 %
J Informaatio ja viestintä	1,1 %	0,3 %	1,6 %
F Rakentaminen	0,6 %	0,1 %	0,8 %
Toimialat yhteensä	3,2 %	2,7 %	0,8 %

1) Yrityksiin on sisällytetty kaikki Suomessa toimivat yritykset omistajatyypistä riippumatta, ml. ulkomaalaisomisteiset Suomessa toimivat yritykset. Kuntaomisteisiin yrityksiin on sisällytetty kaikki yritykset joilta tilinpäätöstiedot on saatavilla (2780 yritystä).

2) Tilastokeskuksen Toimialaluokitus (TOL 2008)

*) Luotettavaa tietoa ei ole saatavilla.



Kiitokset mielenkiinnostanne ja hyvää syksyä

Pirkka-Petri Lebedeff

0500 482016

Pirkka-petri.lebedeff@kuntaliitto.fi



Kuntaliitto
Kommunförbundet

kuntaliitto.fi

PL 200, 00101 Helsinki
Kuntatalo, Toinen linja 14
00530 Helsinki

