

Sääntelyn kehittäminen ja kilpailuneutraliteetti



Ostopalveluna

tuotetut julkiset palvelut

-> järjestäjän harkintavalta tuottamistavasta, ei velvollisuutta hankkia markkinoilta, ei kilpailuneutraliteettiongelma, vaan työnjakokysymys

Julkinen sektori

Lainsäädännön määrittelemät tehtävät, oikeudet ja velvollisuudet (ml. julkiset palvelut, esim. sote)

-> julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välinen työnjako poliittinen valinta ja vaihtelee ajassa
- ei kilpailuneutraliteettiongelma, johon KKV voisi puuttua

Markkinat, joilla avoin kilpailu, mukana myös julkisen sektorin elinkeinotoimintaa

-> kilpailuneutraliteettivalvonta

Julkisen sektorin elinkeinotoiminnan vaikutukset

- Mahdollisuudet
 - ✓ Verovaroin tehtyjen investointien tilapäinen ylikapasiteetti voidaan hyödyntää
 - > verovarojen tehokkaampi käyttö
 - ✓ Julkisen sektorin harjoittama kilpaileva toiminta voi lisätä hintakilpailua erityisesti keskittyneillä markkinoilla
 - ✓ Julkisen sektorin harjoittama kilpaileva toiminta voi johtaa kartellien purkautumiseen tai ehkäistä niiden syntymistä

- Riskit
 - Kilpailuneutraliteettivaje on omiaan:
 - ✓ nostamaan alalle tulon kynnystä,
 - ✓ johtamaan markkinoiden taantumiseen heikentämällä innovointi- ja investointikannustimia ja
 - ✓ johtamaan lopulta vähintään yhtä tehokkaiden yksityisten toimijoiden poistumiseen markkinoilta

Kilpailuneutraaliteettisääntelyn ja -valvonnan vaikuttavuus

Vaikuttavuuden kannalta tärkeitä tekijöitä

- ✓ Säännöstö ja toimivalta (velvoittavuus, toimivallan selkeys)
- ✓ Näyttötaakan jakautuminen (toiminnan etukäteinen arviointi julkisyhteisöissä)
- ✓ Selvityspyynnöillä saatavissa olevat tiedot (tietojen dokumentointi julkisyhteisöissä)
- ✓ Puuttumiskeinot ja sanktiointi (pelotevaikutus, yleisestävyys)
- ✓ Priorisointi ja resursointi (mahdollisuus suunnata käytössä olevat resurssit toimivaltaan kuuluviin ja kansantalouden kannalta merkittävämpiin ongelmiin)

KKV:n toimivalta

KKV valvoo vain julkisen sektorin **taloudellista toimintaa**, joka tapahtuu samoilla markkinoilla yksityisten elinkeinotoiminnan kanssa

- Ei-taloudellinen ja viranomaistoiminta jäävät valvonnan ulkopuolelle
- Samoin erityislainsäädännössä tarkoitettut muut tilanteet, joissa lainsäätäjä on tarkoittanutkin sivuuttaa kilpailun toiminnan ohjausmekanismina
- Erityislainsäädäntö määrittää ja rajaa KKV:n puuttumistoimivaltaa

Seuraus:

- Toiminnan luonteen arviointi ja toimivaltaan kuuluvan osan tunnistaminen nousee esikysymykseksi
- Toimivallan ratkaiseminen edellyttää erityislainsäädännön yksityiskohtaista tulkintaa, eri lakien soveltamisjärjestyksen ratkaisemista ja toimivallan puuttuessa asian käsittelystä poistaminen edellyttää huolellisesti perusteltua päätöstä
- Toimivallan arviointi ja poistopäätöksen laatiminen kuluttavat merkittävästi resursseja ja aikaa, mutta toimivallan puuttuessa tähän käytetty työaika ei edistä lainkaan kilpailuneutraaliteettia

Kilpailuneutraliteetin arviointi ja dokumentointi julkisyhteisöissä

- Kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntely ei ole julkisyhteisöjä velvoittavaa (pl. kirjanpidon eriyttämisvelvoite), mikä ei välttämättä kannusta arvioimaan toimintaa ennakkollisesti
- KKV:n selvitys 2022 osoitti, että kuntasektorilla on edelleen merkittäviä puutteita kilpailuneutraliteettisääntelyn tuntemuksessa
- Toiminnan luonteen arviointi ja kilpailuneutraliteettisääntely koetaan vaikeiksi
- Myöskään toimien markkinaehtoisuudesta ei välttämättä ole arvioita eikä dokumentaatiota

KKV:n saamat toimenpidepyynnöt ja yhteydenotot

- KKV:n toimivallan arvioiminen voi olla toimenpidepyynnön tekijälle vaikeaa, koska toimivaltaan vaikuttaa muu julkisyhteisöjä koskeva lainsäädäntö
 - toimenpidepyynnöissä pyydetään usein tutkimaan toimintaa, joka ei kuulu (tai kuuluu vain osittain) KKV:n toimivaltaan
- Muiden neutraliteettiongelmien kuin rakenteen tai hinnoittelun havaitseminen ulkopuolelta voi olla vaikeaa
 - Kilpailua vääristävä etu voi ilmetä missä muodossa tahansa ja sitä voi olla vaikea havaita julkisista lähteistä saatavasta tiedosta
 - Toimenpidepyynnöt ovatkin usein täsmentymättömiä kilpailuongelman osalta (pyydetään selvittämään koko toiminnan lainmukaisuus)
- KKV:n on käsiteltävä sille tehdyt toimenpidepyynnöt sekä laadittava ja perusteltava myös poistopäätökset (miksi ei toimivaltaa tai miksi ei todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia kilpailuun)

Puuttumiskeinot ja sanktiointi

- KKV:lla nykysääntelyssä laaja toimivalta puuttua ongelmiin
 - Rakenteeseen, jossa taloudellista toimintaa harjoitetaan
 - Mihin tahansa taloudellisessa toiminnassa sovellettuun menettelyyn, jonka seurauksena kilpailu voi vääristyä
 - Missä muodossa tahansa ilmenevään julkisesta omistuksesta johtuvaan kilpailua vääristävään etuun
 - Vastinparina puuttuminen ensisijaisesti neuvotteluteitse
 - Julkisyhteisöt olleet pääsääntöisesti yhteistyöhaluisia
 - Jos yhteisymmärrystä ei saavutettaisi, kieltö/velvoitteet mahdollisia ja tehosteeksi uhkasakko (ei ole tähän mennessä ollut tarpeen)

Sääntelyn ja valvonnan vaikuttavuuden tehostamispotentiaali?

1. Muutokset, joilla mahdollistetaan painopisteen siirtäminen toimintaan, joka selvästi on kilpailullista ja voi vaikuttaa markkinoiden kilpailuun kielteisesti

- Erityislainsäädännön tulkintakysymysten ja toimenpidepyyntöjen merkityksen huomioiminen valvonnan tehokkuuden ja oikean suuntaamisen kannalta
- **Selkiytetään sääntelyä, erityisesti kilpailulain 4 a luvun suhdetta muuhun lainsäädäntöön**
- **Laajennetaan KKV:n priorisointioikeutta siten, että myös asiat, joissa ei todennäköisesti ole toimivaltaa, voidaan poistaa käsittelystä nykyistä kevyemmin**
- Erityislainsäädännön tulkintakysymyksistä johtuvaa tehottomuutta ei voida ratkaista yksin kilpailulakia muuttamalla, vaan se edellyttää jatkossakin KKV:lta kilpailun edistämistyötä, jotta julkisen sektorin tehtävät määriteltäisiin sektorilainsäädännössä riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti

2. Muutokset, jotka tukevat säännösten omaksumista ja noudattamista sekä itsearvioinnin tekemistä valvonnan kohteiden keskuudessa

- **Asetetaan julkisyhteisöille velvollisuus toimintansa itsearviointiin (ja dokumentointiin/raportointiin)**
- Ehkäisee myös kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä, tehostaa tutkintaa ja lisää toiminnan läpinäkyvyyttä

Kiitos!

Mia Salonen, tutkimuspäällikkö
mia.salonen@kkv.fi

Lintulahdenkuja 2, 00530 Helsinki

KKV Kilpailu- ja
kuluttajavirasto