

# Kilpailuneutraliteetti ja kilpailun vääristyminen

*Pekka Valkama & Martti Virtanen<sup>1</sup>*

## JOHDANTO

Kilpailun vääristyminen on jo pitkään tunnettu kilpailulainsäädännön huolenaiheena. V. 1958 voimaan tulleen EU:n perustamissopimuksen Artiklassa 81 kielletään sopimukset tai yhdenmukaistetut menettelyt, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on kilpailun estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen. Lisäksi Artiklassa 87 kielletään kilpailua vääristävät valtion tukiaiset. Huolimatta siitä, että kilpailun vääristymiseen on viitattu kilpailulainsäädännössä, ei kirjallisuudessa taikka oikeuskäytännössä sen määrittelemistä tietääksemme näytetä ainakaan täsmällisesti yritetyn.

Tämän kysymyksen ajankohtaisuutta on lisännyt ennen muuta julkisen vallan omistamien tuotanto-organisaatioitten ja yksityisten yritysten (ja 3. sektorin organisaatioitten) keskinäisen kilpailun olennainen lisääntyminen useilla eri hyödyke-markkinoilla 1990-luvun alusta alkaen. Kysymys siitä, minkälaisia edellytyksiä yksityiselle kilpailulle tuotantoyksiköitten julkinen omistus itse asiassa tarjoaa, on jatkuvasti esillä, ja tälläkin hetkellä asiaa pohtii mm. kauppa- ja teollisuusministeriön (nykyisin työ- ja elinkeinoministeriö) asettama työryhmä. Lisäksi nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa on erikseen todettu, että julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset turvataan kilpailupolitiikan keinoin. Tämän tyyppisten kysymysten tulo talouspoliittisen keskustelun etualaan ei ole myöskään mikään suomalainen erikoisuus vaan samanlainen kehitys ja samanlaiset ongelmat ovat ajankohtaisia monissa muissakin teollisuusmaissa.<sup>2</sup>

Tätä yllä mainittua keskustelua kokoavaksi käsitteeksi on tullut kilpailuneutraliteetti, jolle emme ole löytäneet mitään yhtä ja tiettyä historiallista lähtökohtaa. On kuitenkin selvää, että

kilpailuneutraliteetin käsite liittyy kilpailun vääristymiseen. Yllä mainituista syistä kilpailuneutraliteettiin on viitattu nimenomaan yksityisen ja julkisen tuotannon välisenä kysymyksenä, mutta kilpailuneutraliteettiongelmia voi olla myös pelkästään yksityisten yritysten välisenä tai pelkästään julkistenkin tuottajien välillä.

Kilpailuneutraliteettia koskevan keskustelun epätarkkuus ja selkiintymättömyys on omiaan haittaamaan sekä kilpailuneutraliteettia koskevan talouspolitiikan että sitä koskevan tutkimusdialogin kehittymistä. Katsomme kuitenkin mahdolliseksi kilpailuneutraliteettia ja samalla kilpailun vääristymistä koskevan täsmällisen talousteoreettisen määrittelyn, jonka toivomme edistävän poliittista ja teoreettista keskustelua. Tässä artikkelissa keskitytäänkin juuri kilpailuneutraliteetin määrittämiseen.

## KILPAILU TALOUSTIETEELLISENÄ KÄSITTEENÄ

Kilpailu tarkoittaa sosiaalista tilannetta, jossa useampi kuin yksi ihminen tai ihmisryhmä haluaa samanaikaisesti jotakin, joka ei ole jaettavissa tai jonka jaosta ei päästä sopimukseen. (Ks. Vanberg 2001 ja Koponen, Okko & Virtanen 2003, 11.) Viime kädessä kilpailun aiheuttaa resurssien niukkuus. Kilpailun kohteena on aina päätöksentekijä, joka päättää kilpailun kohteena olevan edun tai hyödyn kohdentamisesta. Kilpailu merkitsee näin ollen jatkuvaa sellaisten parempien vaihtoehtojen tarjontaa päätäntävaltaa käyttävälle kauppakumppanille, joilla tämän suosio voitaisiin saavuttaa toisten vaihtoehtojen tarjoajien sijasta. Markkinataloudellisessa kilpailussa tärkeänä välittävänä tekijänä on hintajärjestelmä,

jonka avulla kysyntä ja tarjonta kommunikoivat keskenään.

Neoklassisessa taloustieteessä kilpailu mallinetaan tasapainoksi, joka heijastelee sitä liikkumavaraa, jonka markkinatoimijoiden tarjoamien vaihtoehtojen kanssa kilpailevat vaihtoehdot jättävät ao. toimijoille.<sup>3</sup> Vaihtoehtoisena käsityksenä on pitää kilpailua epätasapainoprosessina, joka on asiallisesti innovaatioitten ja imitaatioitten periaatteessa ikuinen ketju.<sup>4</sup> Esittämämme käsitteanalyysi on kuitenkin relevantti siitä riippumatta, kummasta yllä mainitusta näkökulmasta kilpailua arvioidaan.

### KILPAILUNEUTRALITEETIN KÄSITTELY AIKAISEMMASSA KIRJALLISUUDESSA

Kilpailuneutraliteettinäkökulman käyttö on yleistynyt nopeasti viime vuosina varsinkin kil-

pailu- ja elinkeinopoliittisissa selvityksissä.<sup>5</sup> Kilpailuneutraliteetin käsite<sup>6</sup> esiintyy yhä useammin sellaisissa tutkimuksissa ja politiikkalinjauksissa, joissa huomion kohteena ovat olleet julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden väliset kilpailuasetelmat, vapautetut markkinat ja sääntelystä puretut elinkeinot (ks. esim. Rajaniemi 2006 ja Romppainen 2004).

Seuraavaan taulukkoon on koottu tiedossamme olevat, eri tutkijoiden esittämät kilpailuneutraliteetin määritelmät. Kaikki taulukon määritelmät ovat suhteellisen tuoreita. Se kertoo siitä, että kilpailuneutraliteettiajattelun historia on vielä lyhyt. Merkillepantavaa - jo yllä toteamastamme syystä - on kuitenkin se, että kilpailuneutraliteettia on pyritty määrittelemään erityisesti Australiassa ja Pohjoismaissa. Australialaista alkuperää selittää se, että siellä on kehitelty ja toimeenpantu erityistä kilpailuneutraliteettipolitiikkaa jo 1990-luvulta lähtien. Pohjoismaissa kil-

**Taulukko 1. Kooste kilpailuneutraliteetin määritelmistä.**

<i>Tutkijat</i>	<i>Määritelmä</i>
Määttä, Frank ja Pääkkönen 20001, 74	Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa sitä, että yhtäkään markkinatoimijaa ei syrjitä, eikä ketään suosita eikä kenellekään anneta ylimääräisiä velvoitteita muihin verrattuna.
Deighton-Smith 2001, 30	"...to ensure fair competition between government-owned and private businesses."
Trembath 2002, 5	"It involves the exposure of government businesses to the disciplines of the market, so private and public enterprise that compete with each other (actually or potentially) do so on the same footing in terms of government obligations such as taxes and regulations, and price their goods and services at levels that fully cover costs."
Valkama 2004, 60-61	Kilpailuneutraliteetti viittaa kilpailun puolueettomuuteen, yhdenvertaisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Se on yhdenvertaisuusperiaatteen laajentuma markkinoiden tarkasteluun, ja kilpailuneutraliteettivaatimuksen mukaan markkinatoimijoilla tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet supistaa ja laajentaa toimintaa.
Valkama 2005, 243	Konkurrensneutralitet avser "en marknadssituation där institutionella faktorer inte gynnar eller diskriminerar en enda aktuell eller potentiell tjänsteproducent".
Bhatta 2006, 113	"A situation wherein all competitors for a contract are treated equally, that is, there is neutrality in the competition environment. To ensure competitive neutrality, the rules must apply equally to all parties."

pailuneutraliteetista ei ole kiinnostuttu yksin siitä syystä, että julkisen sektorin toiminnot ovat yhä useammin kilpailutilanteessa yksityisten markkinatoimijoiden kanssa. Kilpailun yhdenvertaisuuden ongelmia on havaittu myös toimialojen sisällä. Yleensä nämä ovat liittyneet epäyhtenäiseen sääntelyyn tai elinkeinopoliittisiin ratkaisuihin.

Käsityksemme mukaan kaikki yllä mainitut kilpailuneutraliteetin määritelmät ovat sinänsä oikeasuuntaisia. Määritelmässä esiintyy jossakin määrin toisistaan poikkeavia rajanvetoja: Eräissä määritelmässä kilpailuneutraliteetin katsotaan koskevan vain aktuaalisia kilpailijoita, kun taas toisissa sen katsotaan liittyvän myös potentiaaliseen kilpailuun. Joissakin määritelmässä kilpailuneutraliteetti liitetään vain julkisen tuotantoyksikön ja yksityisten yritysten väliseen kilpailuasetelmaan, kun taas pääosa määritelmistä on laadittu yleisiksi. Seuraavaksi esittämässämme määritelmässä katsomme kilpailuneutraliteetin liittyvän yhtä hyvin aktuaaliseen kuin potentiaaliseenkin kilpailuun, ja pidämme kilpailuneutraliteettiongelmiä täysin mahdollisina myös pelkästään yksityisten tai pelkästään julkisen vallan omistamien elinkeinonharjoittajien keskinäiseen kilpailuasetelmaan liittyvinä.

## KILPAILUNEUTRALITEETIN KÄSITTEEN HAHMOTTAMINEN

Lähestymme kilpailuneutraliteettia sen kään-teiskäsitteen, kilpailun vääristymisen kautta. Tentatiivisesti kilpailuneutraliteetti voidaan määritellä täysin vääristymättömäksi kilpailuksi eli kilpailuksi, jossa kauppakumppanin suorittamaan valintaan vaihtoehtoisten hyödykkeiden välillä ei vaikuta mikään ulkopuolinen tekijä. Kilpailun olessa vääristynyt kilpailuneutraliteetti on siis enemmän tai vähemmän puutteellinen.

Kilpailun vääristymiseen viittaaminen jo itses-sään epäilemättä johtaa kuulijan tai lukijan intuitiivisesti oikeaan suuntaan, mutta kilpailun vääristymisen merkitys on yleisessä kielenkäytössä varmaankin hämärtynyt samaan tapaan kuin kilpailun rajoittamisen tai estämisen merkitys. Kilpailun vääristyminen tarkoittaa sitä, että kauppakumppanin valitessa tietyn hyödykkeen toimittajan usean vaihtoehtoisen kilpailijan joukosta hän ei toteuta valintaansa yksinomaan

hänen omien autonomisten preferenssiensä ja vaihtoehtoisten hyödykkeitten näihin preferensseihin liittyvien tosiasiallisten eroavaisuuksien perusteella, vaan ulkopuolinen hyödykkeen valintaprosessiin vaikuttava tekijä muuttaa vaihtoehtoisten hyödykkeitten paremmuusjärjestystä. Tämä määritelmä kaipaa vielä muutamia täsmennyksiä. On tietysti mahdollista, että kauppakumppani ei kykene täysin objektiivisesti ja tarkasti vertailemaan hänelle tarjolla olevia vaihtoehtoja, mutta tämä ei tarkoita kilpailun vääristymistä, mikäli jokin ulkopuolinen tekijä ei ole keinotekoisesti vaikeuttanut vaihtoehtojen vertailua. Edelleen on mahdollista, ettei valintaprosessiin vaikuttava ulkopuolinen tekijä ole riittävän merkittävä muuttamaan vaihtoehtoisten hyödykkeitten paremmuusjärjestystä; tällöin muuttuvat ainoastaan hyödykkeitten keskinäiset erot valintakelpoisuuden kannalta. Yhtä lailla on mahdollista, että valintaprosessiin vaikuttava ulkopuolinen tekijä on niin merkittävä, että se estää kilpailevia vaihtoehtoja lainkaan tulemasta tarjolle tai pakottaa kilpailijan poistumaan markkinoilta. Näissä tapauksissa kauppakumppanin paremmuusjärjestyksessä on vähemmän vaihtoehtoja kuin muutoin olisi ollut asian laita. Kilpailua vääristävä tekijä voi vaikuttaa mihin tahansa kauppakumppanin kannalta relevanttiin hyödykeominaisuuteen, siis yhtä hyvin hintaan kuin laadullisiin ulottuvuuksiin. Kilpailun vääristymisestä ei voida puhua pelkästään sen vuoksi, että markkinatoimija on joutunut tavalla tai toisella alakyn-teen suhteessa kilpailijoihinsa. Mikäli kilpailijat ovat nujertaneet vaihtoehtojen tarjoajat pelkästään tarjoamalla aidosti parempina pidettäviä vaihtoehtoja kauppakumppaneilleen, kilpailijoiden kärsimät vahingot ovat tavanomaisen kilpailun odotettu tulos. Markkinatoimijan alakynteen joutuminen on toisaalta voinut aiheutua myös markkinatoimijoiden aikaansaamista kilpailunrajoituksista, jotka voivat olla kilpailulainsäädännön vastaisiakin.<sup>7</sup> Tämäkin tilanne on kuitenkin pidettävä erossa yllä määritellystä kilpailun vääristymisestä.

Kilpailuneutraliteetti on näin ollen täydellinen, mikäli kauppakumppanit tekevät valintansa pelkästään ao. hyödykettä koskevien autonomisten preferenssiensä ja vaihtoehtoisten hyödykkeitten näihin preferensseihin liittyvien tosiasiallisten eroavaisuuksien perusteella; tällöin siis kilpailu ei ole lainkaan vääristynyt. Kun kilpailuneutraliteetti on puutteellinen tai epätäydellinen, jokin

ulkupuolinen tekijä vaikuttaa kauppakumppanin tekemään valintaan niin, ettei pelkästään hyödykkeiden relevanteilla ominaisuuksilla ole vaikutusta kauppakumppanin tekemään valintaan; kilpailu on näin siis enemmän tai vähemmän vääristynyt. Näkökulmastamme katsottuna oikeudellinen monopoli on ääritapaus, jossa kilpailuneutraliteetti puuttuu kutakuinkin kokonaan.<sup>8</sup>

## KILPAILUNEUTRALITEETIN PUUTTEELLISUUDEN (KILPAILUN VÄÄRISTYMISEN) VAIKUTUKSET

Kilpailun vääristymisen vaikutukset taloudelliseen tehokkuuteen ja hyvinvointiin ovat samalla tavalla jossakin määrin hämärtyneet; usein pidetään itsestään selvänä, että kilpailun vääristymisen on välttämättä alennettava taloudellista tehokkuutta ja yleistä hyvinvointia. Kilpailun vääristymisen vaikutusten arvioinnin kannalta on tärkeää arvioida yhtäältä sitä, merkitseekö kilpailun vääristyminen kilpailun lisääntymistä tai vähenemistä. Jos kilpailun vääristyminen vahvistaa aiemmin vähemmän merkityksellisten taikka uusien kilpailijoiden asemaa suhteessa markkinoita aiemmin hallinneeseen yritykseen (tai muutamaan markkinoita hallinneisiin yrityksiin) eli antaa näille kilpailuetua, kilpailu voi markkinoilla lisääntyä. Jos taas kilpailun vääristyminen antaa kilpailuetua markkinoilla jo ennestään hallinneelle yritykselle (tai hallinneille yrityksille<sup>9</sup>), kilpailu voi markkinoilla vähentyä edelleen. Kuten yleensäkin, kilpailun lisääntyminen pääsääntöisesti parantaa taloudellista tehokkuutta ja hyvinvointia muttei välttämättä kaikissa tapauksissa. Vastaavasti kilpailun väheneminen pääsääntöisesti heikentää taloudellista tehokkuutta ja hyvinvointia muttei välttämättä kaikissa tapauksissa. Näin ollen analysoitaessa kilpailun vääristymisen vaikutuksia on välttämätöntä arvioida, miten ko. markkinoiden kilpailuprosessi kilpailua vääristävän tekijän vaikutuksesta muuttuu.

Se, jolle kilpailun vääristyminen aiheuttaa kilpailuhaittaa (eli negatiivista kilpailuetua), kokee yksityisesti taloudellisen menetyksen, jonka merkittävyys määrittyy kilpailuprosessissa. Ao. toimijan kannusteet taloudelliseen toimintaan heikkenevät, kun hän ei saa täysin asianmukaista palkkiota aikaansaamastaan tuotannollisesta tai dynamisesta tehokkuudesta. Toisaalta myös sen toimijan, joka hyötyy kilpailuneutralitee-

tin puutteesta, kannusteet parantaa tehokkuutta heikkenevät, koska tämä pärjää muutoinkin saamansa ylimääräisen edun turvin. Kilpailun vääristymisen taloudelliset kannustevaikutukset ovat yksiselitteisesti negatiiviset. Nämä vaikutukset on otettava huomioon myös siinä tapauksessa, että kilpailun vääristyminen välittömästi lisää kilpailua.<sup>10</sup>

## VIITTEET

<sup>1</sup> Koko artikkeli on kirjoitettu tiiviissä yhteistyössä, ja kirjoittajilla on yhteisvastuu.

<sup>2</sup> Tämä koskee erityisesti niitä teollisuusmaita, joissa julkisen sektori ja julkinen tuotanto ovat aiemmin olleet hyvin laajoja. Merkittävimpiä maita tässä suhteessa ovat Australia, Iso-Britannia ja Ruotsi, jotka ovat olleet muutoskehityksessä Suomea edellä.

<sup>3</sup> Täydellisessä kilpailussa markkinatoimija voi toimia vain tarjoamalla täsmälleen samanlaisen vaihtoehdon kuin muutkin markkinatoimijat. Sen sijaan monopolissa markkinatoimijan (myyjän) liikkumavaraa rajoittavat vain kuluttajien preferenssit. Epätäydellisessä kilpailussa markkinatoimijoilla on tyypillisesti jonkin verran liikkumavaraa.

<sup>4</sup> Ks. esim. Hayek 1968 ja Vihanto 1991, 7.

<sup>5</sup> Tyypillistä kilpailuneutraliteettiin liittyville viranomais- ja etujärjestöasiakirjoille on se, ettei niiden tavoitteena ole ollut kilpailuneutraliteetin täsmällinen määrittely. Esimerkiksi australialaisen viranomaismääritelmän mukaan "Government business should not enjoy net competitive advantage simply as a result of their public sector ownership." (State Government Victoria, Department of Treasury and Finance 2000, 4.) Isossa-Britanniassa esitetyn etujärjestömääritelmän mukaan "It is the concept that competition should be fair between different classes of market participants so that there is a level playing field between public, private and voluntary providers of goods and services. (A fair field and no favours 2006, 8.)

<sup>6</sup> Englanninkielisessä kilpailupoliittisessa kirjallisuudessa on jo kauan esiintynyt myös termi fair competition, jolla viitataan samankaltaiseen tematiikkaan kuin kilpailuneutraliteetillakin. Sitä on käytetty kuitenkin ehkä enemmän perinteisten tai klassisten markkinoiden analysoinnissa. Tällä tarkoitetaan kilpailun mahdollisen "epäreilouden" ei kuitenkaan ole ajateltu johtuvan vain kilpailuneutraliteetin puutteesta siten kuin tässä artikkelimme sen määrittelemme, vaan se on voinut aiheutua myös esim. suuren kilpailijan voimasta ja resursseista, joilla pienempi kilpailija voidaan tuhota.

<sup>7</sup> Kilpailunrajoituksilla vaikutetaan suoraan taloudenpitäjien väliseen kilpailuun säätelemällä kilpailua rajoittavalla järjestelyllä taloudenpitäjien mahdollisuuksia käyttää kilpailukeinoja eli -parametreja.

<sup>8</sup> Sen sijaan taloudellisesta tai teknisestä eteväm-

myydestä johtuva monopoli, joka voi olla ns. luonnollinen monopoli, ei sinänsä merkitse kilpailuneutraliteetin epätäydellisyyttä.

<sup>9</sup> Kilpailua vääristävä tekijä voi olla täysin yritysspesifi tai se voi antaa kilpailuetua kaikille tietyn relevantin tunnusmerkistön omaaville yrityksille muunlaisia yrityksiä vastaan.

<sup>10</sup> Pitkän aikavälin kannustevaikutukset ovat luonnollisesti merkittävä näkökohta myös kilpailun rajoittamisen tai estämisen arvioinnissa. Esimerkiksi taattaessa kilpailulainsäädännön nojalla palvelun tarjoajalle pääsy kilpailevia palveluja tarjoavan yrityksen ylläpitämään verkkoon vaarana on sellaisen vapaamatkustuksen aikaansaaminen, jolla verkon ylläpitäjää estetään saamasta tekemälleen investoinnille riittävää palkkiota.

sitatis Tampereensis 1039. Tampere University Press, Tampere 2004.

Valkama, Pekka: Konkurrensneutralitet som utmaning för kvasimarknadsteorin. Nordisk Administrativt Tidsskrift. 4/2005 December, s. 241-259.

Vanberg, Victor, J.: The Constitution of Markets: Essays in Political Economy. Routledge, London 2001.

Vihanto, Martti: Kilpailupolitiikka ja itävaltalainen talousteoriat. S. 7-20. Kilpailuviraston vuosikirja 1991.

## LÄHTEET

Bhatta, Gambhir: International Dictionary of Public Management and Governance. M. E. Sharpe, Armonk, New York 2006.

Deighton-Smith, Rex: National Competition Policy: Key Lessons for Policymaking from its Implementation. Australian Journal of Public Administration. 60 (3): 29-41, September 2001.

A fair field and no favours. Competitive neutrality in UK public service markets. CBI & the Serco Institute, 2006.

Hayek, F.A.: Competition as a Discovery Procedure. 1968. Julkaistu teoksessa New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas. Routledge & Kegan Paul, London 1978.

Koponen, Aki T., Okko, Paavo & Virtanen, Martti: Hyödykemarkkinoiden kilpailullisuuden tutkiminen: teoriasta, menetelmistä ja toteuttamisesta. Turun kauppakorkeakoulun kilpailututkimusraportti, Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, keskustelua ja raportteja 1/2003. Turku 2003.

Määttä, Kalle, Frank, Lauri & Pääkkönen, Jenni: Kilpailun toimivuus teknisten tarkastusten ja ilmoitettujen laitosten tarjoamien palvelujen markkinoilla. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja. 5/2001. Teknologiaosasto. Edita. Helsinki, 2001.

Rajaniemi, Erkki: Työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteet. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:79. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2006.

Romppainen, Esko: Kilpailuneutraliteetti sosiaali- ja terveysjärjestöjen verotuksessa. RAY:n avustustoiminnan raportteja 12. Helsinki 2004.

State Government Victoria, Department of Treasury and Finance: Competitive Neutrality Policy. 2000.

Trembath, Andrew: Competitive Neutrality: Scope for Enhancement. Staff Discussion Paper. National Competition Council, Melbourne 2002.

Valkama, Pekka: Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Univer-