

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hintasulusta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esitys sisältää ehdotuksen laiksi hintasulusta. Lain tarkoituksena olisi antaa valtiovallalle valtuudet kansantalouden vakavissa häiriötilanteissa turvautua hintasulkuun. Valtioneuvosto voisi ehdotuksen mukaan määrätä hintasulun määräajaksi, milloin valuuttakurssien huomattava muutos, kansainvälisen hinta- ja kustannustason olennainen nousu taikka muu kansantalouden vakava häiriö on johtanut tai ilmeisesti johtaa kotimaisen hinta- ja kustannustason vakavuuden huomattavaan häiriintymiseen. Nykyisen hintaval-

vontalain mukaan valtioneuvosto voi niin ikään määrätyin edellytyksin määrätä hintasulun.

Ehdotetun lain säätämisen yhteydessä olisi tarkoitus luopua nykymuotoisesta hintavalvonnasta siten, että hintavalvontalaki ja hintavalvonta-asetus kumottaisiin kokonaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Laki ehdotetaan säädettäväksi valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	4. Esityksen taloudelliset vaikutukset	6
1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys	3	5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	6
1.1. Tavoitteet	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	7
1.2. Keinot	3	1. Laki hintasulusta	7
2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu	3	2. Voimaantulo	9
2.1. Nykyinen tilanne	3	3. Sääätämisyjärjestys	9
2.1.1. Lainsäädäntö	3	LAKITEKSTI	10
2.1.2. Käytäntö	4	Laki hintasulusta	10
2.1.3. Lainsäädännön uudistamistarve	5		
2.2. Asian valmistelu	5		
3. Esityksen organisatoriset vaikutukset	6		

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

Nykyisen hintavalvontalain (156/74) 12 a § sisältää mahdollisuudet hintasulun käyttämiseen kansantalouden eräissä häiriötilanteissa. Esityksen tavoitteena on säilyttää valtiovallalla nämä valtuudet samalla, kun muista hintavalvonnan muodoista ehdotetaan luovuttavaksi.

Valtuudet hintasulun käyttämiseen ovat osoittautuneet tarpeellisiksi tilanteissa, joissa on käsillä kotimaisen hinta- ja kustannustason vakavuuden huomattava häiriintyminen. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi määrätä hintasulun, milloin valuuttakurssien huomattava muutos, kansainvälisen hinta- ja kustannustason olennainen nousu taikka muu kansantalouden vakava häiriö on johtanut tai ilmeisesti johtaa edellä mainittuihin seuraamuksiin. Hintasulun määrääminen olisi poikkeuksellista ja sidoksissa aiheena olevaan taloudelliseen tilanteeseen. Sitä käytettäisiin muiden talouspoliittisten toimenpiteiden ohella. Hintasulun avulla pyritäisiin katkaisemaan inflaatio-odotukset ja hankkimaan aikaa talouspolitiikan uudelleenarvioimiseen ja -muovaamiseen. Hintasulun tarkoituksen toteuttamiseksi olisi välttämätöntä, että hintasulkuun turvautuminen olisi kulloinkin ennalta arvaamaton.

Edellytykset hintasulun käyttämiseen olisivat pääosin samat kuin nykyisen hintavalvontalain 12 a §:ssä. Sen lisäksi, että eräitä edellytyksiä ehdotetaan tarpeettomina poistettaviksi, uutena edellytyksenä olisi muu kansantalouden vakava häiriö. Viimeksi mainittu edellytys vastaisi valtiopäiväjärjestyksen uutta 67 a §:ää (577/87) tältä osin.

1.2. Keinot

Lakiehdotus antaisi valtioneuvostolle valtuudet ehdotettujen edellytysten vallitessa määrätä hintasulku. Hintasulku voitaisiin määrätä nykyisestä laista poiketen periaatteessa täydellisenä. Se, ettei hintasulun kohteena olevia hyödykkeitä olisi tarpeen annettavassa valtioneuvoston päätöksessä

erikseen luetella, lisäksi elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuutta hintasulkutilanteessa.

Hintasulku voitaisiin määrätä määräajaksi, kuitenkin enintään neljäksi kuukaudeksi. Hintasulkua ei voitaisi uudistaa ennen kuin vähintään 10 kuukautta on kulunut edellisen hintasulun päättymisestä. Tältä osin ehdotukset vastaavat nykyisen hintavalvontalain hintasulkusäännöksiä.

Lakiehdotukseen ei nykyistä poiketen ole katsottu tarpeelliseksi sisällyttää säännöksiä hintasulun jälkeen mahdollisesti tarvittavista säännöstelytoimenpiteistä. Niistä päätettäisiin tarvittaessa kulloinkin erikseen lailla valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n mukaisessa järjestyksessä.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen tilanne

2.1.1. Lainsäädäntö

Nykyinen hintavalvontalaki tuli voimaan 1 päivänä huhtikuuta 1974. Sitä on sen jälkeen osin muutettu vuosina 1977 (100/77) ja 1981 (37/81). Hintavalvonlaki on määräaikainen laki ja sen enintään neljä vuotta kerrallaan jatkuvista voimassaoloajaksoista säädetään asetuksella.

Hintavalvontalain 4 §:n mukaan hintavalvontaa harjoitetaan suorittamalla tutkimuksia sekä toteuttamalla ilmoitusmenettelyä, neuvottelumenettelyä ja hinnanvahvistusmenettelyä.

Hintavalvontalain 5 §:n mukaan elinkeinohallitus selvittää tutkimustoiminnalla hintatasoa ja hyödykkeiden hintoja sekä niiden tasoon ja muutoksiin vaikuttavia tekijöitä.

Hintavalvontalain 7 §:n mukaan elinkeinohallitus voi määrätä, että sellaisten hyödykkeiden osalta, joilla on huomattava välitön tai välillinen vaikutus elinkustannuksiin taikka muidenkin hyödykkeiden osalta, milloin se hintavalvontaa varten on välttämätöntä, elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava elinkeinohallituksen määräämässä laajuudessa hyödykkeen hinta tai hinnoitteluperuste ja niiden muutokset hintaviranomaiselle. Lain 9 §:n mukaan elinkeinohallitus voi ryhtyä neuvottelemaan hyödykkeen hinnasta elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien toimialajärjestön kanssa, jos ilmoitusvelvollisuuden

alaisen hyödykkeen hinta on muodostunut tai ilmeisesti muodostuu todelliset tuotantokustannukset huomioon ottaen kohtuuttoman korkeaksi.

Hintavalvontalain 12 §:n mukaan valtioneuvosto voi määrätä vahvistettavaksi ylimmän sallitun hinnan tai hinnoitteluperusteen hyödykkeelle, jolle maksetaan valtion varoista hintatukea tai jonka hinnanmuodostusta välittömästi ja olennaisesti ohjataan valmisteveron, verotullin, tuontimaksun tai muun senkaltaisen toimenpiteen avulla (ns. säännöstelyvakio).

Hintavalvontalain 12 a §:n nojalla valtioneuvosto voi määräämiensä hyödykkeiden osalta määrätä korkeintaan neljän kuukauden ajaksi hintasulun. Hintasulkua ei saa sen kohteena olleiden hyödykkeiden osalta uudistaa ennen kuin on kulunut 10 kuukautta edellisen hintasulun päättymisestä. Valtioneuvosto voi kuitenkin määrätä hintasulun kohteena olleet hyödykkeet neljän kuukauden ajaksi hintasulun päättymisestä hinnanhavvistusmenettelyyn. Hintasulun edellytyksiä ovat valuuttakurssien huomattava muutos, kansainvälisen hinta- ja kustannustason olennainen nousu tai muu sellainen maan ulkopuolella tapahtuva kehitys tahi kotimainen rahanuudistus tai välillisen verotuksen uudelleenjärjestely taikka niihin verrattava valtion toimenpide, joka on johtanut tai ilmeisesti johtaa kotimaisen hinta- ja kustannustason vakavuuden huomattavaan häiriintymiseen.

Valtioneuvosto voi hintavalvontalain 13 §:n perusteella määrätä vahvistettavaksi muulle kuin säännöstelyvakioon kuuluvalla hyödykkeelle, jolla on huomattava välitön tai välillinen vaikutus elinkustannuksiin, enintään 12 kuukaudeksi ylimmän sallitun hinnan tai hinnoitteluperusteen, mikäli hyödykkeen hinta on todelliset tuotantokustannukset huomioon ottaen muodostunut tai ilmeisesti muodostuu kohtuuttoman korkeaksi, eikä neuvottelumenettely ole elinkeinohallituksen ilmoituksen mukaan johtanut tuloksiin. Hintaneuvottelujen epäonnistuttua elinkeinohallitus voi väliaikaisesti korkeintaan kahdeksi viikoksi kieltää hinnan tai hinnoitteluperusteen korotuksen, kunnes valtioneuvosto on ratkaissut asian.

Ylimmän sallitun hinnan tai hinnoitteluperusteen vahvistaa valtioneuvosto tai elinkeinohallitus. Se on vahvistettava hyvää liikkeenhoidollista tasoa edustavan elinkeinonharjoittajan todellisten tuotantokustannusten perusteella. Hinnanvahvistus ei saa vaarantaa asianomaisen elinkeinonharjoittajan tai toimialan toimintaedellytyksiä.

Hintavalvontalain täytäntöönpanomääräyksiä ovat hintavalvonta-asetus (235/74) ja valtioneuvoston päätös eräiden hintojen tai hinnoitteluperusteiden vahvistamisesta (914/83). Hintavalvonta-asetus sisältää tarkempia säännöksiä muun muassa hintoja koskevasta tutkimustoiminnasta, ilmoitusmenettelystä, neuvottelumenettelystä ja hinnanhavvistusmenettelystä. Erityisesti hinnanvahvistusmenettelyn osalta asetuksessa on varsinkin yksityiskohtaisia säännöksiä teollisen tuotannon, muun kuin teollisen tuotannon ja kaupan hinnoitteluperusteista.

Hintojen säännöstelystä ja valvonnasta on säädetty muuallakin lainsäädännössä. Näistä mainittakoon laki sotatilasta (303/30) ja laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (407/70).

2.1.2. Käytäntö

Nykyisen hintavalvontalain nojalla on harjoitettu sekä hyvin ankaraa hintasäännöstelyä että nykyistä lievää, tutkimuspainotteista ja kuluttajien hintatietoisuutta lisäämään tähtäävää valvontaa. Hintavalvontalain 1 §:n mukaan hintavalvonnan tarkoituksena on muun muassa edistää hintojen ja kustannusten tasapainoista kehitystä. 1980-luvun alkuun asti tämä merkitsi lähes yksinomaan pyrkimystä vaikuttaa elinkeinonharjoittajien hinnoitteluun. Keinoina on käytetty lähinnä hintasulkuja, ylimmän sallitun myyntihinnan määräämistä ja hintailmoitusvelvollisuutta. Lisäksi 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa on käytetty hintapoliittisena välineenä vapaaehtoisia pidättyvyyspöytäkirjoja, joilla elinkeinolaisten edustava sopimuspuoli sitoutui suositteluun jäsenyrityksilleen pidättyvää hinnoittelua.

Viime vuosina hintavalvonnan lievemmat ja pitkävaikutteisemmat toimintatavat, tutkimustoiminta ja kuluttajien hintatietoisuuden lisääminen, ovat voittaneet alaa. Muutosta säännöstelyajattelusta markkinoiden toimivuuden valvontaan on meillä toteutettu vähin erin. Hintavalvontaa on kohdennettu aloille, joilla kilpailun on todettu olevan vähäistä.

Hinnanvahvistusmenettely on käytännössä supistunut vain nestemäisiin polttoaineisiin, eräisiin lannoitteisiin, sokeriin ja eräisiin maitotaloustuotteisiin. Näiden osuus kuluttajahintaindeksin painorakenteesta on noin yhdeksän prosenttia. Hintailmoitusmenettelyn käytöstä on keväällä 1986 kokonaan luovuttu.

2.1.3. Lainsäädännön uudistamistarve

Usko säännöstelynomaisen hintavalvonnan mahdollisuuksiin inflaation torjunnassa on vähentynyt kaikissa teollisuusmaissa, niin Suomesakin. Käytännön hintavalvonnasta kerätty kokemus osoittaa, että pitkään toimintatavoiltaan muuttumattomana säilyvä valvonta lopulta kääntyy tavoitteitaan vastaan. Valvonnan kohteet oppivat valvontaviranomaisten menettelytavat ja osaavat reagoida niihin itsensä kannalta lyhyellä aikavälillä oikein.

Kokemukset ja tehdyt selvitykset hintavalvonnan mahdollisuuksista pitää hintatason nousua kurissa viittaavat siihen, ettei hintasäännöstelyllä ole saavutettu pysyviä tuloksia. Joissakin olosuhteissa hintavalvonnalla on saattanut olla tavoitteiden kanssa jopa ristiriitaisia seurauksia ja kansantalouden kannalta epäsuotuisia vaikutuksia. Hintasäännöstely on lisännyt yritysten ei-kilpailullista käyttäytymistä. On arvioitu, että synnä näihin kielteisiin seurauksiin on ollut toisaalta hintavalvonnan kaavamainen käyttö ja toisaalta hintavontalainsäädäntöön omaksuttu täyskustannus-kompensatioperiaate, joka ei pakota yrityksiä tehokkuuteen.

Edellä olevan johdosta hallitus on ottanut hinta- ja kilpailulainsäädännön uudistamisen lähtökohdaksi taloudellisen kilpailun ensisijaisuuden markkinoiden sääntelyssä. Taloudellinen kilpailu on sekä julkisen vallan että elinkeinoelämän itsensä toteuttamaa sääntelyä suotuisampi hyödykkeiden tuotannon ja jakelun organisoimisen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentamisen mekanismi. Tästä seuraa, että nykymuotoisesta hintavalvonnasta ehdotetaan kokonaan luovuttavaksi kumoamalla nykyinen hintavontalaki ja -asetus. Vastaavasti hallitus esittää samassa yhteydessä kilpailunedistämislainsäädäntömmä tehostamista.

Nykymuotoisen hintasäännöstelyn lopettamista puoltavat myös elinkeinoelämän rakenne- ja toimintatapamuutokset, jotka ovat sidoksissa kansainvälistymiseen ja korostuneeseen haluun tulla toimeen kilpailluilla markkinoilla. Samalla hintavalvonnan merkitys tulopolitiikan osana on vähentynyt.

Kun viime vuosina on hintavalvonnan säännöstelyn ominaisia piirteitä vähennetty, on huomattu nykyisen säädöspohjan sopivan huonosti puutteellisesta kilpailutilanteesta aiheutuvan hinnoittelun valvontaan. Kuluttajien kannalta hintavalvonnan kielteisenä pitkän aikavälin vaikutuksena voidaan pitää sen passivoivaa vaikutusta.

Vaikka nykymuotoisesta hintavalvonnasta esitetäänkin luovuttavaksi, tulee valtiovallalla kuitenkin kansantalouden vakavissa häiriötilanteissa häiriöiden seurausten lieventämiseksi olla muiden talouspoliittisten toimenpiteiden ohella mahdollisuus turvautua myös lyhytaikaiseen, periaatteessa täydelliseen hintasulkuun. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi määrääjäksi määrätä hintasulun, milloin valuuttakurssien huomattava muutos, kansainvälinen hinta- ja kustannustason olennainen nousu taikka muu kansantalouden vakava häiriö on johtanut tai ilmeisesti johtaa kotimaisen hinta- ja kustannustason vakavuuden huomattavaan häiriintymiseen. Hintasulun määräämisen edellytykset vastaisivat pitkälti nykyisen hintavontalain hintasulkusäännöksiä. Hinnoitteluun puuttuminen hintasulun keinoin olisi nähtävä poikkeustoimena, jolloin kotimaisen hinta- ja kustannustason vakavassa häiriötilanteessa julkinen valta ottaa hetkellisesti käyttöönsä yhden yritysten toimintaparametreista, hinnoittelun.

Ehdotettuun lakiin ei ole katsottu tarpeelliseksi sisällyttää säännöksiä lyhytaikaisen hintasulun jälkeen mahdollisesti tarvittavista säännöstelytoimista. Niistä päätettäisiin kulloinkin erikseen lailla valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n mukaisessa järjestyksessä. Näin on haluttu korostaa eduskunnan asemaa päätettäessä talouselämän säännöstelyyn liittyvistä toimenpiteistä.

2.2. Asian valmistelu

Valtioneuvosto asetti marraskuussa 1985 komitean uudistamaan hinta- ja kilpailulainsäädäntöä ja selvittämään toimenpiteitä, joihin hinta- ja kilpailupolitiikassa on ryhdyttävä tarpeettoman hintasäännöstelyn ja -valvonnan purkamiseksi ja taloudellisen kilpailun edistämiseksi maassamme.

Kilpailu- ja hintakomitea jätti yksimielisen mietintönsä helmikuussa 1987 (komiteanmietintö 1987:4). Mietintöön liittyi eräiden muiden lakiehdotusten lisäksi ehdotus laiksi hintasulusta. Esitys laiksi hintasulusta perustuu pääosin mainitun komitean tekemiin ehdotuksiin.

Kilpailu- ja hintakomitean mietinnöstä on saatu lausunnot oikeusministeriöltä, liikenneministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, elinkeinohallitukselta, kilpailuasiamieheltä, kuluttaja-asiamieheltä, kuluttajaneuvostolta, pankkitarkastusvirastolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Suomen Pankilta,

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto STTK ry:ltä, Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto TVK ry:ltä, Akava ry:ltä, Maataloustuottajain Keskusliitto MTK ry:ltä, Pankkien neuvottelukunnalta, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto ry:ltä, Suomen Ulkomaankauppaliitto ry:ltä, Pienteollisuuden Keskusliitto ry:ltä, Keskuskauppakamarilta, Elintarviketeollisuusliitto ry:ltä, Kaupan Keskusvaliokunnalta, Kuluttajaneuvottaliitto ry:ltä, kotitalous- ja kuluttajaneuvottelukunnalta, Pellervo-Seuralta, Oy Alko Ab:ltä, Neste Oy:ltä ja Valio Meijerien Keskusosuusliikkeeltä. Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitto ry, Suomen Työntantajain Keskusliitto ry ja Teollisuuden Keskusliitto ry ovat antaneet yhteisen lausunnon.

Lausunnonantajat ovat suhtautuneet nykyisen hintavalvontalain ja -asetuksen kumoamiseen sekä uuden hintasulkua koskevan lain säätämiseen pääosin myönteisesti. Eräissä lausunnoissa on pidetty tarpeellisenä nykyisen hintavalvontalain voimassaoloajan jatkamista, ainakin siirtymävaiheen ajaksi. Jotkut ovat esittäneet harkittavaksi hintasulkumahdollisuuden rinnalle myös muita, lievempiä, mutta vaivattomammin käytettäviä keinoja poikkeuksellisia tilanteita varten. Eräät lausunnonantajat pitävät myös tarpeellisenä säilyttää nykyisen hintavalvontalain 12 a §:n 3 momentin mukaiset valtuudet hintasulun jälkeiseen laajennettuun hintasäännöstelyyn. Myös hintasulun enimmäispituudesta on esitetty jossain määrin erilaisia käsityksiä. Lausunnoissa on lisäksi kiinnitetty huomiota muun muassa hinta- ja kilpailuolosuhteita koskevaan tutkimustoimintaan, hintamerkintäpäättökseen tarpeellisuuteen ja hintatukien ohjautumisen valvontaan.

Lausunnonantajien esittämiä näkökohtia on eräissä kohdin otettu huomioon esitystä lopulliseen muotoon saatettaessa.

3. Esityksen organisatoriset vaikutukset

Hintavalvontalain ja -asetuksen kumoaminen merkitsisi sitä, ettei elinkeinohallitukselle jäisi nykyisen kaltaisia hintavalvontaan liittyviä hallintotehtäviä. Tehtäväkuvan muutos edellyttää elinkeinohallitusta koskevien organisatoristen säädösten tarkistamista. Tässä yhteydessä muun muassa elinkeinohallituksen lisätty istunto sekä hintavalvontalain 27 §:ssä tarkoitettu neuvottelukunta kävisivät tarpeettomiksi. Samassa yhteydessä eh-

dotetaan myös hajanaisen kilpailuhallinnon yhdistämistä perustamalla uusi kilpailuvirasto. Tämä tapahtuisi siirtämällä elinkeinohallituksesta kilpailuhallintoon liittyvät tehtävät kilpailuasiamiehen toimistosta kilpailuvirastoksi muutettavaan yksikköön. Elinkeinohallitukseen jäisivät tämän jälkeen kuluttaja- ja elintarvikevalvontasiat, kuluttajan hintatietoisuutta lisäävä tutkimus- ja selvitystyö sekä eräät muut sille säädetyt tai määrättyt tehtävät.

Hintasulun toimeenpanoon kuuluu valvonta-tehtäviä, joita varten on varauduttava. Näiden tehtävien määrä on rajoitettu ja ne liittyvät vain poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Hallitus katsoo kilpailu- ja hintakomitean ehdotuksiin yhtyen, että nämä tehtävät sopivat paremmin perustettavaksi ehdotetun kilpailuviraston kuin elinkeinohallituksen toimialaan kuuluviksi. Hintasulun toimeenpanoon liittyvät käytännön valvonta- ja tarkastustoimet olisi tarkoituksenmukaisinta määrätä lääninhallitusten toimialaan kuuluviksi.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Hintavalvonnan taloudellisten vaikutusten arviointi on vaikeaa. Valvonnan aiheuttamat hallinnolliset kulut lienevät noin 15 miljoonaa markkaa, joka jakautuu viranomaishallinnon ja yritysten kesken. Yrityssectorille hintavalvonnan lopettaminen merkitsisi arvoituna noin viiden miljoonan markan säästöä.

Hintavalvonnan kansantaloudellisten hyötyjen ja haittojen vertailua vaikeuttaa niiden yhteismittomuus. Saavutettuina hyötyinä voidaan teoriassa pitää tasapainoista kustannus- ja hintakehitystä sekä, käytännössä 1980-luvulle asti, yleistä uskoa perittävien hintojen "oikeellisuuteen". Haittavaikutuksina voidaan pitää hintavalvonnan taipumusta ylläpitää vanhentuneita tuotantokenteita ja elinkeinonharjoittajien pakottamista ei-kilpailulliseen toimintaan hinnoittelussa. Käytännössä hintavalvonnan lopettamisen kansantaloudelliset vaikutukset olisivat vähäiset.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Samassa yhteydessä tämän esityksen antamisen kanssa on tarkoitus antaa eduskunnalle esitys taloudellisen kilpailun edistämistä koskevan lain (423/73) uudistamisesta. Viimeksi mainittu esitys sisältäisi ehdotuksen laiksi kilpailunrajoituk-

sista. Esitys antaisi kilpailuneuvostolle muun muassa mahdollisuuden puuttua vinoutuneen markkinarakenteen aiheuttamaan epäterveeseen hinnoitteluun. Puuttuminen olisi ehdotuksen mukaan hinnan kohtuullistamista tilanteissa, joissa määräävässä markkina-asetmassa oleva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä hyväksikäyttäisi asemaansa hinnoittelussa tavalla, jota voitaisiin pitää määräävän markkina-asetaman väärinkäyttönä. Väärinkäyttöä olisi joko kohtuuttoman korkea monopolihinnoittelu tai polkumyynnin luonteinen hinnoittelu, jonka tarkoituksena olisi estää voimavaroiltaan heikompien yritysten alalle pääsy tai tuhota jäljellä olevien kilpailijoiden toimintaedellytykset.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki hintasulusta

1 §. Pykälässä määritellään lain tavoite. Tavoitteena olisi hinta- ja kustannustason vakavuuden häiriintymisen seurausten lieventäminen. Laki olisi luonteeltaan valtuuslaki. Sillä annettaisiin valtioneuvostolle valtuudet määrätä hintasulku eräissä laissa tarkemmin määritellyissä tapauksissa.

Hintasulun määrääminen olisi aina poikkeuksellista. Hyödykkeiden hintojen määräytymiseen voitaisiin valtiovallan taholta puuttua ainoastaan sellaisessa tilanteessa, jossa on käsillä hinta- ja kustannustason vakava häiriintyminen. Tällaisten häiriöiden seurausten lieventämiseksi saattaisi muiden talouspoliittisten toimenpiteiden ohella olla tarkoituksenmukaista turvautua lyhytaikaiseen, periaatteessa täydelliseen hintasulkuun.

2 §. Pykälässä määritellään elinkeinonharjoittajan käsite. Pykälä vastaa asiallisesti nykyisen hintavalvontalain 2 §:ää. Pykälä olisi niin ikään pitkälti samansisältöinen ehdotetun kilpailunrajoituksia koskevan lain vastaavan säännöksen kanssa.

Elinkeinonharjoittajina pidettäisiin tässä laissa, luonnollisten henkilöiden ohella sekä yksityisiä että julkisia oikeushenkilöitä. Lakia sovellettaisiin siten myös julkisten yhteisöjen, kuten valtion, kuntien ja kuntainliittojen harjoittamaan ammattimaiseen toimintaan.

Elinkeinoon harjoittamiseksi katsottaisiin vain ammattimainen hyödykkeiden luovuttaminen. Ammattimaisuuden käsite ei ole aivan tarkasti

Kilpailunrajoituksia koskevan lain hallintotehtäviä hoitamaan ehdotetaan perustettavaksi uusi kilpailuvirasto, jonne siirrettäisiin henkilökuntaa kilpailuasiamiehen toimistosta ja elinkeinohallituksesta. Kilpailuvirastosta annettaisiin oma lakiesitys.

Nykymuotoisen hintavalvonnan lopettaminen ja kilpailuviraston perustaminen edellyttäisivät lisäksi nykyistä lakia elinkeinohallituksesta tarkistettavaksi muuttuneita olosuhteita vastaavaksi. Myös kilpailuneuvostosta ehdotetaan hinta- ja kilpailulainsäädännön uudistamisen yhteydessä annettavaksi oma lakinsa.

määriteltävissä. Muun muassa verotuskäytännöstä on ammattimaisuudelle kuitenkin löydettävissä eräitä tunnusmerkkejä. Tällaisia ovat toiminnan toistuvuus, jatkuvuus ja vastikkeellisuus. Pykälässä sulkeisiin merkityllä hyödyke-ilmaisulla tarkoitetaan sekä tavaroita että palveluksia.

3 §. Pykälän 1 momentissa määritellään hyödykkeen hinnan käsite. Hinnan käsite ei asiasisältöltään eroa nykyisen hintavalvontalain 3 §:n mukaisesta hinnan käsitteestä. Pykälään ei kuitenkaan ole katsottu aiheelliseksi ottaa hintavalvontalaissa olevaa esimerkkiluetteloa. Hinnalla tarkoitetaan ehdotuksen mukaan tavarasta tai palveluksesta tai muusta toisen hyväksi tulleesta edusta tai suorituksesta maksettavaa korvausta. Hyödykkeellä tarkoitettaisiin kaikkia markkinoilla olevia tavaroita ja palveluksia. Muita pykälässä tarkoitettuja etuja olisivat esimerkiksi sellaiset immateriaali- oikeudet, joilla on taloudellisesta arvoa. Hyödykkeitä tai niiden hintoja eivät nykyiseen tapaan olisi kiinteä omaisuus, maksuvälineet, arvopaperit, saamisoikeudet ja -todisteet, korko eikä työsopimuksen tai julkisoikeudellisen palvelussuhteen perusteella maksettava palkka.

Pykälän 2 momentissa määritellään hyödykkeen hinnoitteluperuste. Nykyiseen hintavalvontalakiin ei tällaista määritelmää sisälly. Sitä on kuitenkin käytetty muun muassa hintavalvontalain nojalla annetussa valtioneuvoston päätöksessä eräiden hintojen tai hinnoitteluperusteiden vahvistamisesta ja se on käytännössä vakiintunut. Hyödykkeen hinnoitteluperusteella tarkoitetta-

siin yleisesti ottaen sellaista perustetta, jonka mukaan hyödykkeen hinta on kussakin tapauksessa laskettavissa.

4 §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston toimivallasta määrätä hintasulku. Hintasulkuvuuttuaan valtioneuvosto voisi ehdotuksen mukaan käyttää, milloin valuuttakurssien huomattava muutos, kansainvälisen hinta- ja kustannustason olennainen nousu taikka muu kansantalouden vakava häiriö on johtanut tai ilmeisesti johtaa kotimaisen hinta- ja kustannustason vakavuuden huomattavaan häiriintymiseen. Kahden ensin mainitun edellytyksen osalta ehdotus vastaa hintavalvontalain 12 a §:n 1 momentin säännöstä. Kolmas edellytys — muu kansantalouden vakava häiriö — vastaa valtiopäiväjärjestyksen uuden 67 a §:n säännöstä, joka poistaa mahdollisuuden jättää lepäämään kansantalouden vakavien häiriöiden lieventämiseksi välttämättömiä valvonta- ja säännöstelytoimenpiteitä koskevan lain, mikäli laki on tarkoitettu olemaan voimassa enintään kaksi vuotta. Siten muun kansantalouden vakavan häiriön osalta voidaan viitata valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n valmisteluasiakirjoihin.

Lakiesityksessä hintasulun edellytysten osalta on edellä mainitulla tavalla otettu huomioon nykyisen hintavalvontalain 12 a §:n 1 momentissa säädetyt perusteet sekä toisaalta hintasulkua koskevien säännösten liittäminen läheisemmin valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n edellytyksiin. Aina edellytettäisiin nykyiseen tapaan, että kansantalouden vakava häiriö on johtanut tai ilmeisesti johtaa kotimaisen hinta- ja kustannustason vakavuuden huomattavaan häiriintymiseen. Vaikutusten osalta lakiehdotus siten vastaisi nykyisiä hintasulkusäännöksiä.

Hintasulun käyttäminen olisi säännöksen sanamuodon mukaan aina sidoksissa hintasulun aiheena olevaan taloudelliseen tilanteeseen. Sitä käytettäisiin osana laajempaa toimenpidekokonaisuutta.

Toisin kuin nykyisen hintavalvontalain mukaan ei valtioneuvoston hintasulun määräämistä koskevassa päätöksessä olisi välttämätöntä luetella sulun piiriin kuuluvia hyödykkeitä. Hintasulku kattaisi siten periaatteessa kaikki hyödykkeet, jollei sen piiristä rajattaisi joitakin hyödykkeitä sulun ulkopuolelle.

Hintasulku määrättäisiin määräajaksi, kuitenkin enintään neljäksi kuukaudeksi. Sulkua ei voitaisi uudistaa ennen kuin vähintään kymmenen kuukautta on kulunut edellisen hintasulun

päättymisestä. Määräajat ovat samat kuin hintavalvontalain 12 a §:n 1 momentissa.

Pykälän 2 momentin mukaan hintasulku määrättäisiin kieltämällä elinkeinonharjoittajaa kotimaassa ylittämästä määrätyn ajankohtana noudattamaansa hyödykkeen hintaa (sulkuhintaa) tai hinnoitteluperustetta. Säännöksestä seuraisi, että hyödykkeiden vienti jäisi hintasulun ulkopuolelle.

Sulkuhinnalla tarkoitettaisiin yleensä elinkeinonharjoittajan valtioneuvoston määräämänä sulkupäivänä tai, jollei elinkeinonharjoittaja ole silloin hyödykettä pitänyt kaupan, viimeksi sitä ennen noudattamaa hintaa tai hinnoitteluperustetta. Valtioneuvosto voisi kuitenkin samaan tapaan kuin syksyllä 1982 toimeenpannussa hintavalvontalain 12 a §:ään perustuneessa hintasulussa antaa pääsäännöstä poikkeavia ja sitä täydentäviä määräyksiä esimerkiksi indeksiin, ulkomaanrahan kurssiin tai muuhun sellaiseen tekijään sidotun hinnan laskemisesta samoin kuin lyhytaikaisten kampanjihintojen huomioon ottamisesta sulkuhintaa määritettäessä.

Lakiin ei ehdoteta otettavaksi hintavalvontalain 12 a §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä, jonka mukaan valtioneuvosto voisi antaa luvan sulkuhinnan ylittämiseen. Mainittua hintavalvontalain säännöstä ei ole käytännössä sovellettu.

Samaan lopputulokseen kuin antamalla lupa sulkuhinnan ylittämiseen päästään elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuutta loukkaamatta vapauttamalla hyödyke tilanteen sitä vaatiessa kokonaan hintasulusta. Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi tätä tarkoittava säännös. Edellytyksenä olisi, että vapauttaminen olisi työllisyyden ja tuotannon jatkuvuuden turvaamiseksi tai hyödykkeiden saatavuuden varmistamiseksi tarpeen. Edellytysten osalta säännös vastaa hintavalvontalain 12 a §:n 2 momenttia, muutoin saman pykälän 4 momenttia.

Pykälään ei ehdoteta hintavalvontalain 12 a §:n 3 momentin mukaisia säännöksiä lyhytaikaisen hintasulun jälkeen mahdollisesti tarvittavista säännöstelytoimista. Niistä säädettäisiin tarvittaessa hintasulun kestäessä erikseen lailla valtiopäiväjärjestyksen 67 a §:n mukaisessa järjestyksessä.

5 §. Pykälässä säädetään eduskunnan jälkikarjastusvallasta. Valtioneuvoston määrättyä hintasulun tästä olisi viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jotta tämä saattaisi asian edelleen eduskunnan tietoon. Hintasulku olisi kumottava, jos eduskunta niin päättäisi. Pykälä vastaa hintavalvontalain 23 §:ää.

6 §. Pykälän mukaan ei sitoumukseen tai sopimukseen sisältyvää ehtoa tai erityistä välipuhetta, joka on valtioneuvoston määräämän hintasulun vastainen, saisi soveltaa tai panna täytäntöön. Säännös on tarkoitettu estämään hintasulkuun vetoamisen myös siviilioikeudellisia vaatimuksia esitettäessä. Kysymys sitoumuksen tai sopimuksen voimassaolosta ratkaistaisiin siviilioikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Säännös vastaa hintavalvontalain 21 §:ää.

7 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että hintasulkua koskevan lain nojalla annettujen määräysten rikkomisesta rangaistus- ja muut seuraamukset tuomittaisiin eräitä valtuuslakeja vastaan tehtyjen rikosten rankaisemisesta annetun lain (305/58, jäljempänä valtuusrikoslaki) nojalla. Mainittua lakia olisi muutoinkin sovellettava hintasulkulaissa tarkoitettuihin asioihin. Pykälä vastaa asiasisällöltään hintavalvontalain 24 §:ää. Valtuusrikoslaista sovellettaviksi tulisivat myös valvontatoiminnassa saadun asianosaisen taloudellista asemaa tai liikesuhteita koskevan tiedon ilmaisemiskieltoa sekä niin sanottua toimenpiteistä luopumista koskevat säännökset.

Ehdotusta pykälästä seuraa myös, että hintasulkua koskevaan lakiin ei ole tarpeen ottaa valvontaa ja tarkastustoimintaa koskevia säännöksiä. Valtuusrikoslakiin sisältyy säännöksiä muun muassa tarkastustoiminnasta ja valvontaviranomaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Valtioneuvosto voi valtuusrikoslain 11 §:n nojalla antaa viranomaiselle oikeuden toimittaa tarkastuksia sellaisten valtuuslakien valvontaa varten, joiden rikkomisesta rangaistusseuraamus tuomitaan valtuusrikoslain nojalla. Tällainen oikeus onkin annettu muun muassa elinkeinohallituksen ja lääninhallitusten eräisiin virkanimikkeisiin kuuluville virkamiehille hintojen, maksujen ja vuokrien säännöstelyä koskevan valtuuslain aiheuttamien tarkastusten toimittamisesta annetulla valtioneuvoston päätöksellä (559/73). Päätös sisältää myös tarkempia määräyksiä menettelystä valtuusrikoslaissa tarkoitettuja valvonta- ja tarkastustoimia suoritettaessa.

Hintasulkua koskevan päätöksen noudattamisen valvonta olisi pääsääntöisesti varsin teknistä, suoritettavaa valvontaa. Tarkastustoimi soveltuisi edelleenkin parhaiten lääninhallitusten tehtäväksi. Toiminnasta keskushallintotasolla ja hintasulkuun etukäteen varautumisesta sekä lääninhallitusten toiminnan ohjaamisesta vastaisi perustettavaksi ehdotettu uusi kilpailuvirasto. Valtioneuvoston edellä tarkoitettu päätös tarkastusten toimittamisesta tulisi tarpeellisilta osiltaan hinta-

sulkua koskevan lain ja siihen liittyvien hallinnollisten säädösten säätämisen jälkeen uusia.

8 §. Säännös sisältää yleisen valtuuden tarkempien säännösten antamiseen tarvittaessa asetuksella.

9 §. Pykälä sisältää säännökset lain voimaantuloista, voimassaoloajasta ja menettelystä lain voimassaoloa jatkettaessa.

Lain ensimmäinen ja mahdolliset seuraavat voimassaolojaksot olisivat pääsääntöisesti neljän vuoden mittaisia. Voimassaolo edellyttäisi kuitenkin, että vähintään kuusi kuukautta ennen voimassaolojakson päättymistä säädettäisiin asetuksella lain voimassaolon jatkumisesta. Asetuksella voitaisiin säätää myös neljää vuotta lyhyemmästä voimassaolojaksosta. Menettely vastaisi pääosin voimassa olevan lain säännöksiä. Voimassaolon lakkauttamistapauksessa mahdollisesti syntyvien epäselvyyksien välttämiseksi on nykyinen säännös, jonka mukaan myös voimassaolon lakkaaminen on erikseen annettavan asetuksen varassa, katsottu tarpeettomaksi.

Edellä tarkoitettu asetus olisi ehdotuksen mukaan viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle. Hänen olisi saatettava asetus eduskunnan tietoon. Jos eduskunta niin päättäisi, olisi asetus kumottava.

Pykälän mukaan hintasulkua koskevalla lailla kumottaisiin nykyinen hintavalvontalaki kokonaan. Samalla kumoutuisivat hintavalvontalain nojalla annetut säännökset, esimerkiksi hintavalvonta-asetus, ja määräykset. Tämän johdosta selvitetään muun muassa, millä tavoin hintatukien määräytymisen perusteet ja tukien kohdentumisen valvonta olisi järjestettävä. Lisäksi selvitetään, miten kuluttajien hintatietoisuutta palvelevista hintamerkinnoistä säädettäisiin tai määrättäisiin.

2. Voimaantulo

Esitys liittyy osana kilpailulainsäädännön uudistamistyöhön, johon puolestaan liittyy eräitä organisatorisia ratkaisuja. Tämän vuoksi ehdotetaan, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

3. Säätämisjärjestys

Hintavalvontaan ja hintasäännöstelyyn liittyvän sopimusvapauden rajoituksen on katsottu

vanhastaan loukkaavan omistusoikeuden perustuslaillista suojaa. Tämän vuoksi myös ehdotus laiksi hintasulusta käsiteltäneen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyllä tavalla.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki hintasulusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyllä tavalla, säädetään:

Yleiset säännökset

1 §

Hinta- ja kustannustason vakavien häiriöiden lieventämiseksi voidaan määrätä hintasulku siten kuin tässä laissa säädetään.

2 §

Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan tässä laissa luonnollista henkilöä tai yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin vastiketta vastaan luovuttaa tavaroita tai palveluksia (*hyödyke*).

3 §

Hyödykkeen hinnalla tarkoitetaan tässä laissa tavarasta tai palveluksesta taikka muusta toisen hyväksi tulleesta edusta tai suorituksesta maksettavaa korvausta.

Hyödykkeen hinnoitteluperusteella tarkoitetaan tässä laissa myyntipalkkiota, alennusta, myynti- tai toimitusehtoa tai muuta sellaista perustetta, jonka mukaan hyödykkeen myyntihinta on kussakin tapauksessa laskettavissa.

Hintasulusta päättäminen

4 §

Milloin valuuttakurssien huomattava muutos, kansainvälisen hinta- ja kustannustason olennainen nousu taikka muu kansantalouden vakava häiriö on johtanut tai ilmeisesti johtaa kotimaisen hinta- ja kustannustason vakavuuden huomattavaan häiriintymiseen, valtioneuvosto voi määrätä hintasulun määräajaksi, kuitenkin enin-

tään neljäksi kuukaudeksi. Hintasulkua ei voida uudistaa ennen kuin vähintään 10 kuukautta on kulunut edellisen sulun päättymisestä.

Hintasulku määrätään kieltämällä elinkeinonharjoittajaa kotimaassa ylittämästä määrättyä ajankohtana noudattamaansa hyödykkeen hintaa (*sulkubinta*) tai hinnoitteluperustetta.

Valtioneuvosto voi vapauttaa hyödykkeen hintasulusta, jos se työllisyyden ja tuotannon jatkuvuuden turvaamiseksi tai hyödykkeiden saatavuuden varmistamiseksi on tarpeen.

5 §

Kun valtioneuvosto on määrännyt hintasulun, on siitä viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava se eduskunnan tietoon heti tai, jollei eduskunta ole koolla, niin pian kuin eduskunta on kokoontunut. Hintasulku on kumottava, jos eduskunta niin päättää.

Erinäisiä säännöksiä

6 §

Sitoumukseen tai sopimukseen sisältyvää ehtoa tai erityistä välipuhetta, joka on valtioneuvoston määräämän hintasulun vastainen, ei saa soveltaa tai panna täytäntöön.

7 §

Valtioneuvoston tämän lain nojalla antaman hintasulkua koskevan määräyksen rikkomisesta on rangaistus- ja muut seuraamukset tuomittava eräitä valtuuslakeja vastaan tehtyjen rikosten rangaistamisesta 28 päivänä kesäkuuta 1958 annetun lain (305/58) mukaan.

8 §

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella.

9 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

Tällä lailla kumotaan 15 päivänä helmikuuta 1974 annettu hintavalvontalaki (156/74) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Tämän lain ensimmäinen voimassaolojakso on neljä vuotta. Lain voimassaolo on ensimmäisen ja

kunkin myöhemmän jakson jälkeen edelleen jatkuva neljä vuotta tai sitä lyhyemmän ajan, jos asetuksella niin säädetään vähintään kuusi kuukautta ennen kunkin voimassaolojakson päättymistä.

Edellä 3 momentissa tarkoitettu asetus on viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava se eduskunnan tietoon heti tai, jollei eduskunta ole koolla, niin pian kuin se on kokoontunut. Asetus on kumottava, jos eduskunta niin päättää.

Helsingissä 30 päivänä lokakuuta 1987

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Ministeri Pertti Salolainen

