

KUNTIEN JA KUNTA- YHTYMIEN TOIMINTA KILPAILUTILANTEESSA MARKKINOILLA

Tea Jansson
Teemu Karttunen

KUNTIEN JA KUNTA- YHTYMIEN TOIMINTA KILPAILUTILANTEESSA MARKKINOILLA

Tea Jansson

Teemu Karttunen

Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihe: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Muut julkaisut: <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/>

ISBN 978-952-6684-79-6

Sisällys

1	Johdanto	7
2	Lainsäädännöllinen viitekehys ja käytetyt käsitteet	9
2.1	Kilpailuneutraaliteettisäännökset ja taloudellinen toiminta	9
2.2	Kunnan kilpailullinen toiminta	10
2.3	Kilpailullisen toiminnan kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus	10
2.3.1	Kilpailullisen toiminnan eriyttäminen kirjanpidossa yksikkökohtaisesti	11
2.4	Kilpailuneutraaliteettisäännösten soveltuvuuden arviointi	12
3	Tavoitteet ja selvityksen piiriin kuuluvat toimijat	13
4	Selvityksen toteutus	14
5	Tulokset	16
5.1	Taustatiedot ja kilpailullisen toiminnan laajuus	16
5.1.1	Saadut vastaukset	16
5.1.2	Raportoitujen yksiköiden lukumäärät kunnissa, kuntayhtymissä ja yhtiötetyissä toimijoissa	16
5.1.3	Vastausten alueellinen jakauma	17
5.1.4	Yksiköiden toiminnan organisoinnin muodot	19
5.1.5	Liikevaihtotietoja koskevat huomiot	21
5.1.6	Johtopäätökset ja tuloksiin liittyvät epävarmuustekijät	22
5.2	Kilpailullisen toiminnan suuntautuminen eri toimialoille	24
5.2.1	Aineiston kerääminen ja vastausten luokittelu	24
5.2.2	Kilpailullisen toiminnan suuntautuminen toimialoittain	25
5.2.3	Suurimmat toimialat kunnissa/kuntayhtymisissä sekä yhtiötetyissä toimijoissa	27
5.2.4	Johtopäätökset	29
5.3	Yhtiöttämissäännöksen noudattaminen	30
5.3.1	Aineiston kerääminen ja vastausten luokittelu	30
5.3.2	Tulokset	31
5.3.3	Johtopäätökset	33
5.4	Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden noudattaminen	34
5.4.1	Aineiston kerääminen ja vastausten luokittelu	34
5.4.2	Kirjanpidon eriyttäminen kilpailullista toimintaa harjoittavissa yksiköissä	35
5.4.3	Johtopäätökset	38
6	Yhteenveto	40
	Liitteet	42

1 JOHDANTO

Ajantasaiset tiedot julkisyhteisöjen markkinoilla harjoittamasta toiminnasta ovat olennaisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä KKV) kilpailuneutraaliteettivalvonnan suuntaamisessa ja tutkimuskohteiden valinnassa. Julkisyhteisöjen taloutta ja sen järjestämistä koskevat tiedot tukevat myös poliittista päätöksentekoa sekä ovat tarpeellisia julkisen hallinnon läpinäkyvän arvioinnin mahdollistamisessa.

Kuntien, kuntayhtymien ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden markkinoilla tapahtuvan toiminnan laajuudesta ei kuitenkaan ole tällä hetkellä saatavissa kattavia ja ajantasaisia tietoja. On mahdollista, että edellä mainitut tiedot ja niiden tilastointi olisivat kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevan lainsäädännön nojalla saatavilla lähitulevaisuudessa Valtiokonttorin ylläpitämästä julkisesta verkkopalvelusta. Tähän liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä.

Aiemmin kuntien ja kuntayhtymien toimintaa markkinoilla on selvitetty vuosina 2015 ja 2016. KKV:n ja aluehallintoviranomaisten vuonna 2015 toteuttamassa kuntaselvityksessä keskityttiin erityisesti kuntalain (410/2015) 126 §:n mukaisen yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamiseen ja kuntien valmiuteen noudattaa kuntalain 128 §:n mukaista markkinaperusteista hinnoittelua¹. Vastaava selvitys toteutettiin kuntayhtymistä vuonna 2016². Kyseisissä selvityksissä kuntien ja kuntayhtymien toiminnassa todettiin selviä puutteita yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisessa, yhtiöittämisen poikkeusperusteena olevan toiminnan vähäisyyden tulkinna sekä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusten huomioon ottamisessa.

Aiemmin toteutettujen selvitysten jälkeen kuntien ja kuntayhtymien organisaatorakenteissa ja markkinoille suuntautuvassa toiminnassa on tapahtunut muutoksia. Lisäksi aiemmat selvitykset eivät kattaneet kunnallisten osakeyhtiöiden toimintaa. Tämän selvityksen tarkoituksena olikin saada ajantasaista tietoa kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen (ml. säätiöt) *kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan* (jäljempänä myös kilpailullinen toiminta) laajuudesta ja sen suuntautumista eri toimialoille. Lisäksi tarkoituksena oli selvittää kuntalain 126 §:n mukaisen yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamista ja siinä tapahtuneita mahdollisia muutoksia edellisiin selvityksiin verrattuna.

Selvityksessä kartoitettiin myös kilpailulain (948/2011) 30 d §:ssä säädetyt kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden noudattamista kuntasektorilla³. Uuden, 1.1.2020 sovellettavaksi tulleen, säännöksen mukaan kilpailullista toimintaa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön on pidettävä tästä toiminnastaan erillistä kirjanpitoa sekä esitettävä eriytetystä kirjanpidosta johdettu tuloslaskelma lisätietoineen tilinpäätöksensä liitetietona. Koska kyseiset tuloslaskelmat tulivat ensimmäisen kerran esitettäväksi vuodelta 2020 laadituissa tilinpäätöksissä, KKV:lla oli vuoden 2021 aikana ensimmäistä kertaa mahdollisuus hyödyntää tilinpäätöstietoja kuntasektorin kilpailullisen toiminnan laajuuden arvioimisessa.

Kuten edelliset kuntasektoria koskevat selvitykset, myös tämä selvitystyö päätettiin toteuttaa KKV:n ja aluehallintovirastojen yhteistyönä, sillä selvitettäviä kuntasektorin toimijoita arvioitiin olevan useita satoja ja vastaus-

1 <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/kuntien-yhtiöittämisvelvollisuuden-noudattamisessa-puutteita/>

2 <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/kuntayhtymien-toiminnalla-saattaa-olla-haitallisia-vaikutuksia-markkinoilla/>

3 Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä VTV) selvitti vuonna 2021 millaista ja kuinka laajaa on valtion toiminta kilpailuilla markkinoilla. VTV:n toteuttaman selvityksen seurauksena valtion määräysvallassa olevat yksiköt päätettiin jättää tämän selvityksen ulkopuolelle. Linkki selvitykseen: <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-503-0>

ten koostamisen ja analysoinnin ennakoitiin vaativan merkittävästi resursseja. Lisäksi selvityksessä pystyttiin hyödyntämään aluehallintovirastojen alueellista tuntemusta erityisesti selvitystyön alkuvaiheessa, jolloin aluehallintovirastojen ratkaistavaksi tuli tiettyjen toimijoiden kuulumisen selvityksen piiriin. Jälkikäteen arvioituna selvityksen tavoitteita ei olisi voitu saavuttaa ilman aluehallintovirastojen virkamiesten vahvaa sitoutumista selvitystyön toteuttamiseen.

2 LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN VIITEKEHYS JA KÄYTETYT KÄSITTEET

2.1 Kilpailuneutraliteettisäännökset ja taloudellinen toiminta

Kilpailuneutraliteettivalvontaa, eli kilpailun tasapuolisuuden turvaamista julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä, koskevat säännökset ovat kilpailulain 4 a luvussa. Kilpailuneutraliteettia turvaavien säännösten tavoitteena on varmistaa, että julkiset toimijat eivät saa kilpailuetuja, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja jotka voivat vääristää kilpailua. KKV:lla on kilpailulain 30 a §:n nojalla toimivalta puuttua julkisen sektorin elinkeinotoimintaan tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa, jos käytetyt menettelyt tai toiminnan rakenteet ovat omiaan estämään tai vääristämään kilpailua markkinoilla.

Kilpailuneutraliteettisäännökset koskevat valtion, kuntien, kuntayhtymien (1.1.2023 alkaen myös hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien) tai niiden määräysvallassa olevien yksiköiden harjoittamaa taloudellista toimintaa. Tässä selvityksessä edellä mainituista toimijoista käytetään myös termiä julkisyhteisö tai yhteisö. *Määräysvalta* vastaa kilpailulain 21 §:n 1 momentin 1 kohdassa määriteltyä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä määriteltyä määräysvaltaa. Ensinnäkin kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on määräysvalta, jos kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on yksin tai yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen. Toiseksi määräysvaltakriteeri täyttyy, jos kunnalla, kuntayhtymällä tai valtiolla on yksin tai yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on puheena oleva oikeus ja tämä oikeus perustuu ensiksi mainittuun äänten enemmistöön.⁴

Kilpailuneutraliteettisäännökset eivät koske tilanteita, joissa valtio tai kunta toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa harjoittaen viranomaistoimintaa, vaan ainoastaan tilanteita, joissa julkinen sektori tai sen määräysvallassa oleva yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita tai palveluja. *Taloudellisen toiminnan* käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa.⁵ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudellisen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tulkintakäytännössä on painoarvoa annettu sille, tuottaako yksityinen yritys vastaavia tavaroita ja palveluita markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.⁶

Kilpailulain 30 b §:ssä säädetään kahdesta poikkeuksesta KKV:n toimivaltaan puuttua 30 a §:n nojalla julkisen sektorin taloudelliseen toimintaan. Ensiksikin menettelystä tai toiminnan rakenteesta johtuvaan 30 a §:n 1 mom.

4 HE 40/2013 vp, s.31

5 Ks. Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, EUVL 2016/C 262/01

6 HE 40/2013 vp, s.31

1 ja 2 kohdassa tarkoitettuun kilpailun vääristymiseen tai estymiseen ei voida puuttua, jos kielteiset vaikutukset kilpailuun seuraavat väistämättä lainsäädännöstä ilman, että taloudellisesta toiminnasta vastaavalla taholla olisi harkintavaltaa tai liikkumavaraa kilpailuneutraliteettia vaarantavan taloudellisen lopputuloksen osalta. Luonteenomaista poikkeukselle on, että lainsäätäjällä on tarkoitannutkin sivuuttaa taloudellisen kilpailun tällaisen liiketoiminnan ohjausmekanismina. Tällainen tilanne voi tulla esille esimerkiksi kunnan lain perusteella järjestämän kulttuuri- tai liikuntapalvelun osalta. Kilpailulain 30 a § ei näin ollen luo toimivaltaa muun lainsäädännön oikaisemiseen. Sen sijaan, jos esimerkiksi liikelaitoksen tai viraston toiminnasta säädetään vain yleisellä tasolla, kilpailuneutraliteettia vaarantavaan toimintaan voidaan puuttua siltä osin kuin kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ei välttämättä seuraa lainsäädännöstä.⁷

Toinen poikkeus koskee merkittävään kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyviä tehtäviä, jos 30 a §:n soveltaminen johtaisi siihen, ettei tällaisia etuja voitaisi tarkoitettulla tavalla turvata kansalaisille. Poikkeuksen perusteella julkisen sektorin taloudellisen toiminnan arvioinnissa on mahdollista ottaa huomioon muitakin yhteiskunnallisia tavoitteita kuin yksin taloudellisen kilpailun toimivuus. Poikkeusta on kuitenkin tulkittava suppeasti siten, ettei vetoaminen yleisellä tasolla yhteiskunnallisten intressien vaarantumiseen ole riittävä. Poikkeuksen soveltaminen edellyttää, että säännöksessä tarkoitettujen yleisen edun toteuttaminen on tosiasiallisesti mahdotonta ilman kilpailuneutraliteettia vaarantavia vaikutuksia ja ettei yleistä etua voida toteuttaa vähemmän kilpailuneutraliteettia vaarantavalla tavalla.⁸

2.2 Kunnan kilpailullinen toiminta

Kilpailulain ohella myös kuntalaissa (410/2015) on kilpailuneutraliteettia koskevaa sääntelyä. Käsitteellä *kilpailutilanteessa markkinoilla* tarkoitetaan kuntalain 126 §:n mukaista toimintaa, joka kunnan tai kuntayhtymän on lähtökohtaisesti yhtiötettävä, ellei jokin kuntalain 127 §:n mukainen poikkeusperuste sovellu toimintaan. Poikkeuksissa säädettyjen edellytysten täytyessä kunta tai kuntayhtymä ei ole velvollinen yhtiöittämään lähtökohtaisesti yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa toimintaansa.

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskevat sellaisia tehtäviä, joissa kunnan voidaan katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta toiminnan perusteella kunnalla ei ole yhtiöittämisvelvollisuutta. Poikkeukset koskevat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka eivät vääristä kilpailua olennaisesti, jotka liittyvät kunnan toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon on muu erityisen painava syy. Jotta edellä mainitut kuntalain poikkeukset eivät mahdollista kilpailuneutraliteetin vääristymistä, kuntalaki edellyttää, että kunnan palvelut on tällöin kuitenkin hinnoiteltava markkinaperusteisesti.⁹ Kuntalain 127 §:n mukaiset poikkeusperusteet esitetään tarkemmin yhtiöittämissäännöksen noudattamista käsittelevässä luvussa 5.3.

2.3 Kilpailullisen toiminnan kirjanpidon eriyttämismvelvollisuus

Kilpailulain kilpailuneutraliteettivalvontaa koskeviin säännöksiin lisättiin 1.1.2020 alkaen sovellettavaksi tullut säännös kilpailullisen toiminnan kirjanpidon eriyttämisestä (30 d §, jatkossa myös eriyttämissäännös). Sen

⁷ HE 40/2013 s. 35

⁸ HE 40/2013 s. 35

⁹ HE 32/2013 vp, s. 35.

tarkoituksena on ehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä luomalla edellytyksiä julkisyhteisön elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun kustannusperusteisuuden varmistamiseen. Säännöksen perusteella julkisyhteisöjen ja niiden määräysvaltaan kuuluvien toimijoiden on pidettävä kilpailullisesta toiminnasta erillistä kirjanpitoa sekä laadittava siitä tilikausikohtainen tilinpäätöksen liitetietona esitettävä tuloslaskelma. Lisäksi kirjanpidon eriyttämissäännös velvoittaa julkisyhteisöä laatimaan kustannuslaskennan periaatteista selkeän kuvauksen, joka myös on julkinen ja esitettävä tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Kilpailulain eriyttämissäännöksessä säädetään lain 30 a §:ssä tarkoitettujen toimijoiden velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa eri toiminnoistaan silloin, kun toimija harjoittaa sekä kilpailullista toimintaa että muuta toimintaa.¹⁰ Säännös soveltuu esimerkiksi tilanteeseen, jossa kunta on kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden mukaisesti yhtiöittänyt yksikkönsä, mutta samassa yhtiössä harjoitetaan sekä kilpailullista toimintaa että muuta toimintaa.¹¹ Eriyttämiselvollisuus koskee myös kuntalain 127 §:n mukaista toimintaa eli toimintaa, jota koskee yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeus.¹²

Kirjanpidon eriyttämiselvollisuus ei koske sellaisia tilanteita, joissa toimija ei harjoita taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Mikäli toimija harjoittaa siten vain ei-taloudellista toimintaa tai ei-taloudellista toimintaa ja sen lisäksi sellaista taloudellista toimintaa, joka kuuluu kuntalain 126 §:n 2 momentin soveltamisalaan, eikä toimija harjoita lainkaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, kirjanpidon eriyttämiselvollisuutta ei sovelleta.¹³ Kirjanpidon eriyttämissäännös ei myöskään koske pienimuotoista toimintaa. Eriyttämiselvoitetta ei sovelleta, jos julkisyhteisön kilpailullisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.

2.3.1 Kilpailullisen toiminnan eriyttäminen kirjanpidossa yksikkökohtaisesti

Kilpailulain 30 d §:n perustelujen mukaan säännöksen mukainen kirjanpidon eriyttäminen on tehtävä *yksikkökohtaisesti*. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisyhteisön tulee eriyttää kirjanpitonsa säännöksessä tarkoitetulla tavalla jokaisen kilpailullista toimintaa harjoittavan yksikkönsä osalta erikseen. Tällaisena yksikkönä pidetään sen oikeudellisesta tai organisaatorakenteesta riippumatta mitä tahansa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan toimijan markkinoilla tapahtuvaa kilpailullista toimintaa harjoittavaa osaa, jollaisia voisivat olla mm. yhtiöt, säätöt, yhdistykset ja liikelaitokset sekä erilaiset julkisyhteisöjen toiminnassaan käyttämät toiminnan organisoinnin muodot, kuten kirjanpitoyksiköt, taseyksiköt ja tulosityksiköt. Kunkin edellä tarkoitetun yksikön tulee siten eriyttää kilpailullinen toimintansa muusta toiminnastaan.¹⁴

Tässä selvityksessä *yksiköllä* tarkoitetaan edellä kuvattua kilpailulain 30 d §:n esitöissä määriteltyä yksikköä, jonka osalta kilpailullisen toiminnan kirjanpito on eriytettävä erikseen.

10 HE 68/2018 vp, s.52

11 HE 68/2018 vp, s.54

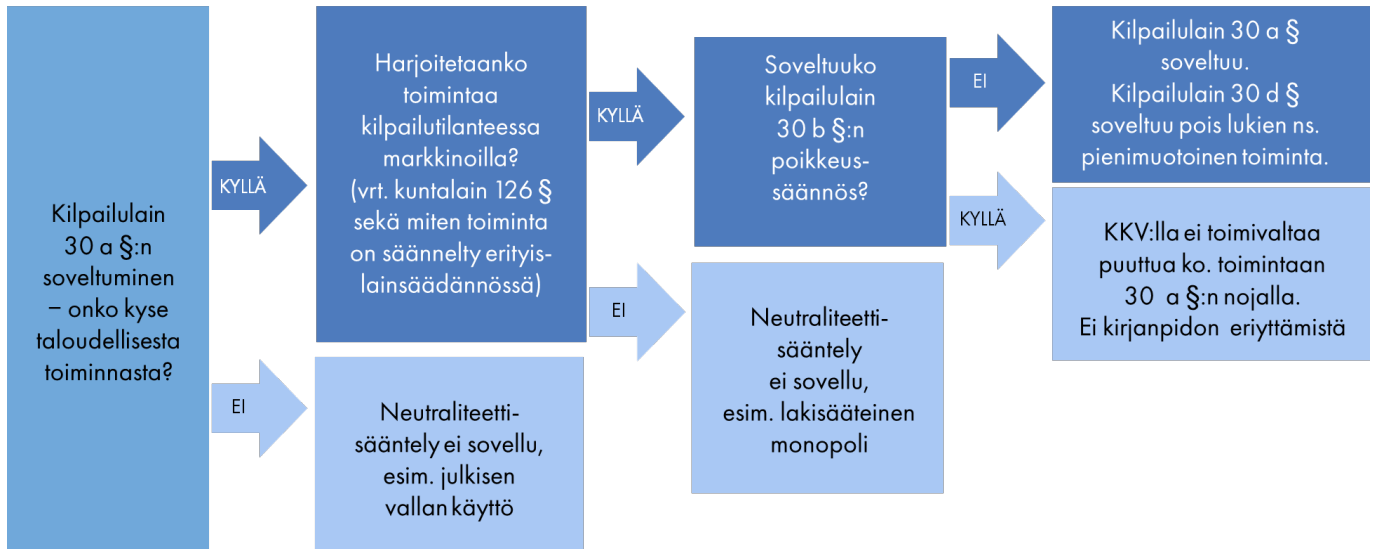
12 HE 68/2018 vp, s.52

13 HE 68/2018 vp, s. 52

14 HE 68/2018 vp, s. 53

2.4 Kilpailuneutraliteettisäännösten soveltuvuuden arviointi

Julkisyhteisöjen on itse arvioitava, miltä osin ne harjoittavat kilpailullista toimintaa. Kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännösten soveltuvuutta julkisyhteisön toimintaan voi arvioida esimerkiksi kuviossa 1 esitetyn kaavion avulla.



Kuvio 1. Kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännösten soveltamisalan arviointi.

3 TAVOITTEET JA SELVITYKSEN PIIRIIN KUULUVAT TOIMIJAT

Tämän KKV:n ja aluehallintovirastojen selvitystyön tarkoituksena oli saada tietoa kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen (ml. säätiöt) kilpailullisen toiminnan laajuudesta ja sen suuntautumista eri toimialoille. Lisäksi selvitys koski kuntalain 126 §:n mukaisen yhtiöttämisvelvollisuuden ja kilpailulain 30 d §:n mukaisen kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden noudattamista kuntasektorilla.

Selvityksen kohteena olivat kaikki manner-Suomen 293 kuntaa ja 129 kuntayhtymää sekä niiden määräysvallassa olevat kilpailullista toimintaa selvityshetkellä harjoittavat yhteisöt ja säätiöt (myöhemmin tässä selvityksessä yhteisöillä tarkoitetaan myös säätiötä). Selvityksen piiriin kuuluivat myös sellaiset kilpailullista toimintaa harjoittavat yhteisöt, joihin kunta tai kunnat käyttivät määräysvaltaa yhdessä valtion kanssa. Sen sijaan valtion kilpailullinen toiminta ja valtion määräysvallassa olevat toimijat rajattiin tämän selvityksen ulkopuolelle.

Selvitys koski vain niitä yksiköitä, jotka harjoittivat kilpailullista toimintaa vastaushetkellä eli käytännössä kesäkuussa 2021. Selvitys ei siten lähtökohtaisesti kata esimerkiksi vuonna 2020 toimintansa kokonaan lopettaneiden yksiköiden tietoja.

Selvityksen tavoitteena oli selvittää seuraavia kysymyksiä:

- 1 Miten laajaa kuntien, kuntayhtymien ja niiden määräysvallassa olevien toimijoiden kilpailullinen toiminta on?
- 2 Millä toimialoilla kuntasektorin toimijat pääasiassa harjoittavat kilpailullista toimintaa?
- 3 Ovatko kunnat ja kuntayhtymät yhtiöttäneet kilpailullisen toimintansa?
- 4 Millä perusteilla kunnat ja kuntayhtymät eivät ole yhtiöttäneet kilpailullista toimintaansa?
- 5 Ovatko kunnat, kuntayhtymät ja niiden määräysvallassa olevat toimijat eriyttäneet kilpailullisen toiminnan kirjanpitonsa?
- 6 Millä perusteilla kuntasektorin toimijat eivät ole eriyttäneet kirjanpitoaan?

4 SELVITYKSEN TOTEUTUS

Selvitys toteutettiin KKV:n ja aluehallintoviranomaisten yhteistyönä. KKV suunnitteli selvityksen tavoitteet, aikataulun ja menetelmät sekä vastasi lopullisen aineiston analysoinnista, tulosten raportoinnista ja johtopäätösten tekemisestä. Aluehallintoviranomaiset puolestaan vastasivat alueillaan aineiston keräämisestä, selvityksen piiriin kuuluvien yksiköiden ohjeistamisesta sekä aineiston alustavasta analysoinnista ja toimittamisesta KKV:lle lopullista analyysia ja loppuraportin laatimista varten.

Selvitettävät tiedot kerättiin kaksivaiheisena sähköpostikyselyinä. Tiedot pyydettiin toimittamaan kilpailulain 33 §:n¹⁵ nojalla, joten kyselyyn vastaaminen ei ollut vapaaehtoista. Ensimmäisellä kunnille ja kuntayhtymille lähetetyllä kyselyllä pyydettiin yksilöimään kilpailulain 30 a §:n soveltamisalaan kuuluvat kuntien määräysvallassa olevat, mutta kuntakonserneihin kuulumattomat yhteisöt sekä ilmoittamaan selvityksestä vastaavat yhteyshenkilöt kunnissa ja kuntayhtymissä. Varsinaiset selvityspyynnöt lähetettiin nimetyille yhteyshenkilöille kyselyn toisessa vaiheessa. Tämä toimintamalli valittiin, jotta varsinainen selvityspyynnö ohjautuisi asian parhaiten tuntevalle henkilölle kunnan tai kuntayhtymän sisällä ja jotta vastauksen sisältöä koskevien täsmennysten pyytäminen olisi aluehallintovirastoille mahdollisimman vaivatonta.

Kyselyn toisessa vaiheessa aluehallintovirastot lähettivät uuden selvityspyynnön alueidensa kuntien ja kuntayhtymien ilmoittamille yhteyshenkilöille sekä niille yhteisöille, joiden kunnat ja kuntayhtymät olivat ilmoittaneet kuuluvan yhteiseen määräysvaltaansa (625 yhteisöä). Aluehallintovirastot lähettivät selvityspyynnön kuitenkin vain sellaisille yhteisöille, joiden voitiin tosiasiallisesti olettaa kuuluvan kuntasektorin määräysvaltaan. Aluehallintoviranomaisten tekemän arvioinnin perusteella osa kuntien ilmoittamista toimijoista jätettiin selvityksen ulkopuolelle esimerkiksi siitä syystä, että toimijan todettiin olevan valtion tai yksityisten toimijoiden määräysvallassa.

Osana toista selvityspyynnöä vastaanottajille lähetettiin vastausohje¹⁶ sekä Excel-muotoinen vastauslomake vastausten raportoimiseksi. Selvityspyynnön vastaanottanutta kuntaa, kuntayhtymää tai niiden yhteiseen määräysvaltaan kuuluvaa yhteisöä ohjeistettiin keräämään ja toimittamaan selvitettävät tiedot kootusti sekä omien kilpailullista toimintaa harjoittavien yksiköidensä (esim. liikelaitokset, taseyksiköt) että tytäryhteisöjensä osalta. Selvitettävät tiedot tuli antaa vastauslaskulla yksikkökohtaisesti.

Vastauslomakkeet tuli täyttää ja palauttaa vain niiden yksiköiden osalta, jotka harjoittivat kilpailullista toimintaa vastaushetkellä, eli kesäkuussa 2021. Mikäli selvityspyynnön vastaanottaja sekä sen määräysvallassa olevat yhteisöt eivät harjoittaneet lainkaan kilpailullista toimintaa, selvityspyynnön vastaanottajan tuli vastauslomakkeen toimittamisen sijaan ilmoittaa aluehallintovirastolle, ettei selvitettävää toimintaa ollut.

Kuntasektorin markkinoilla harjoittaman toiminnan laajuuden selvittämiseksi vastaaajia pyydettiin ilmoittamaan kilpailullisen toimintansa toteutuneet liikevaihdot vuosilta 2019 ja 2020. Liikevaihtotiedot tuli ilmoittaa ensisijaisesti tilinpäätöksessä esitetyn suuruisena. Kuitenkin, koska kirjanpidon eriyttämissännös tuli sovellettavaksi vasta

15 Kilpailulain 33 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehoituksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

16 Selvityspyynnö ja vastausohje ovat tämän selvityksen liitteinä.

1.1.2020, vastaajia pyydettiin tilinpäätöstietojen puuttuessa esittämään vaihtoehtoisesti mahdollisimman tarkat arvionsa kilpailullisen toiminnan liikevaihtoista vuosilta 2019 ja 2020 (kuvattu tarkemmin liitteenä olevassa vastausohjeessa).

Aluehallintovirastot kokosivat toimialueensa vastaajien toimittamat tiedot yhteiseen taulukkoon, tarkistivat toimitetut tiedot ja pyysivät vastaajia tarvittaessa täydentämään tietoja, jos vastaukset olivat puutteellisia. Kaikki vastaukset saatuaan aluehallintovirastot luokittelivat vastaukset KKV:n antaman ohjeistuksen mukaisesti sekä analysoivat vastauksia aluekohtaisesti.

KKV:ssa aluehallintovirastojen toimittamat alueelliset vastaustaulukot yhdistettiin yhdeksi aineistoksi sekä tarkistettiin vastausten laatu aineistosta tehtäviä tarkempia analyyseja varten. KKV teki vastauksiin useita teknisiä korjauksia, jotta aineistoa pystyttiin käsittelemään Excel- ja SPSS-työkaluilla. Tällaisia teknisiä korjauksia olivat muun muassa virheellisesti syötettyjen toimialaluokitusten (jatkossa TOL) ja yritys- ja yhteisötunnusten (jatkossa y-tunnus) korjaaminen sekä valuuttamääraisten lukujen esittämistavan muuttaminen vastausohjeiden mukaisiksi. Tämä tarkoitti esimerkiksi lukujen sisällä olevien tuhaterottimien käytettyjen välilyöntien ja pisteiden poistamista.

Vastauksia analysoitiin pääasiassa muodostamalla vastanneista yksiköistä ja vastauksista erilaisia luokitteluita ja vertaamalla eri luokkien vastauksia keskenään. Tehdyt luokittelut ja analyysit kuvataan tarkemmin luvun 5 tulososiossa kunkin selvitetävän kysymyksen kohdalla erikseen.

5 TULOKSET

5.1 Taustatiedot ja kilpailullisen toiminnan laajuus

5.1.1 Saadut vastaukset

Aluehallintoviranomaisten lähettämiin selvityspyyntöihin saatiin vastaus jokaiselta selvityspyynnön vastaanottajalta. Varsinaiset vastaustaulukot palautettiin 2122:n kilpailullista toimintaa harjoittavan yksikön osalta 171 kunnasta, 55 kuntayhtymästä ja 1 438 yhtiötetystä toimijasta (yhtiöt, yhdistykset, säätiöt ja osuuskunnat).

Selvityspyynnön saaneista 293 kunnasta 122 eli 42 % vastasi, ettei kunta harjoittanut lainkaan kilpailullista toimintaa. Kuntayhtymien vastaava luku oli 74 (57 %). Näistä vastaajista 41 kuntaa ja 55 kuntayhtymää ilmoitti lisäksi, ettei kilpailullista toimintaa harjoitettu myöskään niiden tytäryhteisöissä.

Kuntien yhteisessä määräysvallassa olevista yhteisöistä 165 ei oman ilmoituksensa mukaan harjoittanut kilpailullista toimintaa. Lisäksi osa oletetuista kuntien yhteiseen määräysvaltaan kuuluvista vastaajista ilmoitti, etteivät ne kuuluneet julkisyhteisöjen määräysvaltaan. Näiden vastausten tarkka määrä ei ole tiedossa, sillä aluehallintovirastoja ei ohjeistettu pitämään kirjaa kyseisistä ilmoituksista.

5.1.2 Raportoitujen yksiköiden lukumäärät kunnissa, kuntayhtymissä ja yhtiötetyissä toimijoissa

Taulukossa 1 on esitetty raportoitujen yksiköiden lukumäärät kilpailullista toimintaa harjoittavissa kunnissa (n=171), kuntayhtymissä (n=55) ja yhtiötetyissä toimijoissa (n=1438). Yksiköiden lukumäärät perustuvat y-tunnusten mukaiseen tarkasteluun. Yhtiötetyissä toimijoissa eli yhtiöissä, osuuskunnissa, yhdistyksissä ja säätiöissä yleisin raportoitu kilpailullisten yksiköiden lukumäärä oli yksi (1), mikä vastasi 98 % yhtiötetyistä toimijoista (n=1406/1438). Kahden yksikön tiedot ilmoitettiin 23:n yhtiötetyn toimijan osalta (2 % yhtiötetyistä toimijoista) ja tätä useamman yksikön tiedot vain muutaman yhtiötetyn toimijan osalta.

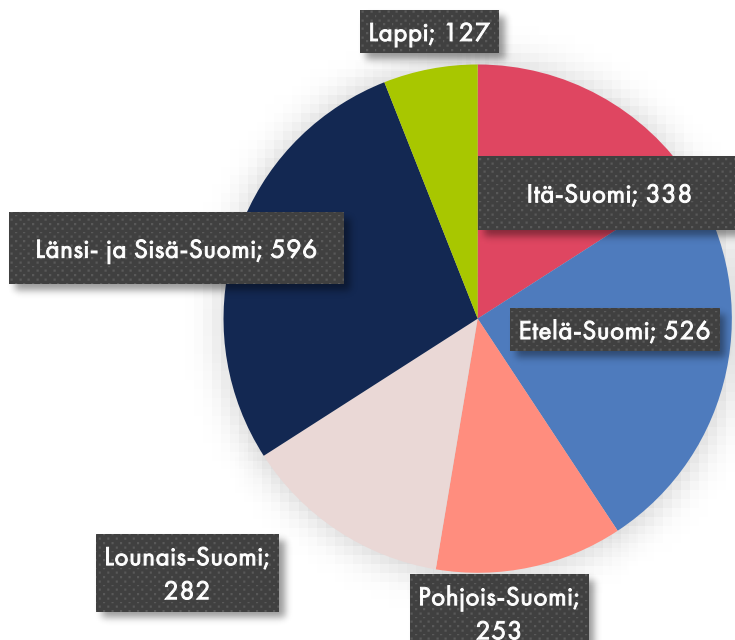
Taulukko 1. Raportoitujen yksiköiden lukumäärät kilpailullista toimintaa harjoittavissa kunnissa, kuntayhtymissä ja yhtiötetyissä toimijoissa.

Raportoitujen yksiköiden lukumäärä	Selvitykseen vastanneet julkisyhteisöt (n=1 664)					
	Kunta-yhtymät	%	Kunnat	%	Yhtiötetyt toimijat	%
1	30	55 %	61	36 %	1 406	98 %
2	6	11 %	43	25 %	23	2 %
3	3	5 %	27	16 %	4	0 %
4	5	9 %	13	8 %	2	0 %
5	2	4 %	10	6 %	1	0 %
6	1	2 %	5	3 %	2	0 %
7	1	2 %	3	2 %	0	0 %
8	1	2 %	5	3 %	0	0 %
9	1	2 %	2	1 %	0	0 %
10	2	4 %	1	1 %	0	0 %
11	2	4 %	0	0 %	0	0 %
14	1	2 %	0	0 %	0	0 %
17	0	0 %	1	1 %	0	0 %
	55	100 %	171	100 %	1 438	100 %

Myös kunnissa (n=171) ja kuntayhtymissä (n=55) yleisin kilpailullista toimintaa harjoittavien yksiköiden lukumäärä oli yksi, minkä ilmoitti noin kolmasosa kunnista ja puolet kuntayhtymistä. Kaksi tai kolme yksikköä kuului 70 kuntaan (41 % kunnista) ja 9 kuntayhtymään (16 % kuntayhtymistä) ja neljä tai viisi yksikköä 23 kuntaan (14 %) ja 7 kuntayhtymään (13 %). Yli viiden yksikön kuntia oli 17 (11 %) ja kuntayhtymiä 9 (18 %). Suurin yksittäiseen kuntaan kuuluvien yksiköiden määrä oli 17. Kuntayhtymistä eniten yksiköitä kuului sairaanhoitopiireihin, joista suurin raportoitu määrä oli 14 yksikköä.

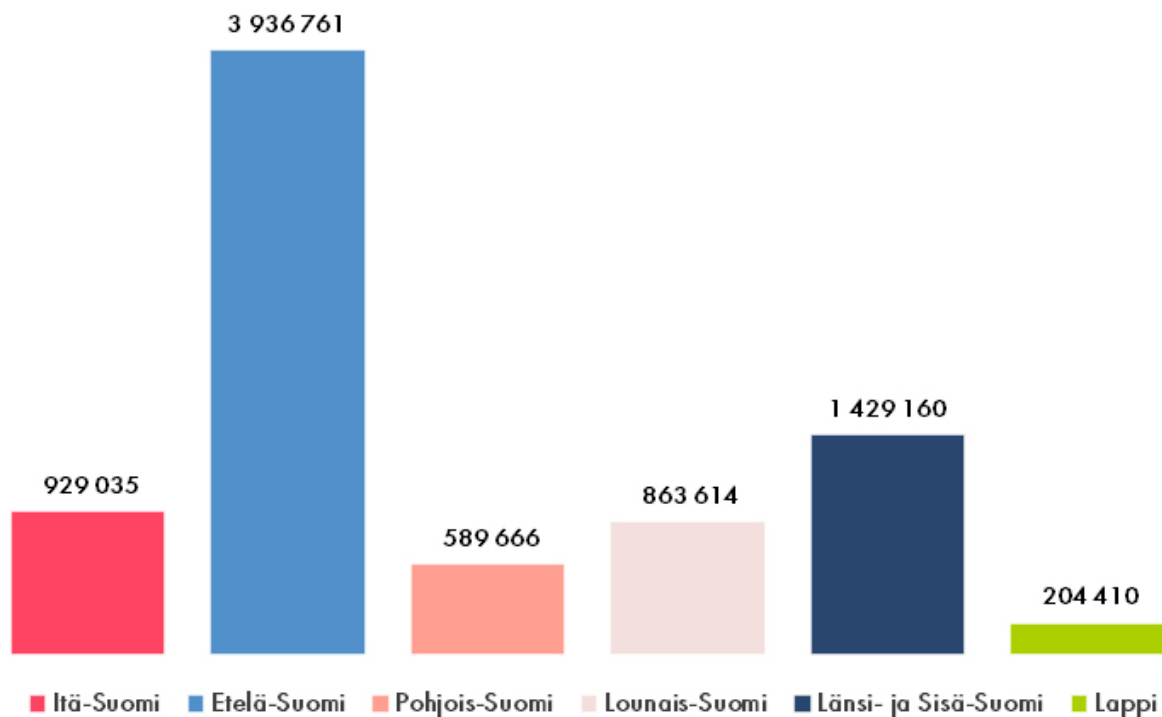
5.1.3 Vastausten alueellinen jakauma

Kuvioissa 2 ja 3 on esitetty vastausten (N=2122) jakaumia alueellisesti. Kuviossa 2 on esitetty vastausten alueellinen jakauma ilmoitettujen yksiköiden lukumäärän perusteella ja kuviossa 3 yksiköiden kilpailullisen toiminnan yhteenlaskettujen liikevaihtojen perusteella.



Kuvio 2. Raportoidut yksiköt alueellisesti (N=2122).

Kuviossa 2 raportoiduista yksiköistä vajaa kolmasosa (n=596; 28 %) kuului Länsi- ja Sisä-Suomen ja neljäsosa (n=526; 25 %) Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueeseen. Näiden alueiden yksiköt muodostivat lukumääräisesti noin puolet kaikista raportoiduista yksiköistä. Itä-Suomen alueelta vastauksia saatiin 338 (16 %), Lounais-Suomen alueelta 282 (13 %) ja Pohjois-Suomen alueelta 253 (12 %). Vähiten vastauksia saatiin Lapin alueelta (127 yksikköä; 6 %).

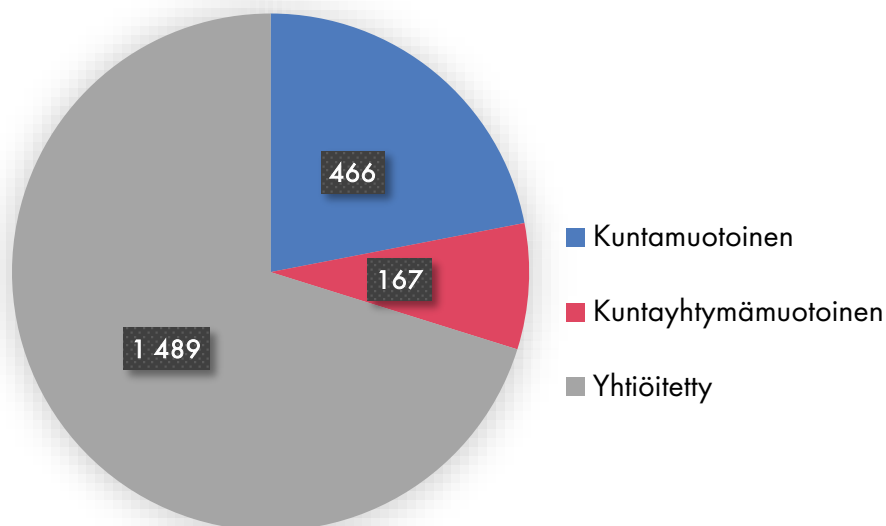


Kuvio 3. Yksiköiden kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihdon 7 952 645 395 € jakauma alueellisesti vuoden 2020 liikevaihdon (1 000 €) perusteella (N=2122, josta 139 yksikköä ei ilmoittanut lainkaan kilpailullisen toiminnan liikevaihtoa).

Vastaajien ilmoittamista kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta yhteenlasketut kokonaisliikevaihdot olivat 8,74 miljardia euroa vuonna 2019 ja 7,95 miljardia euroa vuonna 2020. Kuviosta 3 havaitaan, että Etelä-Suomen alueeseen kuuluvien yksiköiden vuoden 2020 kilpailullisen toiminnan liikevaihto 3,94 miljardia muodosti puolet (50 %) kaikkien yksiköiden vuoden 2020 liikevaihdosta. Länsi- ja Sisä-Suomen yksiköiden vastaava liikevaihto oli 1,43 miljardia (18 %) ja Lounas-Suomen 864 miljoonaa euroa (11 %). Pohjois-Suomen noin 590 miljoonan (7 %) ja Lapin 204 miljoonan euron (3 %) kilpailullisen toiminnan liikevaihdot muodostivat yhdessä vain noin 10 prosenttia koko aineistosta. Kuvio 3 sisältää tosiasiallisesti vain 1983:n yksikön liikevaihdot, sillä 139 yksikköä ei ilmoittanut ollenkaan kilpailullisen toiminnan liikevaihtoa vuodelle 2020.

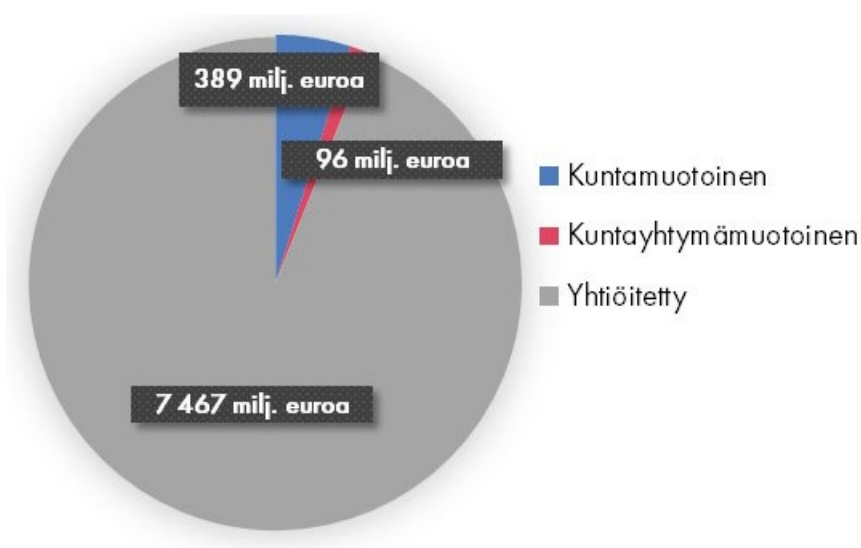
5.1.4 Yksiköiden toiminnan organisoinnin muodot

Kuviossa 4 on esitetty kilpailullista toimintaa harjoittavat yksiköt luokiteltuna niiden yhteisömuodon mukaan kuntiin, kuntayhtymiin ja yhtiötettyihin toimijoihin. Osana kuntaa toimivia yksiköitä oli 466 (22 %) ja osana kuntayhtymiä 167 yksikköä (8 %). Selvästi suuri osa, noin kaksi kolmasosaa yksiköistä, toimi yhtiötetyssä muodossa (yhtiö, yhdistys, säätiö tai osuuskunta) (n=1489, 70 %).



Kuvio 4. Kilpailullista toimintaa harjoittavien yksiköiden lukumäärät yhteisömuodoittain (N=2122).

Liikevaihdon perusteella tarkasteluna yhtiötetyssä muodossa toimivien yksiköiden osuus kilpailullisesta toiminnasta oli vielä suurempi kuin yksiköiden suhteellisiin lukumääriin perustuvassa tarkastelussa. Yhtiötetyssä muodossa toimivien yksiköiden kokonaisliikevaihto oli noin 7,52 miljardia euroa (94 %). Kuntamutoisten yksiköiden vastaava liikevaihto oli noin 389 miljoonaa euroa (5 %) ja kuntayhtymämuotoisten noin 96 miljoonaa euroa (1 %) (kuvio 5).



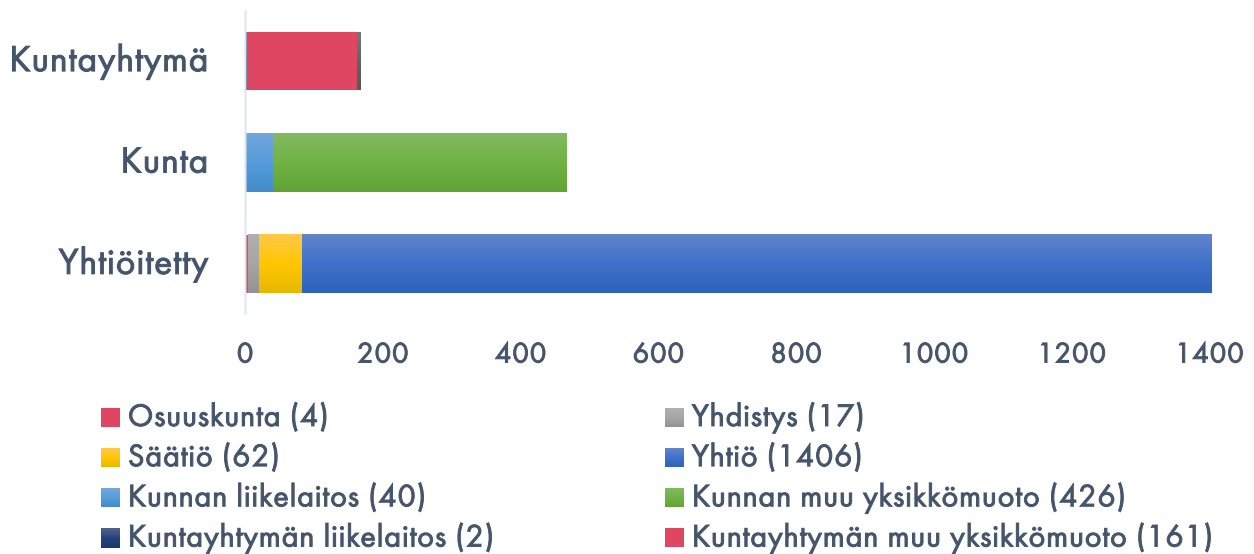
Kuvio 5. Kilpailullista toimintaa harjoittavien yksiköiden kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihdot vuonna 2020 yhteisömuodoittain (N=2122).

Kuviossa 6 on esitetty vastausten jakauma luokiteltuna yksiköiden toiminnan organisointimuodon perusteella siten, että yhtiötetyistä yksiköistä on esitetty niiden rekisteröity yhteisömuoto ja kuntayhtymistä liikelaitoskuntayhtymät¹⁷ sekä kunnista ja kuntayhtymistä edelleen liikelaitokset¹⁸. Taulukosta havaintaan, että kaikista raportoiduista yksiköistä (N=2122) noin 66 % toimi osakeyhtiömuodossa (ml. asunto-osakeyhtiöt). Osuuskunta-, yhdistys- ja säätiömuotoisia yksiköitä oli yhteensä noin 4 % kaikista yksiköistä.

Kuntiin kuuluvia yksiköitä oli aineistossa yhteensä 466 kappaletta, joista toiminnan organisoinnin muodoksi liikelaitos ilmoitettiin 40 yksikön osalta. Kuntayhtymien 167 yksiköstä liikelaitos ilmoitettiin 2 vastauksessa ja liikelaitoskuntayhtymä 4 vastauksessa. Muita yleisimpiä ilmoitettuja toiminnan organisoinnin muotoja kunnissa ja kuntayhtymissä olivat mm. kirjanpidolliset ja laskennalliset tase- ja tulosityksiköt, tulosalueet, kustannuspaikat ja palvelualueet. Kysymyksen asettelusta johtuen osa vastaajista mainitsi organisointimuodoksi myös esimerkiksi kirjanpidollisen eriyttämisen tai kunta- tai kuntayhtymämuodon. Eri organisointimuotojen määristä kunnissa ja kuntayhtymissä ei esitetä tarkempia lukuja, sillä niiden luokittelu ei olisi mielekäsä erilaisista vastaustavoista ja vastausten tarkkuustasosta johtuen.

17 Kuntalain 65 §:n mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä liikelaitoskuntayhtymä.

18 Kuntalain 65 §:n kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten, jollei jäljempänä toisin säädetä. Kunnallinen liikelaitos toimii kunnan tai kuntayhtymän osana.



Kuvio 6. Kilpailullista toimintaa harjoittavien yksiköiden toiminnan organisoinnin muodot (N=2122).

5.1.5 Liikevaihtotietoja koskevat huomiot

Vuotta 2020 koskevien tietojen osalta 1 668 yksikköä (79 %) ilmoitti raportoidun liikevaihdon perustuvan tilinpäätökseen ja 147 (7 %) yksikköä ilmoitti tiedon perustuvan arvioon. Vuoden 2019 osalta 1 338 yksikköä (63 %) vastasi ilmoitettujen kilpailullisen toiminnan liikevaihtotietojen perustuvan tilinpäätökseen ja 373 (18 %) arvioon (kuvattu taulukoissa 2 ja 3). Koska vuodelta 2020 raportoidut tiedot perustuivat vuodelta 2019 annettuja tietoja useammin tilinpäätöstietoihin, käytetään tässä selvityksessä kilpailullisen toiminnan liikevaihtoa kuvaavina tietoina pääasiassa vuodelta 2020 raportoituja tietoja.

Taulukko 2. Vastausten luokittelu kysymykseen, perustuuko kilpailullisen toiminnan liikevaihto vuonna 2020 tilinpäätökseen vai arvioon.

Vuoden 2020 liikevaihtoa koskevat tiedot	Vastaukset		Kilpailullisen toiminnan liikevaihto 2020	
	n	%	1 000 000 €	%
Arvio	147	7 %	66	1 %
Liikevaihto 0 tai ei ilmoitettu	139	7 %	-	0 %
Tilinpäätös	1 668	79 %	7 507	94 %
Vastaus epäselvä	54	3 %	37	0 %
Vastaus puuttuu	114	5 %	343	4 %
Yhteensä	2 122	100 %	7 953	100 %

Taulukko 3. Vastausten luokittelu kysymykseen, perustuuko kilpailullisen toiminnan liikevaihto vuonna 2019 tilinpäätökseen vai arvioon.

Vuoden 2019 liikevaihtoa koskevat tiedot	Vastaukset		Kilpailullisen toiminnan liikevaihto 2019	
	n	%	1 000 000 €	%
Arvio	373	18 %	323	4 %
Liikevaihto 0 tai ei ilmoitettu	260	12 %	-	0 %
Tilinpäätös	1 338	63 %	8 015	92 %
Vastaus epäselvä	50	2 %	35	0 %
Vastaus puuttuu	101	5 %	368	4 %
Yhteensä	2 122	100 %	8 740	100 %

Se, perustuuko ilmoitettu liikevaihto vuodelta 2020 tilinpäätökseen vai arvioon, jäi epäselväksi 54 yksikön (3 %) osalta ja 114 yksikköä (5 %) oli jättänyt kysymykseen vastaamatta. Lisäksi 139 (7 %) ilmoitti kilpailullisen toiminnan liikevaihdoksi 0 euroa tai jätti liikevaihdon ilmoittamatta (taulukko 2). Vuotta 2019 koskevista vastauksista epäselviä oli 50 (2 %) ja vastaus puuttui 101 (5 %) yksikön osalta. Liikevaihtoa ei ilmoittanut lainkaan tai ilmoitti sen olevan 0 euroa yhteensä 260 (12 %) yksikköä (taulukko 3).

Liikevaihdon määrässä tarkasteltuna vuoden 2020 tiedoista 94 % kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihdosta (7,5 miljardia euroa) ilmoitettiin perustuvan tilinpäätökseen. Vuoden 2019 tietojen osalta vastaava osuus oli 92 % (8,0 miljardia euroa). Tilinpäätökseen perustuvien tietojen kattavuus aineistossa oli siten 15 prosenttiyksikköä suurempi liikevaihdon kuin vastausten määrän perusteella tarkasteluna vuoden 2020 tietojen osalta (29 prosenttiyksikköä suurempi vuoden 2019 tietojen osalta). Tätä selittää se, että liikevaihdoltaan suurempien yhtiötettyjen yksiköiden liikevaihdot perustuivat useammin tilinpäätökseen (75 % vastauksista vuonna 2019 ja 81 % vuonna 2020) kuin kunnilla ja kuntayhtymillä (35 % vastauksista vuonna 2019 ja 74 % vuonna 2020).

5.1.6 Johtopäätökset ja tuloksiin liittyvät epävarmuustekijät

Saatujen vastausten perusteella kuntasektorin kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihdot olivat 8,74 miljardia euroa vuonna 2019 ja 7,95 miljardia euroa vuonna 2020. Vuosien välistä eroa kokonaisliikevaihdossa oletettavasti selittää vuonna 2020 alkanut COVID-19-pandemia, joka vaikutti heikentävästi useiden eri toimialojen liikevaihtoihin vuonna 2020. Lisäksi on otettava huomioon, että vuodelta 2019 raportoidut liikevaihtotiedot perustuivat vuotta 2020 useammin yksikön tekemään arvioon. Tämä johtui siitä, että kirjanpidon eriyttämissäännöstä alettiin soveltaa vasta 1.1.2020 alkaen.

Jokaisen yksikön liikevaihtotiedot pyydettiin ilmoittamaan vähintään arvioina, jotta kuntien, kuntayhtymien ja niiden määräysvallassa olevien toimijoiden kilpailullisen toiminnan laajuudesta ja suuntautumista eri toimialoille pystyttäisiin muodostamaan vähintään arvionvarainen käsitys. Huomionarvoista on, että yhtiötettyjen yksiköiden tilinpäätökseen perustuvien liikevaihtotietojen osuus vuonna 2019 oli 40 prosenttiyksikköä suurempi kuin osana kuntaa tai kuntayhtymää toimivien yksiköiden. Eroa selittää mahdollisesti se, että vastaajien joukossa on ollut paljon pelkästään kilpailullista toimintaa harjoittavia yhtiöitä, jotka ovat esittäneet kilpailullisen toiminnan tuloslaskelman kirjanpitolain nojalla vuositilinpäätöksessään jo ennen eriyttämissäännöksen voimaantuloa.

Annettujen vastausten perusteella kuntasektorin kilpailullinen toiminta vaikuttaisi pääosin tapahtuvan yhtiöiteytessä muodossa ja selvästi yleisin yhtiöittämisen muoto oli osakeyhtiö. Kuntien ja kuntayhtymien sisällä kilpailul-

lista toimintaa harjoitettiin yleisimmin yhdessä tai kahdessa yksikössä. Kunnissa toimintaa harjoitettiin liikelaitosmuotoisena vajaassa kymmenesosassa kuntien yksiköitä. Muina kunnan toiminnan organisoinnin muotoina ilmoitettiin mm. kirjanpidollisia ja laskennallisia yksiköitä, kustannuspaikkoja, palvelualueita ja tulosalueita.

Saatujen vastausten perusteella vaikuttaisi siltä, että 41 kuntakonsernissa ei harjoitettaisi ollenkaan kilpailullista toimintaa missään muodossa. Lisäksi saatujen vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että 122 (42 %) Suomen kunnassa kilpailullista toimintaa harjoitettaisiin ainoastaan yhtiötetyssä muodossa. Koska näistä kunnista ei kuitenkaan ole kerätty tarkentavia tietoja, ei selvityksen perusteella pystytä arvioimaan sitä, onko näissä kunnissa yhtiötetty kaikki kilpailullinen toiminta vai onko toiminnan kilpailullisen luonteen arviointi ollut puutteellista. Asian tarkempi arviointi edellyttäisi tapauskohtaista tutkintaa, jollaista tämän selvityksen yhteydessä ei ollut mahdollista tehdä ottaen huomioon selvityksen tavoite ja laajuus.

Vastausten alueellinen tarkastelu osoitti, että kuntasektorin harjoittamasta kilpailullisesta toiminnasta 53 prosenttia vaikuttaisi keskittyneen Etelä-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen alueille, jotka ovat selvästi suurimmat alueet myös kuntien ja väestön määrässä mitattuna.¹⁹ Tämä päätelmä on kuitenkin vain suuntaa antava, sillä se perustuu selvityksessä kerätyn tiedon alueelliseen luokitteluun, joka tehtiin yhteisöjen kotipaikkakuntien perusteella. Selvityksessä ei selvitetty nimenomaisesti sitä, millä alueilla kilpailullista toimintaa harjoitettiin. Suuremmissa kaupungeissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla, sijaitsee mahdollisesti useampiakin sellaisia yhtiöitä, jotka toimivat useammilla alueellisilla markkinoilla.

Koska selvittävät tiedot kerättiin kunnilta, kuntayhtymiltä ja niiden määräysvallassa olevilta yhteisöiltä kilpailulain tietojenantovelvollisuuden²⁰ nojalla, aluehallintovirastot saivat jonkinlaisen vastauksen kaikilta toimijoilta, joille selvityspyyntö lähetettiin. Palautetuissa vastaustaulukoissa oli kuitenkin useita puutteita, jotka on otettava huomioon selvityksen tulosten laatua ja yleistettävyyttä arvioitaessa. Vastaustaulukoihin oli muun muassa jätetty tyhjiä vastauskohtia, vastaukset olivat taulukon väärissä soluissa tai ne eivät vastanneet ohjeistettua vastaus tapaa. Joidenkin yksiköiden toimittamat tiedot olivat myös keskenään ristiriidassa. Esimerkiksi osakeyhtiömuotoinen toimija saattoi ilmoittaa, ettei kilpailullista toimintaa ollut yhtiötetty.

Kyselyn ensimmäisessä vaiheessa kunnat ja kuntayhtymät ilmoittivat aluehallintovirastoille paljon myös sellaisia yhteisöjä, jotka eivät varmuudella kuuluneet kuntasektorin yhteiseen määräysvaltaan ja siten tämän selvityksen piiriin. Aluehallintovirastoille ilmoitettiin myös useita kuntien ja kuntayhtymien konserneihin kuuluvia yhteisöjä, vaikka vastaajille lähetysssä sähköpostiviestissä pyydettiin nimenomaisesti toimittamaan nämä tiedot vasta varsinaiseen selvityspyyntöön vastattaessa.

Hankkeen laajuuden ja puutteellisten vastausten suuren määrän takia aluehallintovirastoilla ei ollut mahdollisuutta saada kaikilta vastaajilta pyydettyjä tietoja hankkeelle asetetussa aikataulussa. Puutteelliset vastaukset vastaustaulukoissa heikentävät selvityksen tulosten yleistettävyyttä, sillä osa vastauksista jouduttiin jättämään analyysien ulkopuolelle ja vastausten luokittelu oli odotettua haastavampaa. Esimerkiksi liikevaihtotietojen perusteella tehtävissä analyyseissä on otettava huomioon, että yksiköistä 8 % osalta ei ole tietoa siitä, ovatko

¹⁹ Aluehallintovirastojen verkkosivut. <https://avi.fi/tietoa-meista>

²⁰ Kilpailulain 33 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

vuoden 2020 kilpailullisen toiminnan liikevaihdot tilinpäätöstietoja vai arvioita, ja että 7 % yksiköistä ei ilmoittanut lainkaan kilpailullisen toiminnan liikevaihtoa. On epäselvää, onko liikevaihdot näissä tapauksissa jätetty ilmoittamatta epähuomioissa vai sisältyykö aineistoon myös sellaisten yksiköiden tietoja, joilla ei tosiasiaassa ole lainkaan kilpailullista toimintaa, eivätkä ne siten kuuluisi selvityksen piiriin.

Vaikka vastauksissa oli puutteita ja aineistoon jouduttiin tekemään teknisiä korjauksia taulukko-ohjelmalla suoritettavia analyysejä varten, suuresta aineistosta (2122 yksikköä) voidaan kuitenkin tehdä suuntaa antavia johtopäätöksiä selvitettävistä kysymyksistä.

5.2 Kilpailullisen toiminnan suuntautuminen eri toimialoille

5.2.1 Aineiston kerääminen ja vastausten luokittelu

Selvityksen yhtenä tavoitteena oli hankkia tietoa kuntasektorin toimijoiden kilpailullisen toiminnan laajuudesta ja suuntautumisesta eri toimialoille. Tämän selvittämiseksi vastaajien tuli antaa kilpailullista toimintaa harjoittavien yksiköidensä päätoimialan nimi ja toimialakoodi Tilastokeskuksen Toimialaluokituksen 2008²¹ (TOL) mukaisessa viisinumeroisessa muodossa. Niiden yksiköiden, jotka kuuluivat kuntiin tai kuntayhtymiin, tai joilla ei ollut omaa rekisteröityä TOL-koodia, pyydettiin ilmoittamaan oma arvionsa yksikön kilpailullisen toiminnan toimialaluokituksesta.

Vaikka selvityspyynnössä ohjeistettiin vastaamaan kaikkiin vastaustaulukon kysymyksiin, osa vastaajista jätti pyydetyn TOL-koodin ilmoittamatta. Niiden yksiköiden osalta, joiden TOL-koodia ei ollut ilmoitettu, KKV käytti aineiston analysoinnissa omia tai aluehallintoviranomaisten tekemiä arvioita yksiköiden TOL-koodeista perustuen yksiköistä annettuihin muihin vastauksiin, kuten kilpailullisen toiminnan kuvaukseen. Tästä huolimatta 13 yksikön toimiala jäi tuntemattomaksi joko siitä syystä, että yksikkö oli ilmoittanut toimialaksi tuntemattoman (toimiala tuntematon; 00000) tai siitä syystä, ettei muistakaan yksikköä koskevista vastauksista voinut päätellä kilpailullisen toiminnan pääasiallista toimialaa. Tuloksissa esiintyy myös julkisen yleishallinnon toimialakoodi (84110), jonka oli vastauksessaan antanut 72 yksikköä, vaikka vastausohjeessa ohjeistettiin, ettei sitä käytettäisi. Lähtökohtaisesti aluehallintoviranomaiset tai KKV eivät kuitenkaan oikaisseet analyyseihin ilmoitettuja päätoimialakoodeja, vaikka ne eivät vaikuttaneet vastaavan kilpailullisen toiminnan toimialaa.

Mikäli yksikkö oli vastauksessaan ilmoittanut useamman kuin yhden TOL-koodin, KKV käytti toimialoja koskevissa analyyseissään lähtökohtaisesti yksikön ensimmäiseksi ilmoittamaa TOL-koodia. Lisäksi KKV korjasi TOL-koodeja sellaisten yksiköiden vastausten osalta, joissa TOL-koodi todettiin selvästi virheelliseksi näppäilyvirheen tai taulukkolaskentaohjelman toiminnallisuuksista johtuvien syiden takia. Näissä tapauksissa KKV tarkisti yksiköiden oikeat TOL-koodit ilmoitettujen y-tunnusten perusteella yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä²² siltä osin, kun tiedot olivat sieltä löydettävissä.

Koska edellä kuvatuista syistä johtuen yksiköiden kilpailullisen toiminnan toimialoja ei kyetty määrittämään tarkasti, tässä selvityksessä kilpailullisen toiminnan suuntautumista eri toimialoille arvioitiin pääsääntöisesti ylem-

21 <https://www2.stat.fi/fi/luokitukset/toimiala/>

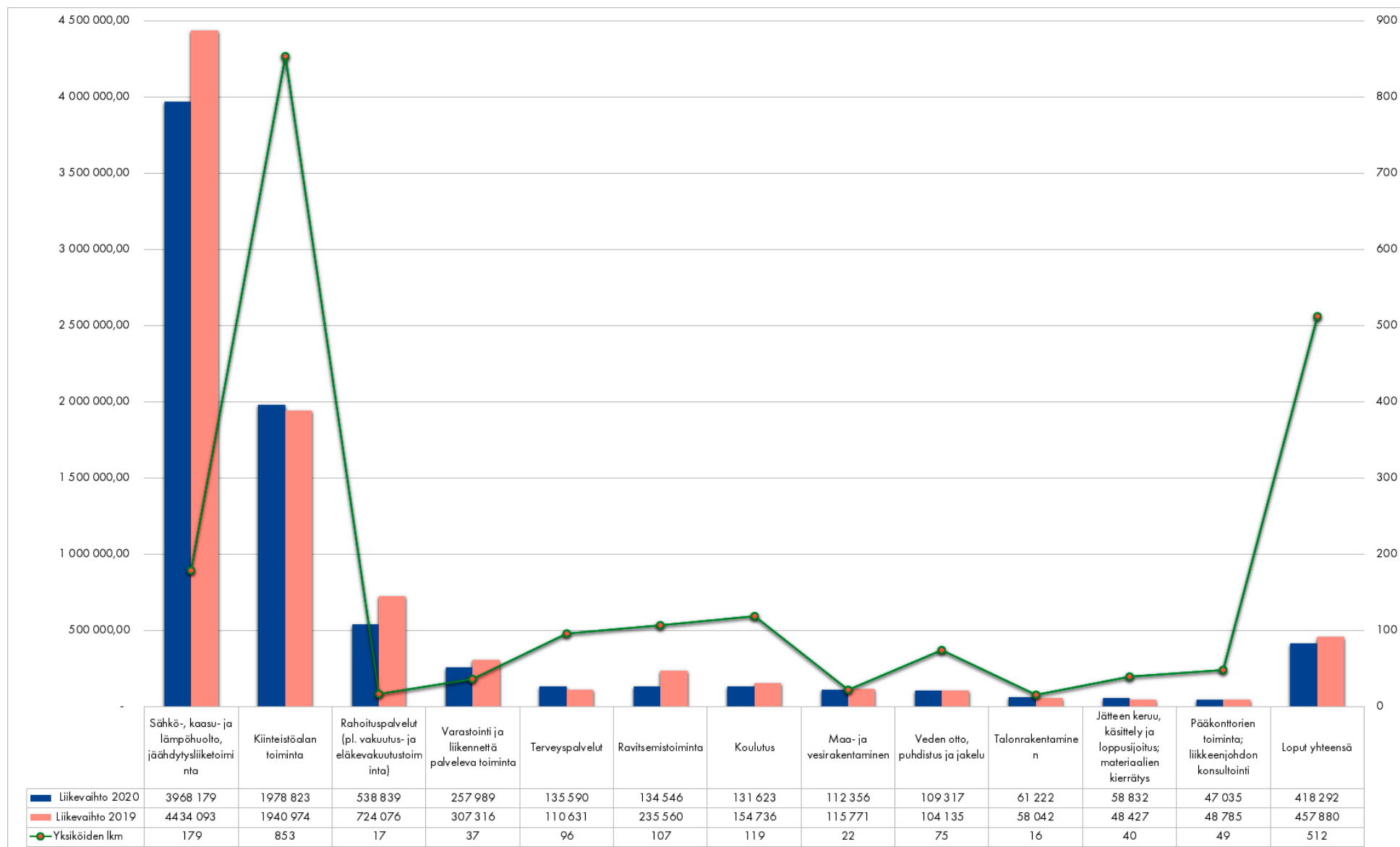
22 Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä (YTJ-palvelu, <http://www.ytj.fi>)

män tasoisella 2-numerotason luokituksella, joka muodostettiin käyttämällä ilmoitetuista 5-numerotasoisista toimialaluokista kahta ensimmäistä numeroa.

5.2.2 Kilpailullisen toiminnan suuntautuminen toimialoittain

Kuviossa 7 on esitetty kilpailullisen toiminnan suurimmat toimialat yksiköiden lukumäärällä sekä kokonaisliikevaihdolla mitattuna vuosilta 2019 ja 2020 (N=2122). Vastaaajien ilmoittamat yksiköt jakautuivat yhteensä 52:een 2-numerotason toimialaluokkaan (sisältäen myös toimialaluokan tuntematon). Toimialakohtaiset yksiköiden lukumäärät sisältävät myös ne 139 yksikköä, jotka eivät ilmoittaneet lainkaan kilpailullisen toiminnan liikevaihtoa vuonna 2020. Kaikkien yksiköiden yhteenlaskettu kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihto oli noin 8,74 miljardia euroa vuonna 2019 ja 7,95 miljardia euroa vuonna 2020.

Liikevaihdolla mitattuna kuntasektorin suurin toimiala oli *sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta*, joka muodosti 3,97 miljardin euron liikevaihdollaan noin puolet kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihdosta vuonna 2020. Tähän toimialaluokkaan kuului 179 yksikköä. Lukumääräisesti eniten yksiköitä (853) kuului kuitenkin *kiinteistöalan toimintaan*, jonka kokonaisliikevaihto oli noin 1,97 miljardia euroa vuonna 2020, eli noin neljännes kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihdosta. Kiinteistöalan toiminnan suurimmat alatoimialat 5-numerotasolla olivat *asuntojen vuokraus* (186 yksikköä; 1,105 miljardia euroa) ja *muiden kiinteistöjen vuokraus ja hallinta* (478 yksikköä, 740 miljoonaa euroa) sekä *asuntojen ja asuinkiinteistöjen hallinta* (171 yksikköä, 117 miljoonaa euroa).



Kuvio 7. Yksiköiden lukumäärät ja kilpailullisen toiminnan liikevaihdot (1 000 €) suurimmilla toimialoilla (TOL-2; N=2122).

Rahoituspalveluiden toimialaluokka, joka muodostui merkittävilta osin Kuntarahoitus Oyj:n toiminnasta, oli liikevaihdoltaan kolmanneksi suurin. *Varastointia ja liikennettä palvelevan toiminnan* vuoden 2020 liikevaihto (260 miljoonaa euroa) oli noin 50 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuonna 2019. *Terveyspalveluiden, ravitsemustoiminnan ja koulutuksen* toimialoihin kuului jokaiseen noin 100 yksikköä niiden liikevaihtojen ollessa noin 130 miljoonaa euroa vuonna 2020. *Ravitsemustoiminnan* kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihto putosi 100 miljoonaa euroa vuodesta 2019 vuoteen 2020, mikä voi selittyä COVID-19-pandemian vaikutuksella.

Maa- ja vesirakentamisen sekä *veden oton, puhdistuksen ja jakelun* toimialojen kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihdot olivat noin 110 miljoonaa euroa vuonna 2020. *Maa- ja vesirakentamisen* toimialaan kuului 22 yksikköä ja *veden ottoon, puhdistukseen ja jakeluun* 75 yksikköä. Liikevaihdoltaan seuraavaksi suurimmat toimialat olivat *talonrakentaminen* sekä toimiala *jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitus; materiaalien kierrätys*, joiden kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihdot olivat noin 60 miljoonaa euroa vuonna 2020. Toimialaluokkaan *Pääkonttorien toiminta; liikkeenjohdon konsultointi* kuului 49 yksikköä kokonaisliikevaihdon ollessa noin 50 miljoonaa euroa vuonna 2020. Jäljelle jääviin toimialaluokkiin kuului 512 yksikköä ja niiden kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihto oli noin 420 miljoonaa euroa vuonna 2020.

5.2.3 Suurimmat toimialat kunnissa/kuntayhtymisissä sekä yhtiötetyissä toimijoissa

Taulukossa 4 on esitetty, miten kuntasektorin kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihto on muodostunut kuntien/kuntayhtymien sekä yhtiötettyjen toimijoiden välillä. Taulukossa on lisäksi eriteltyä kuntien/kuntayhtymien sekä yhtiötettyjen toimijoiden liikevaihdot toimialaluokissa, joiden kokonaisliikevaihto vuodelta 2020 ylitti 20 miljoonaa euroa (yhteensä 21 toimialaluokkaa).

Taulukosta 4 havaitaan, että yhtiötettyjen toimijoiden liikevaihto vuodelta 2020 oli 7 467 miljoonaa euroa, mikä kattoi 94 % koko kuntasektorin ilmoitetusta kilpailullisesta toiminnasta. Toimialakohtaisesti tarkasteltuna vain *terveyspalveluissa, ravitsemustoiminnassa, veden otossa, puhdistuksessa ja jakelussa, kiinteistön ja maisemahoidossa sekä viemäri- ja jätehuollossa* yhtiöittämättömän toiminnan osuus oli yli 40 prosenttia toimialaluokan kokonaisliikevaihdosta. Euromääräisesti eniten yhtiöittämättömää toimintaa oli *kiinteistöalan toiminnassa* (176 miljoonaa euroa), *terveyspalveluissa* (55 miljoonaa euroa), *ravitsemustoiminnassa* (60 miljoonaa euroa) sekä *veden oton, puhdistuksen ja jakelun* toimialalla (69 miljoonaa euroa).

Taulukko 4. Toimialaluokkien kilpailullisen toiminnan vuoden 2020 kokonaisliikevaihtojen jakautuminen kuntien/kuntayhtymien sekä yhtiötettyjen toimijoiden välillä (N=2122). Suurimmat kuusi toimialaluokkaa on esitetty punaisella taustavärillä kummassakin toiminnan organisoinnin muodossa.

Toimialaluokka	Kilpailullisen toiminnan vuoden 2020 liikevaihdot				
	Kunnat ja kuntayhtymät		Yhtiötetyt toimijat		Yhteensä
	€	%	€	%	€
Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta	3 337 265	0 %	3 964 841 315	100 %	3 968 178 580
Kiinteistöalan toiminta	175 653 947	9 %	1 803 169 321	91 %	1 978 823 268
Rahoituspalvelut (pl. vakuutus- ja eläkevakuustotoiminta)	39 259	0 %	538 799 955	100 %	538 839 214
Varastointi ja liikennettä palveleva toiminta	2 856 389	1 %	255 132 940	99 %	257 989 329
Terveyspalvelut	54 678 122	40 %	80 912 037	60 %	135 590 159
Ravitsemistoiminta	60 432 410	45 %	74 113 236	55 %	134 545 646
Koulutus	17 954 060	14 %	113 669 107	86 %	131 623 166
Maa- ja vesirakentaminen	1 471 411	1 %	110 884 912	99 %	112 356 323
Veden otto, puhdistus ja jakelu	69 106 611	63 %	40 210 869	37 %	109 317 480
Talonrakentaminen	20 630 547	34 %	40 591 903	66 %	61 222 451
Jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitus; materiaalien kierrätys	4 263 802	7 %	54 568 529	93 %	58 832 332
Pääkonttorien toiminta; liikennejohdon konsultointi	308 933	1 %	46 726 363	99 %	47 035 296
Arkkitehti- ja insinööripalvelut; tekninen testaus ja analysointi	-	0 %	45 227 041	100 %	45 227 041
Ohjelmistot, konsultointi ja siihen liittyvä toiminta	5 737 719	15 %	31 902 720	85 %	37 640 439
Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus	28 260 438	83 %	5 820 891	17 %	34 081 329
Sosiaalihuollon laitospalvelut	299 101	1 %	25 678 788	99 %	25 977 889
Urheilutoiminta sekä huvi- ja virkistyspalvelut	1 494 843	6 %	23 414 010	94 %	24 908 852
Kiinteistön- ja maisemanhoito	11 966 173	52 %	11 044 189	48 %	23 010 362
Tieteellinen tutkimus ja kehittäminen	-	0 %	22 198 994	100 %	22 198 994
Erikoistunut rakennustoiminta	-	0 %	21 720 822	100 %	21 720 822
Viemäri- ja jätevesihuolto	14 255 864	67 %	6 905 654	33 %	21 161 517
Loput toimialat yhteensä	12 741 548	8 %	149 623 358	92 %	162 364 906
Kaikki yhteensä	485 488 441	6 %	7 467 156 954	94 %	7 952 645 395

5.2.4 Johtopäätökset

Vastausten perusteella kuntien ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen kilpailullista toimintaa harjoitettiin vuosina 2019 ja 2020 eniten energia- sekä kiinteistöaloilla. Seuraavaksi suurimmat toimialat olivat *rahoituspalvelut, varastointia ja liikennettä palveleva toiminta, terveyspalvelut, ravitsemistoiminta ja koulutus*. Rahoituspalveluissa toimialan kokonaisliikevaihto muodostui merkittävältä osin Kuntarahoituksen ilmoittamasta liikevaihdosta.

Kuntasektorin yhtiöttämättömän kilpailullisen toiminnan raportoitu liikevaihto vuonna 2020 oli vajaat 500 miljoonaa euroa ja noin 6 % koko kuntasektorin vastaavasta liikevaihdosta. Kunta- ja kuntayhtymämuodossa harjoitettu kilpailullinen toiminta kohdistui pääasiassa neljään toimialaan (kiinteistöala, terveyspalvelut, ravitsemistoiminta ja vesihuolto), jotka kattoivat 74 %:a kuntien ja kuntayhtymien kilpailulliseksi ilmoittamasta toiminnasta.

Terveyspalveluiden toimialaluokan yhtiöttämättömän kilpailullisen toiminnan liikevaihto oli noin 55 miljoonaa euroa vuonna 2020. Vastuu julkisten terveyspalveluiden järjestämisestä tulee sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa siirtymään kuntien ja kuntayhtymien vastuulta hyvinvointialueille. Kuntien ja kuntayhtymien on siten tässä yhteydessä tärkeää arvioida myös sitä, sisältykö siirtyviin terveyspalveluihin myös kilpailullista toimintaa, jolloin kilpailuneutraliteettisäännösten vaatimukset tulevat huomioitaviksi.

Liikevaihdossa mitattuna selvästi suurin toimialaluokka koko aineistossa oli *sähkö-, kaas- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta* lähes neljän miljardin euron kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihdollaan. Suurimman 12 toimialan joukkoon kuuluivat myös *maa- ja vesirakentaminen sekä veden otto, puhdistus ja jakelu*. On kuitenkin mahdollista, että näihin toimialaluokkiin raportoitiin myös sellaista liikevaihtoa, joka ei tosiasiaa kuuluisi selvityksen piiriin. Kuntalain 126 §:n mukaan toimintaa ei harjoiteta kilpailutilanteessa markkinoilla, jos toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja. Kuntalain esitöissä monopolitoimintana on mainittu esimerkiksi vesihuolto-toiminta ja kaukolämpö tietyiltä osin²³. Näin ollen vastaajat ovat saattaneet raportoida edellä mainittuihin toimialaluokkiin sellaista monopolitoimintaa, jota ei harjoiteta kilpailutilanteessa markkinoilla ja jota ei sen vuoksi olisi tullut ollenkaan raportoida tässä selvityksessä.

Lukumääräisesti eniten yksiköitä toimi kiinteistöalalla, jossa 853 yksikköä eli 40 % selvityksessä raportoiduista yksiköistä muodosti noin neljänneksen kaikesta kilpailullisen toiminnan raportoidusta liikevaihdosta vuonna 2020 (1,97 miljardia euroa). Yksittäisten vastausten perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että myös tällä toimialalla on mahdollisesti raportoitu ainakin osittain sellaista asuntojen tai kiinteistöjen vuokrausta ja hallintaa koskevaa toimintaa, joka ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla. Esimerkiksi kunnallisten vuokrataloyhtiöiden harjoittama sosiaalinen asuntotuotanto, silloin kun siihen liittyy markkinapuute tai se perustuu solidaarisuusperiaatteeseen, ei lähtökohtaisesti ole tämän selvityksen piiriin kuuluvaa toimintaa²⁴. Mikäli vuokrataloyhtiöiden toimintaan kuitenkin lukeutuu sosiaalisen asuntotuotannon ohella myös markkinaehtoista toimintaa, kuuluu se lähtökohtaisesti tämän selvityksen piiriin. Koska ainakin osalla vastaajista voidaan arvioida olleen haasteita

²³ HE 32/2013 vp, s. 33

²⁴ ARA:n myöntämä SGEI-tuki

tunnistaa kilpailullisen toiminnan osuus kiinteistöalan toiminnastaan, kilpailullisen toiminnan laajuudesta kiinteistöalalla ei tämän selvityksen perusteella voida tehdä tarkkaa johtopäätöstä.

Vastaukset antavat viitteitä siitä, että suurella osalla vastaajista on ollut vaikeuksia kilpailullisen toiminnan tunnistamisessa. Yksittäisten vastausten tarkastelu osoitti, että osa yksiköiden raportoimista toiminnoista oli sellaisia, joihin jokin kuntalain 126 §:ssä kuvattu peruste siitä, milloin kunta ei ainakaan hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, saattaisi tulla sovellettavaksi. On siten mahdollista, että yksiköiden ilmoittamiin kilpailullisen toiminnan liikevaihtoihin sisältyy sellaista toimintaa, joka ei todennäköisesti kuuluisi yksityiskohtaisemman arvioinnin perusteella tämän selvityksen piiriin. Vastauksista on muun muassa havaittavissa, että kilpailulliseksi toiminnaksi on saatettu mieltää kaikki yhtiömuodossa tapahtuva toiminta tai sellainen kunnan harjoittama toiminta, joka on kirjanpidollisesti eriytetty jonkin muun säännöksen kuin kilpailulain 30 d §:n nojalla. Toisaalta on myös todennäköistä, että vastaajien virheellisten tulkintojen seurauksena kilpailullista toimintaa harjoittavien yksiköiden tietoja myös puuttuu selvityksestä. Molemmat edellä kuvatut seikat huomioiden tämän selvityksen perusteella ei pystytä muodostamaan kuin suuntaa antavia arvioita kuntasektorin kilpailullisen toiminnan laajuudesta ja suuntatutumisesta eri toimialoille.

Tämän selvityksen toteutustapaan sisältyy joitakin tekijöitä, jotka on otettava huomioon toimialaluokittelun tuloksia ja niiden yleistettävyyttä arvioitaessa. Luvussa 5.2.1. kuvattujen epävarmuustekijöiden lisäksi on otettava huomioon, että vastaajien tuli toimialaa koskevassa vastauksessaan antaa ensisijaisesti tieto kunkin yksikön rekisteröidystä päätoimialasta eli siitä toimialasta, jota organisaatio, johon yksikkö kuuluu, pääasiallisesti harjoittaa. On todennäköistä, etteivät toimijoiden rekisteröidyt päätoimialat kaikkien yksiköiden osalta kuitenkaan vastaa kilpailullisen toiminnan toimialaa. Esimerkiksi käyttämättömänä olevia toimitiloja saatetaan usein vuokrata kilpailutilanteessa markkinoilla, vaikka toimija ei pääsääntöisesti harjoittaisikaan kiinteistöalan toimintaa.

5.3 Yhtiöittämissäännöksen noudattaminen

5.3.1 Aineiston kerääminen ja vastausten luokittelu

Kuntalain 126 §:ssä säädetyt yhtiöittämisvelvoitteen noudattamista selvitettiin selvityspyynnössä seuraavilla kysymyksillä:

3a) "Harjoitetaanko kilpailullista toimintaa kuntalain 126 §:n edellyttämässä yhtiöitettyssä muodossa (osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys tai säätiö)? (kyllä/ei)", sekä

3b) "Jos kilpailullista toimintaa harjoitetaan muussa kuin kuntalain 126 §:n edellyttämässä yhtiöitettyssä muodossa, millä perusteella toimintaa ei ole yhtiöitetty?"

Kysymysten tarkoituksena oli selvittää, katsoivatko osana kuntaa tai kuntayhtymää toimivat yksiköt, että niillä oli lainmukainen peruste toiminnan yhtiöittämättä jättämiselle. Vastauslomakkeella ei annettu valmiita vastausvaihtoja. Vastausohjeessa kuitenkin ohjeistettiin vastaamaan kysymykseen ensisijaisesti yksilöimällä perusteeksi vastaajan soveltama kohta tai kohdat kuntalain 127 §:n yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista.

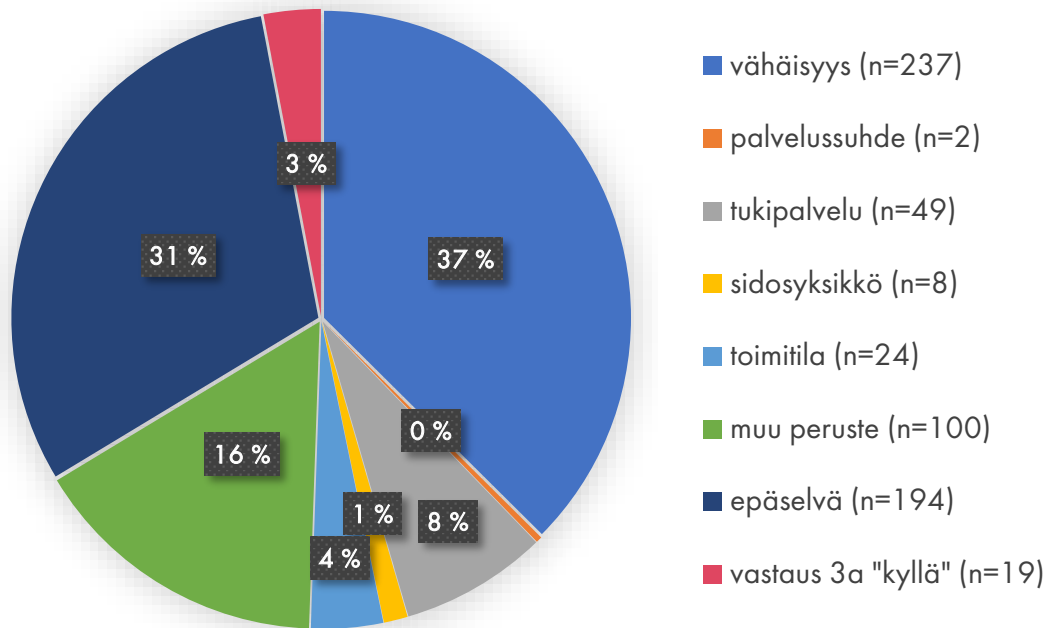
Vastaukset saatuaan aluehallintovirastot luokittelivat yhtiöittämättömien yksiköiden esittämät perusteet seuraaviin yhdeksään luokkaan, jotka perustuivat pääasiassa kuntalain 127 §:n kohtiin yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista:

- 1 *toiminta on vähäistä (vähäisyys)*
- 2 *lain perusteella kunta/kuntayhtymä voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun (lakisääteisyys)*
- 3 *kunta/kuntayhtymä tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen (tukipalvelu)*
- 4 *kunta tuottaa palveluja hankintalain 15 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle taikka erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle, 27 §:ssä tarkoitetulle sidosyhtykselle tai 28 §:ssä tarkoitetulle yhteisyhtykselle (sidosyksikkö)*
- 5 *kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut (toimitila)*
- 6 *kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella (palvelussuhde)*
- 7 *toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloihin koskevaan varautumisvelvollisuuteen (varautuminen)*
- 8 *Muu kuin kuntalain mukainen peruste (muu peruste)*
- 9 *Vastausta ei voi luokitella (epäselvä)*

Mikäli vastaajat raportoivat useamman kuntalain mukaisen poikkeusperusteen sille, ettei toimintaa ollut yhtiötetty, aluehallintoviranomaiset käyttivät luokittelussaan joko vastauksessa ensiksi ilmoitettua perustetta tai pääasiallisimmaksi arvioimaansa perustetta. Kootessaan aluehallintoviranomaisten toimittamat vastaukset yhdeksi aineistoksi KKV vielä uudelleenluokitteli joitakin sellaisia yksittäisiä vastauksia, joiden havaittiin olevan selvästi virheellisiä (esimerkiksi epäselväksi luokiteltiin sellaiset vastaukset, joissa kuntamuotoinen yksikkö oli vastannut toimivansa yhtiötetyssä muodossa). KKV ei kuitenkaan järjestelmällisesti käynyt läpi kaikkia aluehallintoviranomaisten tekemiä luokituksia.

5.3.2 Tulokset

Kaikista yksiköistä (N=2122) yhtiöttämättömässä muodossa toimi 633 yksikköä (30 %), joista kuntamuodossa 466 (22 %) ja kuntayhtymämuodossa 167 (8 %) yksikköä. Kuviossa 8 esitetään näiden kunta- ja kuntayhtymämuotoisten yksiköiden vastausten luokittelu yhtiöttämisvelvollisuutta koskevista poikkeusperusteista.



Kuvio 8. Yhtiöittämättä jättämisen perusteet kunnissa ja kuntayhtymissä (n=633).

Kuviosta 8 havaitaan, että yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeusperusteista 294 (46 %) vastauksen osalta KKV tai aluehallintoviranomainen eivät tunnustaneet mitään kuntalain 127 §:ssä tarkoitettua poikkeusperustetta sille, miksi toimintaa ei ollut yhtiötetty. Näistä 294 yksikön vastauksesta 100:ssä (16 %) oli esitetty jokin muu kuin kuntalain 127 §:n mukainen peruste ja 194:ssä (31 %) yksikkö oli joko jättänyt kysymykseen kokonaan vastaamatta tai vastaus sisälsi jotain muuta tietoa kuin pyydetyn perusteen. Tällaisia epäselviksi luokiteltuja vastauksia olivat mm. kuvaukset toiminnan organisointitavasta, suunnitelmat yhtiöittämisen aikataulusta tai selvitykset siitä, ettei toiminta ollut kilpailullista. Lisäksi 19 (3 %) yksikköä ilmoitti yhtiöittäneensä kilpailullisen toiminnan, vaikka yhteisömuodon perusteella yksikkö toimi osana kuntaa tai kuntayhtymää (nämä vastaukset on esitetty kuviossa 8 omassa luokassa "Vastaus 3a kyllä").

Toiminnan vähäisyys (237 yksikköä; 37 %) oli kuntalain 127 §:n mukaisista poikkeusperusteista yleisin peruste sille, ettei kuntien ja kuntayhtymien kilpailullista toimintaa ollut yhtiötetty. Seuraavaksi yleisimmät perusteet olivat tukipalvelujen tuottaminen tytäryhteisölle (49 yksikköä; 8 %) ja toimitilojen vuokraaminen (24 yksikköä; 4 %). Sidosyksikkösuhde (8 yksikköä; 1 %) tai palvelussuhde (2 yksikköä 0 %) tunnistettiin poikkeusperusteena vain muutamissa vastauksissa. Toiminnan lakisääteisyttä tai poikkeusoloihin varautumista koskeviin luokkiin ei luokiteltu yhtään yksikköä, vaikka niitä esiintyikin vastauksissa muuna kuin ensisijaiseksi tulkittuna perusteena.

Taulukossa 5 on esitetty tarkempia kilpailullisen toiminnan liikevaihtoa kuvaavia tietoja toiminnan vähäisyyden perusteella yhtiöittämättömissä yksiköissä. Toiminnan vähäisyyden perusteella yhtiöittämättömien yksiköiden (n=237) vuoden 2020 kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihto oli noin 91,7 miljoonaa euroa muodostuen pääasiassa *terveyspalveluiden* (33 yksikköä, 33,6 miljoonaa euroa), *kiinteistöalan toiminnan* (44 yksikköä; 19,8 miljoonaa euroa) ja *ravitsemustoiminnan* (42 yksikköä, 18,7 miljoonaa euroa) toimialaluokista. Toiminnan vähäisyyden perusteella yhtiöittämättömien yksiköiden kilpailullisen toiminnan liikevaihtojen keskiarvo vuonna

2020 oli noin 394 tuhatta euroa ja mediaani noin 71 tuhatta euroa. Näistä vähäisyysperusteella yhtiöttämättömistä yksiköistä 25 ilmoitti kilpailullisen toimintansa liikevaihdoksi yli miljoonaa euroa, ja suurin ilmoitettu liikevaihto oli 12,8 miljoonaa euroa.

Taulukko 5. Kilpailullisen toiminnan liikevaihtoja kuvaavia tietoja toiminnan vähäisyyden perusteella yhtiöttämättömissä yksiköissä (n=237).

	Kilpailullisen toiminnan liikevaihto (€)	
	Vuosi 2020	Vuosi 2019
Yhteensä	91 740 970	57 226 016
Keskiarvo	393 738	319 698
Mediaani	71 071	74 084
Suurin	12 812 171	5 400 000

5.3.3 Johtopäätökset

Vastausten perusteella 1489 yksikköä (70 %) harjoitti kilpailullista toimintaa kuntalain 126 §:n mukaisessa yhtiötetyssä muodossa. Muussa kuin yhtiömuodossa kilpailullista toimintaa harjoittavien yksiköiden vastauksista 46 % oli sellaisia, joissa ei selkeästi ilmoitettu mitään kuntalain 127 §:n mukaista perustetta toiminnan yhtiöttämättä jättämiselle. Lisäksi kunta- ja kuntayhtymämuotoisista yksiköistä 3 % ilmoitti virheellisesti toimivansa yhtiötetyssä muodossa. Suuri puutteellisten vastausten määrä antaa viitteitä siitä, ettei merkittävässä osassa kuntia ja kuntayhtymiä ole huomioitu kuntalain yhtiöttämisvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Vastausten perusteella ei voi kuitenkaan tehdä tarkempia johtopäätöksiä siitä, onko kyse tahallisuudesta yhtiöttämisvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä vai siitä, ettei kuntalain säännöksiä tunneta tai osata tulkita.

Kuten aiemmissakin KKV:n toteuttamissa kuntia ja kuntayhtymiä koskevissa selvityksissä, toiminnan vähäisyys oli yleisin kuntalain 127 §:n mukainen peruste toiminnan yhtiöttämättömyydelle. Tähän luokkaan kuului reilu kolmannes kunta- ja kuntayhtymämuotoisista yksiköistä ja 19 % yhtiöttämättä kuntien ja kuntayhtymien kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta (91,7 miljoonaa euroa vuonna 2020). Eniten vähäisyysperusteella yhtiöttämättömyyttä toimintaa oli *terveyspalveluiden* (33,6 milj. €), *kiinteistöalan toiminnan* (19,8 milj. €) ja *ravitsemustoiminnan* (18,7 milj. €) toimialaluokissa. Liikevaihdossa mitattuna vähäiseksi kuvatun toiminnan volyyymi vaihteli vastauksissa muutamasta tuhannesta aina miljooniin euroihin saakka. Joidenkin yksiköiden vastauksissa toiminnan vähäisyyttä perusteltiin muun muassa sillä, että kilpailullisen toiminnan katsottiin olevan vähäistä suhteessa yksikön muuhun toimintaan.

Kuntalain esitöiden mukaan vähäisellä toiminnalla tarkoitetaan satunnaista toimintaa markkinoilla sekä toimintaa, jolla ei ole markkinavaikutuksia tai ne ovat vähäisiä. Satunnaisella toiminnalla tarkoitetaan, että kunta ei voi suunnitella toimintaansa siten, että se tuottaa jatkuvasti tavaroita ja palveluja markkinoille. Lisäksi kuntalain

esitöiden mukaan vähäisyyttä tulee tulkinta tiukasti eikä sitä voida arvioida pelkästään toiminnan vähäisen osuuden perusteella.²⁵

Vähäisen toiminnan edellytysten täyttymistä voidaan pitää epävarmana erityisesti niissä selvitykseen vastanneissa yksiköissä, joissa yksikön kilpailullinen toiminta oli luonteeltaan jatkuvaa ja liikevaihdoltaan merkittävää. Toiminnan vähäisyyttä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon, ettei sitä arvioida suhteessa yksikön koko toimintaan. Vaikka kilpailullinen toiminta muodostaisi vain pienen osan yksikön koko toiminnasta, sillä voi olla merkittäviä kielteisiä kilpailuvaikutuksia markkinoilla. Merkitystä on siten sillä, millaisia markkinavaikutuksia yksikön toiminnan volyyymi voi aiheuttaa juuri niillä markkinoilla, joilla yksikkö toimii kilpailutilanteessa yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.

Muidenkin vastauksissa esitettyjen kuntalain 127 §:n yhtiöttämisvelvollisuutta koskevien poikkeusperusteiden soveltuvuuteen voi tiettyjen yksiköiden osalta liittyä epävarmuutta. Esimerkiksi tapauksessa, jossa yksikkö tarjoaa palveluitaan useille eri asiakasryhmille, saattaa yhtiöttämisvelvollisuudesta säädetty poikkeus soveltua vain osaan yksikön kilpailullisesta toiminnasta. Kuntien ja kuntayhtymien olisi hyvä dokumentoida yhtiöttämisvelvollisuutta koskevat tulkintaratkaisujensa perusteet sekä ottaa huomioon tulkinnassaan varsinaisen säännöksen lisäksi sitä koskevat perustelut ja tarkennukset kuntalain esitöistä.

Tulosten yleistettävyyttä rajoittaa se, että selvityksen kohteena olevat tiedot perustuvat yksiköiden itse antamiin vastauksiin, joiden oikeellisuutta ei ole tarkistettu. Vastausten perusteella voidaan joka tapauksessa todeta, että kuntasektorin toimijoilla on puutteita kuntalain yhtiöttämissäännösten tuntemuksessa. Tätä ilmentää muun muassa se, että noin puolessa kunta- ja kuntayhtymämuotoisten yksiköiden vastauksista ei tunnistettu mitään selkeää kuntalain 127 §:n mukaista perustetta kilpailullisen toiminnan yhtiöttämättömyydelle. Vastausten puutteellisuuden takia ei voida kuitenkaan poissulkea sitä, etteikö yksittäiselle kunta- tai kuntayhtymämuodossa harjoitetulle toiminnalle voisi olla löydettävissä lainmukaista perustetta yksityiskohtaisemman selvityksen perusteella.

5.4 Kirjanpidon eriyttämismvelvollisuuden noudattaminen

5.4.1 Aineiston kerääminen ja vastausten luokittelu

Kilpailulain 30 d §:ssä säädetyn kirjanpidon eriyttämismvelvoitteen noudattamista selvitettiin kyselyssä seuraavilla kysymyksillä:

4a) *"Onko kilpailullisen toiminnan kirjanpito eriytetty muusta toiminnasta kilpailulain 30 d §:n perusteella? (kyllä/ei)",* sekä

4b) *"Jos kilpailullista toimintaa ei ole kirjanpidollisesti eriytetty, millä perusteella tätä ei ole tehty? Mikäli vastaus kysymykseen 4a on kyllä, merkitään kohtaan "X"."*

25 HE 268/2014 vp, s. 229

Aluehallintoviranomaisten tehtävänä oli ensin luokitella kysymyksen 4a-vastaukset sen mukaan, ilmoittiko yksikkö eriyttäneensä kirjanpitoa vai ei. Tämän jälkeen aluehallintoviranomaisten tuli luokitella kirjanpitoa eriyttämättä jättäneiden yksiköiden kysymyksen 4b avovastaukset seuraaviin neljään luokkaan:

- 1 *Yksikkö harjoittaa ainoastaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa, jolloin eriyttämissäännös ei tule toiminnassa sovellettavaksi (markkinalähtöisyys)*
- 2 *Toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa (kilpailulain 30 d §:n 5. momentti) (pienimuotoisuus)*
- 3 *Muu kuin kilpailulain mukainen peruste (muu peruste)*
- 4 *Vastausta ei voi luokitella (epäselvä)*

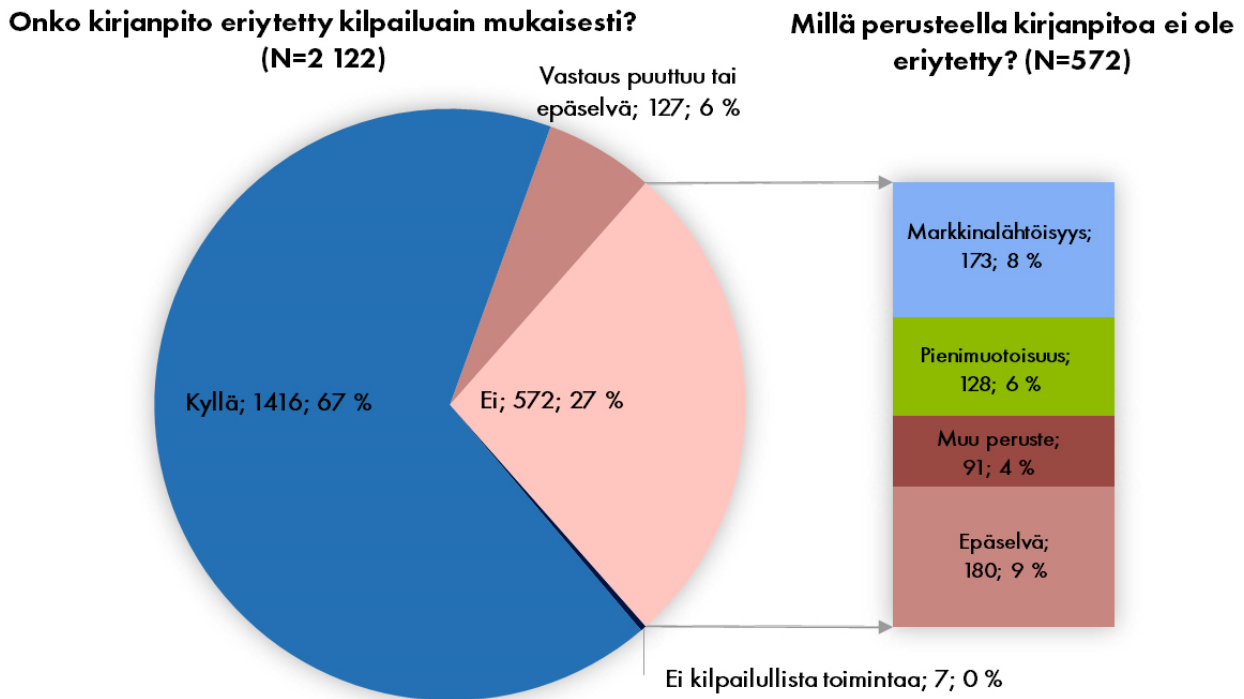
Käsitellessään koko aineistoa KKV uudelleenluokitteli joitakin yksittäisiä vastauksia sekä perusti uuden luokan yksiköille, jotka vastasivat kysymykseen ilmoittamalla, etteivät ne harjoittaneet kilpailullista toimintaa. Tähän luokkaan luokiteltujen yksiköiden ei ohjeen mukaan olisi tullut palauttaa selvityksen vastaustaulukkoa.

5.4.2 Kirjanpidon eriyttäminen kilpailullista toimintaa harjoittavissa yksiköissä

Kuvion 9 ympyräkaaviossa esitetään yksiköiden (N=2122) vastausten luokittelu kirjanpidon eriyttämistä koskevasta 4a-kysymyksestä. Yksiköistä 1 416 (67 %) vastasi eriyttäneensä kirjanpidon ja 572 (27 %) vastasi, ettei kirjanpitoa ollut eriytetty. Vastauksista 127 (6 %) joko puuttui tai kysymykseen ei ollut annettu selkeää kyllä- tai ei- vastausta. 7 yksikköä ilmoitti vastauksissaan, etteivät ne harjoittaneet kilpailullista toimintaa.

Kuvion 9 oikeassa reunassa esitetään luokittelu niistä perusteista, joilla yksikön kirjanpidon eriyttämistä ei ollut tehty. Tässä luokittelussa mukana ovat vain ne yksiköt, jotka selkeästi ilmoittivat, etteivät olleet eriyttäneet kirjanpitoaan (n=572). Näistä kirjanpitoa eriyttämättä jättäneiden yksiköiden vastauksista 47 % (n=271) tulkittiin perusteeltaan joko epäselviksi tai muuksi kuin kilpailulain mukaiseksi perusteeksi. Epäselviksi tulkittiin kokonaan puuttuvat vastaukset, viittaukset yhtiöjärjestykseen tai hankintalakiin, mielipiteet siitä, ettei eriyttämistä koettu tarpeelliseksi, kirjanpidon eriyttämistavan kuvailut sekä kuvaukset eriyttämisen suunnitellusta aikataulusta. Epäselviksi luokiteltiin myös mm. sellaiset vastaukset, joiden perusteella syntyi vahva epäily siitä, harjoittiko yksikkö tosiasiaa kilpailullista toimintaa sekä vastaukset, jotka olivat selvästi ristiriidassa yksikön muiden vastausten kanssa.

Yksiköistä 30 % (n=173) ei ollut eriyttänyt kirjanpitoaan sillä perusteella, että ne harjoittivat vain kilpailullista toimintaa. Toiminnan pienimuotoisuuteen perustuen kirjanpitoa ei ollut eriytetty 22 %:ssa vastauksista (n=128) (kuvio 9).



Kuvio 9: Kirjanpidon eriyttäminen ja eriyttämättä jättämiseen perusteet.

Kun vastauksista tarkasteltiin tarkemmin yksiköitä, jotka olivat vastanneet eriyttäneensä kirjanpidon kilpailulain perusteella (kyllä-vastaukset kysymykseen 4a; n=1416), havaittiin, että suurin osa (60 %, n=847) kyllä-vastauksen antaneista oli sellaisia yhtiötetyssä muodossa toimivia yksiköitä, jotka olivat ilmoittaneet muun kuin kilpailullisen toiminnan liikevaihdoksi 0 euroa tai jättäneet vastauskohdan tyhjäksi. Näissä vastaajissa on siten mahdollisesti ollut mukana sellaisiakin yksiköitä, jotka ovat harjoittaneet ainoastaan kilpailullista toimintaa, jolloin kilpailulain mukainen kirjanpidon eriyttämissäännös ei olisi tullut niissä sovellettavaksi. Kun nämä yhtiömuotoiset toimijat jätetään tarkastelun ulkopuolelle, saadaan kirjanpitonsa eriyttäneiden osuudeksi 45 % (n=569/1 275).

Taulukossa 6 esitetään vastausten jakauma luokitelluista kirjanpidon eriyttämättä jättämisen perusteista kunnissa/kuntayhtymissä (n=265) ja yhtiötetyissä yksiköissä (n=307). Taulukossa 7 esitetään vastaava jakauma vuoden 2020 liikevaihdon määrässä tarkasteltuna. Taulukot eivät sisällä niiden yksiköiden vastauksia, joiden vastaus kirjanpidon eriyttämiskysymykseen puuttui tai oli epäselvä.

Taulukko 6. Kirjanpidon eriyttämättä jättämisen perusteet yksikön yhteisömuodon mukaan esitettynä (n=572).

Peruste	Kuntien ja kuntayhtymien yksiköt		Yhtiötetyt yksiköt		Yhteensä	
	n	%	n	%	n	%
markkinalähtöisyys	0	0 %	173	56 %	173	30 %
pienimuotoisuus	80	30 %	48	16 %	128	22 %
muu peruste	80	30 %	11	4 %	91	16 %
epäselvä	105	40 %	75	24 %	180	31 %
Kaikki yhteensä	265	100 %	307	100 %	572	100 %
Osuus kaikista	46 %		54 %		100 %	

Taulukko 7. Kirjanpidon eriyttämättä jättämisen perusteet yksikön yhteisömuodon ja kilpailullisen toiminnan liikevaihdon (vuoden 2020 tiedot) mukaan esitettyinä (n=572).

Peruste	Kuntien ja kuntayhtymien yksiköt		Yhtiötetyt yksiköt		Yhteensä	
	1 000 €	%	1 000 €	%	1 000 €	%
markkinalähtöisyys	-	0 %	2 522 279	91 %	2 522 279	88 %
pienimuotoisuus	6 239	9 %	2 665	0 %	8 904	0 %
muu peruste	30 649	42 %	8 200	0 %	38 849	1 %
epäselvä	36 193	50 %	248 030	9 %	284 223	10 %
Kaikki yhteensä	73 081	100 %	2 781 175	100 %	2 854 256	100 %
Osuus kaikista	3 %		97 %		100 %	

Annettujen vastausten perusteella kirjanpidollisesti eriyttämättä jättämisen perusteella kilpailullisen toiminnan liikevaihtoa vuonna 2020 oli yhteensä 2,85 miljardia euroa, eli 36 % kaikista raportoituista kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta (7,95 miljardia euroa). Toiminnan markkinalähtöisyys oli perusteena kirjanpidon eriyttämättömyydelle vain yhtiötetyissä toimijoissa, joista sen osuus oli 56 % luokitelluista vastauksista. Kunta- ja kuntayhtymämuotoisten yksiköiden vastauksista ei tunnustettu, että kirjanpidon eriyttämättömyyttä olisi perusteltu toiminnan markkinalähtöisyydellä. Tämä on linjassa sen kanssa, että kuntien ja kuntayhtymien toiminta ei lähtökohtaisesti voi olla pelkästään markkinalähtöistä. Liikevaihdossa tarkasteltuna pelkästään markkinalähtöistä toimintaa harjoittavien yhteisöjen kilpailullisen toiminnan liikevaihto oli 2,5 miljardia euroa, mikä vastasi 91 % yhtiötettyjen toimijoiden ja 88 % kaikkien niiden yksiköiden kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta, jotka vastasivat ”ei” kysymykseen 4a (*”Onko kilpailullisen toiminnan kirjanpito eriytetty muusta toiminnasta kilpailulain 30 d §:n perusteella?”*).

Kun kokonaan markkinalähtöiset yhtiötetyt yhteisöt jätettiin tarkastelun ulkopuolelle, jäi kirjanpidon eriyttämättömyyden soveltamisalan piiriin kuuluvan eriyttämättömäksi ilmoitetun kilpailullisen toiminnan arvoksi 332 miljoonaa euroa, eli 4 % koko kuntasektorin raportoituista kilpailullisesta toiminnasta (7,952 miljardia euroa vuonna 2020).

Kirjanpitoa ei ollut eriytetty toiminnan pienimuotoisuuden perusteella 30 %:ssa kuntiin ja kuntayhtymiin kuuluvia yksiköitä (n=80/265), mikä vastasi liikevaihdossa tarkasteltuna (6,2 miljoonaa euroa) 9 % kuntien ja kuntayhtymien eriyttämättömästä liikevaihdosta ja 1 % kaikista kuntien ja kuntayhtymien raportoimasta kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta. Yhtiötetyssä toiminnassa pienimuotoisuus oli perusteena kirjanpidon eriyttämättömyydelle 48 yksikössä, mikä perusteella eriyttämättä jättämistä kilpailullista toimintaa oli 2,7 miljoonaa euroa (0 % kaikista yhtiömuotoisten yhteisöjen raportoimasta kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta).

Yhteisöittäin tarkasteltuna pienimuotoisuuden perusteella eriyttämättä jättämistä kirjanpitoa oli 85 yhteisössä (45 kunta/kuntayhtymää ja 40 yhtiömuotoista yhteisöä). Verrattaessa kilpailulain mukaista 40 000 euron poikkeusperusteen raja-arvoa kunkin 85 yhteisön kaikista yksiköistä yhteenlaskettuun kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihtoon havaittiin, että 41 yhteisössä (48 %) kilpailullisen toiminnan liikevaihto ylitti pienimuotoisen toiminnan raja-arvon 40 000 euroa. Näiden 41 yhteisön kilpailullisen toiminnan liikevaihdot olivat yhteensä 8,1 miljoonaa euroa muodostaen 91 % pienimuotoiseksi luokitellun toiminnan kokonaisliikevaihdosta (8,9 miljoonaa euroa). Suurin pienimuotoisuuden perusteella eriyttämättä jättämistä kilpailullisen toiminnan liikevaihto yksikössä oli 1,3 miljoonaa euroa ja 100 000 euroa kilpailullisen toiminnan liikevaihdoltaan ylittäviä yhteisöjä oli 24.

Pienimuotoiseksi luokitelluista mutta raja-arvon 40 000 euroa ylittäneissä yhteisöissä toiminnan pienimuotoisuutta oli selitetty mm. sillä perusteella, että toiminta oli pienimuotoista suhteessa koko toimintaan, yksittäisten asiakkuuksien liikevaihdot jäivät alle 40 000 euroa, raja-arvon ylittämistä ei osattu ennakoita, ylitys oli vähäinen, toiminta päättymässä tai eriyttäminen aiottiin toteuttaa vuodesta 2021 alkaen.

Peruste kirjanpidon eriyttämättä jättämiselle luokiteltiin joko epäselväksi tai muuksi kuin kilpailulain mukaiseksi perusteeksi yhtiötettyjen yksiköiden osalta 86 yksikössä, minkä perusteella yhtiötettyjen toimijoiden eriyttämättömyyttä liikevaihtoa oli yhteensä 256 miljoonaa euroa (3 % kaikesta yhtiömuotoisten toimijoiden raportoidusta kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta). Kunnissa ja kuntayhtymissä epäselväksi tai muuksi kuin kilpailulain mukaiseksi perusteeksi luokiteltiin 185 yksikön vastaukset (29 % kaikista kunta- ja kuntayhtymämuotoisista yksiköistä). Liikevaihdossa (66,8 miljoonaa euroa) se vastasi 92 % kuntien ja kuntayhtymien esittämistä poikkeusperusteista ja 15 % kaikesta kuntien/kuntayhtymien kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta.

5.4.3 Johtopäätökset

Vastausten perusteella 572 yksikköä (27 %) ilmoitti, ettei ollut eriyttänyt kirjanpitoaan muusta toiminnasta kilpailulain 30 d §:n nojalla. Näiden yksiköiden vastausten tarkempi analyysi osoitti, että ilman tunnistettavaa kilpailulain mukaista perustetta kirjanpidon oli jätetty eriyttämättä 347 yksikköä. Lisäksi 127 yksikköä ei vastannut selkeästi kysymykseen siitä, olivatko ne eriyttäneet kirjanpitonsa vai eivät. Kirjanpidon eriyttämissäännöksen huomioimisessa arvioidaan olleen puutteita 474 yksikössä eli 22 %:ssa kaikista raportoiduista yksiköistä ottaen huomioon edellä mainittu epäselvien vastausten osuus.

Kun kokonaan markkinalähtöiset yhtiötetyt yhteisöt jätettiin tarkastelun ulkopuolelle, kirjanpidollisesti eriyttämättömän kilpailullisen toiminnan liikevaihto oli yhteensä 332 miljoonaa euroa eli 4 % kaikesta raportoidusta kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta vuonna 2020. Yhtiöttämättömän toiminnan osalta vastaava luku oli 73 miljoonaa euroa eli 15 % kaikesta kuntien ja kuntayhtymien raportoimasta kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta ja yhtiötettyjen yksiköiden osalta 259 miljoonaa euroa (4 %).

Kuntien/kuntayhtymien ja koko aineiston välistä 11 prosenttiyksikön suuruista eroa selittää se, että yhtiötettyjen yksiköiden osuus selvityksessä raportoidusta koko kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta oli 94 %, josta kolmasosa (2 522 miljoonaa euroa) ei ollut tarvinnut eriyttää sen takia, että yhtiötettyjen yksiköiden toiminnan ilmoitettiin olevan kokonaan markkinalähtöistä. Yksinomaan kilpailullista toimintaa harjoittavien yhtiöiden liikevaihdon osuus kaikesta raportoidusta kilpailullisesta toiminnasta voi aineistossa olla tätäkin suurempi, sillä vaikuttaisi siltä, että useat yhtiötetyt toimijat olivat vastanneet eriyttäneensä kirjanpidon kilpailulain perusteella, vaikka nämä eivät tosiasiallisesti yksinomaan kilpailullista toimintaa harjoittavina kuuluneetkaan eriyttämissäännöksen piiriin. Useat yhtiötetyt toimijat ovat saattaneet mieltää eriyttäneensä kilpailullisen toimintansa, kun ne ovat eriyttäneet sen rakenteellisesti.

85 yhteisöä ei ollut eriyttänyt 128 yksikössä kilpailullisen toiminnan kirjanpitoa pienimuotoisuuden perusteella. Tällä perusteella yhteisöt raportoivat kirjanpidollisesti eriyttämättömyyttä kilpailullista toimintaa yhteensä 9 miljoonaa euroa. Vastausten tarkempi analyysi kuitenkin osoitti, että vain 44 yhteisöä (52 %) alitti kilpailulaissa säädetyn kirjanpidon eriyttämissäännöksen poikkeusperusteen raja-arvon 40 000 euroa. Suurin pienimuotoisuuden perusteella eriyttämätön kilpailullisen toiminnan raportoitu liikevaihto oli 1,3 miljoonaa euroa ja 100 000 euroa ylittäviä liikevaihtoja raportoiti 24 yhteisöä.

Saatujen vastausten perusteella pienimuotoisuuden nojalla olisi voitu jättää eriyttämättä vain hyvin pieni osuus (650 tuhatta euroa) kilpailulain nojalla eriytettävästä kilpailullisesta toiminnasta. On kuitenkin otettava huomioon,

että analyysi tehtiin vain niiden yksiköiden osalta, jotka ilmoittivat, etteivät olleet eriyttäneet kirjanpitoaan. On mahdollista, että osa vastaajista on kirjanpidossaan eriyttänyt pienimuotoisen toimintansa vaikka kilpailulaki ei sitä edellyttäisi. Edelleen on otettava huomioon, että tässä selvityksessä tarkastelu tehtiin vuoden 2020 raportoitujen lukujen perusteella. Kilpailulain esitöiden mukaan eriyttämisvelvollisuuden syntymistä arvioitaessa kilpailullisen toiminnan liikevaihto lasketaan viimeisimmän kokonaisen tilikauden päättymispäivän mukaisena.²⁶ On mahdollista, että osa vastaajista ei ole eriyttänyt raja-arvon ylittävää kilpailullista toimintaa siitä syystä, että raja-arvon on vuoden 2019 tietojen perusteella katsottu alittuvan.

Edellä kuvatuista tuloksista voidaan päätellä, että merkittävässä osassa kuntia ja kuntayhtymiä (29 % kaikista kuntien ja kuntayhtymien yksiköistä) kilpailulain kirjanpidon eriyttämissäännöstä ei ollut huomioitu. Yhtiöiden osalta eriyttämissäännöksen huomioimisesta on vaikeampi tehdä johtopäätöksiä, sillä kilpailulain 30 d § tulee yhtiötetyssä toiminnassa velvoittavaksi vain siinä tapauksessa, että samassa yhteisössä harjoitetaan sekä kilpailullista toimintaa että muuta toimintaa. Vastausten perusteella oli vaikea arvioida, milloin selvitykseen vastanneissa yhtiöissä oli ollut tällainen tilanne. Tuloksista voidaan kuitenkin päätellä, että kirjanpidon eriyttämissäännös oli tullut sovellettavaksi useammin kunnissa/kuntayhtymissä kuin yhtiöissä, joista 56 % ilmoitti harjoittaneensa vain kilpailullista toimintaa.

Tulosten yleistettävyyteen sisältyy useita epävarmuustekijöitä. On otettava huomioon, että selvitetty tiedot perustuvat yksiköiden itse tekemiin arvioihin, eikä kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden noudattamista yksiköissä ole tämän selvityksen yhteydessä voitu tapauskohtaisesti tutkia. Kirjanpidon eriyttämistä koskeviin kysymyksiin saatiin paljon puutteellisia vastauksia; 6 % kaikista yksiköistä ei vastannut lainkaan eriyttämistä koskeviin kysymyksiin ja kirjanpitonsa eriyttämättä jättäneiden yksiköiden vastauksista 47 % tulkittiin perusteeltaan joko epäselviksi tai muuksi kuin kilpailulain mukaiseksi perusteeksi.

Eryteisesti kirjanpidollisesti eriyttämättömän kilpailullisen toiminnan liikevaihtojen määriin sisältyi vastauksissa epätarkkuutta, koska luvut perustuivat yksiköiden antamiin arvioihin eivätkä tilinpäätöstietoihin. Vastajat ovat myös saattaneet tehdä virheellisen arvion yksikön kilpailullisen toiminnan luonteesta, jolloin aineistossa on saattanut olla mukana yksiköitä, jotka eivät tosiasiallisesti kuuluneet selvityksen piiriin tai aineistosta on puuttunut sellaisia yksiköitä, jotka selvityksen piiriin olisivat kuuluneet. Yhtiöiden osalta tulokset saattavat lisäksi antaa liian alhaisen kuvan eriyttämissäännöksen soveltuvuudesta niiden toimintaan, mikäli yhtiöt ovat tulkinneet, ettei kirjanpidon eriyttämissäännös koskisi yhtiömuotoista toimintaa.

26 HE 68/2018 s. 55–56.

6 YHTEENVETO

Selvityksen tarkoituksena oli saada tietoa kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen (ml. säätiöt) kilpailutilanteesta markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan laajuudesta ja sen suuntautumista eri toimialoille. Lisäksi tavoitteena oli selvittää kuntalain 126 §:n mukaisen yhtiöittämisvelvollisuuden ja kilpailulain 30 d §:n mukaisen kirjanpidon eriyttämismisvelvollisuuden noudattamista kuntasektorilla.

Selvitys toteutettiin kyselynä, johon vastaukset tuli antaa yksikkökohtaisesti. Yksiköllä tarkoitettiin kilpailulain 30 d §:n esitöissä määriteltyä toiminnan organisoinnin muotoa (mm. yhtiö, säätiö, yhdistys ja liikelaitos sekä erilaiset julkisyhteisöjen toiminnassaan käyttämät toiminnan organisoinnin muodot, kuten kirjanpitoyksikkö, taseyksikkö ja tulosityksikkö), jonka osalta kilpailullisen toiminnan kirjanpito on erikseen eriytettävä.

Selvitykseen sisältyy useita epävarmuustekijöitä, joiden merkittävyys on otettava huomioon kunkin selvitetyn osaluheen tulosten yleistettävyyttä arvioitaessa. Tulosten yleistettävyyttä rajoittaa erityisesti se, että selvityksen tiedot perustuvat yksiköiden itse antamiin vastauksiin, joiden oikeellisuutta ei ole tarkistettu. Lisäksi on otettava huomioon, että vastaajien palauttamiin vastaustaulukoihin oli jätetty tyhjiä vastauskohtia, vastaukset olivat taulukon väärissä soluissa tai ne eivät vastanneet ohjeistettua vastaustapaa. Joidenkin yksiköiden toimittamat tiedot olivat myös keskenään ristiriidassa. Näistä syistä osa vastauksista jouduttiin jättämään arvioinnin ulkopuolelle ja vastausten luokittelu oli odotettua haastavampaa.

Vastausten mukaan kilpailullista toimintaa harjoitettiin 171 kunnassa, 55 kuntayhtymässä ja 1 438 yhtiöitetystä toimijassa. Manner-Suomen 293 kunnasta 122 (42 %) ei oman ilmoituksensa mukaan harjoittanut lainkaan kilpailullista toimintaa. Kuntayhtymistä vastaava osuus oli noin 57 prosenttia. Yhteensä 41 kuntaa ja 55 kuntayhtymää ilmoitti, ettei kilpailullista toimintaa harjoitettu myöskään niiden tytäryhteisöissä.

Kyselyssä raportointiin yhteensä 2 122 kilpailullista toimintaa harjoittavaa yksikköä, joiden yhteenlaskettu kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihto oli 8,74 miljardia euroa vuonna 2019 ja 7,95 miljardia euroa vuonna 2020. Vuosien välistä kokonaisliikevaihdon vähentymistä selittää todennäköisesti vuonna 2020 alkanut COVID-19-pandemia, joka vaikutti heikentävästi useiden eri toimialojen liikevaihtoihin vuonna 2020. Lisäksi on otettava huomioon, että vuodelta 2019 raportoidut liikevaihtotiedot perustuivat vuotta 2020 useammin yksikön tekemään arvioon. Tämä johtuu siitä, että kirjanpidon eriyttämässään alettiin soveltaa vasta 1.1.2020 alkaen.

Kuntasektorin suurin toimiala oli sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta, joka muodosti 3,97 miljardin euron liikevaihdollaan 50 % kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihdosta vuonna 2020. Lukumääräisesti eniten yksiköitä toimi kiinteistöalalla, jossa 853 yksikköä eli 40 % selvityksessä raportoiduista yksiköistä muodosti noin 25 % kaikesta kilpailullisen toiminnan raportoidusta liikevaihdosta vuonna 2020 (1,97 miljardia euroa). Muita merkittäviä toimialoja olivat rahoituspalvelut, varastointia ja liikennettä palveleva toiminta, terveyspalvelut, ravitsemistoiminta ja koulutus.

Selvityksen keskeinen johtopäätös on, että kuntasektorin toimijoilla on puutteita kilpailullisen toiminnan tunnistamisessa. Tämä ilmeni selvityksessä siten, että osa yksiköiden raportoimista toiminnoista oli sellaisia, joihin saattaisi tulla sovellettavaksi jokin kuntalain 126 §:ssä kuvattu peruste siitä, milloin kunta ei ainakaan hoida tehtävää kilpailutilanteesta markkinoilla. On siten mahdollista, että selvityksessä ilmoitettuihin kilpailullisen toiminnan liikevaihtoihin sisältyi myös sellaista toimintaa, joka ei yksityiskohtaisemman arvioinnin perusteella olisi kuulunut tämän selvityksen piiriin. Toisaalta on vastaavasti mahdollista, että vastaajien virheellisten tulkintojen seurauksena kilpailullista toimintaa harjoittavien yksiköiden tietoja myös puuttui vastauksista. Edellä kuvatut seikat

huomioiden tämän selvityksen perusteella ei pystytä muodostamaan kuin suuntaa antavia arvioita kuntasektorin kilpailullisen toiminnan laajuudesta ja suuntautumisesta eri toimialoille.

Vastausten perusteella 1489 yksikköä (70 %) harjoitti kilpailullista toimintaa kuntalain 126 §:n mukaisessa yhtiöitettyssä muodossa. Kuntasektorin yhtiöttämättömän kilpailullisen toiminnan raportoitu liikevaihto vuonna 2020 oli vajaat 500 miljoonaa euroa kattaen noin 6 % koko kuntasektorin kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta. Yhtiöttämätön kunta- ja kuntayhtymämuodossa harjoitettu kilpailullinen toiminta kohdistui pääasiassa neljään toimialaan (kiinteistöala, terveyspalvelut, ravitsemistoiminta ja vesihuolto), jotka kattoivat 74 % yhtiöttämättömästä kilpailullisesta toiminnasta. Selvitys osoitti myös, että kunta- tai kuntayhtymämuodossa kilpailullista toimintaa harjoittavista 633 yksiköstä lähes puolet (46 %) ei ilmoittanut selvää kuntalain 127 §:ssä tarkoitettua poikkeusperustetta toiminnan yhtiöttämättä jättämiselle. Yleisin ilmoitettu poikkeusperuste oli toiminnan vähäisyys (237 yksikköä; 37 %), mutta vastausten tarkempi tarkastelu osoitti, että tällä perusteella oli osassa kuntia ja kuntayhtymiä jätetty yhtiöttämättä myös euromääräisesti varsin merkittäviä ja luonteeltaan jatkuvia toimintoja.

Edellä kuvatut tulokset antavat viitteitä siitä, että merkittävässä osassa kuntia ja kuntayhtymiä ei ole huomioitu kuntalain yhtiöttämisvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Kunnilla ja kuntayhtymillä voidaan myös todeta olleen puutteita kuntalain yhtiöttämissäännösten tuntemuksessa. Vastausten puutteellisuuden takia ei voida kuitenkaan poissulkea sitä, etteikö yksittäiselle kunta- tai kuntayhtymämuodossa harjoitetulle toiminnalle voisi olla löydettävissä lainmukaista perustetta yksityiskohtaisemman selvityksen perusteella.

Vastausten perusteella myös kirjanpidon eriyttämissäännöksen huomioimisessa voidaan todeta olleen puutteita. Ilman tunnistettua kilpailulain mukaista perustetta kirjanpidon oli jättänyt eriyttämättä 347 yksikköä. Lisäksi 127 yksikköä ei vastannut selkeästi kysymykseen siitä, olivatko ne eriyttäneet kirjanpitonsa vai eivät. Kirjanpidon eriyttämissäännöksen huomioimisessa arvioidaan olleen puutteita 474 yksikössä eli 22 %:ssa kaikista raportoiduista yksiköistä ottaen huomioon edellä mainittu epäselvien vastausten osuus.

Eryteisesti vastaajilla havaittiin olevan vaikeuksia tunnistaa kilpailulain 30 d §:n mukainen pienimuotoinen toiminta. Tulokset osoittivat, että 85 yhteisössä pienimuotoisuuden perusteella eriyttämättä jätetystä kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta vain 44 yhteisön kilpailullisen toiminnan liikevaihto alitti 40 000 euron raja-arvon vuoden 2020 lukujen perusteella. Suurin pienimuotoisuuden perusteella eriyttämättömän kilpailullisen toiminnan raportoitu liikevaihto oli 1,3 miljoonaa euroa ja 100 000 euroa ylittäviä liikevaihtoja raportoi 24 yhteisöä. On kuitenkin mahdollista, että osa vastaajista ei ollut eriyttänyt raja-arvon ylittävää kilpailtua toimintaa siitä syystä, että raja-arvon oli vuoden 2019 toteumatietojen perusteella arvioitu alittuvan.

Kirjanpidon eriyttämissäännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvan eriyttämättömäksi ilmoitetun kilpailullisen toiminnan arvo oli 332 miljoonaa euroa, joka oli kuitenkin vain 4 % kaikista raportoiduista kuntasektorin kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta vuonna 2020. Kirjanpidollisesti eriyttämättömän toiminnan pientä osuutta suhteessa koko kuntasektorin markkinoilla harjoittamaan toimintaan selittää se, että yhtiötettyjen yksiköiden osuus selvityksessä raportoidusta koko kilpailullisen toiminnan liikevaihdosta oli 94 %. Yhtiötetystä toiminnasta 2 522 miljoonaa euroa (32 % koko raportoidusta liikevaihdosta) ei tarvinnut eriyttää kirjanpidollisesti sen takia, että toimintaa harjoittavan yhtiön ilmoitettiin harjoittavan ainoastaan kilpailullista toimintaa. Näiden, ainoastaan kilpailullista toimintaa harjoittavien, yhtiöiden liikevaihdon osuus kaikista raportoiduista kilpailullisesta toiminnasta voi aineistossa olla tätäkin suurempi, sillä luku sisältää vain niiden yhtiöiden tiedot, jotka ilmoittivat, että eivät olleet eriyttäneet kirjanpitoaan. Tuloksista voidaan päätellä, että kirjanpidon eriyttämissäännös oli tullut sovellettavaksi useammin kunnissa ja kuntayhtymissä kuin yhtiöissä.

LIITTEET

Liitteet: Selvityspyyntö ja vastausohje

19.4.2021

Kuntasektorin toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja eriyttämismääräysten noudattaminen

Selvityksen tarkoitus

Aluehallintovirastot selvittävät Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä KKV) toimeksiannosta toimialueensa kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen *kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan* (jäljempänä kilpailullinen toiminta) laajuutta ja sen suuntautumista eri toimialoille. Lisäksi selvitys koskee vuoden 2020 alusta sovellettavaksi tulleen kilpailulain (948/2011) 30 d §:n mukaisen kirjanpidon eriyttämismääräysten noudattamista.

Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan kaikkea toimintaa, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Termillä kilpailutilanteessa markkinoilla tarkoitetaan kuntalain (410/2015) 126 §:n mukaista toimintaa, joka kunnan tai kuntayhtymän on lähtökohtaisesti yhtiötettävä, ellei jokin kuntalain 127 §:n mukainen poikkeusperuste sovellu toimintaan.

Ajantasaiset tiedot julkisyhteisöjen markkinoilla harjoittamasta kilpailullisesta toiminnasta ovat tarpeellisia KKV:n kilpailuneutraaliteettivalvonnan suunnamisessa ja tutkimuskohteiden valinnassa.

Tietojenantovelvollisuus ja selvityspyyntöön vastaaminen

Tämä selvityspyyntö on lähetetty kaikille manner-Suomen kunnille ja kuntayhtymille sekä niiden nimeämille yhteisöille, joihin kunta tai kuntayhtymä käyttää määräysvaltaa yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa. Kuntien tai kuntayhtymien määräysvallassa olevilla yhteisöillä tarkoitetaan tässä selvityspyynnössä kilpailulain 30 a §:ssä määriteltyjä kuntien tai kuntayhtymien määräysvallassa olevia yksiköitä riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta. Yhteisöillä tarkoitetaan siten esimerkiksi yhtiöitä ja säätiöitä.

Kilpailulain 33 §:n mukaan *elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitettua yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitettua menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.*

Selvityspyynnön vastaanottajan tulee antaa jäljempänä yksilöidävät tiedot sekä oman toimintansa että niiden tytäryhteisöjensä osalta, jotka harjoittavat kilpailullista toimintaa. Tässä selvityspyynnössä tytäryhteisöillä tarkoite-

19.4.2021

taan selvityspyynnön saajan määräysvallassa olevia yhteisöjä riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta. Kuntien ei kuitenkaan tarvitse toimittaa tietoja määräysvallassa olevien kuntayhtymien tai niiden tytäryhteisöjen osalta, sillä kuntayhtymät vastaavat selvityspyyntöön itsenäisesti. Myös kuntien ja/tai kuntayhtymien yhteisessä määräysvallassa olevat yhteisöt vastaavat selvityspyyntöön itsenäisesti edellä kuvatulla tavalla.

Pyydetty tiedot tulee antaa yksikkökohtaisesti. Yksiköllä tarkoitetaan tässä yhteydessä oikeudellisesta tai organisaatorakenteesta riippumatta mitä tahansa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavaa osaa, jollaisia voivat olla mm. yhtiöt, säätiöt, yhdistykset ja liikelaitokset sekä erilaiset julkisyhteisöjen toiminnassaan käyttämät toiminnan organisoinnin muodot, kuten kirjanpito-yksiköt, taseyksiköt ja tulosityksiköt.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että selvityspyyntöön vastaavan kunnan, kuntayhtymän tai niiden yhteiseen määräysvaltaan kuuluvan yhteisön tulee kerätä ja raportoida tiedot sekä omien yksiköidensä (esim. liikelaitokset, taseyksiköt) että tytäryhteisöjensä yksiköiden osalta. Pyydetty tiedot raportoidaan oheisessa vastaustaulukossa (liite 1) siten, että jokaisen raportoitavan yksikön tiedot esitetään omalla rivillään. Esimerkiksi yhden kunnan vastaus voi siten sisältää useiden eri yksiköiden tiedot. Oheisessa vastausohjeessa (liite 2) on selvennetty keskeisiä käsitteitä vastaamisen helpottamiseksi.

Selvitettävät tiedot

XXXXXX-aluehallintovirasto pyytää teitä toimittamaan kilpailulain 33 §:n nojalla seuraavat tiedot edustamanne kunnan, kuntayhtymän tai yhteisön sekä sen määräysvaltaan kuuluvien tytäryhteisöjen osalta. Tiedot tulee antaa yksikkökohtaisesti ja vain niistä yksiköistä, jotka harjoittavat kilpailullista toimintaa.

Mikäli selvityspyynnön vastaanottajalla (ml. tytäryhteisöt) ei ole lainkaan kilpailullista toimintaa, sen on kuitenkin ilmoitettava selvityspyynnön lähettäneelle aluehallintovirastolle sähköpostilla, ettei selvitettävää toimintaa ole.

1) Yksikön taustatiedot

- a. Nimi
- b. Y-tunnus
- c. Kotipaikka
- d. Yhteisömuoto / toiminnan organisoinnin muoto (esim. kuntayhtymä, kirjanpidollinen taseyksikkö, virasto, liikelaitos, liikelaitos-kuntayhtymä, osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys, säätiö, muu, mikä?)

19.4.2021

- e. Päätoimialan nimi (TOL2008)
 - f. Päätoimialan toimialakoodi (TOL2008)
 - g. Markkinoille tarjottavat palvelut ja/tai tuotteet
- 2) Liikevaihto ja kilpailullisen toiminnan tilikauden voitto (tappio) tai tilikauden ylijäämä (alijäämä) vuosina 2019 ja 2020
- a. Kilpailullinen toiminta
 - b. Muu toiminta
 - c. Kilpailullisen toiminnan tilikauden voitto (tappio) tai tilikauden ylijäämä (alijäämä)
- 3) Kilpailullisen toiminnan yhtiöittäminen
- a. Harjoitetaanko kilpailullista toimintaa kuntalain 126 §:n edellyttämässä yhtiötetyssä muodossa (osakeyhtiö, osuuskunta, yhdistys tai säätiö)? (kyllä/ei)
 - b. Jos kilpailullista toimintaa harjoitetaan muussa kuin kuntalain 126 §:n edellyttämässä yhtiötetyssä muodossa, millä perusteella toimintaa ei ole yhtiötetty?
- 4) Kirjanpidon eriyttäminen
- a. Onko kilpailullisen toiminnan kirjanpito eriytetty muusta toiminnasta kilpailulain 30 d §:n perusteella? (kyllä/ei)
 - b. Jos kilpailullista toimintaa ei ole kirjanpidollisesti eriytetty, millä perusteella tätä ei ole tehty?
 - c. Kirjanpidon eriyttämissäännöksen tavoitteena on muun muassa turvata julkisyhteisöjen harjoittaman elinkeinotoiminnan läpinäkyvyys. Onko säännöksen soveltamisessa ilmennyt jotakin tämän tavoitteen kannalta epätarkoituksenmukaista?

Yksikkökohtaisesti täytetty vastaustaulukko toimitetaan XXXXX-aluehallintovirastolle (kirjaamo@xxxx.fi) **xx.xx.2021 mennessä**.

Lisätietoja asiassa antaa XXX XXXX (yhteystiedot)

Liitteet

Vastaustaulukko

Vastausohje

19.4.2021

Liite 2: Vastausohje

Yleistä vastaamisesta

- Vastaustaulukossa (liite 1) ilmoitetaan kaikkien selvityspyynnön vastaanottajaan kuuluvien kilpailullista toimintaa harjoittavien yksiköiden sekä selvityspyynnön vastaanottajan määräysvaltaan kuuluvien tytäryhteisöjen yksiköiden tiedot riveittäin. Esimerkiksi yhden kunnan vastaus voi sisältää useita rivejä eri yksiköiden tietoja. Kuntien ei kuitenkaan tarvitse antaa määräysvallassaan olevien kuntayhtymien tietoja, sillä kuntayhtymät vastaavat selvityspyyntöön itsenäisesti.
- Kilpailulain (948/2011) esitöiden (HE 40/2013 vp, s.31) mukaan 30 a §:ssä tarkoitettu kunnan, kuntayhtymän tai valtion määräysvalta vastaa kilpailulain 21 §:n 1 momentin 1 kohdassa määriteltyä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä määriteltyä määräysvaltaa. Ensinnäkin kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on määräysvalta, jos kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on yksin tai yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen. Toiseksi määräysvaltakriteeri täyttyy, jos kunnalla, kuntayhtymällä tai valtiolla on yksin tai yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on puheena oleva oikeus ja tämä oikeus perustuu ensiksi mainittuun äänten enemmistöön.
- Kysymysosioihin 3 ja 4 sisältyy toisiaan poissulkevia vastausvaihtoehtoja. Mikäli jatkokysymys ei koske yksikköä, merkitään vastaustaulukon kohtaan "X".
- Jokaisen kysymyksen jälkeen vastaustaulukossa on *Lisätietoja*-sarake, jossa voi esittää tarkempia perusteluja ja lisätietoja. Selvityspyynnön lähettänyt aluehallintovirasto tai KKV ei voi ottaa ennakollisesti kantaa esimerkiksi laintulkintaan liittyviin kysymyksiin. Tulkinnanvaraisissa tapauksissa kuntien ja kuntayhtymien ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yhteisöjen tulee tehdä itsenäisesti arvio toiminnastaan. Tehtyjen valintojen perustelut tulisi kuitenkin tällaisissa tapauksissa ilmoittaa vastaustaulukon *Lisätietoja*-sarakkeessa, jolloin KKV voi tarvittaessa arvioida tehtyjä tulkintoja.

1) Yksikön taustatiedot

- Yksikön taustatiedot ilmoitetaan ensisijaisesti Yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä (YTJ-palvelu, <http://www.ytj.fi>) löytyvässä muodossa.
- Tiedot toimitetaan vain niistä yksiköistä, jotka harjoittavat kilpailullista toimintaa vastaushetkellä. Esimerkiksi vuonna 2020 toimintansa kokonaan lopettaneiden yksiköiden tietoja ei tarvitse toimittaa.

19.4.2021

- 1a) Nimi. Mikäli yksikkö ei ole itsenäinen oikeushenkilö, yksikön nimen jälkeen ilmoitetaan sen kunnan, kuntayhtymän tai yhteisön nimi, johon yksikkö kuuluu (esim. Ateriapalveluiden liikelaitos / kunnan nimi).
- 1b) Y-tunnus. Mikäli yksikkö ei ole itsenäinen oikeushenkilö tai yksiköllä ei ole omaa y-tunnusta, ilmoitetaan sen kunnan, kuntayhtymän tai yhteisön Y-tunnus, johon yksikkö kuuluu.
- 1c) Kotipaikka. Mikäli yksikkö ei ole itsenäinen oikeushenkilö, ilmoitetaan sen kunnan, kuntayhtymän tai yhteisön kotipaikka, johon yksikkö kuuluu.
- 1d) Yhteisömuoto / toiminnan organisoinnin muoto. Kohdassa on esitetty esimerkkejä yhteisömuodoista ja muista toiminnan organisointimuodoista kunnissa/kuntayhtymissä. Esimerkkiluettelo ei ole tyhjentävä. Mahdollisista yksikön muodossa vuoden 2018 jälkeen tapahtuneista tai tiedossa olevista muutoksista voi ilmoittaa vastausosion *Lisätietoja*-sarakeessa.
- 1e ja 1f) Päätoimialan nimi ja TOL-koodi. Mikäli yksikön TOL-koodia ei löydy YTJ-palvelusta tai yksiköllä ei ole omaa TOL-koodia, ilmoitetaan yksikön oma arvio kilpailullisen toiminnan toimialaluokitukselta Tilastokeskuksen sivuilta löytyvän Toimialaluokitus 2008 mukaisesti (<https://www.stat.fi/fi/luokitukset/toimiala/>). Toimialakoodi ilmoitetaan viiden numeron tarkkuudella. Mikäli yksikön TOL-koodi perustuu omaan arvioon, kirjoitetaan seuraavaan sarakeeseen "arvio". Mikäli yksikkö ei ole itsenäinen oikeushenkilö, kunnan tai kuntayhtymän TOL-koodia (Julkinen yleishallinto - 84110) ei tule käyttää.
- 1g) Markkinoille tarjottavat palvelut ja/tai tuotteet. Tässä kohdassa ilmoitetaan vaapamuotoisesti kilpailutilanteessa markkinoilla tarjottavat hyödykkeet. Kohdan tarkoituksena on täsmentää yksikön päätoimialaa, sillä TOL-koodi ei välttämättä kuvaa kaikkia palveluita ja/tai tuotteita, joita yksikkö tarjoaa.

2) Liikevaihto ja kilpailullisen toiminnan tilikauden voitto (tappio) tai tilikauden ylijäämä (alijäämä) vuosina 2019 ja 2020

- Raportoitavien lukujen tulee lähtökohtaisesti vastata tilinpäätöksessä esitettyjä lukuja. Kuitenkin, koska kirjanpidon eriyttämissännös tuli voimaan vasta vuoden 2020 alussa, voidaan vuodelta 2019 raportoitavina lukuina vaihtoehtoisesti esittää mahdollisimman tarkat arviot kilpailullisesta toiminnasta ja muusta toiminnasta. Mikäli raportoitavat luvut perustuvat arvioon, kirjoitetaan seuraavaan sarakeeseen "arvio". Mikäli raportoitavat luvut perustuvat tilinpäätökseen, kirjoitetaan "tilinpäätös". Vaikka kilpailullisesta toiminnasta olisi pidetty erillistä kirjanpitoa jo vuoden 2019 aikana, tiedot tulee raportoida arvioina, jos ne eivät ole suoraan johdettavissa tilinpäätöksessä esitetystä luvuista.
- Kilpailulain kirjanpidon eriyttämissännös sallii tilinpäätöksen laatijaan kuuluvien yksiköiden kilpailullisen toiminnan tuottojen ja kulujen esittämisen yhtenä tuloslaskelmana silloin, kun kunkin yksikön kilpailullisen toiminnan liikevaihto yksinään jää alle 40 000 euroa. Raportoitavat luvut tulee kuitenkin vastaustaulukossa antaa jo-

19.4.2021

kaisen yksikön kohdalta erikseen, jolloin luvut eivät välttämättä suoraan täsmää tilinpäätökseen. Tällaisessa tilanteessa vastaaja merkitsee lukujen perustuvan tilinpäätökseen. Vastaajan tulee lisäksi tarkistaa, että yksikkökohtaisesti raportoivat luvut yhteensä vastaavat tilinpäätöksessä esitettäviä tietoja. Vastaajan tulee tällöin myös ilmoittaa *Lisätietoja*-sarakkeessa, että yksikön luvut eivät kyseisestä syystä johtuen suoraan täsmää tilinpäätöksessä raportoituihin lukuihin.

- Luvut ilmoitetaan kahden sentin tarkkuudella. Senttien erottimena käytetään pilkkua. Tuhansia euroja ei eroteta välilyönnillä.
- Mikäli yksikön kilpailullisen toiminnan tuloslaskelman laadinnassa käytetty kaava ei sisällä liikevaihtoa, tulee yksikön osalta antaa liikevaihtoa vastaavat tiedot kilpailullisen toiminnan tuotoista. Lisäksi vastaajan on ilmoitettava *Lisätietoja*-sarakkeessa, mitä kilpailullisen tuloslaskelman erää/eriä ilmoitetut tuotot vastaavat käytetyssä tuloslaskelmakaavassa.
- 2a) Kilpailullinen toiminta. Lisätietoja kilpailullisen toiminnan määritelmästä ja eriyttämisvelvollisuudesta löytyy KKV:n verkkosivuilla julkaistusta infopakettista:
 - <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/kilpailuneutraliteetti/kirjanpidon-eriyttamissaannoksen-soveltaminen-alkaa-1.1.2020/>
- 2b) Muu toiminta. Muulla toiminnalla tarkoitetaan muuta kuin kilpailullista toimintaa eli esimerkiksi kuntalain (410/2015) 126 §:ssä mainittuja tilanteita, jolloin kunta ei ainakaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla (esimerkiksi kunnan lakisääteinen toiminta).
- Yksikön kokonaisliikevaihto muodostuu kilpailullisesta toiminnasta ja muusta toiminnasta yhteensä. Kohdissa 2a ja 2b ilmoitettavien tietojen yhteissumman on siten vastattava yksikön kokonaisliikevaihtoa.
- Mikäli yksikössä on tapahtunut vuosien 2019 ja 2020 aikana sellaisia olennaisia muutoksia, jotka vaikuttavat raportoitavien vuosien vertailukelpoisuuteen, tulee asiasta antaa selvitys *Lisätietoja*-sarakkeessa. Olennaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi toiminnan merkittävä laajeneminen liiketoimintakaupan seurauksena tai merkittävien toimintojen lakkauttaminen tai siirtäminen toiseen yksikköön.

3) Kilpailullisen toiminnan yhtiöittäminen

- 3b) Mikäli kysymykseen 3a vastataan kyllä, merkitään tähän kohtaan "X". Mikäli kysymykseen 3a vastataan "ei", tähän kohtaan tulee yksilöidä ensisijaisesti kuntalain 127 §:n (yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset) perusteella, mihin nimenomaiseen kohtaan tai kohtiin päätös yhtiöittämättä jättämisestä perustuu.
- Toiminnan muodossa tai rakenteessa tapahtuneista tai tiedossa olevista muutoksista ilmoitetaan vastausosion *Lisätietoja*-sarakkeessa.

4) Kirjanpidon eriyttäminen

19.4.2021

- 4b) Mikäli kysymykseen 4a vastataan kyllä, merkitään tähän kohtaan "X". Mikäli kysymykseen 4a vastataan "ei", tähän kohtaan tulee yksilöidä, millä perusteella kilpailullisen toiminnan kirjanpidollista eriyttämistä ei ole tehty.
- 4c) Eriyttämissäännöksen soveltamiseen liittyvistä havainnoista voi esittää näkemyksiä vapaamuotoisesti. Kysymykseen vastaaminen on vapaaehtoista.
- Kilpailulain 30 d §:n mukaisesta kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudesta löytyy lisätietoja KKV:n verkkosivuilta: <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/kilpailuneutraliteetti/kirjanpidon-eriyttamissaannoksen-soveltaminen-alkaa-1.1.2020/>

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 1/2022

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
PL 5, 00531 Helsinki
Puhelin 029 505 3000 (pvm/mpm)
kirjaamo@kkv.fi • www.kkv.fi