

17.12.2015

## Kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisessa puutteita – kuntien ohjeistukselle tarvetta

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) pyysi huhtikuussa 2015 kuntia toimittamaan tiedot niiden omista liikelaitoksista ja osana kuntaa esimerkiksi virastomuodossa harjoitettavasta liiketoiminnasta KKV:lle ja aluehallintoviranomaisille. Tavoitteena oli selvittää, missä määrin kuntalakiin (410/2015) perustuvaa yhtiöittämisvelvollisuutta on kunnissa noudatettu sekä tunnistaa merkittävimmät epäkohdat. Selvityspyynnön kysymykset eivät kattaneet kuntayhtymiä ja niiden liikelaitoksia tai kuntaomisteisia yhtiömuodossa jo toimivia yksiköitä. Selvityspyyntöön vastasi 286 kuntaa.

Alustavan arvion mukaan vaikuttaa siltä, että vastauksissa ilmoitetuista liikelaitoksista ja muista toimintoista useita kymmeniä toimisi edelleen kilpailutilanteessa markkinoilla ja kuuluisi siten yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin, mutta arvioinnissa ei ole vielä otettu huomioon, että näihin toimintoihin saattaa soveltua kuntalain tarkoittama poikkeussäännös tai niitä ei tarvitse yhtiöittää siirtymäkaudella. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan säännöksen soveltuminen joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti.

Kunnat ilmoittivat vastauksissaan harjoittavansa liiketoimintaa muussa kuin yhtiötetyssä muodossa muun muassa vesihuollossa, ateria- ja ruokapalveluissa, kiinteistöjen ja asuntojen vuokrauksessa, kunnallisteknisissä ja kiinteistöpalveluissa, työterveyshuollossa, jätehuollossa sekä talous- ja tietohallinnossa ja muissa hallinnollisissa palveluissa. Vastausten perusteella usealla näistä toimialoista esiintyy tilanteita, joissa saattaa olla kyse toimimisesta kilpailutilanteesta markkinoilla ja yhtiöittämisvelvollisuus olisi siten olemassa. Kunnat olivat yhtiöittäneet toimintaansa erityisesti satama- ja energia-aloilla. Osa kunnista ilmoitti myös vetäytyneensä joistain toimintoista kilpailuneutraliteettisäännösten takia. Noin 80 kuntaa ilmoitti vastauksessaan, ettei niillä ole liikelaitoksia tai ne eivät harjoita liiketoimintaa osana kuntaa.

Liikelaitoksien määrä näyttäisi vastausten perusteella vähentyneen verrattuna vuoden 2010 tilastoihin. Vastausten perusteella liikelaitoksia oli 2015 yhteensä 135, kun niitä vuonna 2010 oli 176<sup>1</sup>. Tästä ei kuitenkaan voi suoraan päätellä, miten yhtiöittämisvelvollisuutta on noudatettu, koska osa liikelaitoksista ei toimi markkinoilla kilpailutilanteessa tai niitä ei tarvitse kuntalain poikkeusten perusteella yhtiöittää. Lisäksi yhtiöittämisvelvollisuuden alaista toimintaa saattaa olla myös tilastojen ulottumattomissa, esimerkiksi taseyksikkönä osana kuntaa. Tilastokeskuksen tilastot ja selvityspyynnön vastaukset eivät myöskään ole suoraan verrattavissa toisiinsa.

Vastausten perusteella yleisimmät syyt kunnan liiketoiminnan yhtiöittämättä jättämiselle näyttävät olleen toiminnan vähäisyys, kunnan sisäinen toiminta, luonnollinen monopoli, markkinapuute kunnan alueella tai toiminnan lakisääteisyys. Kaikissa tapauksissa ei viraston näkemyksen mukaan kuitenkaan ole tosiasiaa kyse edellä mainituista tai muistakaan lain tarkoittamista poikkeustilanteista.

Selvityksen tarkoituksena oli saada kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisesta tietoa, jonka perusteella KKV voi suunnata valvontatoimenpiteitä merkittäviin epäkohtiin. KKV arvioi julkisen toimijan harjoittaman toiminnan luonnetta ja kilpailuvaikutuksia tapauskohtaisesti. KKV voi myös asettaa tehtäviään tärkeysjärjestykseen ja jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että julkisen toimijan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.

---

<sup>1</sup> HE 32/2013 vp, s. 8.

17.12.2015

Osa kuntien vastauksista oli siinä määrin puutteellisia, ettei niiden perusteella ole mahdollista arvioida, toimiiko kunta markkinoilla kilpailutilanteessa tai vääristäkö kunnan toiminta merkittävästi kilpailua. Vastauksista voidaan myös todeta, että kuntien ohjeistukselle lain sisällöstä on tarvetta. KKV voi antaa kunnille neuvontaa kilpailuneutraliteettisäännösten sisällöstä ja soveltamisesta, mutta kunnan on itse varmistuttava toimintansa lainmukaisuudesta ja seurattava markkinoiden kehitystä alueellaan.

### **Kuntalain rajaukset ja poikkeukset**

Kunnat vetosivat vastauksissaan useisiin kuntalain mukaisiin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan rajauksiin ja yhtiöttämisvelvollisuuden poikkeuksiin. Kuntien vastausten perusteella vaikuttaa siltä, että kuntalain ja kilpailulain (948/2011) 4 a luvun säännösten tulkinnassa esiintyy monenlaisia epäselvyyksiä ja jopa virheitä, joita on syytä oikaista.

### **Kuntalain tarkoittama vähäinen toiminta**

Useat kunnat totesivat vastauksessaan toiminnan olevan vähäistä ja siten yhtiöttämisvelvollisuutta koskevan poikkeuksen piirissä. Toiminnan osoitettiin olevan vähäistä viittaamalla markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvan toiminnan prosenttiosuuteen koko liikelaitoksen tai muun liiketoimintaa harjoittavan yksikön liikevaihdosta. Vastauksissa ei pääsääntöisesti arvioitu tarkemmin kunnan harjoittaman toiminnan tosiasiallisia markkinavaikutuksia.

Kuntalain esitöissä on selvennetty kuntalain 127 §:n 1 kohdassa tarkoitettua vähäisen toiminnan käsitettä. Toiminta voidaan katsoa vähäiseksi, jos sillä ei ole vaikutuksia markkinoilla tai toiminta on satunnaista. Vähäisyyden arviointi on siten sidottu toiminnasta aiheutuviin markkinavaikutuksiin eikä esimerkiksi liikevaihdon euromäärään tai prosenttiosuuteen yksikön kokonaisliikevaihdosta. Yksittäisen yksikön liikevaihtoon perustuva prosenttiosuus ei anna kattavaa kuvaa sen toiminnan vaikutuksista markkinoihin<sup>2</sup>.

Kunnan ulkopuolelle suuntautuvan myynnin suhteuttaminen yksikön omaan toimintaan ei kerro markkinavaikutuksista. Kuntalain mukainen toiminnan vähäisyys arvioidaan pikemminkin suhteessa markkinoiden toimintaan ja kokoon. Markkinavaikutuskriteeri täytyy jo potentiaalisen kilpailun estymisellä eli silloin, kun kunnan toiminnalla on vaikutusta yksityisen tarjonnan syntymiseen alalla.

Toiminnan vähäisyyttä ei myöskään ole sidottu hankintalain mukaiseen sidosyksikön käsitteeseen tai sidosyksikölle sallittuun ulkopuoliseen myyntiin. Hankintalainsäädäntöä koskevassa oikeuskäytännössä on katsottu, että sidosyksikkö voi harjoittaa 10 prosenttia toiminnastaan ulkopuolisten tilaajien kanssa ilman, että omistajan tarvitsee kilpailuttaa kyseiseltä yksiköltä tekemänsä hankinnat. Kuitenkin myös sellaisen sidosyksikön, jonka liikevaihdosta alle 10 prosenttia tulee kilpailluilta markkinoilta, on lisäksi täytettävä kuntalain 127 §:n mukainen vähäisen toiminnan edellytys voidakseen toimia ilman yhtiöttämisvelvoitetta markkinoilla<sup>3</sup>.

Vähäisen toiminnan satunnaisuuden käsite liittyy toiminnan suunnitteluun. Mikäli kunta vetoaa toiminnan vähäisyyteen, se ei voi suunnitella toimintaansa niin, että ulkoinen myynti markkinoille olisi jatkuvaa. Vähäinen ulkoinen myynti voi olla luonteeltaan lähinnä satunnaista ylikapasiteetin myyntiä. Tar-

<sup>2</sup> TaVL 13/2013 vp – HE 32/2013 vp.

<sup>3</sup> TaVL 13/2013 vp – HE 32/2013 vp.

17.12.2015

koituksellinen ja toistuva ylikapasiteetin tuottaminen ja myynti markkinoille ei siten ole luonteeltaan satunnaista.

Kunnan toiminnan ei voida katsoa olevan vähäistä ja vailla markkinavaikutuksia ainakaan silloin, jos se sulkee pois tai syrjäyttää markkinoilta vastaavia palveluita tarjoavia yksityisiä toimijoita. Satunnaisen ylijäämäkapasiteetin myynnistä ei todennäköisesti ole kyse, jos kunnan vetäytyminen vähäiseksi katsotusta toiminnasta aiheuttaisi esimerkiksi henkilöstövähennyksiä tai muita toiminnan sopeuttamistarpeita. Vähäisenä ei myöskään voitaisi pitää pitkäaikaisia sopimuksia, vaan sopimusten tulisi olla lyhytaikaisia ja perusteltavissa kysynnän, tarjonnan tai toiminnan muutoksilla. Kuntalain esitöiden mukaan markkinavaikutuksia ei tarvitsisi arvioida tapauskohtaisesti, vaan tulkinta perustuisi tuotannon suunnitteluun.

Toiminnan vähäisyyttä koskevan poikkeuksen täyttyminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti eikä yhtiöittämisvelvollisuuden syntymiselle voida asettaa liikevaihto- tai prosenttirajoja. Voidaan kuitenkin todeta, että kaikkea kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi tulkittavaa toimintaa ei aina ole tarkoituksenmukaista yhtiöittää. Tällöin vaihtoehtona on markkinoilta vetäytyminen. Kilpailulain 30 a luvun perusteella KKV puuttuu julkisen taloudellisen toiminnan rakenteeseen tai menettelyyn kuitenkin vain, jos toiminta estää tai vääristää tai on omiaan estämään tai vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä.

### **Markkinapuute**

Useat kunnat totesivat vastauksissaan, että kunnan alueella ei ole yksityisiä tarjoajia ja näin ollen kunta hoitaa tehtävää markkinapuutteen takia. Markkinapuute voi tulla kyseeseen, jos alueella ei ole yksityisiä toimijoita eikä ole realistista odottaa yksityisten jatkossakaan tulevan tarjoamaan alueella vastaavia palveluita tai hyödykkeitä. Esimerkiksi pienissä ja harvaanasutuissa kunnissa voi olla tilanteita, joissa yksityistä palveluntarjontaa ei ole eikä sitä toiminnan kannattamattomuuden vuoksi voida olettaa myöskään syntyvän. Kilpailulain esitöiden mukaan KKV ei puutu julkisen tahon toimintaan, jos markkinoilla ei ole kilpailua eikä kilpailijoiden ilmaantumista voitaisi pitää realistisena olettamana, vaikka toiminnan rakenteesta ja sen tuottamista kilpailueduista luovuttaisiinkin<sup>4</sup>. Markkinapuute voi maantieteellisen alueen lisäksi kohdistua myös joihinkin tiettyihin asiakasryhmiin.

Markkinapuute arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa on huomioitava myös potentiaalinen kilpailu eli voisiko alueella syntyä yksityistä tarjontaa. Markkinapuute voi poistua toimialan ja markkinoiden kehittyessä. Vastausten perusteella näyttää siltä, että kunnat eivät ole aina arvioinnissaan huomioineet yksityisen palvelutarjonnan syntymisen mahdollisuutta tai oman toimintansa mahdollista vaikutusta yksityisen palvelutarjonnan syntymisen estymiseen. Osa kunnista ei myöskään aktiivisesti seuraa alueensa markkinatilannetta.

### **Tarjouskilpailuihin osallistuminen**

Vastausten perusteella kunnat olivat osallistuneet tarjouskilpailuihin liikelaitosmuodossa tai muuten osana kuntaa organisoituna esimerkiksi työterveyshuollon palveluissa sekä sähköverkon rakentamisessa ja ylläpidossa. Kuntalain 126.3 §:n mukaan kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla osallistussaan tarjouskilpailuun. Kunta ei kuitenkaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun 126 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna opetuksen tai koulutuksen tai luvassa

---

<sup>4</sup> HE 40/2013 s. 35

17.12.2015

määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi. Muissa kuin em. säännöksen poikkeustilanteissa kunnan osallistuessa tarjouskilpailuun myös esimerkiksi kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohdan tarkoittama lakisääteinen toiminta on siltä osin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa.

### Markkinaperusteinen hinnoittelu

KKV selvitti myös, miten kunta on ottanut kuntalain 128 §:n mukaisen markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen huomioon toiminnassaan. KKV ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä arvioinut yksittäisten toimijoiden hinnoittelun markkinaperusteisuutta. Markkinaperusteisen hinnoittelun noudattaminen on yhtiöittämisvelvollisuuden ohella tärkeä tekijä kilpailuneutraliteetin turvaamisessa. Tilanteissa, joissa kunnan toiminta lähtökohtaisesti tapahtuu markkinoilla kilpailutilanteessa, mutta sitä ei kuntalain 127 §:n mukaisten poikkeusten perusteella tarvitse yhtiöittää, hinnoittelun on oltava markkinaperusteista. Kilpailuneutraliteetin toteutumiseksi markkinaperusteisen hinnoittelun periaatteita tulisi noudattaa myös yhtiötetyssä muodossa tapahtuvan taloudellisen toiminnan osalta ja erityistä merkitystä tällä on silloin, kun yhtiö harjoittaa sekä luonteeltaan taloudellista että ei-taloudellista toimintaa.

Vastausten perusteella vaikuttaisi siltä, että kunnille on jäänyt epäselväksi, mitä markkinaperusteisen hinnoittelun käsite tarkoittaa ja missä tilanteissa palvelut tulee hinnoitella markkinaperusteisesti. Erityisesti puutteita oli kunnan tytäryhteisöille tarjoamien tukipalveluiden hinnoittelussa. Usein kunnat toteivat vastauksissaan seuraavansa "markkinahintaa" tai yksityisten toimijoiden hinnoittelua. Usein todettiin myös lyhyesti kunnan toiminnan kattavan kustannukset ja hinnan perustuvan omakustannus hinnoitteluun. Tuottovaatimusta ei vastausten perusteella ollut pääsääntöisesti huomioitu hinnoittelun markkinaperusteisuuden arvioinnissa.

Vastauksissa kunnat eivät pääsääntöisesti pystyneet vakuuttavasti osoittamaan noudattavansa markkinaperusteista hinnoittelua kuntalain tai kilpailulain tarkoittamissa tilanteissa. Kunnat eivät myöskään osoittaneet muuttaneensa hinnoitteluaan vastaamaan vuonna 2013 voimaan tullutta lainsäädäntöä. Kuntien antamien vastausten perusteella KKV:n ei kuitenkaan ole mahdollista tässä esitettyä tarkemmin arvioida markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusten täyttymistä.

Kuntalain esitöiden mukaan markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Markkinaperusteinen hinnoittelu ei kuitenkaan tarkoita pelkästään hinnoittelua markkinoilla vallitsevan hintatason mukaisesti, vaan kyse on hintojen vertailun sijaan pikemminkin kustannuspohjan tarkastelusta. Kunnan markkinoilla kilpailutilanteessa tarjoamien palveluiden tuottojen on katettava toiminnalle kohdistettavissa olevat kustannukset ja kohtuullisen tuottovaatimuksen toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Hinnoittelussa on otettava huomioon toiminnasta saatavat tulot, tuotannon muuttuvat kustannukset, tuotantoon kohdistettavissa oleva osuus kiinteistä kustannuksista, investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut sekä kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

Kunnan hinnoittelu ei välttämättä täytä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksia, vaikka sen pyytämä hinta olisi samalla tasolla kuin markkinoilla toimivien yksityisten palvelutarjoajien hinta. Toimijoiden kustannustasot voivat olla hyvin erilaisia, eikä markkinahintatasoon turvautuminen välttämättä takaa sitä, että kunnan oma taloudellinen toiminta kattaa kustannuksensa ja tuottaa kohtuullisen tuoton sijoitetulle pääomalle. Ajoittain markkinoilla toimivat yksityiset toimijat saattavat kilpailutilanteesta riippuen myös hinnoitella joitakin palvelujaan väliaikaisesti alle kustannusten. Toisaalta on syytä huomata, että kunnan hinnoittelu voi joissain tilanteissa olla kuntalain mukaisesti markkinaperusteista, vaikka se jonkin verran poikkeaisikin markkinoiden hintatasosta.

17.12.2015

## Toimialakohtainen tarkastelu

Seuraavaksi tarkastellaan kuntien vastauksia sellaisten toimialojen osalta, joilla yhtiöttämisvelvollisuuteen liittyvän säännöksen tulkintaan vaikutti liittyvän epäselvyyksiä. Nämä toimialat eivät kuitenkaan välttämättä edusta markkinavaikutuksiltaan kaikkein merkittävintä toimintaa. Tarkasteltavan toiminnan markkinavaikutukset voivat vaihdella merkittävästikin kunnittain ja jokainen tilanne on arvioitava ta-pauskohtaisesti sen erityispiirteiden ja potentiaalisten tai todellisten markkinavaikutusten perusteella.

### Ruoka- ja ateriapalvelut

Vastausten perusteella useat kunnat tarjoavat ruoka- ja ateriapalveluita kunnalle tai koko kuntakonsernille. Kunnat ovat myös jossain määrin yhtiöttäneet ruoka- ja ateriapalveluita. Kuitenkin kuntia toimii edelleen lähtökohtaisesti markkinoilla kilpailutilanteessa myös muussa kuin yhtiötetyssä muodossa niiden tarjotessa palveluita kuntakonsernin ulkopuolisille toimijoille.

Ulkopuolista myyntiä tapahtuu vastausten perusteella esimerkiksi ammattikorkeakouluille, yksityisille päiväkodeille ja palvelukodeille. Kunnat saattavat vastata myös tapahtumien ruokailuista ja pitävät tilausravintolaa tai muuta vastaavaa tilausperusteista tarjoilua. Vastauksissa osa kunnista toi esille, että kunnan alueella samankaltaista palvelua tarjoavat usein myös yksityiset toimijat, mutta yksityiset eivät pysty tarjoamaan vastaavia ruoka- tai ateriapalveluita ainakaan samassa mittakaavassa.

Vastauksissa nousi esille esimerkiksi vähäiseksi tulkitun toiminnan pitkät sopimuskaudet. Vastausten perusteella kunnilla oli useiden vuosien sopimukset ruoka- ja ateriapalveluiden tuottamisesta kunnan ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Sopimusten euromääräiset arvot eivät usein olleet kovin merkittäviä, mutta toimintaa ei lähtökohtaisesti voida katsoa vähäiseksi, jos toiminnan on suunniteltu olevan jatkuvaa.

### Työterveyshuollon palvelut

Työterveyshuollon sairaanhoidon palveluissa yhtiöttämisvelvollisuus oli vastauksissa yleensä tunnistettu. Yhtiöttämistä ei kuitenkaan ollut tehty vedoten muun muassa käynnissä olevaan sosiaali- ja terveyshuollon rakenneuudistukseen ja alkuvuonna 2015 kuntalain voimaantulosäännöksiin kirjattuun siirtymäaikaan. Eräs kunta ilmoitti vetäytyneensä työterveyshuollon sairaanhoidon palveluista, mutta alkaneensa tuottaa niitä uudelleen siirtymäaikana.

Vastausten perusteella kunnille vaikutti olevan epäselvää, milloin kunta toimii markkinoilla kilpailutilanteessa tarjotessaan työterveyshuollon palveluita. Toimintaa markkinoilla kilpailutilanteessa on esimerkiksi sairaanhoidon palveluiden tarjoaminen myös niille yritysasiakkaille, joiden kanssa kunnalla on sopimus lakisääteisen ennaltaehkäisevän palvelun tuottamisesta.

Vastauksissa tuotiin esille myös tilanteita, joissa yhteistoiminta-alueen kunnista osassa ei ollut vastausten mukaan saatavilla yksityisiä palveluntarjoajia. Mahdollista markkinapuutteen olemassaoloa ei kuitenkaan voida todeta ainoastaan sillä perusteella, ettei alueella ole yksityistä palveluntarjontaa kyseisellä hetkellä. Markkinapuutteella tarkoitetaan edellä esiin tuodun mukaan tilanteita, joissa yksityistä palveluntarjontaa ei voida olettaa myöhemminkään syntyvän. Yhteistoiminta-alueen joidenkin kuntien alueella vallitseva markkinapuute ei kokonaan poista toiminnan yhtiöttämisvelvollisuutta. Toiminnan yhtiöttäminen sinänsä ei estä palvelun tarjoamista myös markkinapuutealueilla.

17.12.2015

Työterveyshuollon sairaanhoidon palveluiden osalta yhtiöittämisvelvollisuuden siirtymäaika jatkuu vuoden 2016 loppuun asti. Siirtymäaikana työterveyshuollon sairaanhoidon palvelut tulee hinnoitella markkinaperusteisesti ja KKV:lla on toimivalta puuttua kunnan toimintaan ja hinnoitteluun kunnan tarjotessa siirtymäaikana työterveyshuollon palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Kuntaliitto ovat ohjeistaneet kuntia aloittamaan työterveyshuollon sairaanhoidon yhtiöittämistä koskevat valmistelu- ja suunnittelutoimenpiteet<sup>5</sup>. Myös KKV muistuttaa, että kilpailutilanteessa markkinoilla tarjotut työterveyshuollon sairaanhoidon palvelut tulee tuottaa kilpailuneutraalisti viimeistään 1.1.2017, joten yhtiöittämisen tai toiminnasta vetäytymisen valmistelu tulee aloittaa huomattavasti ennen siirtymäkauden päättymistä.

### **Kiinteistön- ja tilanvuokraus**

Vastausten perusteella kunnat harjoittavat muussa kuin yhtiötetyssä muodossa useasti myös vuokraustoimintaa. Vastauksissa tuli esiin tilanteita, joissa luonteeltaan markkinoille vuokrattavien kiinteistöjen omistus oli siirretty kunnan omistamalle yhtiömuotoiselle toimijalle ja osa vuokrattavista kiinteistöistä oli jätetty liikelaitosmuotoon tai muuten osaksi kuntaa. Vastauksista kävi myös ilmi, että kunnan pääasiallisesti muuta toimintaa harjoittavat yksiköt, kuten kirjastot tai museot, saattoivat vuokrata tilojaan ulkopuolisille silloin, kun niitä ei käytetty kunnan tehtävään. Kunnat harjoittivat myös jossain määrin asunnonvuokrausta.

Osaan kunnan harjoittamasta vuokraustoiminnasta voi soveltua kuntalain 126.2 §, jonka 6 kohdan mukaan kyse ei ole kilpailutilanteesta markkinoilla, kun kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon. Lisäksi kuntalain mukaan kunnan vuokratessa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut, toimintaa ei tarvitsisi yhtiöittää, mutta toiminnassa olisi noudatettava markkinaperusteista hinnoittelua.

Kunnan voidaan lähtökohtaisesti katsoa toimivan kiinteistövuokrauksessa markkinoilla kilpailutilanteessa, kun se vuokraa kiinteistöjä tai tiloja kunnan ulkopuolisille toimijoille ja toiminta rinnastuu yksityisten markkinatoimijoiden harjoittamaan vuokraustoimintaan. Tapauskohtaisessa arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi asuntojen vuokraus erityisryhmille tai vuokrattavan kiinteistön tai tilan erityisluonne. Usein kunnan vuokraamat kiinteistöt olivat vastausten perusteella esimerkiksi tiloja, joista kunta on luopumassa, tiloja, jotka puretaan tai tiloja, jotka ovat tulleet kunnan omistukseen esimerkiksi maanhankinnan kautta.

### **Kunnallistekniset palvelut**

Vastausten perusteella kunnat tuottivat liikelaitosmuodossa tai muuten osana kuntaa muun muassa kunnallisteknisiä, logistiikan, kunnossapidon ja rakentamisen palveluita myös kunnan ulkopuolisille toimijoille. Näillä toimialoilla kunnan harjoittaman toiminnan liikevaihto on usein suuri, joten ulkopuolisen myynnin prosenttiosuus kunnan harjoittamasta kokonaispalvelutoiminnasta ei kuvaa toiminnan vähäisyyttä tai mahdollisia markkinavaikutuksia.

---

<sup>5</sup> STM:n Kuntainfo 5/2015 ja Kuntaliiton uutinen 13.5.2015 Kuntien työterveyshuolto ja siirtymäsäännös.



17.12.2015

Kuntien vastauksissa oli kunnallisteknisten palveluiden osalta puutteita erityisesti kunnan markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvan vähäisen toiminnan arvioinnissa ja yksityisten palveluntarjoajien ja markkinoiden huomioonottamisessa.

### **Satama ja energia**

Kuntalain esitöissä on erikseen todettu, että kuntien satama- ja energiatoiminnot tulee yhtiöittää. Kuntien vastausten perusteella suurin osa satama- ja energiatoiminnoista oli yhtiötetty, mutta erityisesti pienemmissä kunnissa satama- ja energiatoimintoja on edelleen yhtiöttämättä. Yhtiöttämättä jääneet kaukolämpö- ja muut energiatoiminnot sekä satamat toimivat usein organisointimuodoltaan osana kuntaa esimerkiksi taseyksikkönä.

Yhtiöttämättömien energiatoimintojen liikevaihto oli vastausten perusteella yhteensä noin 12 miljoonaa euroa vuonna 2014. Vastausten perusteella yhtiöttämättä jääneitä satamatoimintoja oli vähemmän ja niiden liikevaihto vuonna 2014 jäi alle miljoonan euron. On mahdollista, että kaikki kunnat eivät ole vastauksissaan ilmoittaneet satama- tai energiatoimintojaan, jolloin muussa kuin yhtiötetyssä muodossa toimivien liikevaihto on edellä esitettyä suurempi.

### **Elinkeinotoiminnan edistäminen**

Vastausten perusteella kunta harjoittaa myös elinkeinotoiminnan edistämistä liikelaitosmuodossa tai muuten osana kuntaa. KKV:lle on tullut yhteydenottoja myös elinkeinopolitiikkaa harjoittavista elinkeinoyhtiöistä.

Kunnan elinkeinotoiminnan edistämiseksi tarjoamat palvelut muuttuvat kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta ongelmalliseksi, kun kunta tarjoaa kilpailuneutraliteettia vaarantavilla menettelyillä tai rakenteella vastaavaa palvelua kuin yksityiset toimijat tarjoavat. KKV:n saamat yhteydenotot ovat koskeneet esimerkiksi matkailu- ja ravitsemisalaa.

### **Koulutus**

Kuntalain esitöissä todetaan, että järjestämisvastuun alaisen koulutuksen järjestämisessä ei synny kilpailutilannetta eikä kunta kuntalain mukaan hoida tehtävää markkinoilla kilpailutilanteessa, kun se järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämisluvaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämisluvaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatoina. Julkisesta työvoimaja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaisten palveluiden tuottamisen osalta yhtiöittämisen siirtymäaika päättyy vuoden 2016 lopussa. Yhtenä ongelmana kuntien vastauksien perusteella vaikutti olevan, että muita kunnan tarjoamia koulutuspalveluita, jotka voivat tapahtua kilpailutilanteessa markkinoilla, ei ollut yhtiötetty ilmeisesti siirtymäajan takia. Oppilaitoksissa oli usein järjestämisluvaa vaativan koulutuksen tai siirtymäajan piiriin kuuluvien palveluiden lisäksi myös markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvaa koulutusta, josta vastausten perusteella oli joissakin tapauksissa kuitenkin kokonaan vetäydytty.