

**KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN  
KILPAILUTILANTEESSA MARKKINOILLA  
TAPAHTUVA TALOUDELLINEN TOIMINTA**

Maria Tuominen  
Johannes Kolehmainen

# **KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN KILPAILUTILANTEESSA MARKKINOILLA TAPAHTUVA TALOUDELLINEN TOIMINTA**

Katsaus tutkiahallintoa.fi -palvelussa raportoituihin  
taloustietoihin

Maria Tuominen  
Johannes Kolehmainen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
Helsinki 2024

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 7/2024

**Kuntien ja hyvinvointialueiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta – Katsaus tutkiahallintoa.fi -palvelussa raportoituihin taloustietoihin**

Maria Tuominen, Johannes Kolehmainen

**Julkaisija**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihtde: 029 505 3000 (pvm/mpm)

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Julkaisut: [kkv.fi/julkaisut](http://kkv.fi/julkaisut)

ISSN 2814-6794

ISBN 978-952-6684-61-1

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 7/2024

**Kuntien ja hyvinvointialueiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta – Katsaus tutkiahallintoa.fi -palvelussa raportoituihin taloustietoihin**

Kirjoittajat: Maria Tuominen, Johannes Kolehmainen

Julkaisija: Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kieli: Suomi

Sivumäärä: 30

---

## TIIVISTELMÄ

Kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät raportoivat kilpailulain 30 d §:n perusteella laaditut kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetun taloudellisen toiminnan tuloslaskelmat ensimmäistä kertaa Valtiokonttorin taloustietovarantoon keväällä 2024. Raportoidut tiedot perustuvat tilikauden 2023 tilinpäätöksiin. Raportoinnin myötä tiedot kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien yhtiöittämättömässä muodossa harjoitetusta kilpailullisesta toiminnasta tulivat keskitetysti saataville tutkiahallintoa.fi -sivustolle.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) tarkasteli ensimmäistä kertaa julkisyhteisöjen toimintaa markkinoilla Valtiokonttorin tietovarantoon raportoitujen tietojen perusteella. KKV:n tarkastelussa oli mukana 114 kuntaa, 19 kuntayhtymää, 13 hyvinvointialuetta ja 3 hyvinvointiyhtymää, jotka olivat ilmoittaneet harjoittavansa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Näiden raportoimat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan yhteenlasketut tuotot olivat yhteensä 484,4 miljoonaa euroa vuonna 2023. Tästä kuntien osuus oli suurin, yhteensä 353 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueiden kilpailullisen toiminnan volyyymi oli yhteensä 84,9 miljoonaa euroa. Kuntayhtymien raportoima kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan osuus oli yhteensä 28,9 miljoonaa ja hyvinvointiyhtymien 17,5 miljoonaa euroa. Valtaosalla raportoineista kilpailullinen toiminta kattoi toiminnasta aiheutuneet kustannukset. Alueellisesti tarkasteltuna kilpailullinen toiminta painottui Etelä- ja Länsi-Suomeen, mutta toiminnan laajuus vaihteli kunta- ja hyvinvointialuekohtaisesti. Euromääräisesti tarkasteltuna eniten toimintaa sijoittui kiinteistötoimialalle. Muita erottuvia toimialoja olivat hallinto- ja tukipalvelutoiminta, rakentaminen, ravitsemistoiminta sekä terveys- ja sosiaalipalvelut. Raportoiduissa tiedoissa voi kuitenkin olla mukana myös toimintoja, joiden ei oikeudellisen arvion perusteella katsottaisi olevan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Vastaavasti julkisyhteisöt ovat voineet jättää raportoimatta toimintaa, joka KKV:n arvion perusteella olisi katsottava kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi taloudelliseksi toiminnaksi. Aineisto kuvastaa kunta- ja hyvinvointialuemuodossa harjoitettua kilpailullista toimintaa julkisyhteisöjen itse raportoimien tietojen perusteella.

Kokonaisuutena tarkastellen kunta- ja hyvinvointialuemuodossa harjoitetun kilpailullisen toiminnan laajuutta voidaan lähtökohtaisesti pitää merkittävänä. Kansantalouden ja kilpailun toimivuuden kannalta onkin tärkeää, että julkisyhteisöt omaksuvat kilpailuneutraliteettisäännökset osana toimintaansa, ja noudattavat niitä. Valtiokonttorin tietovarannon osalta on jatkossa tärkeää, että kilpailullisen toiminnan raportointimallia kehitetään siten, että raportoitujen tietojen luotettavuus ja yhdenmukaisuus tilinpäätöstietojen kanssa parantuvat.

**Asiasanat:** Kilpailuneutraliteetti, kilpailun toimivuus, kirjanpidon eriyttäminen, taloustietojen raportointi, tutkiahallintoa.fi

Konkurrens och konsumentverkets litteraturöversikt 7/2024

**Kommunernas och välfärdsområdenas ekonomiska verksamhet i konkurrensläge på marknaden – Översikt över de ekonomiska uppgifter som rapporterats i tjänsten granskaforvaltningen.fi**

Författare: Maria Tuominen, Johannes Kolehmainen

Utgivare: Konkurrens- och konsumentverket

Språk: Finska

Sidantal: 30

---

## SAMMANDRAG

Kommuner, samkommuner välfärdsområden och välfärdssammanslutningar rapporterade på våren 2024 för första gången resultaträkningarna för ekonomisk verksamhet som bedrivs i konkurrensläge på marknaden enligt 30 d § i konkurrenslagen till Statskontorets datalager för ekonomiska uppgifter. De rapporterade uppgifterna grundar sig på boksluten för räkenskapsperioden 2023. I och med rapporteringen blev uppgifterna om kommunernas och samkommunernas samt välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge utan bolagisering centralt tillgängliga på webbplatsen granskaforvaltningen.fi. Konkurrens- och konsumentverket (KKV) granskade för första gången offentliga samfunds verksamhet på marknaden utifrån de uppgifter som rapporterats till Statskontorets datalager. I KKV:s granskning deltog 114 kommuner, 19 samkommuner, 13 välfärdsområden och 3 välfärdssammanslutningar som hade meddelat att de bedriver ekonomisk verksamhet i konkurrensläge på marknaden. De sammanlagda intäkterna från den ekonomiska verksamheten i konkurrensläge på marknaden uppgick till 484,4 miljoner euro år 2023. Av detta var kommunernas andel störst, sammanlagt 353 miljoner euro. Volymen för välfärdsområdenas verksamhet i konkurrensläge var totalt 84,9 miljoner euro. Samkommunernas rapporterade andel av den ekonomiska verksamheten i konkurrensläge på marknaden var sammanlagt 28,9 miljoner euro och välfärdssammanslutningarnas andel 17,5 miljoner euro. För största delen av de som rapporterat täckte verksamheten som bedrivs i konkurrensläge kostnaderna för verksamheten. Regionalt sett var verksamheten som bedrivs i konkurrensläge koncentrerad till södra och västra Finland, men verksamhetens omfattning varierade mellan kommuner och välfärdsområden. Granskat i euro bedrevs mest verksamhet inom fastighetssektorn. Andra områden som framträdde var förvaltnings- och stödtjänstverksamhet, byggverksamhet, förplägnadsverksamhet samt social- och hälsovårdstjänster. I de rapporterade uppgifterna kan dock också ingå verksamhet som enligt en juridisk bedömning inte anses vara ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. På motsvarande sätt har offentliga samfund kunnat låta bli att rapportera verksamhet som enligt KKV:s bedömning ska betraktas som ekonomisk verksamhet som bedrivs i konkurrensläge på marknaden. Materialet beskriver den verksamhet som bedrivs i konkurrensläge i kommun- och välfärdsområdesform utifrån uppgifter som offentliga samfund själva rapporterat. Som helhet betraktat kan omfattningen av den verksamhet som bedrivs i konkurrensläge i kommun- och välfärdsområdesform i regel anses vara betydande. För att samhällsekonomin och konkurrensen ska fungera är det viktigt att de offentliga samfunden tillägnar sig och följer bestämmelserna om konkurrensneutralitet som en del av sin verksamhet. I fråga om Statskontorets datalager är det i fortsättningen viktigt att rapporteringsmodellen för verksamhet som bedrivs i konkurrensläge utvecklas så att de rapporterade uppgifternas tillförlitlighet och enhetlighet med bokslutsuppgifterna förbättras.

**Ämnesord:** Konkurrensneutralitet, fungerande konkurrens, separat redovisning, rapportering av ekonomiska uppgifter, granskaforvaltningen.fi

## SISÄLLYS

Tiivistelmä .....	4
Sammandrag .....	5
Johdanto.....	7
1 selvityksen toteutus .....	8
1.1 Tutkimuskysymykset .....	9
1.2 Selvitykseen liittyvät varaumat .....	10
2 Kilpailullisen toiminnan laajuus .....	11
2.1 Kilpailullisen toiminnan jakautuminen .....	12
2.2 Alueellinen sijoittuminen .....	14
3 Kilpailullisen toiminnan kannattavuus .....	17
3.1 Aineiston jakautuminen kannattavuuden perusteella .....	18
4 Toimialat .....	19
4.1 Kiinteistöala .....	20
4.2 Hallinto- ja tukipalvelutoiminta .....	21
4.3 Rakentaminen .....	21
4.4 Ravitsemistoiminta.....	22
4.5 Terveys- ja sosiaalipalvelut .....	23
4.6 Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta .....	24
5 Johtopäätökset.....	25
5.1 Hyvinvointialueiden tulee omaksua kilpailuneutraalisäännökset osana toimintaansa .....	26
5.2 Kirjanpidon eriyttäminen mahdollistaa kilpailullisen toiminnan tarkemman seurannan .....	27
5.3 Raportoinnin ja tilinpäätöstietojen yhdenmukaisuus varmistettava .....	27
5.4 Kilpailulaki edellyttää tietojen esittämistä tilinpäätöksen liitetietoina.....	28
5.5 Tarve kattavalle ilmiötasoiselle tiedolle .....	28

## JOHDANTO

Kunnat ja hyvinvointialueet sekä kuntayhtymät ja hyvinvointiyhtymät raportoivat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toimintansa tiedot ensimmäistä kertaa Valtiokonttorin taloustietopalveluun toukokuussa 2024. Raportoidut tiedot perustuvat kilpailulain 30 d §:n nojalla toteutetulle kirjanpidon eriyttämiselle ja kuvastavat tilikauden 2023 tietoja. Kilpailulain 30 d § velvoittaa, että julkisyhteisö tai sen määräysvaltaan kuuluva yksikkö eriyttää kirjanpidossaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toimintansa muusta toiminnastaan. Varsinainen tietojen raportointi Valtiokonttorille on kuitenkin kilpailulaista erillistä sääntelyä. Kunnilla raportointivelvollisuus perustuu kuntalakiin<sup>1</sup>, ja hyvinvointialueilla on vastaava velvollisuus hyvinvointialueesta annetun lain<sup>2</sup> perusteella. Valtiovarainministeriö antaa asetukset taloustietojen toimittamiseen sovellettavista tietosisällöistä, teknisistä kuvauksista ja raportointikonaisuuksista. Valtiokonttorin tietovarantoon raportoitavat tietosisällöt ovat kuitenkin laajuudeltaan ja sisällöltään suppeammat kuin kilpailulain 30 d §:n edellyttämät ja siten julkisyhteisöjen tilinpäätöksissä esitetyt tiedot.

Raportoinnin myötä tiedot kunta- ja kuntayhtymämuodossa sekä hyvinvointialue- ja hyvinvointiyhtymämuodossa harjoitetun kilpailullisen toiminnan laajuudesta, kannattavuudesta ja alueellisesta sijoittumisesta ovat keskitetysti saatavilla tutkiahallintoa.fi -sivustolla. Näin jokaisella on mahdollisuus muodostaa käsitys esimerkiksi siitä, kuinka merkittävää kuntien ja hyvinvointialueiden toiminta markkinoilla on. Tämä tieto palvelee koko kansantaloutta, sillä julkisen sektorin harjoittamalla elinkeinotoiminnalla voi olla vaikutuksia markkinoiden toimivuuteen.

Tässä selvityksessä tarkastellaan kuntien ja hyvinvointialueiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa Valtiokonttorille raportoitujen taloustietojen perusteella. Tarkoituksena on muodostaa käsitys kunta- ja kuntayhtymä sekä hyvinvointialue- ja hyvinvointiyhtymä muodossa (*myöh. kunta- ja hyvinvointialuemuodossa*) harjoitetusta kilpailullisesta toiminnasta eli sellaisesta kilpailullisesta toiminnasta, jota ei ole yhtiöitetty. KKV selvitti julkisyhteisöjen toimintaa markkinoilla edellisen kerran vuosina 2021–2022 tilikauden 2020 tietojen perusteella<sup>3</sup>. Tämän selvityksen aineistona on käytetty ensimmäistä kertaa tutkiahallintoa.fi -palveluun raportoituja tietoja, mikä on mahdollistanut paitsi aineiston tehokkaan hankinnan, myös ensimmäisten soveltamiskokemuksien keräämisen julkisyhteisöjen raportointiin tietoihin liittyen. Soveltamis- ja käyttökokemuksien kerääminen onkin toiminut selvityksen keskeisenä tavoitteena, koska Valtiokonttorille raportoituja tietoja on tarkoitus jatkossakin hyödyntää osana julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten kilpailuedellytysten valvontatoiminnan suunnittelussa, resurssien suuntaamisessa ja asioiden priorisointiin liittyvässä päätöksenteossa. Lisäksi aineisto antaa ensimmäistä kertaa tietoa myös 1.1.2023 toimintansa aloittaneiden hyvinvointialueiden kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta.

---

<sup>1</sup> Kuntalain 120 §

<sup>2</sup> Laki hyvinvointialueesta 120 §

<sup>3</sup> [KKV:n katsaus 1/2022: Kuntien ja kuntayhtymien toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.](#)

## 1 SELVITYKSEN TOTEUTUS

Selvityksessä käytettävä aineisto haettiin Valtiokonttorin taloustietopalvelusta osoitteesta tutkiahallinto.fi. Aineisto ladattiin ja käsiteltiin Excel-tiedostomuodossa, joka saatiin suoraan taloustietopalvelusta raportointimallin mukaisena tuloslaskelmana sekä laskentataulukkona.

Ennen tarkempaa analysointia ladattu aineisto käytiin läpi mahdollisten puutteiden sekä virheellisen raportoinnin poissulkemiseksi. Epäjohdonmukaisiksi havaitut raportit korjattiin mahdollisuuksien mukaan julkisyhteisöjen tilinpäätösten mukaisiksi. Korjaaminen oli mahdollista vain sellaisten raporttien kohdalla, joiden virheet olivat teknisiä ja jotka olivat siten helposti tunnistettavissa sekä korjattavissa virallisten tilinpäätöstietojen perusteella. Ilman teknistä korjaamista selvityksen aineisto olisi jäänyt liian vähäiseksi, sillä osa julkisyhteisöistä ei ollut esimerkiksi raportoinut tietoja edellytetyn raportointikaavan<sup>4</sup> mukaisesti. Aineistosta suljettiin kuitenkin kokonaan pois sellaiset raportit, joiden katsottiin olevan merkittävästi virheellisiä. Näin pyrittiin varmistamaan aineiston yhdenmukaisuus ja laatu. Poissulkemisen perusteet olivat:

1. Julkisyhteisön raportointien yksiköiden jokainen tuloslaskelma oli identtinen ja poikkesi virallisesta tilinpäätöksestä.
2. Kilpailullisen toiminnan tuotot (*toimintatuotot*) oli raportoitu negatiivisena.
3. Puutteellisesti raportoitu tuloslaskelma, esimerkiksi vain kahden tuloslaskelmarivin raportointi.
4. Mahdolliset näppäilyvirheet, eikä virallinen tilinpäätös ollut julkisesti saatavilla virheen tarkastamiseksi.
5. Raportoitu yksikkö oli yhtiömuotoinen<sup>5</sup>.

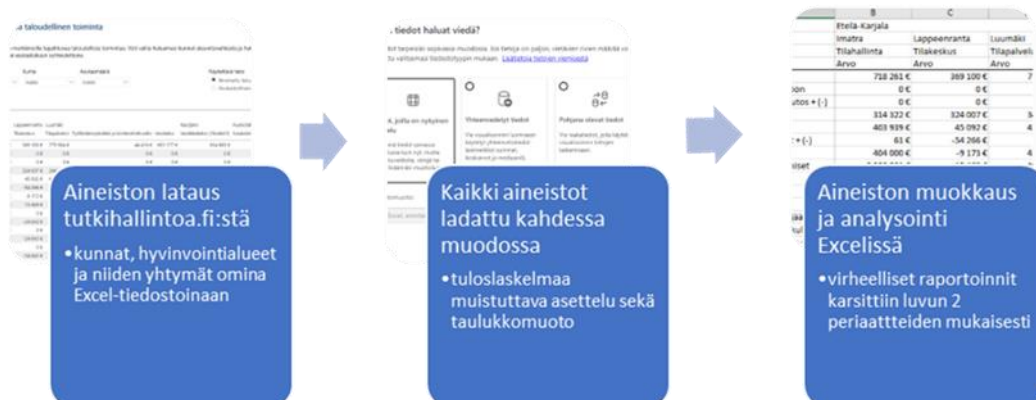
Valtiokonttorin taloustietopalveluun raportoi taloudellista toimintaansa yhteensä 159 julkisyhteisöä, jotka muodostivat yhteensä 429 yksikköä. Luokittelun perusteella tämän selvityksen aineistosta poissuljettiin seitsemän (7) kuntaa, kolme (3) kuntayhtymää ja yhteensä näiden 43 yksikköä, joiden yhteenlasketut toimintatuotot olivat noin 46,6 miljoonaa euroa<sup>6</sup>. Lopullinen aineisto koostuu siis 149 julkisyhteisöstä ja 386 yksiköstä. Kuva 1 havainnollistaa aineiston keruun prosessia.

<sup>4</sup> Julkisyhteisöt raportoivat kaikki niiden kilpailullista toimintaa harjoittavat yksiköt Valtiokonttorin [KKLKY](#)- ja [HKLKY](#)-raportointimallien mukaisesti.

<sup>5</sup> Valtiokonttorille raportoitavat ja sovellettavat raportointikokonaisuudet on määritelty Valtiovarainministeriön asetuksessa (488/2022) kunnan taloustietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista koskien tilikautta 2023. Vastaava säännös on myös hyvinvointialueilla. Asetuksen sanamuodon mukaan KKLKY/HKLKY-raportointikokonaisuus sisältää kunnan ja kuntayhtymän sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan. AURA-käsikirjan mukaan raportoinnissa raportoidaan kilpailulain 30 d §:n perusteella laaditut tuloslaskelmat. Raportointikokonaisuudessa raportoidaan siten samat tiedot, jotka on esitetty kunnan/hyvinvointialueen tilinpäätöksessä. Valtiovarainministeriöstä saadun tiedon mukaan, raportointivelvoite ei ulotu kunnan tai kuntayhtymän määräysvallassa oleviin yhtiöihin, jotka laativat oman tilinpäätöksensä. Valtiokonttorille tehtävästä raportoinnista huolimatta kilpailulain 30 d § koskee julkisyhteisöjä sekä niiden määräysvallassa olevia yhtiöitä.

<sup>6</sup> Poissuljetun aineiston suurta yksikköjen määrää sekä volyymia selittää se, että yksi kaupunki ja sen raportoimat yksiköt poissuljettiin aineistosta sellaisenaan raportointivirheiden sekä epäloogisten tietojen vuoksi. Tämä sisälsi 21 yksikköä ja yhteensä 20 miljoonan euron toimintatuotot.





Kuva 1. Aineiston keruu.

## 1.1 Tutkimuskysymykset

Selvityksen tarkoituksena oli kartoittaa ensimmäistä soveltamis- ja käyttökokemuksia Valtiokonttorille raportoiduista kilpailullisen toiminnan tiedoista. Tämän lisäksi tarkoituksena oli kerätä tietoa kunta- ja hyvinvointialuemuodossa harjoitetusta kilpailullisesta toiminnasta. Kunta- ja hyvinvointialuemuodossa harjoitetun kilpailullisen toiminnan selvittäminen ja tarkastelu on merkityksellistä KKV:n tehtäviin kuuluvan kilpailuneutraaliteettivalvonnan kannalta, sillä yhtiöittämättömässä muodossa harjoitetulla toiminnalla voi olla kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Yhtiöittämättömään toimintaan voi liittyä merkittäviä rakenteellisia etuja muihin markkinatoimijoihin verrattuna. Näitä etuja ovat muun muassa konkurssisuoja ja yhteisöverovelvollisuuden puuttuminen, joka mahdollistaa myös kustannusedun julkisyhteisön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan. Siksi kunnan ja kuntayhtymän sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on lähtökohtaisesti annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus)<sup>7</sup>. Kunta- ja hyvinvointialuemuodossa harjoitettua kilpailullista toimintaa selvitettiin seuraavien kysymyksiä avulla:

- 1) Mikä on kuntien/kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden/hyvinvointiyhtymien harjoittaman kilpailullisen liiketoiminnan kokonaisvolyymi?
- 2) Miten kilpailullisen toiminnan kokonaisvolyymi on muuttunut verrattuna KKV:n aikaisempaan katsaukseen (tilikauden 2020 tiedot)?
- 3) Onko kilpailullinen toiminta ollut kannattavaa?
- 4) Mille toimialoille kilpailullinen toiminta suuntautuu?
- 5) Miten kilpailullinen toiminta sijoittuu alueellisesti?

<sup>7</sup> Kuntalain 127 §:ssä sekä hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:ssä on kuitenkin mainittu tilanteita, jolloin toimintaa ei tarvitse yhtiöittää.

## 1.2 Selvitykseen liittyvät varaukset

Raportoitujen tietojen huolellisesta tarkastuksesta ja luokittelusta huolimatta lopulliseen aineistoon liittyy varauksia. Valtiokonttorille raportoitujen taloustietojen perusteella ei voida muodostaa käsitystä siitä, ovatko kunnat ja kuntayhtymät sekä hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät tunnistaneet kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan oikein<sup>8</sup>. KKV:n aikaisemman selvityksen<sup>9</sup> sekä virastolle tulleiden yhteydenottojen mukaan, julkisyhteisöillä on vaikeuksia taloudellisen toiminnan määrittelyssä. Siten voidaan pitää mahdollisena, että kunnat ja hyvinvointialueet ovat saattaneet arvioida toimintojaan virheellisesti. Raportoiduissa tiedoissa voi olla mukana myös toimintoja, joiden ei oikeudellisen arvion perusteella katsottaisi olevan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Vastaavasti julkisyhteisöt ovat voineet jättää raportoimatta toimintaa, joka KKV:n arvion perusteella olisi katsottava kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi taloudelliseksi toiminnaksi. Tarkempaa toiminnan luonteen määrittelyä koskevaa laadun arviointia ei kuitenkaan ollut mahdollista tehdä tämän selvityksen puitteissa, sillä toiminnan luonteen määrittelyssä on aina kyse tapauskohtaisesta oikeudellisesta arviosta ja samaan toimintaan voi sisältyä sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa. On kuitenkin hyvä huomata, että kuntien ja hyvinvointialueiden on AURA-käsikirjan ohjeistuksen<sup>10</sup> mukaisesti pitänyt raportoida kilpailullista toimintaa koskevat tiedot tilinpäätöstietojensa mukaan. Siten tämä selvitys kuvastaa kilpailullista toimintaa sellaisena, kuin julkisyhteisöt ovat sen itse arvioineet.

Kuten aikaisemmin todettiin, aineiston lähempi tarkastelu osoitti myös, että kunnat ja hyvinvointialueet olivat raportoineet mukaan myös yhtiömuotoisia toimijoita. Lopullisesta aineistosta poistettiin yhtiömuotoiset toimijat aikaisemmin kuvatun mukaisesti. Poissulkeminen voitiin kuitenkin tehdä vain tunnistettavasti osakeyhtiömuotoon nimettyjen ja raportoitujen yksiköiden kohdalla. Siten aineistossa voi edelleen olla mukana yksittäisiä yhtiömuotoisia toimijoita, mikäli tämä ei käy ilmi esimerkiksi yksikön nimestä. Koska raportointivelvoite Valtiokonttorille ei ulotu yhtiömuotoiseen toimintaan, eivät tiedot myöskään anna kokonaiskuvaa kaikesta julkisyhteisön toiminnasta markkinoilla. Yhtiömuotoisten yksiköiden poissulkeminen vaikuttaa myös tietojen vertailtavuuteen KKV:n edellisen katsauksen kanssa. Vuonna 2022 julkaistussa KKV:n selvityksessä olivat mukana yhtiömuotoiset toimijat, mutta eivät hyvinvointialueet. Tässä selvityksessä vertailutiedot vuonna 2022 julkaistuu selvitykseen esitetään kunta- ja kuntayhtymämuotoisten toimijoiden kohdalla. Hyvinvointialueille vastaavia vertailutietoja ei ole saatavilla. Raportoitujen tietojen osalta on myös hyvä huomioida, ettei raportoitujen tietojen oikeellisuutta ole tarkistettu. Vertailu tilinpäätöksiin tehtiin vain sellaisten tietojen osalta, joiden poissulkemista jouduttiin tarkemmin arvioimaan.

---

<sup>8</sup> Taloudellisen toiminnan käsite vastaa Euroopan Unionin oikeuden mukaista taloudellisen toiminnan käsitettä. Kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraalisuusäännöksiä, kuten kirjanpidon eriyttämissäännöstä (kilpailulain 30 d §), sovelletaan vain julkisyhteisön taloudelliseen toimintaan, joka tapahtuu samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa. Mikäli kyse ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta, ei kilpailulain 30 d § sovellu. Tällöin toimintaa ei tarvitse kilpailulain nojalla eriyttää kirjanpidossa eikä tietoja myöskään tarvitse raportoida Valtiokonttorille.

<sup>9</sup> [KKV:n katsaus 1/2022: Kuntien ja kuntayhtymien toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla](#)

<sup>10</sup> AURA-talousraportoinnin käsikirja [kunnille](#) ja [hyvinvointialueille](#).

## 2 KILPAILULLISEN TOIMINNAN LAAJUUS

Valtiokonttorille tehtävän talousraportoinnin KKLMY- ja HKLMY-raportointimalleissa julkisyhteisöt raportoivat kilpailullisen toiminnan tiedot kunnan tuloslaskelmakaavaa mukaillen. Tällöin kilpailullisen toiminnan tuotot raportoidaan toimintatuottojen kokonaisuutena. Kuntataloudessa toimintatuotot jaotellaan alaryhmiin maksutuotot, myyntituotot, tuet ja avustukset sekä muut toimintatuotot<sup>11</sup>. Kunnan laskentatoimen kannalta kilpailullisen toiminnan toimintatuotoissa on käsitteellisesti kyse myyntituotoista, sillä myyntituotot kuvaavat markkinaehtoisesta liiketoiminnasta syntyneitä tuloja<sup>12</sup>. Tässä selvityksessä kilpailullisen toiminnan laajuutta ja volyymia kuvataan kilpailullisen toiminnan tuottoina, jotka perustuvat julkisyhteisöjen raportoimiin toimintatuottoihin.

Vuonna 2023 kilpailullista toimintaa harjoitti 114 kuntaa, 19 kuntayhtymää, 13 hyvinvointialuetta sekä 3 hyvinvointiyhtymää, joista muodostui yhteensä 386 yksikköä. Näiden yhteenlasketut kilpailullisen toiminnan tuotot olivat noin 484,4 miljoonaa euroa. Suurin osa kilpailullisen toiminnan tuotoista koostui kuntien harjoittamasta kilpailullisesta toiminnasta (n. 353 miljoonaa euroa). KKV:n vuonna 2022 julkaisemassa selvityksessä kuntien harjoittama kilpailullinen toiminta oli 389 miljoonaa euroa, joten toiminta on vähentynyt tilikausien 2020<sup>13</sup> ja 2023 välillä noin 9,2 prosentilla. Kuntayhtymien kilpailullinen toiminta on vähentynyt huomattavasti enemmän, 96 miljoonasta eurosta 28,9 miljoonaan euroon (-69,9 %). Hyvinvointialueilla kilpailullista toimintaa harjoittavia yksiköitä oli yksi enemmän kuin kuntayhtymillä, mutta toiminnan volyymi oli lähes kolmikertainen, yhteensä noin 85 miljoonaa euroa. Kolme hyvinvointiyhtymää raportoiti harjoittavansa kilpailullista toimintaa yhteensä 17,5 miljoonan euron edestä.

Aineiston perusteella kilpailullisen toiminnan volyymin laskulle ei voida löytää yksiselitteistä syytä, mutta ainakin kuntayhtymien osalta muutos voi osittain selittyä hyvinvointialueuudistuksella, jolloin osa kuntien ja kuntayhtymien järjestämisvastuun alaisista tehtävistä siirtyivät hyvinvointialueille. Yleisellä tasolla myös suhdannetilanne, inflaation ja Venäjän hyökkäyssodan takia kasvaneet tuotantokustannukset sekä raaka-ainepula ovat voineet vaikuttaa markkinatilanteeseen, mikä voi näkyä myös kysynnän ja sitä kautta toiminnan volyymin muutoksena. Kiristynyt markkinatilanne on voinut myös vaikuttaa julkisyhteisöjen halukkuuteen toimia markkinoilla ja johtaa markkinoilta vetäytymiseen. Taustalla voi olla myös yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan vähäisyyspoikkeaman soveltaminen – mikäli julkisyhteisöjen kilpailullinen toiminta on ollut kuntalaisia ja hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitettulla tavalla vähäistä ja satunnaista, on toiminta voinut myös päättyä vertailuvuosien (tilikausien 2020 ja 2023) välillä. Toiminnan päättyminen voisi näkyä myös kokonaisvolyymin muutoksina. Vastaavasti toimintoja on myös saatettu yhtiöittää, jolloin yhtiömuotoiset toimijat eivät ole edustettuna tässä aineistossa. On myös mahdollista, että julkisyhteisöt ovat siirtäneet toimintojaan sidosyksikköön. Kilpailullain esitöiden mukaan sidosyksikön myynti

<sup>11</sup> [Ks. esim. Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta.](#)

<sup>12</sup> Vertaa esimerkiksi maksutuotot, joita ovat mm. lakisääteisten tehtävien hoidosta perittävät asiakasmaksut.

<sup>13</sup> KKV:n vuonna 2022 julkaisema selvitys perustui tilikauden 2020 tietoihin.

määräysvallan käyttäjälle ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla<sup>14</sup>. Toiminnan volyymin laskun taustalla voi olla myös selvityksessä aikaisemmin viitatus puutteet kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan luonteen määrittelyssä. Tällöin vertailuvuosien välillä voi olla eroja sen suhteen, mitkä toiminnot kunnat ja hyvinvointialueet ovat tunnistaneet kilpailulliseksi toiminnaksi. Huomioitava on myös mahdolliset otannan eroavaisuudet, jotka voivat vaikuttaa vertailtavuuteen. Kaikki Suomen kunnat ja hyvinvointialueet eivät myöskään raportoineet tietojaan taloustietopalveluun. Taulukko 1 kuvastaa kilpailullisen toiminnan yksiköiden ja tuottojen määrää.

	Lukumäärä	Kilpailulliset yksiköt	Kilpailullisen toiminnan tuotot
<b>Kunnat</b>	114	295	353 078 884 €
<b>Kuntayhtymät</b>	19	43	28 917 553 €
<b>Hyvinvointialueet</b>	13	44	84 927 480 €
<b>Hyvinvointiyhtymät</b>	3	4	17 511 038 €
<b>Yhteensä</b>	149	386	484 434 955 €

**Taulukko 1. Kilpailullisen toiminnan yksiköt ja tuotot.**

## 2.1 Kilpailullisen toiminnan jakautuminen

Taulukossa 2 kuvataan kilpailullisen toiminnan yksiköiden jakautuminen euromääräisen koon perusteella. Yksikköjen luokittelu koon mukaan on tehty aineistolähtöisen jakauman<sup>15</sup> mukaan sen perusteella, mitkä euromääräiset arvot aineistosta erottuvat.

Aineistosta euromääräisesti selkeänä erottuvina suurina yksikköinä voidaan pitää yksiköitä, joiden kilpailullisen toiminnan volyymi on yli 10 miljoonan euroa. Näitä oli koko aineistossa mukana yhdeksän. Vaikka jotkin kuntien kilpailullisen toiminnan yksiköistä erottuivat euromääräisesti selkeinä, valtaosalla kaikista yksiköistä kilpailullisen toiminnan toimintatuotot olivat alle 1 miljoonaa euroa. Euromääräisesti pienempi liiketoiminta ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita, etteikö toiminnalla voisi olla kielteisiä kilpailuvaikutuksia. Esimerkiksi markkinavaikutuksien osalta arviointi voi olla syytä tehdä paikallisesti. Myös paikkakunnan koolla voi olla merkitystä.

<sup>14</sup> HE 40/2013 vp, s. 7: HE 68/2018 vp, s. 36: "Osa edellä mainittujen kunnallisessa omistuksessa olevien yhtiöiden liikevaihdosta voi kuitenkin olla sidosyrittämyyntiä, joka ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa."

<sup>15</sup> Luokittelu on tehty aineistolähtöisesti. Kyseessä ei ole siten linjaus tai tulkinta, mikä kilpailullisen toiminnan volyymi katsottaisiin kilpailu- ja markkinavaikutuksien kannalta merkittäväksi KKV:n tapauskohtaisen arvion nojalla. Sama yksikkö voi sisältyä myös useampaan kategoriaan.

	Yli 10 M€	1–9 M€	Alle 1 M€	Alle 100 000 €	Alle 40 000 €
Kunnat	7	39	248	108	50
Kuntayhtymät		7	27	9	3
Hyvinvointialueet	2	17	25	7	1
Hyvinvointiyhtymä		3	1		

**Taulukko 2. Aineiston jakautuminen.**

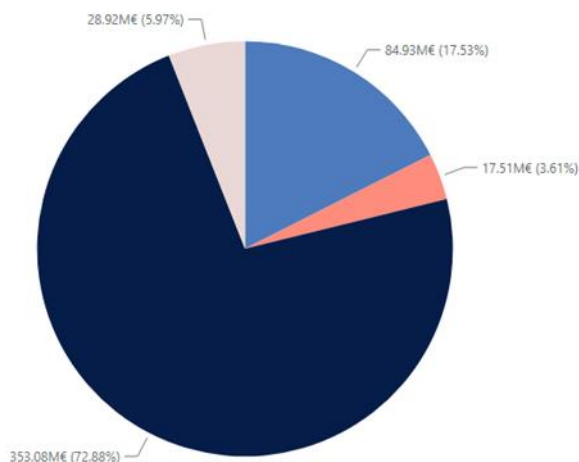
Kuten taulukko 2 osoittaa, tämän selvityksen aineistossa eniten kirjanpidon eriyttämissäännöksessä sovellettavan liikevaihtorajan alittavia yksiköitä sijaitsi kunnissa, joissa alle 40 000 euron liikevaihtorajan omaavia yksiköitä oli yhteensä 50. Näiden yhteenlaskettu euromääräinen liikevaihto oli 922 599 euroa. Hyvinvointialueilla kirjanpidon eriyttämissäännöksen liikevaihtorajan alittavia yksiköitä raportoitiin yksi ja kuntayhtymissä kolme. Näiden arvo oli yhteensä noin 99 128 euroa.

Kuntakohtaisesti tarkasteltuna euromääräisesti suurimmat kilpailullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä yli 100 miljoonaa euroa. Vastaavasti euromääräisesti pienimmän kunnan yhteenlasketut kilpailullisen toiminnan tuotot olivat noin 41 000 euroa. Kuntien osalta pienin raportoitu kilpailullisen toiminnan yksikkö oli liikevaihdoltaan 620 euroa ja suurin yli 51 miljoonaa euroa.

Kilpailullisen toiminnan tuottojen perusteella tarkasteltuna suurimman kuntayhtymän toimintatuotot olivat yhteensä 7,1 miljoonaa euroa. Vastaavasti euromääräisesti pienimmän kuntayhtymän kilpailullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 42 883 euroa. Euromääräisesti suurimman hyvinvointialueen yhteenlasketut toimintatuotot olivat yhteensä 46,6 miljoonaa euroa. Euromääräisesti pienin hyvinvointialue raportoi yhden kilpailullisen toiminnan yksikön, jonka yhteenlasketut toimintatuotot olivat 378 870 euroa. Hyvinvointiyhtymiä aineistossa oli 3, joilla oli yhteensä 4 yksikköä. Niin euromääräisesti kuin myös yksiköiltään suurimman hyvinvointiyhtymän yhteenlasketut kilpailullisen toiminnan tuotot olivat noin 15 miljoonaa euroa. Pienimmän hyvinvointiyhtymän kilpailullisen toiminnan tuotot olivat 1,7 miljoonaa euroa. Kaavio 1 havainnollistaa kilpailullisen toiminnan yhteenlaskettujen tuottojen jakautumista kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien kesken.

Kilpailullisen toiminnan tuotot

● Hyvinvointialueet ● Hyvinvointiyhtymät ● Kunnat ● Kuntayhtymät



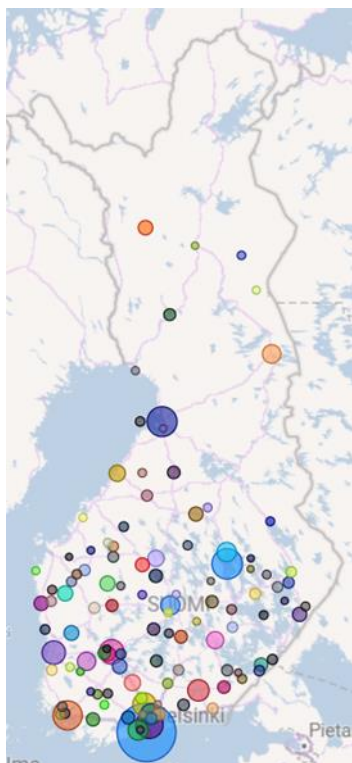
**Kaavio 1. Kilpailullisen toiminnan tuottojen jakautuminen.**

## 2.2 Alueellinen sijoittuminen

Eniten kilpailullista toimintaa harjoittavia kuntia ja niiden yksiköitä sijaitsi Etelä- ja Länsi-Suomessa. Suurin kilpailullisen toiminnan yhteenlaskettu volyymi erottui Uudenmaan alueella (ks. kuva ja taulukko seuraavalla sivulla). Euromääräisesti tarkasteltuna merkittävä osa (58 %) kuntien kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta sijoittuu asukasluvultaan suuriin kaupunkeihin. Kaikki Suomen yhdeksän (9) yli 100 000 asukkaan kuntaa raportoivat tietonsa taloustietopalveluun. Näiden yhteenlasketut kilpailullisen toiminnan tuotot olivat 204,4 miljoonaa euroa, josta yhden kaupungin kilpailullisen toiminnan tuottojen osuus oli yli 100 miljoonaa euroa. Asukasluvultaan pieniä kuntia<sup>16</sup> aineistossa oli 38. Näiden yhteenlasketut kilpailullisen toiminnan tuotot olivat 26,1 miljoonaa euroa.

<sup>16</sup> Asukasluvultaan pieneksi kunnaksi on tässä selvityksessä katsottu alle 5000 asukkaan kunnat kuntien asukasluvun mediaanin perusteella. Vuonna 2022 kuntien mediaani asukasluku oli 5879 [Kuntaliiton](#) mukaan.

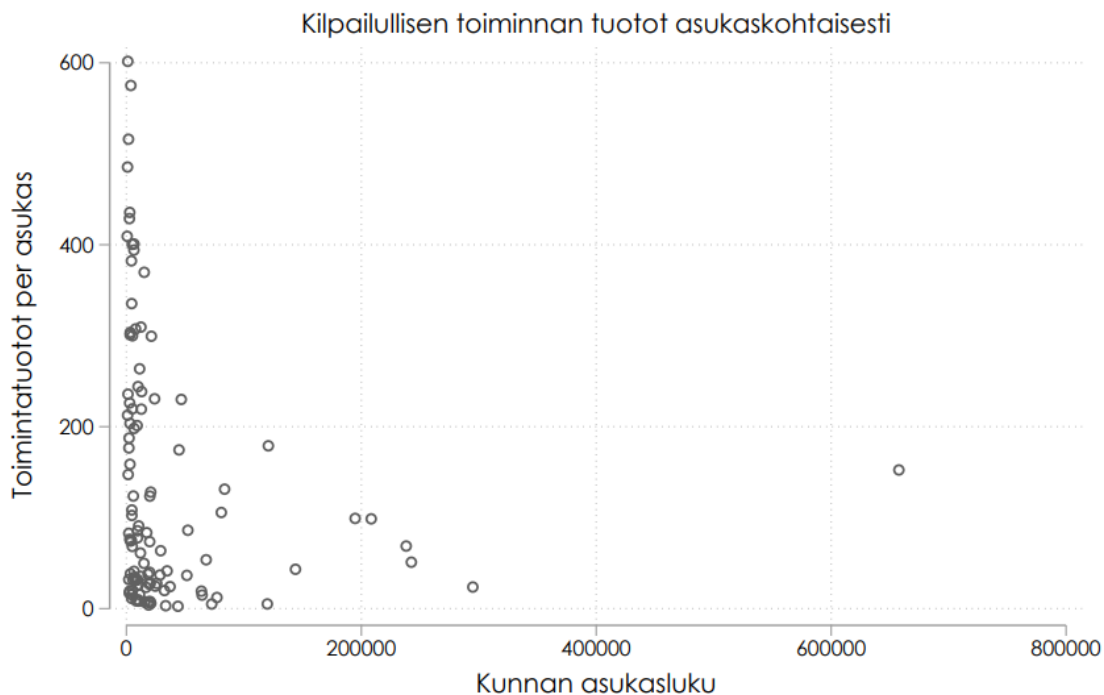
Maakunta	Toimintatuotot
Uusimaa	147,545,755.43 €
Pohjois-Pohjanmaa	33,295,922.11 €
Pohjois-Savo	31,698,253.02 €
Pirkanmaa	27,472,606.50 €
Varsinais-Suomi	23,199,854.25 €
Keski-Suomi	18,175,541.56 €
Satakunta	15,319,692.83 €
Etelä-Pohjanmaa	11,076,479.52 €
Kymenlaakso	9,332,563.00 €
Etelä-Savo	7,115,963.02 €
Pohjois-Karjala	6,750,630.20 €
Etelä-Karjala	6,273,194.23 €
Kanta-Häme	5,528,366.36 €
Lappi	4,400,180.27 €
Pohjanmaa	2,864,465.82 €
Päijät-Häme	2,554,095.17 €
Keski-Pohjanmaa	475,321.00 €
<b>Total</b>	<b>353,078,884.29 €</b>



**Taulukko 3 havainnollistaa kuntien kilpailullisen toiminnan alueellisen jakautumisen euromääräisesti tarkasteltuna. Karttakuva mallintaa kuntien kilpailullisen toiminnan yksiköiden alueellisen sijoittumisen.**

Vaikka kilpailullinen toiminta sijoittui aineiston perusteella asukasluvultaan suuriin kaupunkeihin, oli kilpailullisen toiminnan laajuudessa paljon kuntien välistä hajontaa. Vaihtelu oli erityisen suurta pienissä kunnissa. Kilpailullisen toiminnan tuotot poikkesivat toisistaan myös asukasluvultaan samansuuruisten kuntien kesken. Asukasluvultaan samansuuruiset kaupungit olivat saattaneet raportoida toisistaan hyvin poikkeavat kilpailullisen toiminnan tuotot. Lisäksi jotkut asukasluvultaan pienet kunnat raportoivat kunnan asukaslukuun nähden suuren kilpailullisen toiminnan volyymin. Tällöin myös kilpailullisen toiminnan asukaskohtaiset tuotot olivat suuret (kuva 2).

Kuntien väliset kilpailullisen toiminnan laajuutta koskevat eroavaisuudet voivat selittyä esimerkiksi jo aikaisemmin selvityksessä mainituilla toiminnan luonteen määrittelyyn liittyvillä puutteilla. On mahdollista, että kunnat tulkitsevat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan käsitteen eri tavoin. Tämä vaikuttaa siihen, mitkä toiminnot on tunnustettu eriyttäväksi kirjanpidossa ja esitetty tilinpäätöksen liitetietoina (kilpailulain 30 d §) ja raportoitu siten myös Valtiokonttorin taloustietovarantoon. Kuntien välisiä eroavaisuuksia saattaa myös olla siinä, kuinka hyvin kunnat ovat omaksuneet kilpailulain 30 d §:n ja kuinka tarkkaan säännöksen edeltämä kirjanpidon eriyttäminen on toteutettu. Lisäksi koska kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan tuloslaskelmat raportoitiin Valtiokonttorille ensimmäistä kertaa, myös sellaiset kilpailullisen toiminnan laajuutta koskevat raportointivirheet, joita ei voitu tämän selvityksen aineiston poissulkuvaiheessa tarkistaa, voivat olla mahdollisia.



**Taulukko 3. Kilpailullisen toiminnan tuotot asukaskohtaisesti. Aineistosta on poistettu yksi raportoitu yksikkö, joka huomioitiin selvityksen aineistossa mutta joka asukaskohtaisia tunnuslukuja tarkasteltaessa aiheutti kuvaajaan poikkeavan havainnon, jolloin sen esittämistä kuvaajassa ei pidetty tarkoituksenmukaisena.**

Hyvinvointialueiden osalta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoitettiin euromääräisesti eniten Kanta-Hämeen, Keski-Suomen ja Pohjois- ja Etelä-Pohjanmaan alueilla<sup>17</sup>. Valtiokonttorin tutkiahallintoa.fi -palvelussa on mahdollista tarkastella kuntien ja hyvinvointialueiden kilpailullisen toiminnan sijoittumista sekä alueellisia tunnuslukuja myös [karttavisualisoituna](#).

<sup>17</sup>Helsingin kaupunki vastaa sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. HUS-yhtymä vastaa erikseen säädetyistä vaativan erikoissairaanhoidon tehtävistä alueellaan. Näiden osalta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta on siten raportoitu kuntien ja kuntayhtymien raportointikokonaisuuksissa.



### 3 KILPAILULLISEN TOIMINNAN KANNATTAVUUS

Kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta oleellista on julkisyhteisön kilpailullisen toiminnan kannattavuus liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Ei ole hyväksyttävää, että toimintaa pidetään yllä keinotekoisesti julkisen omistuksen tai ristisubvention avulla, vaan toiminnan tulee kattaa kaikki siihen aiheuttamisperiaatteen perusteella kohdistetut kustannukset ja tuottaa kohtuullista tuottoa siihen sitoutuneelle pääomalle. KKV:n aikaisemmissa kuntien kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa kartoittavissa selvityksissä julkisyhteisöjen kilpailullisen toiminnan kannattavuutta ei ole voitu tarkastella laajasti. Nyt Valtiokonttorille tehtävä talousraportointi ja tietojen keskitetty saatavuus mahdollistaa suuremman joukon liiketoiminnan kannattavuuden tarkastelun.

Valtiokonttorille tehtävän talousraportoinnin raportointimalleissa (KKLMY/HKLMY) julkisyhteisöt raportoivat kilpailullisen toiminnan tiedot kunnan tuloslaskelmakaavaa mukaillen. Tällöin kilpailullisen toiminnan tuotot raportoidaan toimintatuottojen kokonaisuutena. Yleisellä tasolla on kuitenkin hyvä huomioida, että kannattavuuden arvioinnissa yrityksen laskentatoimen liikevaihto- ja liiketulosperusteiset tunnusluvut voidaan tulkita eri tavalla, kuin miten kunnat tulkitsevat toimintansa tehokkuutta toimintatuottoon perustuvien mittarien avulla. Kunnat yleensä käyttävät toimintakateprosenttia kuvaamaan esimerkiksi kunnan peruspalvelujen rahoitustarvetta, eli paljonko käyttötalouden kuluista jää katettavaksi verotuloilla, valtionosuuksilla ja velalla. Näin ollen kunnat saattavat lähtökohtaisesti pyrkiä mahdollisimman pieneen toimintakatteeseen. Kilpailullisen toiminnan osalta kuntien tulee kuitenkin pyrkiä toiminnassa kohtuulliseen tuottoon, jolloin toimintakateprosentista tässä yhteydessä puhuttaessa tarkoitetaan samaa kuin tuloslaskelmakaavan välituloksesta johdettavalla liiketulosprosentilla, jolla pyritään osoittamaan operatiivisen toiminnan kannattavuus.

Tässä selvityksessä toiminnan kannattavuutta kuvattaessa viitataan kilpailullisen toiminnan katteeseen (*myöh. myös toimintakate*). Tällöin kilpailullisen toiminnan kannattavuuden kriteeriksi on valittu positiivinen toimintakate, eli toimintatuottojen ja toimintakulujen erotuksen tulee olla suurempi tai yhtä suuri kuin nolla. Tässä selvityksessä kilpailullisen toiminnan kate on laskettu alla esitetyn kaavan 1 mukaisesti. On kuitenkin huomioitava, ettei kilpailullisen toiminnan kannattavuuden kilpailuoikeudellinen arviointi perustu yhteen tunnuslukuun eikä tuloksen positiivisuus vielä riitä osoittamaan, että toiminta tuottaa kohtuullisen tuoton toimintaan sitoutuneille varoille. Kilpailuneutraliteettisääntely edellyttää, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan tulee kattaa kaikki kilpailullisen toiminnan välilliset ja välittömät kustannukset sekä kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle<sup>18</sup>.

$$\text{Kilpailullisen toiminnan kate\%} = \text{raportoitu toimintakate} / \text{raportoidut toimintatuotot yhteensä} * 100$$

**Kaava 1. Tässä selvityksessä käytetty kilpailullisen toiminnan katteen laskentakaava.**

<sup>18</sup> HE 32/2023 vp.

### 3.1 Aineiston jakautuminen kannattavuuden perusteella

Valtiokonttorin taloustietovarantoon raportoitujen tietojen mukaan, kilpailullisen toiminnan katteen perusteella 386 yksiköstä 67 prosentilla (258 yksiköllä) toiminta on ollut kannattavaa, kun taas kannattamatonta se on ollut 128 yksiköllä. Kuntien yksiköistä kannattavia yksiköitä on 64 prosenttia ja kuntayhtymillä vastaava luku on 84 prosenttia. Hyvinvointialueista kannattavia yksiköitä on 68 prosenttia ja hyvinvointiyhtymistä 75 prosenttia.

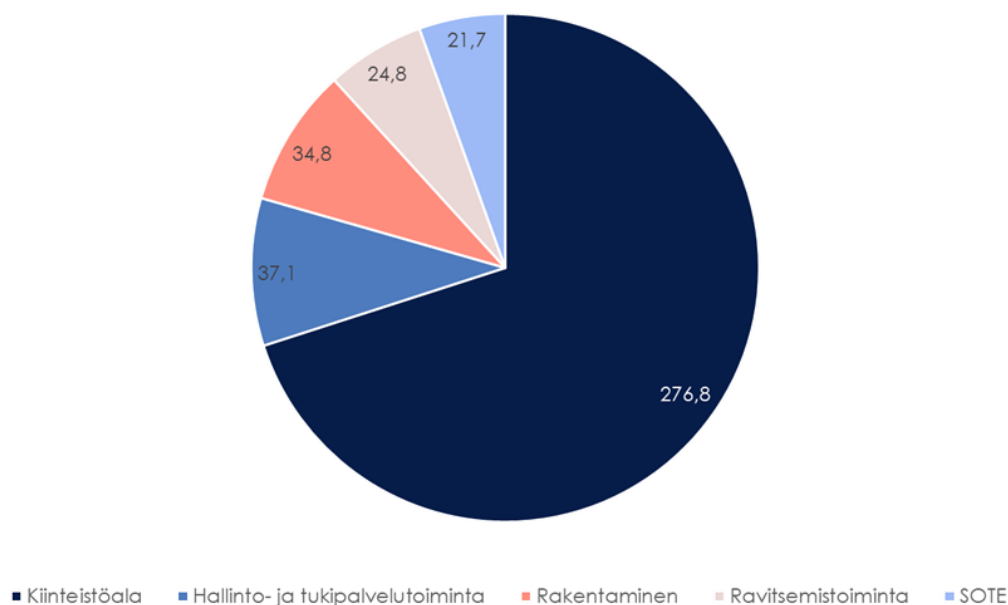
Kuntien ja hyvinvointialueiden harjoittama kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta oli siten pääsääntöisesti kannattavaa. Kuitenkin yksiköiden yli- ja alijäämiä tarkastellessa erot ovat hyvin suuria. Yli- ja alijäämien vaihteluväli oli -20,2 miljoonasta eurosta noin 5 miljoonaan euroon. Suuri vaihteluväli voi kertoa muun muassa siitä, että markkinoilla toimivat yksiköt eroavat toisistaan voimakkaasti sekä volyymiltaan että toimialoiltaan. Myös alueellisella sijoittumisella voi olla merkitystä.

## 4 TOIMIALAT

KKV:n aikaisemmassa<sup>19</sup> julkisyhteisöjen markkinoilla tapahtuvaa toimintaa kartoittavassa katsauksessa kunta- ja kuntayhtymämuodossa harjoitettu kilpailullinen toiminta kohdistui pääasiassa neljään toimialaan: kiinteistöala, terveyspalvelut, ravitsemistoiminta ja vesihuolto. Nämä kattoivat 74 %:a kuntien ja kuntayhtymien kilpailulliseksi ilmoittamasta toiminnasta tilikautena 2020.

Myös Valtiokonttorille raportoitujen tietojen ja tämän selvityksen aineiston perusteella eniten kunta- ja hyvinvointialuemuodossa harjoitettua kilpailullista toimintaa oli kiinteistötoimialalla. Muita volyymiltaan erottuvia toimialoja olivat hallinto- ja tukipalvelutoiminta, rakentaminen, ravitsemistoiminta sekä terveys- ja sosiaalipalvelut. Myös luokittelemattomaksi katsotun toiminnan osuus oli euromääräisesti suuri. Kuva 3 havainnollistaa euromääräisesti erottuvia toimialoja.

Euromääräisesti erottuvien toimialojen volyymi M€



**Kuva 3. Euromääräisesti erottuvat toimialat.**

Lähtökohtaisesti toiminta kaikilla tunnistetuilla toimialoilla oli kannattavaa, paitsi ravitsemistoiminnassa, jonka mediaani toimintakateprosentti oli lievästi negatiivinen (-0,5 %.) Seuraavaksi kuvataan aineistosta selvänä erottuvia toimialoja tarkemmin. Kuntien ja hyvinvointialueiden raportoimien toimintojen luokittelu eri toimialoihin on tehty TOL-toimialaluokituksen avulla.

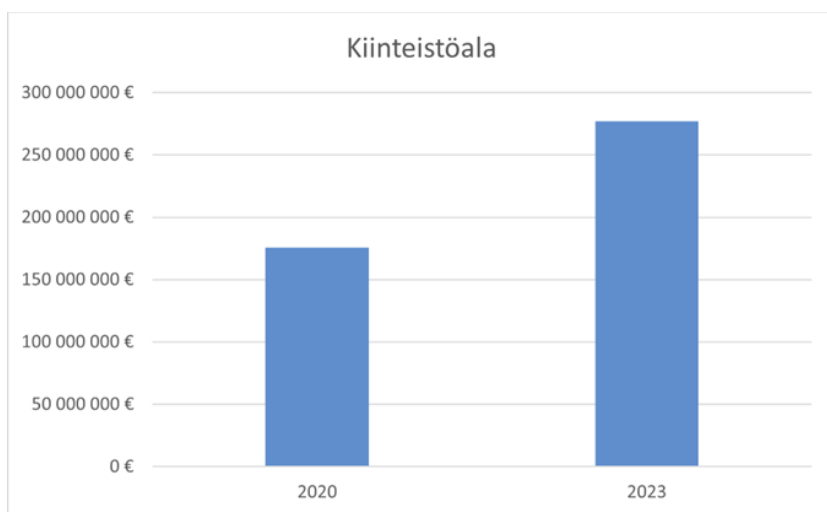
<sup>19</sup> [KKV:n katsaus 1/2022: Kuntien ja kuntayhtymien toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla](#)

## 4.1 Kiinteistöala

Kuten KKV:n vuonna 2022 julkaisemassa katsauksessa, myös tässä selvityksessä kiinteistöalan toiminta erottui suurimpana niin yksiköiden määrän, volyymin kuin myös kannattavuuden perusteella tarkasteltuna. Kiinteistöalalle sijoittui yhteensä 121 yksikköä ja toimialan kilpailullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä noin 276,8 miljoonaa euroa. Toimialakohtainen kateprosentin mediaanin oli 25 %.

Raportoitujen kiinteistöalan yksiköiden koot vaihtelivat kuitenkin huomattavasti. Myös toiminnan laajuudessa oli paljon yksikkökohtaisia eroja. Kiinteistöalan ja samalla koko selvityksen aineiston suurimman yksittäisen yksikön kilpailullisen toiminnan tuotot olivat yli 51 miljoonaa euroa. Tämä ylitti merkittävästi tämän selvityksen kiinteistötoimialalla toimivien yksiköiden toimintatuottojen mediaanin, joka oli 465 539 euroa. Vastaavasti kiinteistöalan pienin yksikkö harjoitti kilpailullista toimintaa reilulla 3000 eurolla eli selvästi alle toimialakohtaisen mediaanin.

Vuoden 2022 selvityksessä kuntamuodossa harjoitetun kiinteistöalan toiminnan volyyymi oli yhteensä noin 175,7 miljoonaa euroa, eli kilpailullisen toiminnan volyymin kasvua vuodesta 2020 vuoteen 2023 oli yhteensä 57,6 prosenttia. Volyymin kasvua voi selittää mm. inflaatio ja vuokrahintojen nousu sekä hyvinvointialueiden perustaminen ja tähän liittyvä tilojen vuokraus<sup>20</sup>. Yksikköjen lukumäärä ei kuitenkaan ole yhtä suuri kuin vuonna 2022 julkaistussa selvityksessä, sillä tässä selvityksessä ei ollut mukana yhtiömuotoisia toimijoita. Pylväskaavio esittää kiinteistöalan tuottojen muutoksen.



**Pylväskaavio 1. Kiinteistöalan toimintatuottojen muutos.**

<sup>20</sup> Sote-kiinteistöjen vuokraustoiminnan osalta sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta annettu laki velvoittaa kuntia siirtämään sote-käytössä olleet toimitilat hyvinvointialueiden hallintaan ja solmimaan hyvinvointialueiden kanssa näitä tiloja koskevan vuokrasopimuksen, jonka on oltava voimassa ainakin 31.12.2025 saakka. Lain esitöissä selvennetään, ettei kunta toimisi siirtymäkauden aikana kuntalain 15 luvun tarkoittamalla tavalla markkinoilla. Aineiston perusteella ei voida päätellä, ovatko julkisyhteisöt tunnistaneet kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan oikein esimerkiksi sote-kiinteistöjen vuokraustoiminnan osalta.

Raportoitujen kiinteistöalalla toimivien yksiköiden toimintakate mediaania (25 %) voidaan yleisellä tasolla pitää hyvänä katteena kilpailulliselle toiminnalle. Tilastokeskuksen yritystietokannan mukaan<sup>21</sup> vuonna 2022 koko kiinteistöalan yhteenlaskettu liikevaihto oli vajaat 13,5 miljardia euroa. Koko markkinan kokoon suhteutettuna kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnan osuus kiinteistötoimialasta oli vuonna 2023 noin 2 prosenttia. Yleisellä tasolla kuntien ja hyvinvointialueiden osuutta koko kiinteistöalan markkinasta ei siten voida pitää erityisen merkittävänä, mutta vaikutukset voivat vaihdella alueellisesti ja paikallisesti. Kuten aikaisemmin todettiin, kiinteistötoimialan yksiköiden lukumäärä ja koko vaihtelivat. Näin ollen myös potentiaaliset kilpailuvaikutukset voivat vaihdella esimerkiksi paikkakunnan koon mukaan.

### 4.2 Hallinto- ja tukipalvelutoiminta

Kunta- ja hyvinvointialuemuodossa harjoitetun tukipalvelutoiminnan volyymi vuonna 2023 oli 37,1 miljoonaa euroa. Yksiköjä toimialalla oli 37. Toimialaluokitusten eroavaisuuksien takia vertailutietoja tilikautteen 2020 ei voida mielekkäästi esittää. Kuitenkin tässä selvityksessä käytetyn aineiston perusteella hallinto- ja tukipalvelutoiminta oli kilpailullisen toiminnan volyymin perusteella toiseksi suurin toimiala, jonne kilpailullinen toiminta suuntautuu.

Kunta- ja hyvinvointialuemuodossa harjoitetun hallinto- ja tukipalvelutoiminnan euromääräisesti selvänä erottuvaa osuutta voi selittää esimerkiksi se, että kunta voi yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä myydä kilpailutilanteessa markkinoilla tukipalveluja kuntakonserniin kuuluvalla tytäryhteisölle<sup>22</sup>. Vaikka kunnalla ei poikkeuksellisesti olisi yhtiöittämisvelvollisuutta sen myydessä palveluja tytäryhteisölleen, tulee tapauskohtaisen oikeudellisen arvion perusteella kuitenkin määrittellä, onko kyse kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Tällöin myynti tulee lähtökohtaisesti eriyttää kunnan kirjanpidossa kilpailulaissa tarkemmin säädetyin tavoin (kilpailulain 30 d §).

### 4.3 Rakentaminen

Tämän selvityksen aineiston perusteella rakentamisen toimialalle sijoittuva kilpailullinen toiminta oli volyymiltaan 34,8 miljoonaa euroa, ollen näin yksi aineistosta selkeänä erottuvista toimialoista. KKV:n vuonna 2022 julkaisemassa selvityksessä rakentamisen kilpailullinen toiminta oli noin 22,1 miljoonaa euroa, eli kolmessa vuodessa (2020–2023) volyymi on kasvanut. Kasvua voi selittää esimerkiksi inflaatio ja hintojen nousu, mikä voi näkyä euromääräisesti isompana liikevaihtovolyyminä.

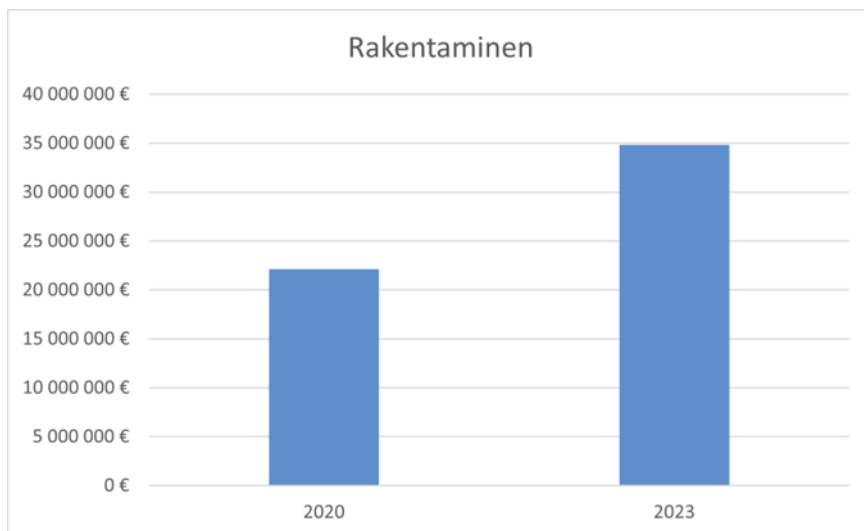
Selkeänä erottuvasta kilpailullisen toiminnan volyymin kasvusta huolimatta yksiköiden määrä oli rakentamisen toimialalla vähäinen, yhteensä yhdeksän yksikköä. Lisäksi yksi yksikkö kattoi lähes koko toimialan noin 32,1 miljoonan euron toimintatuotoillaan. Muut yksiköt olivat euromääräisesti selkeästi pienempiä: esimerkiksi rakentamisen toimialan

---

<sup>21</sup>Tilastoja vuodelle 2023 ei ollut saatavilla selvityshetkellä, jolloin arvio koko markkinan koosta perustuu vuoden 2022 tilastoihin. On kuitenkin hyvä huomata, etteivät toisistaan erilliset vuodet ole välttämättä täysin vertailukelpoisia. Arvion perusteella voidaan kuitenkin suuntaa antavasti hahmottaa kunta- ja hyvinvointialuemuodossa harjoitetun kilpailullisen toiminnan osuutta koko kiinteistöalalla.

<sup>22</sup>Kuntalaki 127 § 1 mom. 3 kohta.

pienin raportoitu yksikkö omasi 84 603 euron toimintatuotot. Rakentamisen toimialakohtainen mediaani oli aineiston mukaan 180 583 euroa.

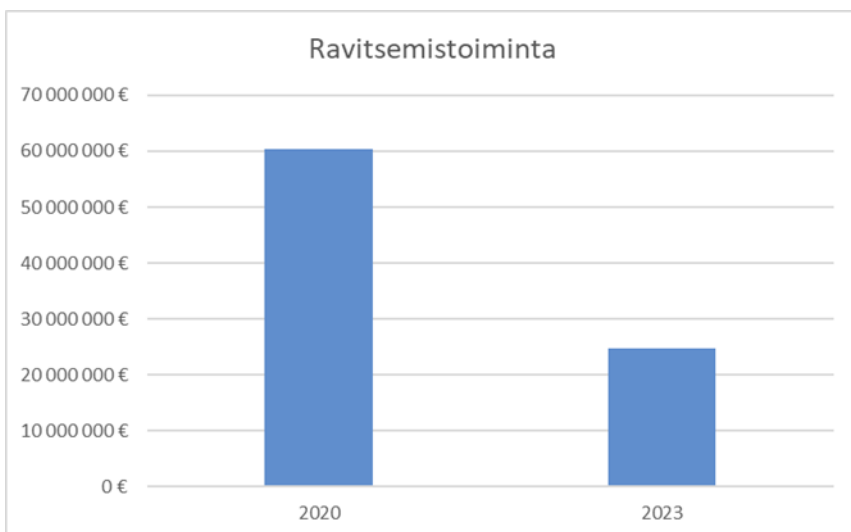


**Pylväskaavio 2. Rakentamisen toimintatuottojen muutos.**

#### 4.4 Ravitsemistoiminta

Yksiköiden lukumäärällä mitattuna aineiston toiseksi suurin toimiala oli ravitsemistoiminta, jossa toimi 54 yksikköä. Euromääräisesti toimiala oli kuitenkin tämän selvityksen neljänneksi suurin toimiala. Ravitsemistoimialan kilpailullisen toiminnan tuotot olivat noin 24,8 miljoonaa euroa. Kilpailullisen toiminnan katteen perusteella tarkasteltuna ravitsemistoiminta oli selvityksessä erottuvista toimialoista ainoa, jonka toiminta ei ollut kokonaisuudessaan kannattavaa toimintakatteen mediaanin ollessa -0,5 prosenttia. Toimialan raportoituissa yksiköissä oli kuitenkin kohtalaisen suurta hajontaa: suurimman ravitsemistoimialan yksikön kilpailullinen toiminta oli tuotoiltaan noin 4,3 miljoonaa euroa ja pienimmän vajaat 9000 euroa. Kaikkien raportoitujen ravitsemistoiminnassa toimivien yksiköiden tuottojen mediaani oli 111 624 euroa.

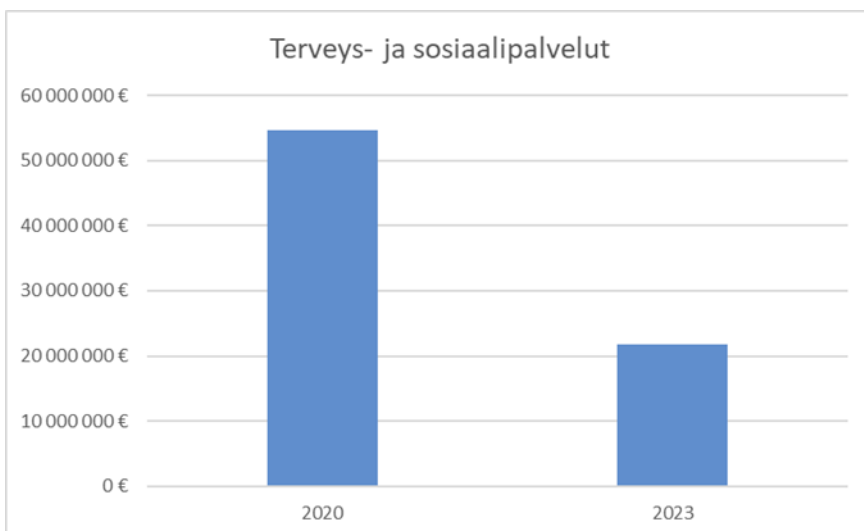
Vuoden 2022 selvityksessä kunta- ja kuntayhtymämuodossa harjoitettu ravitsemistoiminta oli volyymiltaan suurempaa. Vuonna 2020 ravitsemistoiminnan toimintatuotot olivat 60,4 miljoonaa euroa, eli laskua vertailtavien tilikausien 2020 ja 2022 välillä on noin 59 prosenttia. Yksi syy kilpailullisen toiminnan vähentymiseen voisi olla esimerkiksi toiminnan siirtäminen sidosyksikköön. Mahdollisia muita syitä voivat olla toimijoiden poistuminen markkinoilta esimerkiksi kohonneiden tuotantokustannusten vuoksi. On myös mahdollista, että toimintoja on yhtiötetty, jolloin yhtiömuotoiset toimijat eivät ole mukana Valtiokonttorille raportoitavassa aineistossa. Tämän suuntainen kehitys voitaisiin kilpailuneutraliteetin kannalta katsoa myönteiseksi, sillä lähtökohtaisesti julkisyhteisöillä on yhtiöittämisvelvollisuus niiden toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Myös toiminnan luonteen määrittelyyn liittyvät seikat voivat selittää volyymin muutoksia – vuonna 2020 julkisyhteisöt ovat esimerkiksi saattaneet tunnistaa kilpailulliseksi toiminnaksi sellaista ravitsemistoimintaa, jota ei tapauskohtaisen oikeudellisen arvion perusteella katsottaisi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi taloudelliseksi toiminnaksi.



**Pylväskaavio 3. Ravitsemistoiminnan tuottojen muutos.**

#### 4.5 Terveys- ja sosiaalipalvelut

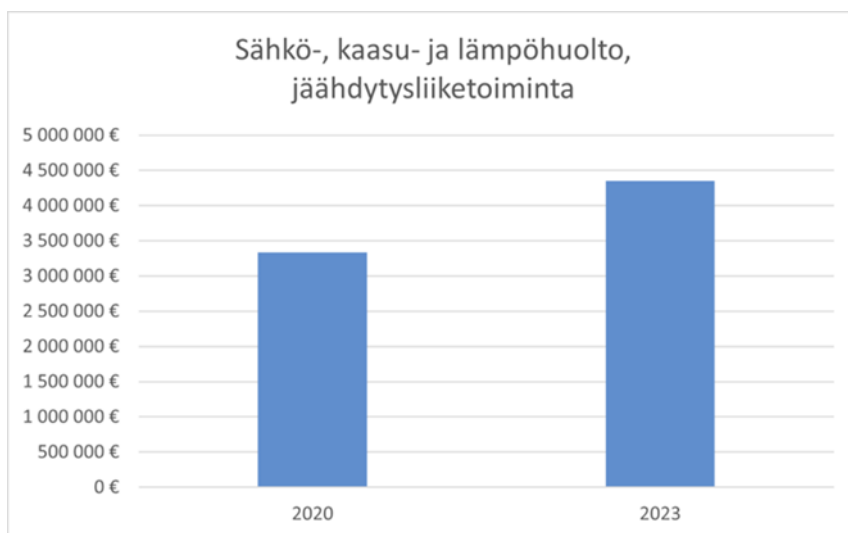
Myös terveys- ja sosiaalipalveluissa toimivien yksiköiden kilpailullisen toiminnan tuotot laskivat vuoteen 2020 verrattuna. Vuonna 2020 toimialan kilpailullinen toiminta oli tuotoiltaan 54,7 miljoonaa euroa. Nyt raportoitujen taloustietojen perusteella sote-alalla toimivien yksiköiden kilpailullisen toiminnan tuotot olivat 21,7 miljoonaa euroa. Merkittävin syy muutokselle on todennäköisesti hyvinvointialueuudistus, joka on vaikuttanut sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuisiin. Myös toiminnan siirtäminen esimerkiksi sidosyksikköön voisi selittää muutosta, kuin myös toiminnan luonteen määrittelyyn liittyvät varaukset, markkinoilta poistuminen sekä toiminnan yhtiöittäminen.



**Pylväskaavio 4. Terveys- ja sosiaalipalvelujen tuottojen muutos.**

#### 4.6 Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta

Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta oli volyymiltaan suurin toimiala KKV:n vuonna julkaisemassa selvityksessä. Vuonna 2022 toimiala muodosti 3,97 miljardin liikevaihdolla ja 179 yksiköllään noin puolet julkisyhteisöjen kilpailullisen toiminnan kokonaisliikevaihdosta tilikautena 2020. Tässä selvityksessä toimiala oli kuitenkin kolmanneksi pienin 4,3 miljoonan euron liikevaihdolla ja kahdeksalla yksiköllään. Ero saattaa selittyä yhtiötetyillä toimijoilla, jotka eivät olleet mukana tässä selvityksessä. Kaikki sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta toimialan yksiköt raportoitiin sijaitsevan kunnissa.



**Pylväskaavio 5. Sähkö-, kaasu-, lämpöhuolto ja jäähdytysliiketoiminnan toimintatuottojen muutos.**

Vaikka sähkö-, kaasu, lämpöhuolto ja jäähdytysliiketoiminnan kokonaisvolyymi on tämän selvityksen aineiston mukaan vähentynyt, on kuntamuodossa harjoitetun kilpailullisen toiminnan osuus kasvanut. Vuonna 2020 kuntamuodossa harjoitetun kilpailullisen toiminnan tuotot olivat toimialalla vuonna noin 3,3 miljoona. Kuntamuodossa harjoitettu energia-alan liiketoiminta on siten tämän selvityksen perusteella kasvanut noin miljoona euroa. Kilpailullisen toiminnan tuottojen kasvu voi selittyä esimerkiksi energian hinnan nousulla sekä kysynnän kasvulla.



## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Vuonna 2023 kilpailullista toimintaa harjoitettiin eniten kuntamuodossa, jonka kilpailullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä noin 353 miljoonaa euroa. Hyvinvointialuemuodossa harjoitetun kilpailullisen toiminnan tuotot olivat yhteensä 84,9 miljoonaa euroa. Kuntayhtymien kilpailullisen toiminnan tuotot olivat 28,9 miljoonaa ja hyvinvointiyhtymien 17,5 miljoonaa euroa. Eniten kilpailullista toimintaa sijoittui kiinteistötoimialalle. Alueellisesti tarkasteltuna kilpailullinen toiminta painottui asukasluvultaan suurten kaupunkien alueelle sekä eteläisimpään Suomeen, mutta toiminnan laajuus vaihteli kunta- ja hyvinvointialuekohtaisesti. Julkisyhteisöjen raportoimien tietojen perusteella näyttäisi, että valtaosalla (67 %) kaikista raportoituista yksiköistä kilpailullinen toiminta ylittää positiiviseen tulokseen, jolloin kilpailullinen toiminta kattaa vähintään siitä aiheutuvat kustannukset. Erikseen olisi kuitenkin kunkin toiminnan osalta vielä arvioitava, tuottaako toiminta riittävän tuoton toimintaan sitoutuneelle pääomalle siten kuin markkinaperusteinen hinnoittelu edellyttää. Myös niiden yksiköiden, joiden toiminta ei ylittänyt positiiviseen tulokseen, tulee jatkossa varmistaa kilpailullisen toiminnan itsenäinen kannattavuus ja turvata, ettei kannattamatonta liiketoimintaa ylläpidetä verovaroin.

Kokonaisuutena tarkastellen kunta- ja hyvinvointialuemuodossa harjoitetun kilpailullisen toiminnan laajuutta voidaan siten lähtökohtaisesti pitää merkittävänä, kun otetaan huomioon, että KKV:n aiempien selvitysten perusteella pääosa kuntasektorin harjoittamasta kilpailullisesta toiminnasta on yhtiöitetty eikä yhtiöitetty toiminta sisällä Valtiokonttorin tietovarantoon raportoituun volyymitietoon. Yleisellä tasolla yhtiöittämättömässä muodossa harjoitetulla liiketoiminnalla voi olla kilpailua vääristäviä vaikutuksia, sillä tällöin toimintaan liittyy merkittäviä rakenteellisia etuja muihin markkinoimijoihin verrattuna. Näitä etuja ovat muun muassa konkurssisuoja ja yhteisöverovelvollisuuden puuttuminen, joka mahdollistaa myös kustannusedun julkisyhteisön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan. Siten kunnan ja kuntayhtymän sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymän toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on lähtökohtaisesti annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus)<sup>23</sup>.

Kuntalain 127 §:ssä sekä hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:ssä on kuitenkin mainittu tilanteita, jolloin toimintaa ei tarvitse yhtiöittää. Esimerkiksi aikaisemmissa KKV:n toteuttamissa selvityksissä<sup>24</sup> toiminnan vähäisyys oli yleisimmin ilmoitettu kuntalain 127 §:n mukainen peruste toiminnan yhtiöittämättömyydelle. Kuntalain esitöiden<sup>25</sup> 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.

Tässä selvityksessä käytetystä aineistosta ei käy ilmi, ovatko kunnat ja hyvinvointialueet käyttäneet jotain laissa määrättyä perustetta yhtiöittämättä jättämiselle. Kuitenkin aineiston lähempi tarkastelu osoitti, että raportoituissa taloustiedoissa oli mukana

---

<sup>23</sup> Ks. Kuntalain 126 § sekä hyvinvointialueista annetun lain 131 §

<sup>24</sup> [KKV:n katsaus 1/2022: Kuntien ja kuntayhtymien toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla](#)

<sup>25</sup> HE 268/2014, s. 229

euromääräisesti selkeinä erottuvia ja toistuvaisluontoisia toimintoja, joiden tarkempi arviointi edellyttäisi tapauskohtaista tietoa siitä, täyttyvätkö laissa ja sen esitöissä mainitut toiminnan vähäisyyden kriteerit tai jokin muu yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva poikkeus. Kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta julkisyhteisöjen tuleekin varmistua, että yhtiöittämisvelvollisuuden arviointi tehdään lakiin perustuen eikä esimerkiksi tarkastelemalla kilpailullisen toiminnan osuutta suhteessa omaan toimintaan. Kansantalouden ja kilpailun toimivuuden kannalta on tärkeää, että julkisyhteisöt omaksuvat kilpailuneutraliteettisäännökset osana toimintaansa ja noudattavat niitä.

Kokonaisuudessaan kunta- ja kuntayhtymämuodossa harjoitettu liiketoiminta on kilpailullisen toiminnan tuottojen perusteella tarkasteltuna kuitenkin laskenut tilikausien 2020 ja 2023 välillä. Aineistosta ei voida löytää tälle selvää syytä, mutta ainakin kuntayhtymien osalta kilpailullisen toiminnan noin 70 % lasku voi selittyä hyvinvointialueuudistuksella ja siihen liittyvillä järjestämisvastuiden muutoksilla. Muita selittäviä tekijöitä voivat olla esimerkiksi muutokset markkinatilanteessa tai toiminnan siirtäminen sitä varten perustettavaan yhtiöön, esimerkiksi sidosyksikköyhtiöön. Vaikka kokonaisuutena tarkastellen liiketoiminnan volyyymi on laskenut, on liiketoiminnan laajuudessa myös toimialakohtaisia eroja. Esimerkiksi suurimmalla toimialalla, kiinteistötoimialalla, kunta- ja hyvinvointialueumuodossa harjoitetun kilpailullisen toiminnan tuotot ovat kasvaneet tilikausien 2020 ja 2023 välillä noin 57,6 %:ia. Kasvua voi selittää mm. inflaatio ja vuokrahintojen nousu, sekä hyvinvointialueiden perustaminen ja tähän liittyvä tilojen vuokraus. Eri toimialoihin liittyvää liiketoiminnan laajuutta ja kasvua tulkittaessa on kuitenkin huomioitava, että kilpailullisen toiminnan luonteen määrittelyyn voi liittyä puutteita.

### **5.1 Hyvinvointialueiden tulee omaksua kilpailuneutraliteettisäännökset osana toimintaansa**

Hyvinvointialueiden kilpailullisen toiminnan tiedot olivat saatavilla ensimmäistä kertaa tilikaudelta 2023. Myöskään hyvinvointialueiden kohdalla ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, onko hyvinvointialueilla jokin lakiin perustuva syy toimintojen yhtiöittämisestä jättämiselle. Raportoidun aineiston perusteella ei myöskään voida tulkita, onko taustalla jotain hyvinvointialueiden erityissääntelystä johtuvia seikkoja, jonka vuoksi kyse ei olisi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta. Hyvinvointialueita koskeva sektorilainsäädäntö voi rajoittaa niiden mahdollisuuksia ottaa hoitaakseen yleiskatteisen rahoituksen ulkopuolisia tehtäviä, mutta ainakaan raportoidun kilpailullisen toiminnan kokonaisvolyymin perusteella hyvinvointialueiden roolia markkinoilla ei voida pitää vähäisenä. Toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla hyvinvointialueiden tuleekin omaksua kilpailuneutraliteettisäännökset osana toimintaansa.

## 5.2 Kirjanpidon eriyttäminen mahdollistaa kilpailullisen toiminnan tarkemman seurannan

Valtaosa kaikista raportoiduista kuntien ja hyvinvointialueiden sekä kuntayhtymien ja hyvinvointiyhtymien raportoimista yksiköistä ylittää kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudessa sovellettavan 40 000 euron liikevaihtorajan. Kilpailulain 30 d § edellyttämä kirjanpidon eriyttäminen on edistänyt<sup>26</sup> julkisyhteisöjen kilpailullisen toiminnan seurantatarkkuutta. Parantunut seurantatarkkuus sekä eriyttämissäännöksen noudattaminen ehkäisevät verovaroin rahoitetun lakisääteisen toiminnan sekä kilpailullisen toiminnan sekoittumisen toisiinsa ja estää siten julkisten varojen päätyminen markkinaehtoiseen toimintaan (ristisubventio). Eriytetty kirjanpito mahdollistaa, että kunkin kilpailullisen toiminnan yksikön toiminnan tuottoja, kustannuksia sekä kustannusvastaavuutta ja kannattavuutta voidaan luotettavasti selvittää ja dokumentoida. Tämä parantaa muun muassa markkinaperusteisen hinnoittelun (kuntalain 128 § ja hyvinvointialueesta annetun lain 133 §) valvonnan mahdollisuuksia. Julkisyhteisöt hyötyvät myös itse kilpailullisen toiminnan seurannasta sekä eriytettyjen laskelmien tuottamasta tiedosta ja voivat käyttää tietoja toimintansa suunnittelussa, arvioinnissa sekä päätöksenteossa. Kirjanpidon eriyttämissäännöksen nojalla toteutetut tiedot kannattaakin ottaa laajasti käyttöön osana kilpailullisen toiminnan toimeenpanoa.

## 5.3 Raportoinnin ja tilinpäätöstietojen yhdenmukaisuus varmistettava

Tämän katsauksen ohella KKV on myös alustavasti tarkastellut Valtiokonttorille raportoitujen tietojen sekä julkisyhteisöjen tilinpäätöksissään esittämien tietojen yhdenmukaisuutta. Seuraavaksi esitetyt johtopäätökset perustuvat julkisyhteisöjen tilinpäätöksistä saatuihin alustaviin havaintoihin.

Alustavan tarkastelun perusteella raportoidut kilpailulain tiedot olivat pääsääntöisesti esitettyinä myös julkisyhteisöjen tilinpäätöksissä. Tämä on myönteistä kilpailulain 30 d §:n noudattamisen kannalta. Kilpailulain 30 d § on taloustietojen raportointivelvollisuudesta erillistä sääntelyä, mutta viimeistään taloustietojen raportointivelvollisuus on kuitenkin herättänyt julkisyhteisöt arvioimaan myös kilpailulain edellytyksiä. Alustavan tarkastelun perusteella raportoidut tiedot sekä tilinpäätöksissä esitetyt tiedot eivät kuitenkaan olleet kaikilta osin yhdenmukaisia. Osa puutteista oli lievempiä, mutta raportoiduissa tiedoissa oli alustavan tarkastelun perusteella myös täysin tilinpäätöstiedoista poikkeavia raportteja. Raportoinnin lähtökohta kuitenkin on, että eriytetyt tuloslaskelmat raportoidaan samalla tasolla kuin ne on esitetty julkisyhteisön tilinpäätöksessä<sup>27</sup>.

Tietojen yhdenmukaisuus tilinpäätöstietojen kanssa on edellytys raportoitavien tietojen luotettavuudelle ja siten tietojen käytölle esimerkiksi KKV:n valvontatoiminnan suunnittelussa ja suuntaamisessa. Raportoinnin laadun varmistamiseksi KKV pitää tärkeänä, että julkisyhteisöt kiinnittävät huomiota tietojen yhdenmukaisuuteen raportoidessaan kilpailulain 30 d §:n nojalla eriytetyt tuloslaskelmat Valtiokonttorille. On

---

<sup>26</sup> Säännöstä on sovellettu 1.1.2020 alkaen.

<sup>27</sup> Ks. [Kuntien talousraportoinnin AURA-käsikirja](#) ja [Hyvinvointialueiden AURA-käsikirja](#).

kuitenkin hyvä huomata, että Valtiokonttorin tietovarantoon raportoitavat tietosisällöt ovat laajuudeltaan ja sisällöltään suppeammat kuin kilpailulain 30 d §:n edellyttämät ja siten julkisyhteisöjen tilinpäätöksissä esitettävät tiedot. Siten yhdenmukaisuus on mahdollista vain kilpailulain 30 d §:n nojalla laadittujen ja Valtiokonttorin tietovarantoon raportoitujen tuloslaskelmien osalta. Raportointimalli ei kuitenkaan tällä hetkellä mahdollista esimerkiksi tuotto- ja kululajien esittämistä alaryhmittäin. Näin ollen osa raportoineista oli esittänyt tiedot tarkemmalla tasolla tilinpäätöksessä kuin raportoidessa. Raportoinnin jatkokehittämisen suhteen voi olla hyvä arvioida, tulisiko raportointimallia tältä osin kehittää, jotta täysi vastaavuus tilinpäätöstietoihin säilyisi. Voidaan kuitenkin pitää tarkoituksenmukaisena, että raportoitavia tietosisältöjen kehittäminen toteutetaan vaiheittain raportoinnin tuottaman tiedon ja saatujen käyttökokemusten perusteella.

Lähtökohtaisesti voidaan kuitenkin katsoa olevan myönteistä, että osa julkisyhteisöistä oli eritellyt kilpailullisen toiminnan eri tuotto- ja kululajit alaryhmittäin tilinpäätöksessään, sillä tämä voi selkeyttää kilpailullisen toiminnan tuloksen muodostumista. Kilpailulain esitöiden mukaan tuloslaskelman tulee antaa oikea kuva markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavan taloudellisen toiminnan kannattavuudesta, kun sitä tarkastellaan itsenäisenä toimintona<sup>28</sup>.

### 5.4 Kilpailulaki edellyttää tietojen esittämistä tilinpäätöksen liitetietoina

Alustavan tarkastelun perusteella osalla kaikista raportoineista oli puutteita kilpailullisen toiminnan tietojen esittämisessä tilinpäätöksen liitetietoina. Kilpailulain 30 d §:n edellyttämä tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona. Kuitenkin osa raportoineista oli esittänyt tiedot toimintakertomuksen välissä muiden eriytettyjen laskelmien osana. Joillain kunnilla oli käytössä tilinpäätöksessään oma erillinen lukunsa muille eriytetyille laskelmille. Tätä voi osaltaan selittää esimerkiksi Kilan<sup>29</sup> ohje tietojen esittämiseen toimintakertomuksessa. Kilpailulaki ei kuitenkaan tässä asiassa tunne poikkeusta, vaan kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettujen tietojen esittämisestä on säädetty kilpailulaissa. Kilpailulain mukaisten tietojen oikeaan esittämispaikkaan tulee siten jatkossa kiinnittää erityistä huomiota tilinpäätöstä laadittaessa.

### 5.5 Tarve kattavalle ilmiötasoiselle tiedolle

Tähän katsaukseen ja taloustietojen raportointijärjestelmään liittyvistä varaumista huolimatta Valtiokonttorin tietovarannosta saatavat tiedot ovat yhdessä muun tiedon kanssa hyödyllisiä KKV:n valvontatoiminnan suunnittelussa sekä resurssien suuntaamiseen ja asioiden priorisointiin liittyvässä päätöksenteossa. Taloustietojen raportoinnin avulla tiedot kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien kilpailullisesta toiminnasta ovat kaikkien saatavilla tehokkaasti ja keskitetysti.

Julkisen sektorin kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan kokonaiskuvan muodostamiseksi voisi myös olla hyödyllistä, jos myös kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa olevien yhtiöiden kilpailutilanteessa markkinoilla

---

<sup>28</sup> He 68/2018 vp.

<sup>29</sup> Ks. [Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta](#), jossa ohjeistetaan erillistilinpäätökset esitettäväksi omassa luvussa.

tapahtuvan taloudellisen toiminnan tiedot olisivat keskitetysti saatavilla. Sama tietotarve on luonnollisesti olemassa myös valtion ja sen määräysvallassa olevien yhtiöiden kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman toiminnan osalta.

**Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 7/2024**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

PL 5, 00531 Helsinki

Puhelin 029 505 3000 (pvm/mpm)

kirjaamo@kkv.fi • [www.kkv.fi](http://www.kkv.fi)