

4.1.2017

KKV ja aluehallintovirastot selvittivät kuntayhtymien toimintaa markkinoilla

1 Kilpailuneutraliteetilainsäädäntö ja tausta

Kilpailun tasapuolisuuden turvaamiseksi kilpailulakiin (948/2011) otettiin vuonna 2013 säännökset Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) toimivallasta puuttua julkisen elinkeinotoiminnan kilpailua vääristävään rakenteeseen tai menettelyyn. Samalla kuntalakiin lisättiin säännökset kuntien ja kuntayhtymien yhtiöittämisvelvollisuudesta, jonka mukaan kuntien ja kuntayhtymien tulee yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toimintansa pois- taakseen rakenteesta johtuvat veroedut ja konkurssisuoja¹.

Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välisillä tasapuolisilla kilpailunedellytyksillä turvataan taloudellista tehokkuutta ja voimavarojen tarkoituksenmukainen allokoituminen. Uuden sääntelyn taustalla oli myös Euroopan komission alustava kanta, jonka mukaan liikelaitosasemasta johtuvaa konkurssiin liittyvän liiketaloudellisen riskin puuttumista ja kuntien nauttimia veroetuja voitiin pitää unionin valtioneuvoston sääntöjen vastaisina tukina.

2 Selvityksen tuloksista

KKV selvitti vuonna 2016 yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamista kaikissa kuntayhtymissä². Tavoitteena oli myös tunnistaa merkittävimmät epäkohdat ja yksilöidä ne toiminnot, jotka mahdollisesti edellyttävät KKV:n puuttumista. Aluehallintovirastot keräsivät maaliskuussa 2016 kuntayhtymiltä tietoja niiden toiminnasta markkinoilla. Selvityspyynnöt lähetettiin 138 kuntayhtymälle.

Kunnat olivat perustaneet kuntayhtymiä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja koulutukseen sekä niiden tukipalveluihin, kiinteistönvuokraukseen, maakuntien edunvalvontaan ja kehittämistehtäviin, jätehuoltoon ja energiahuoltoon. Osa kuntayhtymistä oli lakisääteisiä. Kuntayhtymillä oli yhteensä 30 liikelaitosta.

Kuntayhtymät ilmoittivat yhtiöittäneensä toimintaansa tai vetäytyneensä markkinoilta muun muassa koulutuksessa ja terveydenhuollon tukipalve-

¹ Kuntalaisissa (410/2015) kilpailuneutraliteettisäännökset ovat 126, 127 ja 128 pykälissä. Kuntalakia sovelletaan 2 §:n mukaan kunnan toimintaan, johon kuuluu myös kuntien yhteistoiminta. Kuntalain 49 §:n mukaan eräs kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muoto on kuntayhtymä.

² Aluehallintovirastolla on kilpailulain mukaan toimivalta selvittää kilpailuolosuhteita ja kilpailunrajoituksia sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimeksiannosta ryhtyä muihin toimenpiteisiin kilpailun edistämiseksi toimialueellaan.

4.1.2017

luissa. KKV:n alustavan arvion mukaan kuntayhtymistä erityisesti koulutus-kuntayhtymien ja niiden perustamien osakeyhtiöiden toimintaan saattaa liittyä tasapuolisten kilpailunedellytysten kannalta kielteisiä piirteitä. Myös sairaanhoitopiireillä ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tuottavilla kuntayhtymillä vaikutti olevan jossain määrin markkinoille suuntautuvaa myyntiä muun muassa terveydenhuollon tukipalveluissa ja työterveyshuollossa.

Tasapuolisten kilpailunedellytysten kannalta ongelmallista oli kuntayhtymien vastauksista ilmennyt virheellinen tulkinta muun muassa toiminnan vähäisyyttä koskevan yhtiöttämisvelvollisuuden poikkeuksen soveltumisesta. Vaikka toiminnan katsottaisiinkin olevan vähäistä eikä toimintaa tarvitsisi siten yhtiöttää, kuntayhtymän tulee noudattaa markkinaperusteista hinnoittelua. Kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta huolestuttavaa oli myös se, että markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksiin ei ole kuntayhtymissä kiinnitetty riittävästi huomiota. KKV on julkaisemassa julkisten toimijoiden itsearviointien tueksi markkinaperusteisen hinnoittelun suuntaviivat, jossa esitellään hinnoittelun markkinaperusteisuuden arviointia yksityiskohtaisemmin.

KKV voi ryhtyä selvityksen perusteella jatkoselvityksiin ja myöhemmin tarvittaessa muihin valvontatoimenpiteisiin. Kuntayhtymistä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä HUS ja Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymä Servica ovat jo KKV:n selvitettävänä erikseen tehtyjen toimenpidepyyntöjen perusteella.

KKV:n tulee asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja suunnata selvityksensä tapauksiin, joissa menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille saattavat olla merkittävät. Siten se, ettei jokin kuntayhtymä tai sen menettely valikoidu jatkoselvitysten kohteeksi, ei välttämättä tarkoita, että KKV katsoisi toiminnan olevan kilpailuneutraliteettisäännösten mukaista. Kuntayhtymien vastausten sisältämien puutteiden vuoksi KKV korostaa vielä erikseen sitä, että kuntayhtymien tulee toiminnassaan ottaa huomioon kilpailuneutraliteettisäännösten asettamat reunaehdot.

Nyt toteutettu kuntayhtymiä koskeva selvitys oli jatkoa vuoden 2015 selvitykselle, jossa kartoitettiin kuntien toimintaa markkinoilla. Selvityksen tulokset muistuttavat pitkälti kuntien toiminnasta tehdyn selvityksen tuloksia. Myös kuntien toiminnassa oli selviä puutteita yhtiöttämisvelvollisuuden noudattamisessa ja markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusten huomiomisessa sekä muun muassa toiminnan vähäisyyden tulkinnassa. Osa lain

4.1.2017

noudattamisen puutteista johtui luultavasti uuteen lainsäädäntöön perehtymättömyydestä. Selvityksessä saatujen tietojen perusteella KKV on aloittanut tarkemman tutkinnan muun muassa ateriapalveluiden ja kunnallistekniikan markkinoilla.³

3 Kuntayhtymien toimintaa koskevat ilmiöt

Kuntayhtymien vastauksista oli alustavasti havaittavissa myös laajempia ilmiöitä, jotka saattavat muodostaa kilpailuneutraliteetti-ongelmia kuntayhtymien toimialoilla. Havaittujen ilmiöiden markkinavaikutukset voivat kuitenkin vaihdella merkittävästikin alueittain ja jokainen tilanne on arvioitava tapauskohtaisesti sen erityispiirteiden ja markkinavaikutusten perusteella.

3.1 Kilpailuneutraliteettisäännösten huomioiminen kuntayhtymien toiminnassa ja päätöksenteossa

Kuntayhtymät olivat jossain määrin arvioineet toimintaansa kilpailuneutraliteettisäännösten kannalta esimerkiksi asiaa varten perustetuissa työryhmissä tai ulkopuolisilta tilatuilla selvityksillä. Kuntayhtymät osoittivat vastauksissaan jonkin verran vetäytyneensä markkinoilla kilpailutilanteessa tuotetuista toiminnoista. Esimerkiksi sairaanhoitopiirien laboratoriopalveluiden ulosmyyntiä oli vähennetty. Myös jätehuollossa oli yksittäistapauksessa luovuttu yritysasiakkaista. Joissakin tapauksissa markkinoilta vetäytymiseen oli päädytty, koska toimintaa ei olisi kannattanut sen pienimuotoisuuden takia yhtiöittää. Myös tarjouskilpailuihin osallistumisesta oli joissain kuntayhtymissä pidättäydytty. Toisaalta vastausten mukaan yksittäiset kuntayhtymät olivat osallistuneet edelleen tarjouskilpailuihin muun muassa työterveyshuollossa ja huoltopalveluissa. Kuntayhtymän markkinoilla kilpailutilanteessa tuotettuja toimintoja oli siirretty osakeyhtiön hoidettavaksi erityisesti koulutuspalveluissa ja yksittäistapauksissa myös sähköntuotannossa ja liikuntapalveluissa. Kilpailuneutraliteettisäännökset kerrottiin otetun huomioon myös markkinaperusteisessa hinnoittelussa.

KKV voi antaa kuntayhtymille neuvontaa kilpailuneutraliteettisäännösten sisällöstä ja soveltamisesta, mutta kuntayhtymien on itse varmistuttava toimintansa lainmukaisuudesta. Niiden on myös syytä seurata markkinoilla tapahtuvan toimintansa kehitystä ja kannattavuutta varmistuakseen siitä, että toiminnan markkinavaikutukset eivät muodostu haitalliseksi ja että toiminnan hinnoittelu on markkinaperusteista. Markkinoille siirryttäessä tulisi-

³ Ks. lisää kuntien toiminnasta tehdystä selvityksestä: 17.12.2015 julkaistu tiedote ja muistio saatavilla osoitteessa: <http://www.kkv.fi/ajankohtaista/Tiedotteet/2015/17.12.2015-kuntien-yhtiöittämisvelvollisuuden-noudattamisessa-puutteita/>.

4.1.2017

kin huomioida kilpailuneutraliteettilainsäädännön edellyttämät muutokset kuntayhtymän rakenteeseen ja hinnoitteluun.

3.2 Toiminnan vähäisyyteen vetoaminen

Kuntalain 127 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan yhtiöttämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan tehtävää, jos toiminnan on katsottava olevan vähäistä. Useat kuntayhtymät viittasivat tähän yhtiöttämisvelvollisuuden poikkeukseen kysyttäessä, miksi liiketoimintaa ei ole yhtiötetty. Tämä voi olla ongelmallista, koska vastauksista oli samaan aikaan havaittavissa, että kuntayhtymät eivät seuraa alueensa markkinoita. Kuntayhtymät saattoivat vastauksissaan välillä jopa virheellisesti todeta, että alueella ei toimi yksityisiä palveluntuottajia. Kuntalain mukaiseen toiminnan vähäisyyden poikkeukseen ei lähtökohtaisesti voi vedota, ellei ole selvää, että kuntayhtymän toiminta ei häiritse markkinoita tai estä niiden syntymistä. Toiminta voi olla vähäistä myös sillä perusteella, että kyse olisi satunnaisesta ylikapasiteetin myynnistä. Toiminta markkinoilla ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voi olla kuntalain tarkoittamalla tavalla vähäistä, jos se on jatkuvaa.⁴

Vähäisyyttä ei voi todeta kuntayhtymän oman toiminnan perusteella esimerkiksi toteamalla, että markkinoilla tapahtuva toiminta muodostaa vain pienen prosentuaalisen osan koko kuntayhtymän toiminnasta. Vähäisyyden arviointi pelkän ulkoisille tahoille kohdistuvan liikevaihdon euromäärän perusteella ei myöskään ole riittävää. Vähäisyyden arviointi on sidottu toiminnasta aiheutuviin markkinavaikutuksiin. Kuntalain mukainen toiminnan vähäisyys arvioidaan suhteessa markkinoiden toimintaan ja kokoon, sillä kuntayhtymän koko toimintaan verrattuna vähäiseltä vaikuttava ulosmyynti saattaa edustaa merkittävää osaa kyseisistä markkinoista ja vastata esimerkiksi kyseisillä markkinoilla toimivan yksityisen yrityksen koko vuoden liikevaihtoa.

Vedotessaan kuntalain yhtiöttämisvelvollisuuden poikkeukseen julkisen toimijan tulee varmistua, ettei sen toiminnalla ole kilpailua vääristävää tai estävää vaikutusta. Erityisen tärkeää on huomioida, että toimittaessa muussa kuin yhtiötetyssä muodossa toiminnan vähäisyyden perusteella hinnoittelun tulee olla markkinaperusteista.

⁴ Ks. tarkemmin toiminnan vähäisyyden käsitteestä hallituksen esityksestä Eduskunnalle kuntalain muuttamisesta 32/2013 vp, s. 35–36.

4.1.2017

3.3 Markkinaperusteisen hinnoittelun noudattaminen

KKV selvitti myös yleisellä tasolla, miten kuntayhtymät ovat huomioineet toiminnassaan kuntalain 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen. Kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta huolestuttavaa on se, että markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimukseen ei ole kuntayhtymissä kiinnitetty riittävästi huomiota. Vastausten perusteella hinnoittelu oli usein omakustannusperusteista eikä tuottovaatimusta toimintaan sitoutuneelle pääomalle ollut yleisesti otettu huomioon hinnan muodostamisessa. Myöskään julkisen rahoituksen aiheuttamaa ristisubvention riskiä ei muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta ollut huomioitu. Vastauksissa ei myöskään riittävästi tuotu esille hinnoittelun markkinaperusteisuuden tekijöitä kuntayhtymän tarjotessa sen tytäryhtiöille palveluita. Kunnan tai kuntayhtymän tuottaessa tukipalveluja tytäryhteisöilleen tai palveluita sidosyksiköilleen kuntalain 127 §:ssä tarkoitetulla tavalla sen on 128 §:n mukaan hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti.

Joissain vastauksissa todettiin, että ulkoisille tahoille palvelut myydään korkeampaan hintaan, mutta vastauksissa ei yksilöity, millä perusteella korkeampi hinta on muodostettu. Jos palveluita myydään sekä sisäisille että ulkoisille asiakasryhmille samaan hintaan, saattaa syntyä epäily alihinnoittelusta. Kuntayhtymän sisäisiin (jäsenkunnilleen tarjoamiin) palveluihin ei ole yleensä sisällytetty tuottovaatimusta, kun taas markkinoilla kilpailutilanteessa tarjottavia palveluita hinnoiteltaessa se tulee ottaa huomioon.

Myöskään markkinoilla yleisesti perittävään hintaan perustuva hinnoittelu ei välttämättä vielä täytä markkinaperusteisen hinnoittelun edellytyksiä. KKV:n hinnoitteluvalvonnan ja markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttymisen lähtökohtana on kilpailullisen eli kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan kannattavuus ja kustannusten kattaminen. Kuntalain esitöiden mukaan hinnoittelussa on lähtökohtaisesti otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut on otettava huomioon kustannuksina siltä osin kuin kyseiset investoinnit ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi hinnoittelussa on otettava huomioon kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle.⁵ Markkinaperusteinen hinnoittelu edellyttää siten kilpailulliseen toimintaan liittyvien kustannusten, siitä saatavien tuottojen ja kustannusvastaavuuden tarkastelua.

⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalain muuttamisesta 32/2013 vp, s. 38.

4.1.2017

Tarkempaa tietoa markkinaperusteisen hinnoittelun käsitteestä ja arviointimenetelmistä on saatavilla KKV:n markkinaperusteisen hinnoittelun suuntaviivoista.

3.4 Koulutuskuntayhtymien toiminta markkinoilla

3.4.1 Koulutuskuntayhtymien muussa kuin yhtiötetyssä muodossa harjoitettu toiminta

Kuntalain 126 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kuntayhtymä ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos kuntayhtymä järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä.

Koulutusta järjestäviä kuntayhtymiä oli yhteensä 35 vuonna 2016. Ne tarjoavat sekä järjestämisluvanalaista koulutusta (esim. lukio- ja ammatillinen koulutus) että muuta koulutusta. Suurin osa kuntayhtymien tarjoamasta koulutuksesta johtaa tutkintoon ja osaan koulutuspalveluista kuntayhtymät saavat valtionosuusrahoitusta. Näiden lisäksi koulutuskuntayhtymät tarjoavat muun muassa yrityksille ja työelämälle erilaisia koulutuspalveluita, kuten henkilöstökoulutuksia ja erilaisia pätevyyskoulutuksia, joista useat kokonaisuudet voitaneen katsoa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuviksi.

Kuntayhtymät tuottavat myös ELY-keskusten kilpailuttamaa ns. työvoimakoulutusta, jossa kuntayhtymät osallistuvat tarjouskilpailuihin ja jonka osalta yhtiöittämiselle on säädetty siirtymäaika vuoden 2016 loppuun. Kuntalain esitöissä on todettu, että noin neljännes työvoimakoulutuksen hankintamäärärahoista kohdistuu valmentavaan ei-ammattilliseen koulutukseen. Näitä palveluja tuottavat myös muut kuin järjestämisluvan saaneet. Tältä osin työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen on todettu liittyvän kilpailuneutraliteettiongelmia.⁶

Osa ammattikorkeakouluista toimi aiemmin kuntayhtyminä, mutta vuoden 2015 alussa voimaantulleen uuden ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaan ammattikorkeakoulujen tulee olla osakeyhtiöitä. Lisäksi lain mukaan ammattikorkeakoulu voi harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee sen laissa säädettyjen tehtävien toteuttamista. Tässä palveluliiketoiminnassa tulee kuitenkin noudattaa markkinaperusteista hinnoittelua, mikäli ammattikorkeakoulu on julkisessa määräysvallassa ja siten kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännösten soveltamisalan piirissä.

⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalain muuttamisesta 32/2013 vp, s. 24.

4.1.2017

Hyvin usein kuntayhtymät tarjoavat ulkopuolisille opiskelijoiden tuottamia palveluita. Näiden palveluiden on liityttävä kiinteästi laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävään koulutukseen, jotta kuntalain 126 §:n rajaus soveltuisi eikä niitä tarvitsisi yhtiöittää. Joidenkin kuntayhtymien kohdalla oppilas- ja opiskelijatöiden liittyminen kiinteästi koulutukseen ei ollut ilmeistä (aukioloajat esimerkiksi loma-aikoina). Opiskelijoiden tarjoamien palveluiden liikevaihdot saattoivat olla merkittäviä ottaen huomioon, että kyse on yleensä aloista, joilla toimii tyypillisesti pienyrittäjiä, kuten kampaamot, autokorjaamot ja ravintolat. Kilpailuvirasto on antanut vuonna 1998 yhdessä silloisen opetusministeriön, Suomen Kuntaliiton ja Suomen Yrittäjät ry:n kanssa suosituksen oppilas- ja opiskelijatöiden hinnoittelusta. Sen mukaan opiskelijatöistä perittyjen hintojen tulisi vastata mahdollisimman pitkälle käypiä markkinahintoja, sillä alle käypien markkinahintojen hinnoitellut hyödykkeet aiheuttavat usein kilpailuvinoutumia. Hinnoittelussa voidaan kuitenkin ottaa huomioon opiskelijatöiden luonne, usein alempi laatutaso, pidemmät toimitusajat ja koulutusvaiheesta johtuva työn suorittajien vähäisempi ammattitaito.⁷

Koulutuskuntayhtymät vuokraavat vastausten mukaan kiinteistöjä pääsääntöisesti kuntayhtymän omaan käyttöön, mutta myös ulkopuolisille esimerkiksi toimisto- ja varastotiloina. Koulutuskuntayhtymillä saattoi olla myös ruoka- ja ravintolapalveluita tarjoavia yksiköitä, joiden osalta ei vaikuttaisi olevan kyse oppilas- tai opiskelijatöistä.

Koulutuskuntayhtymät viittasivat vastauksissaan epävarmuutta lisäävänä tekijänä tulevaan ammatillisen koulutuksen uudistukseen. Vastauksista oli myös havaittavissa, että kuntayhtymät ovat saattaneet korvata koulutuksen valtionosuuksien muodossa saatavan julkisen rahoituksen vähenemistä ulkopuolisella, markkinoille suuntautuvalla myynnillä. Koulutuskuntayhtymien asiakirjoista kävi ilmi, että työvoimahallinnon ostamat koulutusohjelmat ovat vähentyneet merkittävästi ja muuttunut tilanne asettaa uusia haasteita aikuiskoulutuksen koulutusohjelmille. Vaikuttaisi siltä, että pyrkimyksenä voi olla koulutusohjelmien suuntaaminen entistä enemmän suoraan yrityksille maksullisena palvelutoimintana.

⁷ Suositus opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden hyödykkeiden hinnoittelusta. Kilpailuviraston lausunto oppilaitoksille ja muille keskeisille sidosryhmille 15.10.1998, dnro 915/71/1998. Saatavilla osoitteessa: <http://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/aloitteet-lausunnot-ja-kannanotot/kilpailuvirasto/1998/15.10.1998-aloite-suositus-opiskelijatoiden-ja-koulutuslaitosten-tuottamien-muiden-hyodykkeiden-hinnoittelusta/>.

4.1.2017

3.4.2 Koulutuskuntayhtymien perustamien yhtiöiden toiminta

Lähes kaikki koulutuskuntayhtymät olivat perustaneet osakeyhtiöitä markkinoilla kilpailutilanteessa tarjottavia koulutuspalveluita varten. Saattaa kuitenkin olla, että yhtiöittäminen ei välttämättä ole muuttanut toimintaa läpinäkyvyyden tai tasapuolisten kilpailunedellytysten turvaamisen kannalta parempaan suuntaan.

Vaikuttaisi siltä, että koulutuskuntayhtymien jo yhtiötettyjä toimintoja tuotetaan suurelta osin koulutuskuntayhtymien henkilöstö- ja tilaresursseihin nojaten. Selvitysten mukaan kuntayhtymien perustamat koulutusalan osakeyhtiöt eivät useinkaan omista toiminnassaan käyttämiään tiloja tai välineitä. Joissain tapauksissa kuntayhtymien perustamien yhtiöiden palveluksessa ei ollut lainkaan omaa henkilökuntaa, vaan yhtiöt käyttivät myymissään koulutus- ja kehittämisspalveluissa usein kuntayhtymän henkilökuntaa. Myytävät koulutuspalvelut saatettiin ostaa koulutuskuntayhtymältä tai muilta tahoilta. Kuntayhtymien osakeyhtiöt ostivat usein myös hallinnon tukipalvelut kuntayhtymältä tai muilta tahoilta.

Eräässä vastauksessa osakeyhtiön ja kuntayhtymän läheistä yhteyttä perusteltiin muun muassa sillä, että yhtiöittämisestä ei ole ollut toivottua hyötyä eikä korkeampien kiinteiden kulujen takia pystytty kilpailemaan pienten yksityisten koulutuspalveluiden tuottajien kanssa. Toisaalta tuotiin myös esille, että joissain tilanteissa toiminta yhtiömuodossa on ollut kuntayhtymämuotoa joustavampaa. Vastausten perusteella vaikutti myös siltä, että yhtiöitä on saatettu perustaa ilman varsinaisia laskelmia siitä, onko markkinoille suuntautuva toiminta siihen kohdennettaviksi kuuluvat kustannukset huomioiden ylipäätään liiketaloudellisten periaatteiden mukaan kannattavaa.

Kuntayhtymän ja sen perustaman yhtiön välisten palveluiden hintojen markkinaehtoisuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Jos samojen henkilöiden resursseja käytetään sekä kuntayhtymän että osakeyhtiön tarpeisiin, markkinoilla tapahtuvaan toimintaan kohdennettavien henkilöstökustannusten tulee perustua työajanseurannasta ilmenevään todelliseen työajan käyttöön. Kuntayhtymän tulee lisäksi varmistua siitä, että se kohdistaa yhtiöltä veloittamansa hinnan perustana olevaan kustannuspohjaan palkka-, tila- ja muut palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset. Kaikkien edellä mainittujen resurssien käytöstä tulee veloittaa markkinaperusteista hintaa. Kuntayhtymän tulee hinnoittelussaan huomioida näiden tytäryhtiön ostamien resurssien itselleen aiheuttamat kustannukset ja lisäksi asettaa niihin sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuottovaatimus.

4.1.2017

Kuntayhtymien vastausten perusteella jää lisäksi hieman epäselväksi, onko perustettuihin osakeyhtiöihin siirretty kaikki markkinoilla kilpailutilanteessa tarjotut palvelut tai tullaanko niitä mahdollisesti myöhemmin siirtämään osakeyhtiöön. Vastausten perusteella vaikuttaisi myös siltä, että koulutus-kuntayhtymille on jossain määrin epäselvää, mikä osa toiminnasta tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla ja tulisi siten yhtiöittää. Tämä voi osin johtua työvoimakoulutuksen rahoituksen uudistuksesta, minkä johdosta kuntayhtymille on ollut vielä epäselvää, mikä osuus koulutuksesta tulee siirtymään valtionosuusrahoituksen alaiseksi. Lisäksi tulkintavaikkeitä ovat saattaneet aiheuttaa koulutuspalveluiden arvonlisäverotulokinnassa tapahtuneet muutokset.

Kilpailuneutraaliteetin kannalta ongelmallista on myös, että kuntalain 150 §:ään kirjattuun siirtymäaikaan oli vastauksissa vedottu muidenkin markkinoilla kilpailutilanteessa tarjottavien palveluiden osalta, vaikka siirtymäaika vuoden 2016 loppuun asti koskee ainoastaan julkisesta työvoima- ja yritys-palvelusta annetun lain (916/2012) mukaisia ostopalveluita.

3.5 Sairaanhoidopiirit ja muut sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita tuottavat kuntayhtymät

Erikoissairaanhoidon palveluita tuottavia sairaanhoidopiirejä oli yhteensä 20. Niiden lisäksi oli 34 muita sosiaali- ja terveysterveyspalveluita tuottavia kuntayhtymiä, jotka vastasivat muun muassa perusterveydenhuollon, sosiaali-huollon ja erityishuollon palveluista.

Lähes kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät viittasivat vastauksissaan valmisteilla olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rakenneuudistukseen eivätkä vastausten mukaan suunnittele tekevänsä organisaatiouudistuksia ennen linjausten varmistumista. Vuoden 2019 alussa vastuun julkisten sosiaali- ja terveysterveyspalveluiden järjestämisestä on esitetty siirtyvän kunnilta 18 uudelle maakunnalle.

Kuntayhtymien vastausten perusteella sairaanhoidopiirit vaikuttaisivat toimivan lakisääteisten ja sisäisen palveluiden lisäksi jossain määrin myös markkinoilla kilpailutilanteessa. Tällaista toimintaa saattaa olla laboratorio- ja kuvantamispalveluissa, tilanvuokrauksessa, kahvila- ja ravintolapalveluissa, tulkkauksessa, välinehuollossa ja muissa tukipalveluissa sekä työterveyshuollossa. Osa sairaanhoidopiireistä oli yhtiöittänyt terveydenhuollon tukipalveluita, kuten laboratorio- ja pesulapalveluita.

Vastauksista kävi ilmi, että sairaanhoidopiirien tekevät laajalti yhteistyötä keskenään. Sairaanhoidopiirien liikelaitokset tai yhtiöt saattoivat palvella useampaa sairaanhoidopiiriä tai muita sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköi-

4.1.2017

tä. Yhteistyötä oli perusteltu muun muassa keskittämisen tuomalla tehokkuudella ja sellaisten palveluiden hankkimisella, joita vain julkinen sairaanhoitopiiri kykenee tuottamaan.

KKV selvittää yrittäjäjärjestöjen tekemän toimenpidepyynnön perusteella HUS:n kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Toimenpidepyyntö kohdistuu kokonaisuutena HUS-konsernin taloudelliseen toimintaan kattaen sairaanhoitopiirin liikelaitosten toiminnan, virastomuodossa harjoitetun taloudellisen toiminnan sekä tytäryhtiöiden toiminnan.

Terveystalouden kuntayhtymistä moni ilmoitti tuottavansa myös työterveyshuollon palveluita. Vastauksissa ilmoitettu myynti ulkopuolisille vaihteli välillä 80 000-900 000 euroa, josta kuitenkin vain osa suuntautui kilpailutilanteeseen markkinoille. Osa kuntayhtymistä ilmoitti tuottavansa työterveyshuollon sairaanhoidon palveluita ulkoisille yritysasiakkaille myös alueilla, joilla toimi yksityisiä palveluntuottajia, jolloin ei lähtökohtaisesti voi olla kyse markkinapuutealueesta. Vastauksista kävi ilmi, että jotkut kuntayhtymät olivat harkinneet työterveyshuollolle erilaisia järjestämistapoja, kuten yhtiöittämistä yhteistyössä muiden kunnallisten toimijoiden kanssa, ulkoistamista tai markkinoilta vetäytymistä. Kuntalain 150 §:ään kirjattua kunnallisen työterveyshuollon yhtiöittämisen siirtymäaikaa jatketaan siten, että kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa säännöstä sovelletaan työterveyshuollon sairaanhoito- ja muiden terveydenhuoltopalveluiden tuottamiseen vuoden 2019 alusta⁸. Lakimuutos tulee voimaan vuoden 2017 alusta.

KKV on selvittänyt kuuden kunnallisen liikelaitoksen toimintaa työterveyshuollon markkinoilla toimenpidepyynnön perusteella. Koska KKV ei voi siirtymäaikana puuttua rakenteesta johtuviin kilpailun vääristymiin ja velvoittaa kuntia tai kuntayhtymiä yhtiöittämään toimintaansa, KKV pyrkii ehkäisemään kunnallisten toimijoiden menettelyistä johtuvia kielteisiä kilpailuvaikutuksia valvomalla muun muassa niiden hinnoittelun markkinaperusteisuutta.⁹

3.6 Muut toimialat

Kilpailuneutraliteetin kannalta huolestuttavia piirteitä vaikuttaisi liittyvän kuntayhtymien toimintaan myös kiinteistönvuokrauksen, jätehuollon ja energiahuollon markkinoilla.

⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain 150 §:n muuttamisesta 212/2016 vp.

⁹ Ks. lisää työterveyshuoltopalveluiden hinnoittelusta siirtymäaikana KKV:n lausunnosta sosiaali- ja terveysministeriölle 27.9.2016, dnro KKV/887/03.02/2016.

4.1.2017

Kiinteistönvuokrausta harjoittavat kuntayhtymät vuokraavat tiloja usein koulutuskuntayhtymille tai sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeisiin. Kiinteistöt ovat saattaneet jäädä kuntayhtymän omistukseen esimerkiksi ammattikorkeakoulutoiminnan tai energiantuotannon yhtiöittämisen jälkeen. Kuntayhtymillä oli kuitenkin kiinteistönvuokrauksessa asiakkaina muitakin kuin omistajiinsa lukeutuvia tahoja.

Kuntayhtymistä neljä ilmoitti tuottavansa jätehuollon palveluita. Yksi totesi vetäytyneensä jätelain (646/2011) toissijaisen vastuun asiakkaista yhdellä toiminta-alueellaan.¹⁰ Osa kuntayhtymistä ilmoitti siirtäneensä energiahuollon osakeyhtiön hoidettavaksi. Kuntayhtymien tehtäväksi oli muutamissa tapauksissa jäänyt sähkön tai tukipalveluiden myynti tytäryhtiöille.

¹⁰ KKV selvitti vuosina 2013–2014 yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa yhdyskuntajätehuollon markkinaolosuhteita. Selvityksen kohteena oli erityisesti julkisten ja yksityisten jätehuoltoyritysten keskinäinen kilpailu markkinoilla. Ks. KKV:n selvityksiä 2/2016 Yhdyskuntajätehuollon selvitys.

KKV on myös aiemmin puuttunut kilpailuneutraliteettitoimivaltansa puitteissa kunnallisen jätehuoltoyhtiön toimintaan. Osakaskuntiensä omistama Pirkanmaan Jätehuolto Oy muutti yhdyskuntajätteen käsittelyä koskevaa hinnoitteluaan KKV:n puututtua asiaan vuoden 2014 lopulla. Ks. KKV:n ratkaisu Pirkanmaan Jätehuolto Oy:n menettely elinkeinotoiminnan yhdyskuntajätteen käsittelypalvelujen hinnoittelussa, 15.12.2014, dnro 1335/14.00.00/2009 ja 588/KKV14.00.40/2013.