



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

**4/2021 Kilpailulain toimeenpano
D/71/04.06.01/2021, 207/52/2020**

Valtiokonttori, 12.3.2021.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 15.3.2021.

Valtiovarainministeriö, 16.3.2021.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö Kilpailulain toimeenpanon tarkastuskertomusluonnoksesta, D/71/04.06.01/2021

Valtiokonttorin lausunto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Valtiokonttorilta lausuntoa Kilpailulain toimeenpanon tarkastuskertomusluonnoksesta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on toivonut, että lausunnossa otetaan kantaa erityisesti kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Suositus 4: Valtiokonttori ohjeistaa kirjanpitoyksiköitä jatkossa esittämään kilpailullisen toiminnan tuloslaskelman tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona

Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittaa, että Valtiokonttori ohjeistaisi kirjanpitoyksiköitä jatkossa esittämään kilpailullisen toiminnan tuloslaskelman kilpailulain tarkoittamalla tavalla tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Valtiokonttorin tulkinnan mukaan Kilpailulain 30 d § 3 momentin tavoitteena on varmistaa tuloslaskelman julkisuus ja saatavuus toimintoja koskevan informaation tulkinnan ja tarkastuksen helpottamiseksi. Myös tuloslaskelman kuuluminen tilintarkastuksen piiriin on haluttu varmistaa. Valtiokonttorin tulkinta perustuu hallituksen esityksiin (HE 68/2018 ja HE 215/2002).

Valtiokonttori päätti yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa määrätä kilpailullisen toiminnan tuloslaskelman esittämisestä kirjanpitoyksikön varainhoitovuoden toimintakertomuksessa. Tuloslaskelman esittämisestä toimintakertomuksessa määrätään Valtiokonttorin määräyksessä Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman sekä tuloslaskelman laatiminen (VK/54895/00.00.01.06.00/2020).

Kilpailulain tavoitteen katsottiin täyttyvän seuraavin perustein:

- Tuloslaskelma sisältyy kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen, sillä kirjanpitoyksikön on talousarvioasetuksen (1243/1992) 63 §:n mukaan laadittava tilinpäätös, joka sisältää toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä kuvaavan toimintakertomuksen.
- Tuloslaskelma on julkinen, sillä talousarvioasetuksen (1243/1992) 63 § mukaan tilinpäätös sijoitetaan Valtiokonttorin ylläpitämään yleisessä tietoverkossa saatavilla olevaan tietopalveluun, jollei julkisuuslaista tilinpäätöksen joidenkin osien osalta muuta johdu.
- Tuloslaskelma on helposti saatavissa, sillä toimintakertomuksen rakenne ja siten luku, johon tuloslaskelma sisältyy (4.3 Maksullisen



12.3.2021

toiminnan tulos ja kannattavuus), on määritelty Valtiokonttorin Toimintakertomuksen laatiminen -ohjeessa (VK/948/00.00.00.01/2016).

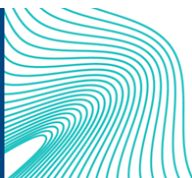
- Toimintakertomus kuuluu Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksen piiriin, sillä tarkastusvirasto antaa lausuman siitä, onko toimintakertomuksessa esitetty oikeat ja riittävät tiedot toiminnallisesta tehokkuudesta, johon tuloslaskelma ja kustannusvastaavuuslaskelmat sisältyvät. Tarkastusvirasto päättää valtion talouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 3 §:n mukaisesti tarkastuksen sisällön tarkastussuunnitelmassaan.
- Tuloslaskelman sijoittaminen toimintakertomukseen mahdollistaa sen, että tarkastusvirasto ei tarkasta tuloslaskelmaa, mikäli päättää kohdistaa yksittäisen kirjanpitoyksikön tarkastuksen painopisteen toisin. Valtiokonttori katsoo, että tuloslaskelman esittäminen toimintakertomuksessa antaa tarkastusvirastolle mahdollisuuden sisällyttää myös kilpailullinen toiminta kokonaisarvioon siitä, mihin tarkastusvirasto päättää yksittäisen kirjanpitoyksikön osalta kohdentaa tarkastuspanostaan. Tämä voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi tilanteissa, joissa kilpailullinen toiminta on erittäin vähäistä suhteessa kirjanpitoyksikön toiminnan kokonaisuuteen.

Kilpailullisen toiminnan tuloslaskelman esittäminen erillisenä tilinpäätöksen liitteenä edellyttää talousarvioasetuksen 66 h §:n ja valtiovarainministeriön määräyksen kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista (VM/23/00.00.00/2016) muuttamista. Talousarvioasetuksen ja tilinpäätöksen kaavamääräyksen muuttaminen ovat valtiovarainministeriön päättävällä olevia asioita. Valtiokonttori ei voi määrätä tilinpäätöksen liitteenä esitettävän tuloslaskelman sisällöstä, mutta voi antaa tarkentavaa ohjeistusta.

Valtiokonttori ohjeistaa valtion budjettitalouden kustannuslaskennan periaatteista. Jotta viraston kustannuslaskenta tuottaa oikeat ja riittävät tiedot sen toiminnan kokonaiskustannuksista,

- viraston kustannuslaskennan tulee sisältää viraston toiminta kokonaisuutena, kattaen kilpailullisen toiminnan lisäksi viraston kaiken muunkin toiminnan.
- viraston sisällä kustannukset tulee laskea samalla tavalla kaikilla eri toiminta-alueilla, eli viranomaistoiminnassa sekä maksullisessa (mukaan lukien kilpailullinen toiminta) ja yhteisrahoitteisessa toiminnassa. Täten varmistetaan kustannusten yhdenmukainen ja tasapuolinen käsittely kustannuslaskennassa.

Valtiokonttori määrää tällä hetkellä sekä maksullisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmien, että kilpailullisen toiminnan tuloslaskelman laatimisesta. Kustannuslaskennan avulla muodostetaan viraston toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja



12.3.2021

kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta koskevat tiedot, kuten maksullisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmat sekä kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi laadittava kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma. Toimiva, oikeellinen ja koko viraston toimintaa yhtenäisin periaattein käsittelevä kustannuslaskenta onkin edellytys näiden laskelmien laatimiselle ja myös laskelmien sisällölliselle oikeellisuudelle.

Valtiokonttori katsoo, että kustannuslaskennan avulla muodostettavien laskelmien yhtenäisyyden ja oikeellisuuden varmistamiseksi olisi edullista, että kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma esitettäisiin jatkossakin toimintakertomuksessa. Tällöin sekä valtion virastojen kustannuslaskennasta että kustannuslaskennan pohjalta laadittavien keskeisten tilivelvollisuutta ja kilpailuneutraliteettia varmentavien laskelmien sisällöstä määrääminen säilyisi yhdellä taholla. Tämä varmistaisi laskelmien ja niiden taustalla olevan kustannuslaskennan yhtenäisen toteuttamisen.

Muut suositukset

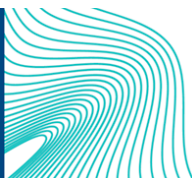
Valtiokonttori toteaa, että tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyt muut suositukset ovat kannatettavia seuraavin huomioin:

- Suositukset 2 ja 3: Markkinaselvityksen tekeminen tarvittaessa markkinatilanteen arvioimiseksi tai markkinapuutetilanteen todentamiseksi. Valtiokonttori suosittelee markkinaselvityksen tarpeen arvioinnissa oleellisuuden ja tiedon taloudellisen tuottamisen periaatetta etenkin tilanteissa, joissa kilpailullisen toiminnan volyyymi on erityisen matala.
- Suositus 6: Erityisesti tilikauden vaihteen yli menevien hankkeiden tuottojen ja kustannusten kohdistaminen oikein oikean ja riittävän kovan antamiseksi. Valtiokonttori suosittelee, että riittävyden arvioinnissa noudatetaan oleellisuuden ja tiedon taloudellisen tuottamisen periaatetta.

Muut havainnot

Tarkastuskertomuksessa esitettyjen suositusten lisäksi Valtiokonttori esittää havaintonaan seuraavaa:

- Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan budjettitalouden sisäisestä myynnistä seuraavasti: *”Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion budjettitalouden sisäinen myynti ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla, eikä sitä tule sisällyttää kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmaan.”* Valtiokonttori toteaa, että budjettivaltion sisällä tapahtuvasta myynnistä osassa kilpailu on rajattu pois erillisellä lainsäädännöllä. Näissä tapauksissa valtion virastojen on hankittava tietyt palvelut lainsäädännössä rajatulta valtion sisäiseltä toimijalta, eikä toimintaan näin liity kilpailua. Tämänkaltaisten lainsäädännöllisesti rajattujen palvelujen lisäksi budjettivaltion sisällä voi esiintyä myyntiä myös sellaisista yksittäisistä palveluista/tuotteista, joissa ostavana osapuolena voi olla sekä valtion budjettitalouden sisäisiä että ulkoisia toimijoita. Tällöin



12.3.2021

suoritetuotannossa ei tehdä eroa sille, onko yksittäisen suoritteiden ostaja valtion budjettitalouden sisäinen vai ulkopuolinen toimija. Valtiokonttori ehdottaakin pohdittavaksi, onko määritelmää valtion budjettitalouden sisäisen myynnin sisällyttämisestä kilpailulliseen toimintaan tarpeen tarkentaa.

Helsingissä 12.3.2021

Toimialajohtaja

Lasse Skog

Palvelupäällikkö

Juho Ajo



KKV/753/00.03.00/2020

15.3.2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto**Lausuntopyyntö D/71/04.06.01/2021****Tarkastuskertomusluonnos - kilpailulain toimeenpano**

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa otsikossa mainitusta tarkastuskertomusluonnoksesta. Lausuntonaan KKV esittää luonnokseen seuraavat huomiot.

KKV pitää hyvänä, että tarkastuskertomusluonnoksessa on perusteellisesti arvioitu kilpailulain uuden 30 d §:n soveltamiseen liittyviä kysymyksiä valtiolla. Koska säännöstä on sovellettu vasta 1.1.2020 lukien, soveltamiskäytäntöä ei vielä ole. KKV huomauttaakin, että säännöksen tulkinnat ja soveltamiskäytäntö täsmentyvät vasta tulevan KKV:n tapauskäytännön myötä. KKV:n soveltamiskäytäntö voi siten poiketa tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tulkinnoista.

Tarkastusviraston suositukset

Luonnoksen sivulla 5 esitetään VTV:n suositukset tarkastuksen perusteella. Suosituksien kohdassa 5 todetaan: ”Kirjanpitoyksiköt käyvät yhteistyössä ohjaavan ministeriön kanssa läpi maksullisen toimintansa kokonaisuuden ja varmistavat, että virastojen tehtäviä koskeva lainsäädäntö, maksuasetukset ja tulostavoitteet ovat keskenään yhdenmukaisia ja ajan tasalla”.

KKV pitää hyvänä, että maksullista toimintaa ja tulostavoitteiden oikeaa tasoa arvioidaan ohjaavan ministeriön kanssa. KKV kuitenkin korostaa, että toiminnan luonteen arviointi ja tulostavoitteiden asettaminen tulee tehdä aina tehdä virastokohtaisesti, eivätkä ne siten voi olla virastojen välillä yhdenmukaisia.

Tarkastusviraston kannanotot**Yksittäisiä huomioita**

Luonnoksen sivulla 7 todetaan, että ”valtiolla ei ole yhtiöittämisvelvollisuutta.”

KKV toteaa, että valtion osalta kilpailulakiin ei ole kirjattu vastaavaa yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa säännöstä kuin kunnilla on kuntalain 126 §:n perusteella. Kilpailulain 4 a luvun esitöissä (HE 40 /2013 vp) lähtökohtana kuitenkin pidetään, että virastomuotoiseen toimintaan liittyvät veroedut ja

15.3.2021

konkurssisuoja ovat omiaan vääristämään kilpailua kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla ja kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi toiminta olisi yhtiöitettävä.¹ Lain esitöissä todetaan, että komissio on kyseenalaistanut EU:n valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta sekä valtion että kuntien mahdollisuuden harjoittaa taloudellista toimintaa sekä kilpailla markkinoilla, silloin kun toimintaa ei harjoiteta yhtiömuodossa. Komissio on katsonut, että toimija, joka ei voi lainsäädännön mukaan mennä konkurssiin ja joka toimii markkinoilla, hyötyy saamastaan konkurssisuojasta. Hyötyä voi verrata valtion toimijalle antamaan rajoittamattomaan takaukseen.² Edellä esitetyn perusteella KKV katsoo, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut, että myös valtio yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan toimintansa huolimatta siitä, että lakiin ei ole sisällytetty nimenomaista, valtion yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa säännöstä.

Luonnoksen sivulla 7 todetaan, että ”osaa valtion maksullisesta toiminnasta harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida ja kartoittaa tämän toiminnan sisältöä ja laajuutta.”

KKV toteaa, että viraston koko toiminta olisi otettava tarkastelun kohteeksi kilpailullista toimintaa määritettäessä, eikä tarkastelua tule rajata pelkästään maksulliseen toimintaan.

Luonnoksen sivulla 10 todetaan: ”Tarkastuksessa havaittiin, että kirjanpito-yksiköt ovat olleet varsin hyvin tietoisia 1.1.2020 voimaan tulleesta lakimuutoksesta ja arvioineet kattavasti oman toimintansa kilpailullista luonnetta.”

KKV toteaa, että kilpailulain 30 d § on tullut voimaan 7.6.2019 ja säännöksen soveltaminen on alkanut 1.1.2020. Edellä olevaa kohtaa tulisi tältä osin täsmentää.

Luonnoksen sivulla 13 todetaan: ”Hinnoitteluvapautta rajoittaa kuitenkin kilpailulain mukainen markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus ja toisaalta valtion maksuperustelun vaatimus määräävän markkina-aseman vaikutuksesta suoritteiden hinnoitteluun.”

KKV toteaa, että edellä olevaan kohtaan tulisi lisätä viittaus kilpailulain 7 §:ään, jossa säädetään määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä.

¹ Lain perustelujen mukaan keskeisenä kilpailuneutraliteettia vaarantavana rakenteena voidaan pitää tilannetta, jossa julkisen sektorin elinkeinotoimintaa harjoitetaan toimimalla liikelaitosmuodossa kilpailuilla markkinoilla. Rakenteellinen kilpailun vääristyminen tai estyminen voidaan korjata esimerkiksi yhtiöittämällä toiminta yhdenmu-kaisesti kuntalakiin ehdotettujen yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 40/2013 vp, s. 33). Valtion liikelaitosmallia koskevan uudistuksen yhteydessä työryhmä totesi raportissaan, että liikelaitoksia koskeva kilpailuneutraliteettiongelma koskee myös valtion virastomuotoisia, markkinoilla toimivia yksiköitä (HE 40/2013 vp, s. 8).

² HE 40/2103 vp, s. 4.

15.3.2021

Luonnoksen sivulla 13 todetaan: ”Toiminnan kilpailullisen luonteen arvioinnissa myös asiakaskunnalla on merkitystä: esimerkiksi yksinomaan muille valtion virastoille ja laitoksille tapahtuva suoritteiden myynti ei tapahdu kilpailutilanteessa.”

KKV toteaa, että arvio kilpailulain 30 d §:n soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta tehdään kuntalain 126 §:n ja siitä ilmenevien hankintalain säännösten (kuntalain 126 § 2 mom 3 kohta) tulkinnan mukaisesti. Edellä mainittua luonnoksen kohtaa tulisi tältä osin siten tarkentaa.

Luonnoksen sivulla 15 todetaan: ”Markkinatilanteen arvioimiseksi on suositeltavaa tehdä markkinaselvitys”.

KKV kiinnittää huomiota siihen, että arvio toiminnan luonteesta on oikeudellinen. KKV toteaa, että EU-oikeudessa taloudellisen toiminnan käsite on hyvin laaja. Esimerkiksi se, että toimintaan kytkeytyy yleisen edun tavoitteita, ei vielä tarkoita, ettei toiminta voisi olla taloudellista. Jos oikeuskäytännöstä ei löydy tapauksia, jossa olisi otettu kantaa viraston toimintaa vastaavaan toimintaan, kilpailevan yksityisen tarjonnan selvittäminen voi olla hyödyllistä. Varsinaiset markkinaselvitykset ovat kuitenkin tarpeen silloin, jos asianomainen virasto vetoaa markkinapuoletteen olemassaoloon.

Luonnoksen sivulla 17 todetaan: ”Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtion budjettitalouden sisäinen myynti ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla, eikä myyntiä tule myöskään sisällyttää kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmaan.”

KKV huomauttaa, että myös sisäiseen myyntiin voi liittyä kilpailua vääristäviä vaikutuksia, mikäli tuotteita tai palveluja myydään käytettäväksi virastojen kilpailulliseen toimintaan. KKV kiinnittää huomiota siihen, että vaikka myynti olisi budjettitalouden sisäistä, kilpailulliseen toimintaan myydyt palvelut tulee hinnoitella markkinaperusteisesti ja siten tällainen myynti tulee myös eriyttää ja sisällyttää kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmaan.

Luonnoksen sivulla 17 todetaan edelleen: ”Tarkastusviraston näkemyksen mukaan pelkkä hankintalain 15 §:n mukainen sidosyksikkösuhde ei osoitaisi, että toimintaan markkinoiden ulkopuolella. Tulkintaa voidaan hakea kilpailulain 30 d §:n perusteluista, joiden mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla -käsitteellä tarkoitetaan samaa kuin kuntalain 126 §:ssä. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla ei toimita, kun kyseessä on hankintalain 15 §:ssä tarkoitettun sidosyksikön toiminta, mutta lisäedellytyksenä silloin on, että tehtävää hoidetaan kuntien välisenä yhteistoimintana. Valtiolla ei kuitenkaan ole kuntalain tarkoittamaa yhteistoimintaa, joten toinen soveltamisen edellytyksistä jää aina täyttymättä.”

15.3.2021

KKV toteaa, että edellä luonnoksessa mainitun lainkohdan tulkintaan ei KKV:n ratkaisukäytännössä vielä ole otettu kantaa. KKV:n näkemyksen mukaan kunta- ja kilpailulain esitöiden perusteella on kuitenkin mahdollista päätyä myös toisenlaiseen tulkintaan, jossa kilpailuttamisvelvollisuudella voisi olla kilpailutilanteen syntymisen kannalta merkitystä kuntalaissa säädettyjä yhteistoimintatilanteita laajemminkin.

Luonnoksen sivulla 19 todetaan: ”Kilpailuneutraliteetti edellyttää, että julkisyhteisön taloudellinen toiminta on kannattavaa eli että tuotoilla voidaan kattaa kustannukset...”

KKV toteaa, että kilpailuneutraliteettisääntelyssä lähtökohtana ei ole taloudellisen toiminnan kustannusvastaavuuden tavoittelu, vaan voitto eli tuotoilla on voitava kattaa kustannukset ja saada toimintaan sitoutuneille varoille kohtuullinen tuotto. Luonnoksen edellä mainittua kohtaa tulisi siten täsmentää tältä osin.

Eriyttämissäännöksen soveltaminen

Luonnoksen sivulla 23 todetaan: ”Tarkastuksen perusteella tuodaan lisäksi esiin, että kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta tulee laatia kirjanpitoyksikössä yksi tuloslaskelma, jos toiminnan tuotot ovat yhteenlaskettuina yli 40 000 euroa. Kirjanpitoyksikköön kuuluvien virastojen, laitosten tai muiden vastaavien toimijoiden tuotot on siten huomioitava laskelmalla, vaikka ne virastokohtaisesti tai yksittäisinä suorite-ryhminä jäisivät alle 40 000 euron rajan. Mahdollisista hintatuetuista suoriteista tulee lisäksi laatia erillinen laskelma.”

KKV toteaa, että eriyttämisvelvollisuuden raja on edellä (ensimmäisen virkkeen viimeinen lause) esitetty kilpailulain 30 d §:stä poikkeavasti ja tulisi korjata. Kilpailulain 30 d§:n mukaan eriyttämisvelvollisuutta ei sovelleta, jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa. Näin ollen eriyttämisvelvollisuus koskee edellä mainittua toimintaa, jonka liikevaihto on vähintään 40 000 euroa vuodessa.

Edellä mainitun, sivulla 23 esitetyn toteamuksen perusteella voi saada sen käsityksen, että eriyttämissäännöksen soveltavuutta valtion talousarviotalouteen kuuluvissa kirjanpitoyksiköissä arvioitaisiin kirjanpitoyksikkökohtaisesti määräytyvien raja-arvojen perusteella. KKV korostaa, että kilpailulain 30 d §:stä tai sen esitöistä ei ilmene, että eriyttämisvelvoitetta tulisi arvioida kirjanpitoyksikkökohtaisesti. Yksikkökohtaisen eriyttämisen osalta yksikön määritelmä ilmenee tarkemmin 30 d §:n perusteluista. Kirjanpitoyksikkö on lain esitöissä mainittu vain yhtenä esimerkkinä siitä, millaisessa muodossa julkisyhteisön taloudellista toimintaa voidaan markkinoilla harjoittaa.

15.3.2021

Lain esitöiden (HE 68/2018 vp) mukaan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetun kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion sekä niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulee eriyttää kirjanpitoa pykälässä tarkoitetulla tavalla jokaisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan yksikkönsä osalta erikseen. Tällaisena yksikkönä pidetään sen oikeudellisesta tai organisaatorakenteesta riippumatta mitä tahansa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavaa osaa, jollaisia voivat olla mm. yhtiöt, säätiöt, yhdistykset ja liikelaitokset sekä erilaiset julkisyhteisöjen toiminnassaan käyttämät toiminnan organisoinnin muodot, kuten kirjanpitoyksiköt, taseyksiköt ja tulosityksiköt.

Tarkastuskertomuksen luonnoksen mukaan valtion kirjanpitoyksiköihin voi kuulua erilaisia yksiköitä, kuten esimerkiksi virastoja ja laitoksia. Näin ollen tulkinta siitä, mitä organisoinnin muotoja valtion talousarvialouteen kuuluvissa kirjanpitoyksiköissä pidetään kilpailutilanteessa markkinoilla taloudellista toimintaa harjoittavana yksikkönä, on tarpeellista arvioida jokaisen kirjanpitoyksikön osalta erikseen.

Tuloslaskelmien esittäminen tilinpäätöksessä

KKV toteaa, että tilinpäätöksen liitetietona esitettävien tuloslaskelmien määrän osalta eriyttämissäännöksen tulkintaa ohjaavana voidaan pitää sitä, että hallituksen esityksessä (68/2018 vp) nähdään kilpailun ja markkinoiden kannalta merkityksellisenä 40 000 euron ja sen ylittävä vuosittainen liikevaihto. Tämän kokoluokan liikevaihtoa on esityksessä pidetty tilastotietoihin perustuen tavanomaisena pienen yrityksen vuosittaisena liikevaihtona niillä markkinoilla, jossa kunnat ja julkinen sektori tyypillisesti toimivat. Näin ollen mainitun kokoluokan toiminta markkinoilla olisi eriyttämissäännöksellä tavoiteltavan läpinäkyvyyden kannalta sellainen kokonaisuus, josta olisi myös laadittava ja julkaistava oma tuloslaskelma.

Esimerkiksi, jos tilinpäätöksen laativalla toimijalla on useita yksiköitä, jotka toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla, tuloslaskelma voitaisiin esittää näiden yksiköiden kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta yhtenä kokonaisuutena ainakin silloin, jos kunkin yksikön kilpailutilanteessa tapahtuvan toiminnan liikevaihto yksinään jäisi alle 40 000 euroa vuodessa, mutta yhteenlaskettuna niiden vuosittainen liikevaihto olisi 40 000 euroa tai enemmän. Tällaisen eri yksiköiden toiminnasta kootun tuloslaskelman yhteydessä olisi läpinäkyvyyden toteutumiseksi syytä esittää myös, minkä yksiköiden luvut se sisältää. Jos kuitenkin jonkin edellä mainitun yksikön liikevaihto jo yksinään ylittäisi 40 000 euroon tai ylittäisi sen, tulisi sen osalta julkaista liitetiedoissa lisäksi erillinen laskelma, ellei kyseinen yksikkö sitten itse olisi velvollinen laatimaan tilinpäätöksen, jonka liitteenä se jo esittää kyseisen laskelman.

15.3.2021

Hintatuettu toiminta

Luonnoksen sivuilla 26-27 todetaan: ”Tarkastuksessa jäi avoimeksi kysymys siitä, pitäisikö hintatuen vaikuttaa arvioon toiminnan kilpailullisesta luonteesta tai voiko kilpailullinen toiminta ylipäätään olla hintatuettua. Mikäli kilpailulliseen toimintaan on myönnetty hintatukea, tulee tuki kuvata tuloslaskelmakaavan mukaisesti. Laskelman yhteydessä tulee kuvata myös tuen myöntöperusteet. ”

KKV toteaa, että hintatuen myöntäminen ei vaikuta toiminnan luonteeseen. Toiminnan luonne arvioidaan kilpailulain 4 a luvun perusteella, minkä jälkeen tulee perustella, miksi hintatukea on myönnetty. Kilpailulain 30 d §:n esitöiden (HE 68/2018 vp) mukaan eriytettyyn tuloslaskelmaan on sisällytettävä kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot. Tuloslaskelman tulee antaa oikea kuva markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavan taloudellisen toiminnan kannattavuudesta, kun sitä tarkastellaan itsenäisenä toimintona.

KKV pitää hintatuen myöntämistä kilpailulliseen toimintaan lähtökohtaisesti ongelmallisena, koska tuki on omiaan aiheuttamaan kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Hintatuki voi olla kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmaton, jos tuki on EU:n valtioneuvoston mukaisesti ilmoitettu ja hyväksytty.

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Peter Karlsson
johtava asiantuntija


Kirje

16.3.2021

 VN/4604/2021
 VN/4604/2021-VM-2

 Valtiontalouden tarkastusvirasto
 kirjaamo@vtv.fi

Lausunto tarkastuskertomusluonnokseen Kilpailulain toimeenpanosta

Valtionalouden tarkastusvirasto on 22.2.2021 päivätyllä lausuntopyynnöllään D/71/04.06.01/2021 pyytänyt lausunnon tarkastuskertomusluonnoksesta Kilpailulain toimeenpano.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa linjauksesta 4. (Valtiokonttori ohjeistaa kirjanpitoyksiköitä jatkossa esittämään kilpailullisen toiminnan tuloslaskelman tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona):

Tarkastuskertomusluonnoksen luvussa 3.1. tuodaan tarkemmin esiin se, että Valtiokonttori on 20.12.2020 antanut määräyksen maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan tuloslaskelman laatimisesta. Määräyksen mukaan kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma sekä kustannusvastaavuuslaskelmat esitetään kirjanpitoyksikön varainhoitovuoden toimintakertomuksessa. Talousarvioasetuksen 63 § 1 momentin mukaan kirjanpitoyksikön tilinpäätös sisältää toimintakertomuksen. Tuloslaskelman esittämisratkaisuun päädyttiin valtiovarainministeriön ja valtiokonttorin yhteisen arvion pohjalta. Tavoitteena oli hyödyntää olemassa olevia tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen rakenteita ja toimintatapoja aiheuttamatta turhaa hallinnollista työtä kuitenkin niin, että kilpailulain edellyttämät tosiasialliset esittämisvelvoitteet täyttyvät.

Talousarvioasetuksen 66 h §:ssä (254/2004) säädetään, mitä kirjanpitoyksikön on esitettävä tilinpäätöksen liitteenä. Lisäksi valtiovarainministeriö on antanut 19.1.2016 määräyksen (VM/23/00.00.00/2016) kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista. Talousarviolain 24 C §:n (1216/2003) mukaan valtiokonttori puolestaan voi antaa määräyksiä kirjanpitoyksiköiden kirjanpidon, laskentatoimen hoidon, tilinpäätöksen laadinnan yksityiskohdista. Em. perusteella valtiovarainministeriö haluaa tuoda esiin, että Valtiokonttorilla ei ole valtuutusta ohjeistaa, mitä liitteitä kirjanpitoyksiköt tilinpäätöksen liitetietoina esittävät. Valtiokonttorin määräysvaltuutus painottuu siihen, että tiedot esitetään oikein ja ne tulevat kirjanpidosta ja kustannuslaskennasta.

Mikäli nähdään tarkoituksenmukaiseksi esittää kilpailullisen toiminnan tuloslaskelma kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen liitteenä, tulee siitä antaa valtiovarainministeriön määräys ja mahdollisesti säätää asiasta talousarvioasetuksessa. Lisäksi Valtiokonttorin tulee tällöin tarvittavalla tavalla määrätä, miten liitteenä esitettävät tiedot saadaan johdettua kirjanpidosta ja kustannuslaskennasta.

Ottaen kuitenkin huomioon, että kilpailulain 30 d §:n 2 momentin mukaan ao. tuloslaskelma on laadittava (kirjanpitolain tai) kyseiseen toimijaan sovellettavien (muiden) kirjanpitosäännösten mukaisesti ja että toimintakertomus on osa valtion virastojen ja laitosten tilinpäätöstä, on valtiovarainministeriön käsityksen mukaan kyse lähinnä siitä, esitetäänkö nykyinen toimintakertomukseen sisältyvä kustannusvastaavuuslaskelma edelleen toimintakertomuksessa Valtiokonttorin määräykseen perustuen vai esitetäänkö sama laskelma toimintakertomuksen sijasta liitetietona Valtiovarainministeriön määräykseen perustuen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

valtiovarainministerio@vm.fi

Hallinto- ja kehitysjohtaja, ylijohdaja

Irja Peltonen

Taluspäällikkö

Jan Holmberg

Jakelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV