

TUTKIMUS 10 PROSENTIN OMISTUSOSUUS- VAATIMUKSEN VAIKU- TUKSISTA SIDOS- YKSIKKÖMARKKINAAN

Päivitetty versio 9/2024

Jan Jääskeläinen
Antti Saastamoinen
Anni Väätänen
Tuomas Hiilamo

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024

Tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan

Jan Jääskeläinen, Antti Saastamoinen, Anni Väättänen, Tuomas Hiilamo

Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihe: 029 505 3000 (pvm/mpm)

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

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

ISSN 2814-4929

ISBN 978-952-6684-53-6

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024

Tutkimus 10 prosentin omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan

Jan Jääskeläinen, Antti Saastamoinen, Anni Väättänen, Tuomas Hiilamo

Julkaisija: Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kieli: Suomi

Sivumäärä: 74

TIIVISTELMÄ

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma on nostanut valmisteluun useita linjauksia koskien julkisia hankintoja ja sidosyksiköitä. Sidosyksiköt ovat kuntien ja hyvinvointialueiden omistamia yhtiöitä, joilta omistajat voivat ostaa palveluita kilpailuttamatta. Tässä raportissa arvioimme sidosyksiköille asetettavan 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutuksia sidosyksiköiden omistajiin, sidosyksiköihin sekä sidosyksiköiden kanssa samoilla markkinoilla toimiviin yrityksiin. Vaikutusarvioinnissa hyödynnetään aiempaa tutkimuskirjallisuutta, keräämäämme aineistoa sidosyksiköistä ja niiden omistajista sekä kyselyistä ja sidosryhmätapaamisistamme saatua tietoa.

Tutkimusta varten kerättiin aineisto, jossa ovat kaikki sidosyksikköasemassa toimivat yhtiöt ja niiden omistajat. Suomessa on yli 2000 kuntayhtiötä, mutta sidosyksiköitä, joilla on useita omistajia, on noin 200. Alle 10 prosentin pienomistukset sidosyksiköissä keskittyvät erityisesti yhtiöihin, joiden toimialana on henkilöstövuokraus, talous- ja henkilöstöhallinto, ICT-palvelut, tekstiilihuolto ja pesula-palvelut sekä jätehuolto. Yli 10 omistajan sidosyksiköitä on aineistossamme 48.

Tutkimus löytää omistusosuusvaatimukselle kolmenlaisia seurauksia. Ensinäkin, suurin osa sidosyksiköistä todennäköisesti jatkaisi toimintaansa normaalisti. Noin 85 %:lla aineistomme sidosyksiköistä on korkeintaan 10 omistajaa, jolloin uudistus oletettavasti aiheuttaisi pääasiassa omistusosuusien muutoksia.

Jos sidosyksikkö ei voi jatkaa toimintaansa nyky muodossa, jää omistajille vaihtoehdoiksi luoda pienempiä sidosyksiköitä, siirtää tuotanto itselleen tai ostaa tuotanto markkinalta. Sidosyksiköiden omistajaorganisaatioille suunnatun kyselytutkimuksen perusteella iso osa nykyään sidosyksiköiden tuottamasta palvelusta tuotettiin aiemmin itse. Onkin todennäköistä, että omistajat toteuttaisivat jatkossa osan palveluista omana tuotantonaan. Selvityksen perusteella omaan tuotantoon siirtyminen kasvattaa omistajien kustannuksia, kun tuotannon keskittämisestä saadut mittakaavaohyödyt menetetään.

Palvelu voidaan myös kilpailuttaa markkinalta. Kilpailuttaminen voi alentaa kustannuksia, mikäli palvelulle on olemassa tai sille syntyy kysynnän perusteella markkina, jossa on riittävästi kilpailua. Kustannukset voivat kuitenkin myös kasvaa, mikäli kilpailu on vähäistä ja yrityksillä on hinnoitteluvoimaa suhteessa hankintayksikköön.

Omistusosuuden rajoittaminen vaikuttaisi erityisesti pieniin ja keskisuuriin kuntiin sekä hyvinvointialueisiin, joilla on paljon alle 10 prosentin omistuksia sidosyksiköissä. Nämä kunnat ja hyvinvointialueet ovat selvityksen mukaan heikossa asemassa, jos ne joutuvat hankkimaan aiemmin sidosyksiköiltä ostamansa palvelut nopealla aikataululla markkinoilta, sillä niiltä puuttuu resursseja ja kilpailutusosaamista. Alueellisesti palveluiden tarjonta voi myös olla vähäistä.

Yleisen omistusosuusrajan sijaan sääntelyä tulisikin kohdentaa niin, että se rajoittaisi suurimpien sidosyksiköiden käyttöä ilman, että julkisen sektorin oman tuotannon tai hankintojen kustannukset kasvavat. Lakiuudistuksen potentiaalisia negatiivisia vaikutuksia voitaisiin merkittävästi vähentää lisäämällä omistusosuusvaatimukselle poikkeus, joka mahdollistaisi sellaiset sidosyksiköiden tuottamat palvelut, jotka tuotettaisiin joka tapauksessa itse.

Asiasanat: sidosyksiköt, julkiset hankinnat, hallitusohjelma, vaikutusarviointi

Konkurrens- och konsumentverkets Forskningsrapporter 2/2024

Forskning om effekterna av 10% ägarandelkravet på marknaden för anknutna enheter

Jan Jääskeläinen, Antti Saastamoinen, Anni Väättänen, Tuomas Hiilamo

Utgivare: Konkurrens- och konsumentverket

Språk: Finska

Sidantal: 74

SAMMANFATTNING

Regeringsprogrammet för Petteri Orpos regering tagit fram till beredning flera riktlinjer för offentlig upphandling och anknutna enheter. Anknutna enheter är företag som ägs av kommuner och välfärdsregioner, som kan tillhandahålla tjänster till sina ägare utan behov av konkurrensutsättning. Denna rapport utvärderar effekterna av ett krav på en 10% ägarandel för anknutna enheter på deras ägare, enheterna själva och företag som verkar på samma marknad. Effektbedömningen utnyttjar tidigare forskningslitteratur, data vi har samlat in om anknutna enheter och deras ägare, samt information som erhållits från enkäter och möten med intressentgrupper.

Inför studien samlades det in ett data, som inkluderar alla företag som verkar som anknutna enheter och deras respektive ägare. I Finland finns det över 2000 kommunala företag, men endast cirka 200 av dessa är anknutna enheter med flera ägare. Minoritetsandelar på mindre än 10% i anknutna enheter är särskilt koncentrerade till företag som verkar inom personaluthyrning, ekonomisk och personaladministration, ICT-tjänster, textilvård och tvätttjänster samt avfallshantering. Vårt data inkluderar 48 anknutna enheter med fler än 10 ägare.

Studien identifierar tre typer av konsekvenser av kravet på ägarandel. För det första skulle majoriteten av de anknutna enheterna troligen fortsätta sin verksamhet som vanligt. Cirka 85% av de anknutna enheterna i datat har högst 10 ägare, så reformen skulle förmodligen huvudsakligen orsaka förändringar i ägarandelarna.

Ifall en anknuten enhet inte kan fortsätta sin verksamhet i sin nuvarande form, har ägarna som alternativ att skapa mindre anknutna enheter, överföra produktionen till sig själva eller köpa produktionen från marknaden. Enligt en enkät producerades en stor del av de tjänster som för närvarande produceras av anknutna enheter tidigare själv. Det är därför troligt att ägarna skulle producera en del av tjänsterna själva i framtiden. Studien antyder att övergången till självproduktion ökar ägarnas kostnader eftersom stordriftsfördelarna från centraliserad produktion går förlorade.

Tjänster kan också upphandlas från marknaden. Upphandling kan sänka kostnaderna om det finns en marknad med tillräcklig konkurrens för tjänsten eller om en sådan marknad uppstår till följd av efterfrågan. Kostnaderna kan dock också öka om konkurrensen är knapp och företagen har prissättningsmakt i förhållande till den upphandlande enheten.

Begränsning av ägarandelen skulle särskilt påverka små och medelstora kommuner och välfärdsregioner, som har många ägarandelar på mindre än 10% i anknutna enheter. Enligt studien befinner sig dessa kommuner och välfärdsregioner i en svag position om de snabbt måste upphandla tjänster som tidigare köpts från anknutna enheter från marknaden, eftersom de saknar resurser och upphandlingsexpertis. Det regionala utbudet av tjänster kan också vara begränsat.

I stället för en allmän ägarbegränsning borde regleringen riktas så att den begränsar användningen av de största anknutna enheterna utan att den offentliga sektorns kostnader för självproduktion eller upphandlingar ökar. De potentiella negativa effekterna av lagreformen skulle kunna minskas avsevärt genom att lägga till ett undantag till kravet på ägarandel och tillåta att tjänster som annars skulle vara självproducerade produceras av anknutna enheter.

Ämnesord: anknutna enheter, offentlig upphandling, regeringsprogram, konsekvensbedömning

Research reports of the Finnish Competition and Consumer Authority 2/2024

Research on the Impact of the 10% Ownership Requirement on the In-house Unit Market

Jan Jääskeläinen, Antti Saastamoinen, Anni Väättänen, Tuomas Hiilamo

Publisher: Finnish Competition and Consumer Authority

Language: Finnish

Number of pages: 74

ABSTRACT

The government program of Petteri Orpo has introduced several guidelines concerning public procurement and in-house units. These in-house units are companies owned by municipalities and welfare regions, which can provide services to their owners without the need for a competitive procurement process. This report evaluates the impact of a 10% ownership requirement for in-house units on their owners, the units themselves, and the companies operating in the same market. The impact assessment utilizes previous research literature, data we have collected on in-house units and their owners, and information obtained from surveys and stakeholder meetings.

New data were collected for the study, which includes all companies operating as in-house units and their respective owners. In Finland, there are over 2000 municipal companies, but only about 200 of these are in-house units with multiple owners. Minority stakes of less than 10% in in-house units are particularly concentrated in companies operating in personnel leasing, financial and personnel administration, ICT services, textile care and laundry services, and waste management. Our data includes 48 in-house units with more than 10 owners.

The study identifies three types of consequences for the ownership requirement. Firstly, the majority of in-house units would likely continue their operations as usual. Approximately 85% of the in-house units in our data have at most 10 owners, so the reform would presumably only cause changes in ownership shares for these companies.

If an in-house unit cannot continue its operations in its current form, the owners have the options to create smaller in-house units, transfer production to themselves, or purchase the service from the market. According to our survey of the owners, a large portion of the services currently produced by in-house units was previously self-produced. It is therefore likely that owners would produce some of the services themselves in the future. The study suggests that switching to self-production increases the owners' costs as the economies of scale from centralized production are lost.

Services can also be procured from the market. Procurement can lower costs if there is, or can be, a market for the service with sufficient competition. However, costs may also increase if competition is scarce, and companies have pricing power relative to the procurement unit.

Limiting ownership would particularly impact small and medium-sized municipalities and welfare regions, which have many ownership stakes of less than 10% in in-house units. According to the study, these municipalities and welfare regions are in a weak position if they have to quickly procure services previously purchased from in-house units from the market, as they lack resources and procurement expertise. The regional supply of services may also be limited.

Instead of a general ownership limit, regulation should be more targeted so that it restricts the use of the largest in-house units without increasing the costs of public sector production or procurement. The potential negative effects of legislative reform could be significantly reduced by adding an exception to the ownership requirement, allowing for services that would otherwise be self-produced be produced by in-house units.

Keywords: in-house units, public procurement, government program, impact assessment

SISÄLLYS

Tiivistelmä	3
Sammanfattning	4
Abstract	5
Esipuhe	7
1 Johdanto	9
2 Kirjallisuuskatsaus sidosyksiköihin ja julkisen tuotannon järjestämistapoihin	11
2.1 Sidosyksikön määrittely	11
2.2 Sidosyksikköjen kehitys Suomessa	14
2.3 Kuntayhtiöiden käytön syyt ja vaikutukset kirjallisuudessa	15
2.3.1 Julkisesti rahoitetun tuotannon järjestäminen taloustieteen sopimusteorian näkökulmasta	16
2.3.2 Kilpailun merkitys ulkoisen tuotannon tehokkuudelle	17
2.3.3 Julkisen sektorin kannustimien vaikutukset tehokkuuteen	18
3 Markkinakartoitus sidosyksikkötoiminnasta	19
3.1 Markkinakartoituksessa käytettävät aineistot	19
3.1.1 Omistusrakenneaineisto	19
3.1.2 Ostolaskuaineisto	20
3.2 Sidosyksikkömarkkinan kuvaus	20
4 Kyselyt omistajaorganisaatioille ja yksityisille toimijoille	28
4.1 Sidosyksiköiden omistajaorganisaatioille suunnattu kysely	28
4.2 Muille markkinatoimijoille suunnattu kysely	32
5 Tutkimuskysymysten analyysi kyselyiden avovastastausten perusteella	36
5.1 Sidosyksikköjen käytön syyt	36
5.2 Potentiaali hyödyntää markkinoita sidosyksikkösektoreilla	41
5.3 Omistusosuuden merkitys sidosyksikkötoiminnalle	42
5.4 Vähimmäisomistusosuusrajoituksen yleiset vaikutukset	43
6 Toimialakohtaiset vaikutukset	46
6.1 ICT ja tietohallinto	46
6.2 Yleis- ja taloushallinto	50
6.3 Henkilöstövuokraus	52
6.4 Ruokahuolto ja kiinteistöhuolto	53
6.5 Sosiaali- ja terveyspalvelut	55
6.6 Pesula- ja tekstiilihuolto	57
6.7 Jätehuolto	59
6.8 Toimiala: Muu	60
7 Johtopäätökset	62
Uudistukseen tulisi sisällyttää poikkeuksia	65
Lähteet	66
Viranomaislähteet	68
Liitteet	69
Liite A: Hallitusohjelman kirjaukset koskien sidosyksikköjä	69
Liite B: Kuntayhtiöt Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa	70
Liite C: Tutkimushankkeen aikajana	73
Liite D: Raportin taulukot ja kuvat	74

ESIPUHE

Suomessa sidosyksiköille on muodostunut laaja ja paikoin monimutkainen rooli julkisten palvelujen tuotannossa. Kuten Halonen (Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 4/2024) tuo katsauksessaan esiin, tämän ilmiön taustalta löytyy mielenkiintoinen poliittinen prosessi. Viime aikoina on kuitenkin noussut esiin huoli siitä, että sidosyksiköiden laaja käyttö palveluntuotannossa ei aina aja veronmaksajien etua. Ongelmallisina on nähty erityisesti suuret, satojen omistajien sidosyksiköt.

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy useampi kirjaus, joilla pyritään siirtämään palveluntuotantoa sidosyksiköiltä yksityisille markkinoille. Keskeisimpänä näistä on vaatimus, että kunnan tai hyvinvointialueen omistusosuuden pitää olla vähintään 10 %, jotta yhtiö katsottaisiin kyseisen kunnan tai hyvinvointialueen sidosyksiköksi. KKV lähti tutkimaan 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutuksia työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta. Tässä raportissa esitetään kyseisen tutkimuksen tulokset.

Heti tutkimuksen alussa kävi selväksi, että tietopohja sidosyksiköistä ja niiden omistajista on hyvin vajavainen. Niinpä Jääskeläinen, Saastamoinen, Väättänen ja Hiilamo tekivät suuren työn, jotta saatiin kasaan aineisto kaikista sidosyksikköasemassa toimivista yhtiöistä ja niiden omistajista. Selvää kuitenkin on, että paremmat tietovarannot ja tiedolla johtaminen ovat keskeisiä kehityskohteita tälläkin julkisten hankintojen alueella.

Jääskeläisen ja muiden perusteellinen tutkimus osoittaa, että 10 % omistusosuusvaatimus kohdentuu ongelmallisesti. Vaikka omistusosuusvaatimus rajoittaa suuria, satojen omistajien sidosyksiköitä, ei ole selvää, että se toisi kustannussäästöjä veronmaksajille. Tämä johtuu siitä, että sidosyksikköhankinnoistaan joutuvat luopumaan erityisesti pienet ja keskiuuret kunnat sekä hyvinvointialueet, joille oma tuotanto tai palveluiden hankkiminen markkinoilta on todennäköisesti nykyistä kalliimpaa. Täten omistusosuusvaatimus olisi syytä muotoilla toisin tai täydentää sopivin poikkeuksin, jotta perimmäinen tavoite – kustannussäästöt veronmaksajille – saavutettaisiin.

Tämän tutkimusprojektin aikana on käyty hyödyllisiä taustakeskusteluja niin KKV:n asiantuntijoiden kuin lukuisten eri organisaatioiden kanssa. Viime talvena hankkeessa toimi harjoittelijana Niilo Jääskeläinen. Lämmin kiitos kaikille hanketta edistäneille tahoille!

Tampereella kesäkuussa 2024

Samuli Leppälä
tutkimusjohtaja

1 JOHDANTO

Tämä selvitys arvioi hallitusohjelman sidosyksiköjä koskevien kirjausten vaikutuksia. Selvityksessä pyritään avaamaan sidosyksiköjen käytön nykytilaa ja perusteita niiden käytölle soite-uudistuksen jälkeisissä rakenteissa.

Arviolta noin 12–20 % julkisen sektorin tekemistä ostoista (5–10 miljardia) tehdään ns. sidosyksikköhankintoina, joissa esimerkiksi kunta hankkii palveluita omistamaltaan kuntayhtiöltä (Merisalo ym., 2021; Lith, 2022; Pyykkönen ym., 2023).¹ Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma on nostanut valmisteluun useita linjauksia koskien julkisia hankintoja ja sidosyksiköitä (Hallitusohjelma, 2023). Hallitusohjelmassa on korostettu, että sidosyksikköhankintoja tulisi käyttää vain silloin, kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto. Tämän ohella ohjelmassa on esitetty, että sidosyksikköomistuksille asetettaisiin 10 %:n vähimmäisomistusosuusvaatimus. Tällä pyrittäisiin estämään tilanteet, joissa sidosyksikköhankintoja tehdään ilman kilpailutusta hyvin pieneen hankintayksikön omistusosuuteen perustuen. Selvitys keskittyykin erityisesti tämän ehdotetun 10 %:n omistusosuusrajan vaikutusarviointiin. Sidosyksiköissä voi nykyisellään olla jopa satoja omistajia ja omistusosuusrajalta olisi merkittäviä vaikutuksia useiden sidosyksiköiden ja sidosyksiköiden omistajien toimintaan.

Taloudellisesta merkittävydestään ja ajankohtaisuudestaan huolimatta meillä ei ole tarkkaa kokonaiskuvaa sidosyksikköilmiön nykytilasta, sidosyksiköiden käytön perusteista tai markkinatilanteesta niillä sektoreilla, joilla sidosyksiköjä toimii. Vaikka aiemmissa selvityksissä onkin tarkasteltu sidosyksiköiden käyttöä, ovat nämä selvitykset tehty pääasiassa ennen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, jolla on ollut merkittäviä vaikutuksia myös sidosyksikkökenttään.

Laki julkisista hankinnoista (hankintalaki) määrittelee sidosyksikköasemassa olevan yhtiön.² Laki ei kuitenkaan ota kantaa siihen, kuinka sidosyksiköjä käytännössä hyödynnetään. Sidosyksikön käyttömahdollisuuksia on havainnollistettu alla kuvassa 1. Kunnalla tai hyvinvointialueella on tyypillisesti kaksi vaihtoehtoa sille, kuinka se toteuttaa sille järjestettäväksi kuuluvat palvelut. Palvelut voidaan tuottaa itse omana tuotantona tai hankkia ne markkinoilta. Jos kunta valitsee oman tuotannon, se voi päättää hyödyntääkö se palveluiden tuotannossa sidosyksiköjään. Toisessa ääripäässä sidosyksikkö toimii lähinnä oman tuotannon (yhtiöitettyinä) jatkeena eikä siten välttämättä eroa muusta omasta tuotannosta. Vaihtoehtoisesti sidosyksikkö voi toimia yksityiselle markkinalle vaihtoehtoisena hankintakanavana. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hankintayksikkö hankkii omistusosuuden olemassa olevasta sidosyksiköstä ja toteuttaa jatkossa hankinnat kilpailumatta sidosyksikköhankintoina. Ääripäiden ohella sidosyksikkö voi toimia usean omistajan yhteistyön järjestämisen muotona.

1 Sidosyksikköihin viitataan usein myös termillä kuntayhtiö, vaikka omistajina voi ollakin myös muita julkisyhteisöjä kuin kuntia kuten esimerkiksi hyvinvointialueita. Tässä selvityksessä käytämme molempia näitä termejä rinnakkain. Lisäksi julkisessa keskustelussa ja kirjallisuudessa viitataan sidosyksikköyrityksiin usein nimellä termillä in-house-yhtiöt. Kansainvälisessä kirjallisuudessa taas näihin yhtiöihin usein viitataan lyhenteellä MOC (municipally owned companies), joka viittaa suomalaiseen termiin kuntayhtiö.

2 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), 15 §.



Kuva 1. Esimerkkejä sidosyksiköiden erilaisista rooleista

Koska sidosyksikköjä voidaan hyödyntää useilla eri tavoilla, sidosyksiköiden vaikutukset markkinaan, niiden käytön perusteet ja myös mahdollisten uudistusten vaikutukset vaihtelevat sidosyksiköstä toiseen. Sidosyksikön käytön logiikka esimerkiksi yhden omistajan yhtiötetyssä palvelutuotannossa voi olla hyvin erilainen kuin sidosyksikössä, jossa on useita kymmeniä tai jopa satoja omistajia. Omistusosuuden rajaamisella 10 %:iin olisivat selvimmät vaikutukset niihin sidosyksiköihin, joissa on yli 10 omistajaa. Suurten omistajamäärien sidosyksiköt ovat olleet esillä sidosyksikköjä koskevassa julkisessa keskustelussa. Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto on omassa julkisten hankintojen valvonnassaan aktivoitunut teeman ympärillä. Tämä selvitys ei kuitenkaan ota kantaa meneillään oleviin valvontatapauksiin, vaan selvitys on KKV:n valvontatoimesta riippumaton selvitys.

Jotta hallitusohjelmakirjausten vaikutuksia pystytään arvioimaan, tulee ymmärtää sidosyksiköiden käyttöä myös yleisemmin julkisen tuotannon järjestämistavan kannalta. Tällöin pohdinta tulee suunnata laajempaan kysymykseen yksityisen ja julkisen sektorin työnjaosta sekä siihen, milloin yhtiöittäminen, ulkoistaminen ja viime kädessä täysi yksityistäminen on tehokkaampi tapa tuottaa palveluita kuin julkisen sektorin oma tuotanto. Lisäksi on ymmärrettävä historiallinen kehitys, miksi Suomessa on päädytty nykyiseen järjestelyyn, jossa merkittävä osa julkisen sektorin palveluntuotannosta tapahtuu sidosyksiköiden kautta.

2 KIRJALLISUUSKATSAUS SIDOSYKSIKÖIHIN JA JULKISEN TUOTANNON JÄRJESTÄMISTAPOIHIN

Jotta voimme tarkastella sidosyksiköitä tulee meidän ensin määritellä sidosyksikön tai yleisemmin kuntayhtiön käsite. Tässä selvityksessä tarkastelemme käsitettä yleisemmin tutkimuskirjallisuuden pohjalta emmekä siten kuvaa tarkemmin sidosyksiköiden hankintalainsäädännöllistä määritelmää. Sidosyksikön käsitteen ohella tässä luvussa tarkastelemme sidosyksikköjen/kuntayhtiöiden käytön syitä. Erityistä huomiota kiinnitämme julkisen tuotannon järjestämiseen liittyvään tutkimuskirjallisuuteen sopimusteoreettisesta näkökulmasta. Yleisemmin taloustieteellinen kirjallisuus julkisen sektorin roolista palvelutuotannossa, tuotannon ulkoistamisesta ja näiden vaikutuksesta palvelutuotannon tehokkuuteen muodostaa kehikon tarkastelullemme. Lisäksi perehdymme julkisiin hankintoihin liittyvään kirjallisuuteen ja siihen, kuinka hankintojen tehokkuutta on kirjallisuudessa arvioitu.

2.1 Sidosyksikön määrittely

Kuntayhtiön tai yleisemmin julkisyhteisön määräysvallassa olevan yhteisön (yrityksen) käsite on hyvin moninainen ja siten tyypillisesti myös erittäin vaikeasti määriteltävä (ks. esim. Varon ym., 2017).³ Lisäksi oman haasteensa määritelmälle on se, että sidosyksikön ja kuntayhtiön käsitteet eivät välttämättä täsmälleen vastaa samaa asiaa. Tässä selvityksessä termejä kuntayhtiö ja sidosyksikkö käytetään paikoin ristikkäin samassa merkityksessä. Kuntaomisteinen (yleisemmin julkisomisteinen) yhtiö ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sidosyksikköasemassa olevaa yhtiötä. Lisäksi kuntayhtiö terminä voi käsittää omistajina myös muita julkisen sektorin tahoja kuten esimerkiksi hyvinvointialueita ja kuntayhtymiä.

Jotta sidosyksikön käsite on mielekästä määritellä, tulee meidän ylipäätään ensin hahmottaa julkisen sektorin erilaiset mahdollisuudet organisoida palveluiden järjestäminen. Olemme seuraavassa tehneet karkean jaon neljään päätapaan organisoida palvelutuotanto perustuen pääasiassa EurEau (2020) esittämään jaotteluun.

1. **Täysin julkinen tuotanto:** Omistus ja operointi on julkisen sektorin hallussa. Toimintaa ei ole yhtiöitetty vaan palveluista vastaa liikelaitos tai julkisen sektorin virasto.
2. **Yhtiöitetty toiminta, julkinen omistus:** Omistus on edelleen julkisen sektorin, mutta operatiivinen toiminta on siirretty yhtiömuotoisen toimijan alaisuuteen. Julkinen sektori käyttää omistusohjausta operatiiviseen toimijaan.
3. **Julkinen hankinta sopimuksella:** Toiminnan omistus ja operointi ovat yksityisellä yrityksellä, jolta julkinen sektori hankkii palvelun. Julkinen toimija käyttää sopimusohjausta (hankintasopimus) operatiiviseen toimijaan.

On mahdollista, että julkisella sektorilla on edelleen omistuksessaan keskeiset pääomat (esim. tilat, johtoverkostot), mutta operatiivinen toiminta hankitaan täysin yksityiseltä toimijalta. Esimerkiksi infrahanke voidaan toteuttaa ns. PPP-sopimuksella, joka kasaa kaikki hankkeen vaiheet ja myös infran ylläpidon yhden pitkäkestoisen

3 Kirjallisuudessa käytetään usein lyhennettä MOC (municipal owned corporations) viittamaan näihin yhtiöihin.

sopimuksen alle. Tämä poikkeaa tyypillisestä (julkisesta) hankinnasta siinä, että tavanomaisessa hankinnassa kukin vaihe kilpailutettaisiin erikseen (Lossa & Martimort, 2015)

4. **Täysin yksityinen tuotanto:** Toiminta on täysin yksityistetty; julkinen valta korkeintaan sääntelee toimijaa/toimijoita mutta ei käytä muuta ohjausvaltaa.

Nämä vaihtoehdot eivät kuitenkaan ole tyhjentävä joukko organisointimahdollisuuksista sillä esimerkiksi yhtiöittämisen tarkka luonne voi vaihdella tilanteesta toiseen. Yhtiöittäminen usein tulkitaanakin kompromissina täyden yksityistämisen ja oman tuotannon välillä (ks. esim. Andrews ym., 2020). Andrews ym. (2022) mukaan yhtiöittämisen aste voi vaihdella sen mukaan missä määrin esimerkiksi seuraavat ominaisuudet organisaatiossa toteutuvat (listaus pohjautuu lähteeseen Maailmanpankki, 2016).

Andrews ym. (2022) / Maailmanpankki (2016) määritelmiä kuntayhtiölle:

- Organisaation tulisi olla lain mukaan itsenäinen yhtiö.
- Yhtiön johdon tulisi olla itsenäinen ja sen tulisi kontrolloida tuotantoa.
- Yhtiö on (enemmän) yleisen yritysääntelyn kuin esimerkiksi hallintolain piirissä.
- Yhtiöllä on tarvittavat pääomat tavoitteensa toteuttamiseksi.
- Yhtiö on vastuussa taloudellisesta suoritumisestaan eli yhtiöllä on niin sanottu "kova budjettirajoite". Toisin sanoen, yhtiö on vastuussa tappioistaan mutta hyötyy itse voitollisesta tuloksesta.

Myös Torsteinsen ym. (2023) määrittelevät kuntayhtiön siten, että se on itsenäinen toimija, jossa on omistajistaan riippumaton johto. He toisaalta korostavat kuntaomistajien enemmistöomistusta.

Torsteinsen ym. (2023) määritelmiä kuntayhtiölle:

- On (rakenteellisesti) erotettu omistajakunnastaan tai -kunnistaan ja sillä on itsenäinen yritysstatus ("*legal autonomy*").
- Kuntayhtiötä johtaa itsenäinen johto ("*managerial autonomy*"), jonka on nimittänyt kuntaomistajat.
- Kuntaomistajilla on enemmistöosuus omistuksista.

Myös Ruohonen ym. (2021a) korostavat määritelmässään omistajuutta. He kuitenkin tuovat esiin, että laajassa mielessä kuntayhtiöiksi voitaisiin lukea myös sellainen yhtiö, jossa kuntaomistajien ohella on muitakin yksityisiä omistajia. Tällainen yhtiö ei kuitenkaan ole sidosyksikköasemassa sillä sidosyksikköasemassa olevassa yhtiöissä ei voi olla yksityistä omistusta. Käytännössä kuntayhtiöiden osakkeiden myyntiä ja luovutusta usein rajoitetaan osakassopimusten avulla, jotta sidosyksikköasema ei vaarannu mahdollisen yksityisen omistuksen myötä.

Ruohonen ym. (2021a) määritelmät kuntayhtiölle:

- Yhden kunnan (kuntayhtymän) kokonaan omistama osakeyhtiö
- Useiden kuntien (kuntayhtymien) yhdessä omistama osakeyhtiö
- Kuntaomistajan / kuntaomistajien ja muun toimijan yhdessä omistama osakeyhtiö, kuitenkin niin, että kuntaomistajilla on enemmistöomistus (ks. myös Ruohonen ym., 2021b)

Vaikka edellä annetut määritelmät ovat periaatteessa suoraviivaisia, voi esimerkiksi kuntien välinen yhteistyö yhteishankintayksikön muodossa edelleen hankaloittaa määritelmää. Myös käytännössä havaitut tulkintahaasteet hankintayksiköjen tosiasiallisesta

määräysvallasta sidosyksikköjään kohtaan osaltaan myös osoittavat kuinka haastavaa sidosyksikköjen määrittely on ollut. Sidosyksikköyhtiöiden toimintamallien erot korostavatkin, että yhtä tyyppiesimerkkiä sidosyksiköstä onkin mahdotonta antaa. Voimme kuitenkin hahmottaa joitakin ominaispiirteitä mitä sidosyksikköihin etenkin suomalaisessa kontekstissa usein liitetään. Tämän olemme tehneet taulukossa 1. Korostamme edelleen, että emme tee tässä yhteydessä oikeudellista tulkintaa vaan havaintoja tulee pohtia tässä yhteydessä vain edellä tutkimuskirjallisuudessa esiintuotujen näkökohtien valossa.

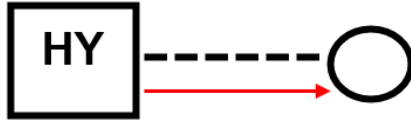
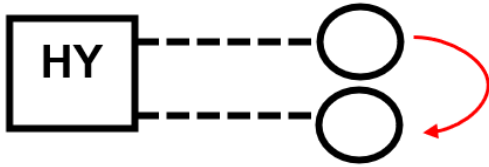
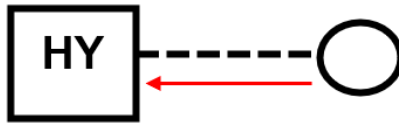
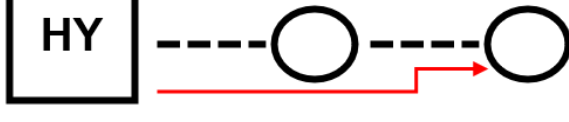
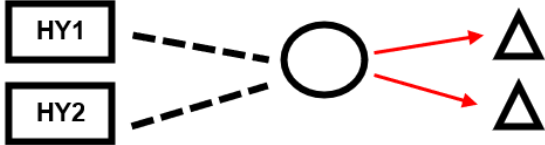
Taulukko 1. Sidosyksikkötoiminnan ominaispiirteitä Suomessa

Omistus	Sidosyksikön/kuntayhtiön omistajina ovat julkisen sektorin toimijat sillä sidosyksikköasemaa ei voi olla, jos yrityksessä on yksityistä omistusta. Omistajien määrä voi vaihdella kuitenkin suuresti aina yksittäisistä useisiin satoihin. Myös omistusosuudet voivat poiketa toisistaan huomattavasti ja sidosyksikössä voi esimerkiksi olla yhden tai muutaman pääomistajan ohella lukuisia hyvin pienillä omistusosuuksilla olevia omistajia. Omistusosuudet eivät kuitenkaan välttämättä kerro hankintayksikön (omistajan) merkittävyydestä sidosyksikön toiminnalle tai omistajan sidosyksiköltä tekemien ostojen suuruudesta.
Määräysvalta	Omistajien määräysvalta sidosyksiköissä on hyvin tilannekohtaista ja riippuu esimerkiksi omistajien mahdollisuudesta tai tahdosta osallistua päätöksentekoon tätä varten erikseen olemassa olevissa toimielimissä yrityksessä. Tulkinnanvaraista voi olla esimerkiksi omistusosuuden ja tosiasiallisen määräysvallan suhde.
Sidosyksikön tavoitteet	Sidosyksiköiden yhtiöjärjestykset usein rajaavat tavoitteeksi palveluiden/tuotteiden tuottamisen vain omistajille (pl. vähäinen ulosmyynti). Lisäksi yhtiöjärjestyksessä voidaan todeta, että sidosyksikkö on voittoa tavoittelematon. Yleisesti sidosyksikön tulisi toimia omistajiensa (hankintayksiköt) etujen mukaisesti.
Toiminnan eriyttäminen usealle markkinalle	Sidosyksikkö voi erittäin rajatussa määrin ulosmyyntirajojen puitteissa harjoittaa ulosmyyntiä omien omistajiensa ulkopuolelle. On kuitenkin mahdollista, että sidosyksikkötoiminnasta on eriytetty yksityisille markkinoille suunnattu tytäryritys, joka voi tehdä myyntiä ulosmyyntirajoja enemmän näille markkinoille.
Sidosyksiköt yhteishankintayksikkönä	Sidosyksiköt toimivat usein myös omistajiensa yhteishankintayksikköinä eli toteuttavat keskitettyä hankintaa/hankintapalvelua omistajilleen.
Sidosyksikköhankintojen "suunta"	Perinteisen sidosyksikköhankinnan ohella hankintoja saatetaan tehdä myös muilta sidosyksiköiltä tai käänteisesti omalta hankintayksiköltä. Tätä kuvaamme tarkemmin alla.

Sidosyksikköhankintojen suunta tuo omat lisähaasteensa omistajien ja sidosyksiköiden välisen suhteiden tulkintaan sillä hankintoja saatetaan tehdä monella eri tapaa hankintayksikköjen ja sidosyksikköjen välillä. Tätä täsmennämme seuraavassa taulukossa, jossa kuvaamme erilaisia hankintaketjuja, joita sidosyksiköiden yhteydessä on ainakin teoriassa mahdollista havaita. Olemme tavanomaisen hankintayksikön ja sidosyksikön välisen suoran hankintasuhteen lisäksi kuvanneet tapauksia, joissa hankinta ei tapahdu

välttämättä näiden kahden välillä tai hankinta on käännteinen. Olemme myös hahmotelleet yhteishankintatilanteen, jossa sidosyksikkö tuottaa hankintayksiköille hankintapalvelua siten, että se hankkii markkinoilta palveluita. Sidosyksikön rooli tässä hankintaketjussa voikin olla hyvin monenlainen. On kuitenkin tärkeää huomata, että tyyppillisessäkin sidosyksikkösuhteessa sidosyksikkö usein hankkii hankintayksikölle tuottaansa palvelua tai sen osakokonaisuuksia myös markkinoilta.

Taulukko 2. Sidosyksikköihin liittyviä hankintaketjuja

<p>Tyypillinen sidosyksikköhankinta omalta suoralta sidosyksiköltä. Sidosyksikkö voi tuottaa palvelun itse tai hankkia sitä markkinoilta.</p>	
<p>Samankantavien hankintayksikön määräysvallassa olevat sidosyksiköt hankkivat toisiltaan: in-house sisters -järjestely</p>	
<p>Käännteinen sidosyksikköhankinta: sidosyksikkö (joka on myös hankintayksikkö) tekee hankinnan omalta hankintayksiköltään.</p>	
<p>Hankintayksikkö hankkii oman sidosyksikön omistuksessa olevalta myös sidosyksikköasemassa olevalta sidosyksiköltä. Jälkimmäinen sidosyksikkö ei kuitenkaan ole hankinnan tekemisen hankintayksikön suorassa omistuksessa.</p>	
<p>Sidosyksikkö toimii hankintayksiköille yhteishankintayksikkönä eli sidosyksikkö hankkii hankintayksiköille palveluita markkinoilta (voi tuottaa lisäksi omaa palveluaan)</p>	

Huom: Kuvassa hankintayksiköt ovat suorakulmioita, sidosyksikkö on merkitty ovaalilla ja kolmiot ovat muita markkinatoimijoita.

2.2 Sidosyksikköjen kehitys Suomessa

Kuntaomisteisten yhtiöiden määrä on Suomessa kasvanut viimeisen vuosikymmenen aikana ja se on vakiintunut noin 2000 yrityksen tasolle riippuen hiukan siitä, millaisia yhtiöitä lasketaan mukaan (ks. EK, 2023; Kuntaliitto, 2023; Lith, 2022; Ruohonen ym., 2021a, 2021b). Noin puolet näistä yhtiöistä on kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiöitä. Julkisessa keskustelussa esitetyt määrät sidosyksiköistä sisältävät usein myös nämä kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöt, vaikka päähuomio sidosyksikköjen osalta kohdistuu tyyppillisesti muiden sektorien sidosyksikköihin. Sidosyksiköt tässä laajuudessaan nähdään usein myös hyvin suomalaisena ilmiönä (ks. esim. EK, 2023). Tämän selvityksen yhteydessä on julkaistu professori Kirsi-Maria Halosen kirjoittama katsaus "Sidosyksikköiden sääntelystä ja syistä sidosyksikkö-

kehityksen taustalla”, jonka avulla Suomen sidosyksikkökehityksen taustasta ja sääntelystä voi tutustua tarkemmin (Halonen, 2024). Alla kuvaamme tätä kehitystä tiivistetysti.

Kuntaomisteisten yhtiöiden lukumäärä lähti voimakkaaseen kasvuun sen jälkeen, kun kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva sääntely tuli voimaan vuonna 2013. Kuntalain mukaan kuntien on yhtiöitettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettava toiminta. Tällä varmistetaan julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan neutraalius, koska erilaisiin taloudellisiin etuuksiin sekä verohyötyihin liittyneet neutraliteettiongelmät voidaan minimoida. Vuoden 2017 hankintalain kokonaisuudistusta valmisteltaessa osa työryhmästä näki, että hankintadirektiivissä asetettu 20 % ulosmyyntiraja on kansallisen kilpailuneutraliteettisääntelyn kanssa ristiriidassa. Ulosmyyntiraja asetettiin huomattavasti direktiiviä tiukemmaksi, 5 %:iin. Tiukka ulosmyyntiraja on osaltaan vaikuttanut sidosyksiköiden laajenemiseen. Sidosyksiköt eivät ole voineet myydä palveluita kuin vain vähäisissä määrin muille kuin omistajilleen, ja liiketoiminnan kasvua on saatettu hakea omistajapohjaa kasvattamalla. Jotkin sidosyksiköt ovat markkinoineet melko aktiivisesti sitä, että ostamalla vain muutaman osakkeen hankintayksikkö pystyy välttämään kilpailutuksen (Halonen, 2024).

Suomessa yhteishankintayksikköjä koskeva lainsäädäntö eroaa sidosyksikköjä koskevasta sääntelystä niin, että molemmissa on omistajuusvaatimus, mutta vain sidosyksikköjä koskee vaatimus määräysvallasta. Vaikka sidosyksiköt ja yhteishankintayksiköt tekevät eri asioita, monet sidosyksiköt ovat aloittaneet toimintansa yhteishankintayksikkönä, tai toteuttavat palveluntuotannon osana tai lisänä myös hankintoja. Sidosyksikön ja yhteishankintayksikön välinen raja on hämärtynyt, ja on mahdollista, että tämän takia on muodostunut virheellinen käsitys, että omistajuus olisi ainoa kriteeri sidosyksikköhankinnoille (Halonen, 2024).

Lainsäädännön kehityksen ohella yhtiöittämistä on todennäköisesti myös vauhdittanut yleismaailmallinen kehitys julkisten toimintojen yksityistämisestä ja yhtiöittämisestä, jolla on tavoiteltu toiminnan taloudellisuuden, laadun ja tehokkuuden parantamista (ks. esim. Van Genugten ym., 2023). 1990-luvulla kunnille siirtyi enenevässä määrin erilaisia palveluvastuita, ja lamavuodet loivat painetta tehostaa julkisten palveluiden tuotantoa. Uuden julkisjohtamisen mallit rantautuivat Suomeen, mikä tarkoitti, että yksityisen sektorin johtamisen malleja tuotiin julkisen sektorin toimintaan. Tehokkuutta haettiin esimerkiksi liikelaitosmuotoisten budjettiyksiköiden kautta, sekä alueellisesta yhteistyöstä ja keskittämisestä (Halonen, 2024).

Suomen viimeaikainen sidosyksikkökehitys liittyy vahvasti myös vuoden 2023 alussa tapahtuneeseen sote-uudistukseen sillä useat hyvinvointialueet turvautuivat sidosyksiköiden tuottamiin palveluihin, kun alueiden toimintoja järjesteltiin uudistuksen alkuvaiheessa. Sidosyksiköt voivat helpottaa hyvinvointialueiden ja kuntien välistä yhteistyötä, kun hyvinvointialueet pystyvät ostamaan palveluita kuntien jo omistamilta kuntayhtiöiltä, niissä tilanteissa, joissa sidosyksikköasema täyttyy.

2.3 Kuntayhtiöiden käytön syyt ja vaikutukset kirjallisuudessa

Tässä luvussa siirrymme tarkastelemaan sidosyksiköiden/kuntayhtiöiden käytön syitä ja vaikutuksia. Tarkastelun lähtökohtana on, että hankintayksikön ja palveluntuottajan välille syntyy yleensä aina sopimus palvelun tuottamisesta. Tällöin keskeinen kysymys on, missä määrin kuntayhtiön hyödyntäminen vähentää sopimisesta aiheutuvia kustannuksia. Valittu tarkastelukulma onkin vahvasti sopimusteoreettinen.

2.3.1 Julkisesti rahoitetun tuotannon järjestäminen taloustieteen sopimusteorian näkökulmasta

Julkisen palvelutuotannon järjestämistä on perinteisesti tutkittu sopimusteorian kautta. Sopimusteoria pohjautuu päämies–agentti-ongelmaan, jossa päämies palkkaa agentin toimimaan puolestaan. Päämiehellä ja agentilla on tyypillisesti eri tavoitteet, eikä päämies voi olla varma, toimiiko agentti päämiehen tavoitteiden mukaisesti. Päämiehellä ei siten ole täydellistä informaatiota agentin toiminnasta. Tilanne voidaan periaatteessa ratkaista sopimuksella päämiehen ja agentin välillä, ja esimerkiksi suoritusperusteinen palkkaus on yksi yleisesti käytetty ratkaisu tähän ongelmaan (Grossman & Hart, 1983; Holmström, 1979). Holmström ja Milgrom (1991) laajentavat päämies–agentti-ongelmaa niin, että agentille annettava tehtävä on moniulotteinen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että päämiestä kiinnostavat sekä toimitettavan palvelun laatu että määrä.

Yleensä helposti mitattavissa olevat tehtävän ulottuvuudet ovat sopimuksella sovittavissa päämiehen ja agentin kesken, ja niille voi siten asettaa hinnan. Hinta taas ohjaa agentin ja päämiehen tavoitteita saman suuntaiseksi.⁴ Erityisesti laadun mittaamisen haasteet voivat kuitenkin tehdä joistakin tehtävän ulottuvuuksista sopimuskelvottomia (*noncontractible quality*). Suoritusperusteisessä palkkaamisessa sopimisen haasteet saattavat johtaa päämiehen näkökulmasta määrän, eli sovittavassa olevan ulottuvuuden, ylikorostumiseen. Holmström ja Milgrom (1991) selittävätkin moniulotteisten tehtävien mittaamisen haasteilla suoritusperusteisen palkkauksen harvinaisuutta.

Sopimusteorian pohjalle rakentuu kirjallisuuden haara, jossa tutkitaan epätäydellisten sopimusten vaikutusta julkiseen tuotantoon. Tätä ovat tutkineet esimerkiksi Hart ym. (1997), jotka kehittävät teoreettisen mallin selvittämään sitä, milloin julkinen tuotanto kannattaa toteuttaa julkisomisteisesti ja milloin ostamalla yksityisomisteisilta yrityksiltä. Mallissa analysoidaan tuotantoa sen sopimiskyvyn sekä sen laatu- ja kustannusparannusten näkökulmasta. Tuotannon sopimiskyky on heikko, jos se sisältää merkittäviä ei mitattavia ulottuvuuksia – esimerkiksi palvelun laatuun liittyen – tai jos tuotantoon voi tulla merkittäviä muutoksia sopimuskauden aikana – esimerkiksi jos palvelun tarve vaihtelee ennustamattomasti.

Empiiriset löydökset ovat pääsääntöisesti linjassa teoreettisen kirjallisuuden kanssa. Yksityistämisen vaikutukset kustannuksiin ja laatuun ovat yleensä positiivisia silloin, kun kyseessä on palvelu, jossa sopimukseen ei liity merkittäviä epävarmuuksia (Andersson ym., 2019). Sasse ym. (2019) kartoittivat ulkoistamisen vaikutuksia Ilossa-Britanniassa ja toteivat ulkoistukset tuoneen merkittäviä säästöjä laadun kärsimättä palveluissa, joiden tuotanto on selkeää ja jotka ovat helposti sovittavissa. Selvityksen mukaan palvelut, joissa kattavan sopimuksen laatiminen ei ole yhtä suoraviivaista, yksityistämisen vaikutukset ovat vaihtelevia. Esimerkiksi, Knutsson ja Tyrefors (2022) havaitsivat, että potilaiden kuolleisuus on korkeampi yksityisissä ambulanssikydeissä, vaikka mitatut laatu-ulottuvuudet, kuten ambulanssin saapumisaika, olivat yksityisillä kyydeillä paremmat.

Empiirisessä kirjallisuudessa on löydetty viitteitä siitä, että yksityistäminen voi joskus parantaa sopimuskelvottomia laatutekijöitä. Bergman ym. (2016) tutkivat yksityistämisen vaikutusta laatuun ikäihmisten palveluasumisessa Ruotsissa. Tutkimuksessa käytetään kuolleisuutta edustamaan (käänteistä) laatua, jota on haastava mitata ja sopia. Tutki-

4 Joo päämiehen tavoitteena on maksimoida tuotanto, yksinkertaisin tällainen "hinta" olisi agentille maksettava korvaus, joka määräytyy tuotetun määrän mukaisesti siten että suurempi tuotanto tuottaa suuremman korvauksen.

muksen tulokset osoittavat, että yksityistäminen paransi laatua. Yksityistäminen johti myös ikäihmisten palveluasumisen suorien kustannusten laskuun. Kokonaiskustannuksia Bergman ym. eivät pystyneet arvioimaan, sillä ulkoistukset voivat vaikuttaa myös muiden sosiaali- ja terveystalouden kustannuksiin. Tulosta voidaan selittää esimerkiksi sillä, että yksityistäminen lisää kilpailua, joka puolestaan johtaa kustannusten pienenemiseen ja laadun paranemiseen. Tämä selitys on myös linjassa Hartin ym. (1997) teoreettisen pohdinnan kanssa. Toisaalta kustannustehokkuuteen vahvemmin pyrkivillä yksityisillä toimijoilla voi olla myös suuremmat kannustimet leikata tuotannon laadusta, etenkin jos laatu on vaikeasti todennettavissa. Yleisesti Hart ym. näyttävätkin, että julkinen omistus on yhteiskunnallisesti suotavaa tilanteessa, jossa tuotantoon sisältyy runsaasti sopimuskelvottomia laatuominaisuuksia.

Sopimusteoriaan nojaavien selvitysten lisäksi taloustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty, että yksityinen tuotanto on kustannustehokkaampaa mittakaavaetujen takia. Esimerkiksi Christoffersen ym. (2007) löytävät, että yksityistäminen johtaa alempiin kustannuksiin juuri mittakaavaetujen takia. Julkisessa tuotannossa oma tuotanto usein rajoittuu esimerkiksi vain omalle alueelle, kun taas yksityisessä tuotannossa voidaan tarjota palveluita suuremmalle joukolle. Siten usean hankintayksikön (omistajan) yhteiset sidosyksiköt voivat laskea julkisen tuotannon kustannuksia verrattuna tilanteeseen, jossa kaikki yksiköt tuottaisivat palvelunsa itse. Toisaalta sidosyksiköt voivat tuottaa palveluita vain omistajilleen, joka taas voi kaventaa skaalaetujen hyödyntämistä.

2.3.2 Kilpailun merkitys ulkoisen tuotannon tehokkuudelle

Hart ym. eivät sisällytä malliinsa kilpailua yksityisellä sektorilla, mutta toteavat kilpailun lisäävän yksityisen tuotannon houkuttelevuutta. Yksinkertaistaen kilpailupaineen voidaan nähdä kannustavan yrityksiä kustannustehokkuuteen. Aikaisemmat suomalaiset ja kansainväliset empiiriset tutkimukset ovat havainneet, että kilpailun määrällä on yhteys julkisten hankintojen kustannuksiin (ks. mm. Jääskeläinen ja Tukiainen, 2019; *Konkurrenss- og Forbrugerstyrelsen*, 2023). Sidosyksikkötuotantoa toivottavuutta onkin hyvä peilata myös kilpailuun samankaltaisten hankintojen kilpailutuksissa. Suomen julkisissa hankinnoissa kilpailun määrää voidaan yleisesti pitää huolestuttavan vähäisenä, mutta eri toimialojen välillä on selkeitä eroja kilpailun määrässä sekä kovuudessa (Hiilamo ym., 2023). Yksityinen tuotanto on siis otollisempaa toimialoilla ja alueilla, joilla on selvää kilpailua markkinoilla. Yksityisten tarjoajien niukkuus taas voi syy julkisen toimijan omaan tuotantoon tai sidosyksikön käyttöön.

Julkisten hankintojen kilpailutuksen onnistuminen riippuu markkinatilanteen lisäksi myös hankintayksikön ominaisuuksista ja hankintaosaamisesta. Pienen hankintayksikön voi olla haastavampaa toteuttaa onnistunut hankinta, niiden hankintaosaaminen voi olla niukempaa ja hankintojen koko on pienempi kuin suuressa hankintayksikössä, jolloin hankinnan pieni volyyymi ei välttämättä houkuttele tarjoajia. Tarjoajille koituu kustannus tarjouksen jättämisestä ja tarjoajat ottavat huomioon tämän kustannuksen asettaessaan tarjoushintaansa. Tarjouksen tekemisen kustannus halutaan voittaa takaisin hankintahinnassa. Tarjoajan tarjouksen tekemisen kustannusta pienentämällä hankintayksikölle koituu säästöjä matalampana hankintahintana (Li & Zheng, 2009). Mikäli selvästi suurempi hankinta on tehtävissä samalla tai vain hieman isommalla tarjouksen tekemiskustannuksella ja kilpailun määrää vähentämättä, tuottavat suuremmat hankinnat säästöjä hankintayksiköille.

2.3.3 Julkisen sektorin kannustimien vaikutukset tehokkuuteen

Perusteisiin käyttäviä yksityistä palvelutuotantoa vaikuttavat myös julkisella sektorilla tyypillisesti havaitut kannustinongelmat. Esimerkiksi Hart ym. tuovat esiin, kuinka julkisen sektorin päätöksenteon yleisestä hyvästä poikkeavat tavoitteet voivat johtaa tehottomaan sekä liialliseen omaan tuotantoon. Päätöksentekoa voivat palveluiden kustannusten ja laadun sijaan ohjata esimerkiksi poliittiset motiivit. Tällöin ulkoisen yksityisen tuotannon suosiminen voi olla tavoiteltavaa. Tämän ohella, verovaroin tai julkisen velan kautta rahoitetulla julkisella sektorilla ei myöskään ole yhtä vahvoja kannustimia kustannustehokkuuteen niin sanotun pehmeän budjettirajoitteen ongelman vuoksi. Koska esimerkiksi kunnallisen liikelaitoksen toimintaa voidaan periaatteessa subventoida kunnan budjetista, ei se samassa mielessä voi mennä konkurssiin kuin markkinoilla toimiva osakeyhtiö. Siten budjettirajoitteen ainakin osittain puuttuminen voi kannustaa kustannustehottomuuteen julkisen sektorin omassa tuotannossa.

Toisaalta, vaikka yksityistä tuotantoa hyödynnettäisiinkin, epäpätevä hallinto voi tehdä myös yksityiseltä sektorilta tehtävistä julkisista hankinnoista tehottomia. Edelleen Hart ym. nostavat esiin, kuinka epäasianmukainen toiminta ja intressiristiriidat julkisissa hankinnoissa voivat lisätä yksityisen tuotannon kustannuksia tehden taas vastavuoroisesti julkisesti omistetusta omasta tuotannosta kustannustehokkaampaa. Intressiristiriitojen onkin myös tutkimuskirjallisuudessa havaittu nostavan julkisen sektorin kustannuksia julkisissa hankinnoissa (mm. Baránek & Titl 2020; Ruiz 2017). Suomessakin esimerkiksi yritysten paikallisuuden tarpeettomalla korostamisella voi olla merkitystä julkisten hankintojen tehokkuuteen. Paikallisten toimijoiden suosiminen hankinnoissa on EU-lainsäädännössä kiellettyä, mutta käytännössä hankintayksikkö voi asettaa niin tiukkoja minimikriteerejä tarjoajalle, että vain paikallinen toimija pystyy osallistumaan kilpailutukseen. Esimerkiksi Tukiainen ym. (2021) havaitsivat conjoint-kyselytutkimuksessaan hankintayksikköjen pitävän usein paikallista yritystä parempana vaihtoehtona ulkopaikkakuntalaiseen verrattuna.

3 MARKKINAKARTOITUS SIDOSYKSIKÖTOIMINNASTA

Tässä selvityksessä sidosyksikkötoimintaa Suomessa kartoitetaan empiirisesti hyödyntäen kahta eri aineistoa. Ensinäkin kuvaamme sidosyksikköjen omistusrakenteita tätä käyttötarkoitusta varten erikseen kerätyn aineiston avulla. Toinen käytettävä aineisto on kuntien ostolaskuja kuvaava aineisto, jonka avulla voimme tarkastella kuntien hankintoja sidosyksiköiltään euromääräisesti.

3.1 Markkinakartoituksessa käytettävät aineistot

3.1.1 Omistusrakenneaineisto

Keskeinen haaste sidosyksikkömarkkinan tarkastelussa on, että sidosyksikköomistuksista ei ole ollut keskitettyä ajantasaista tietokantaa käytettävissä tätä selvitystä tehtäessä. Omistusrakenneaineisto on jouduttu erikseen muodostamaan useasta eri tietolähteestä. Aineisto on muodostettu syksyn 2023 ja kevään 2024 aikana. Alkuvuonna 2024 aineiston sen hetkisestä versiosta raportoitiin ensimmäisiä havaintoja sidosyksikköomistuksista.⁵ Hankkeen välituloksia esiteltiin myös keväällä 2024.⁶ Näiden julkisesti saatavilla olevien väliraporttien jälkeen aineistoa on kuitenkin sittemmin tarkistettu ja päivitetty tätä tutkimusraporttia varten.

Aineiston pohjana on käytetty Valtiokonttorin kokoamaa aineistoa kuntakonserneista.⁷ Valtiokonttorin aineiston merkittävin puute on, että aineisto ei pääsääntöisesti sisällä tämän selvityksen kannalta merkityksellisiä alle 10 %:n omistuksia. Aineisto ei myöskään sisällä tietoa sidosyksikköasemasta, koska kuntaomisteisuus ei tarkoita sidosyksikköasemaa.⁸ Tämän takia olemme turvautuneet myös muihin lähteisiin.

Olemme etsineet ajantasaisia omistussuhteita ja -osuuksia julkisesti saatavilla olevista lähteistä, esimerkiksi sidosyksikköyritysten omilta verkkosivuilta sekä yritysten tilinpäätöksistä ja vuosikertomuksista. Julkisista lähteistä kerätyssä tiedossa on huomioitava, että saatavilla ei välttämättä ole ollut vielä ajantasaisinta tilinpäätöstä tai toimintakertomusta. Omistukset ovatkin voineet muuttua viimeisimmän julkisesti saatavilla olevan tilinpäätöksen jälkeen. Yksittäisissä tapauksissa omistuksia on myös löytynyt ns. omistajalähteiden kautta eli lähinnä kuntien ja hyvinvointialueiden päätöksentekojen pöytäkirjoista.

Keskeinen haaste aineiston muodostamisessa on ollut vuoden 2023 alussa toteutunut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Hyvinvointialueet ovat useissa tapauksissa tulleet yritysten omistajiksi vuoden 2023 alussa tai aikana ja siten tiedot ovat voineet muuttua oleellisestikin verrattuna vuoden 2022 tietoihin perustuviin tietolähteisiin. Olemme hyvin-

5 Ks. työ- ja elinkeinoministeriön tiedote hankkeen 1. vaiheesta osoitteessa: <https://tem.fi/-/tyo-ja-elinkeinoministerio-kaynnistaa-tyon-julkisten-hankintojen-tehostamiseksi> Osoitteesta ladattavissa myös Jan Jääskeläisen esityskoskien markkinakartoitusta.

6 <https://tem.fi/tapahtumat/2024-04-17/sidosyksikoiden-vahimmaisomistusta-koskevan-tutkimuksen-2.-osa-keskustelutilaisuus>

7 <https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntakonsernit/>

8 Alkuperäisessä aineistossa on kyllä muuttuja, joka kuvaa yrityksen sidosyksikköasemaa, mutta tämän muuttujan tiedot on havaittu monin paikoin vääriksi tai ristiriitaisiksi eikä sitä siten ole voitu hyödyntää.

vointialueiden osalta täydentäneet omistustietoja Hyvil Oy:n avulla toteutetun tiedonkeruun avulla. Loput aineistosta on täydennetty KKV:n tekemin selvityspyynnöin, jos muista lähteistä ei ole pystytty saamaan tarkkoja tietoja.

Edellä olevien tietolähteiden ohella tietoja on täydennetty ja korjattu Alma Talentin Analysointipalvelua hyödyntäen. Tästä lähteestä on tarkistettu muun muassa y-tunnuksia, yritysten liikevaihtotietoja ja toimialaluokituksia. Aineistoa on jouduttu paikoin korjaamaan myös manuaalisesti sillä eri tietolähteiden tiedot omistusosuuksien suuruudesta voivat poiketa toisistaan, jolloin olemme joutuneet omaan arvioomme perustuen käyttämään parhaaksi katsomaamme tietolähdettä.

Lopuksi on tärkeää huomioida, että aineisto ei kaikkien täydennysten ja korjausten jälkeen täysin aukottomasti kuvaa sidosyksikköomistusten viimeisintä ajantasaisinta tilannetta. On mahdollista, että yrityksen sidosyksikköasema muuttuu tai sidosyksikön omistajapohja laajenee sidosyksikön saadessa uusia asiakasomistajia. Joissakin tapauksissa omistaja on voinut luopua omistuksistaan tiedonkeruun jälkeen. Keskeinen huomio hankkeessa onkin, että sidosyksikköasemassa olevien yhtiöitä koskeva tietopohja vaatii huomattavaa kehittämistä.

3.1.2 Ostolaskuaineisto

Yllä kuvattu omistusrakenneaineisto kattaa vain sidosyksikköyritysten omistajat ja omistusosuudet niiltä osin kuin tieto on ollut saatavissa. Jotta voimme arvioida näiden omistussuhteiden merkittävyyttä, tarvitsemme myös euromääräisiä arvioita siitä, kuinka paljon esimerkiksi kuntaomistajat ostavat tuotteita ja palveluita omistamiltaan yrityksiltä. Tätä voidaan arvioida ostolaskujen avulla. Olemme selvitystä varten hankkineet yksityiseltä Handata Oy:ltä otoksen ostolaskutietokannasta. Otos sisältää kuntien ja kuntayhtymien ostolaskutietoja vuosilta 2020–2022 aggregoituna ostaja-myyjä-vuositasolle. Otoksessa on kokonaisuudessaan noin 550 000 riviä havaintoja 145 kunnasta ja 17 kuntayhtymästä. Analyysissa on käytetty vuoden 2022 dataa, joka sisältää havaintoja 133 kunnasta ja 10 kuntayhtymästä. Vuoden 2022 aineiston kattavuus kuntien väkiluvulla laskettuna on 80 %.

Ostolaskuaineiston keskeinen puute on vuonna 2023 toimintansa aloittaneiden hyvinvointialueiden jääminen aineiston ulkopuolelle. Myös merkittävä määrä hyvinvointialueita edeltävistä sairaanhoitopiireistä jää aineiston ulkopuolelle, koska sairaanhoitopiireillä ei lähtökohtaisesti ollut tapana julkaista ostolaskuaineistoaan kuntien tapaan.

3.2 Sidosyksikkömarkkinan kuvaus

Seuraavaksi kuvaamme sidosyksikkömarkkinan laajuutta ja ominaispiirteitä. Sidosyksikkömarkkinalla tarkoitetaan kuntien, hyvinvointialueiden ja sidosyksikköasemassa toimivien yritysten muodostamaa markkinaa, jolla omistajat ostavat omistamiltaan sidosyksiköiltä palveluita hankintalain § 15 perusteella ilman kilpailutusta.

Aloitamme tarkastelemalla omistusrakenneaineiston yleisiä tunnuslukuja omistussuhteista. Tätä tarkoitusta varten olemme omaan arvioon perustuen jaotelleet omistusrakenneaineiston yritykset 12:sta toimialakategoriaan, joissa havaitaan merkittävä määrä kuntayhtiöitä. Toimialaluokittelu perustuu TOL2008-luokitukseen ja TOL-koodit on poimittu Alma Talentin aineistoista. Kategorisointi ei kuitenkaan ole aukoton, koska moni sidosyksikköyritys voitaisiin sijoittaa todellisen toiminnan luonteensa vuoksi useaan eri kategori-

aan.⁹ Lisäksi emme ole esimerkiksi siivouspalveluille luoneet omaa kategoriaa, koska siivouspalveluita tarjotaan usein ruoka- ja/tai kiinteistöhuollon palveluiden kanssa samassa yrityksessä. Toimialaluokitteluun liittyy myös siis väistämättä tulkintaa kunkin sidosyksikön oikeasta toimialasta.

Kootussa aineistossa on yhteensä hiukan alle 6000 omistussuhdetta. Omistussuhde viittaa havaintoriviin, jossa on tieto sidosyksiköstä, sen omistajasta ja kyseisen omistajan omistusosuudesta kyseisessä sidosyksikössä. Toimialoista suurin määrä omistussuhteita löytyy kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöistä sekä yleis- ja taloushallinnosta. Näistä ensimmäinen toimialakategoria ei kuitenkaan ole tarkastelumme kannalta kiinnostava, sillä se muodostuu käytännössä kuntien omistamista kiinteistöistä ja se ei siten ole sidosyksikkötoimintaa tämän selvityksen tarkoittamassa mielessä. Kun tarkastellaan alle 10 % omistusosuuksia, henkilöstövuokrauksen, ICT:n sekä hallinnon toimialoilla alle 10 % omistusosuuksien osuus on suurin. Vähiten pienomistuksia havaitaan taas kiinteistöhuollossa, energiasektorilla, kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöistä, vesihuollosta sekä kategoriasta *Muu*, joka sisältää omistuksia yrityksistä, joita ei ole TOL-koodin perusteella voitu sijoittaa muihin luokkiin. Henkilöstövuokrauksessa alle 10 % omistusosuudet ovat keskittyneet vain muutamaaan yritykseen.¹⁰ Henkilöstövuokrauksen yritysten lukumäärä kokonaisuudessaan on pieni, mikä viittaa siihen, että sidosyksikkötoiminta henkilöstövuokrauksessa on varsin keskittynyttä. ICT:ssä pienomistuksia havaitaan suurimmassa osassa yrityksistä, kun taas hallinnon toimialalla pienomistuksia on noin kolmanneksessa yrityksistä.

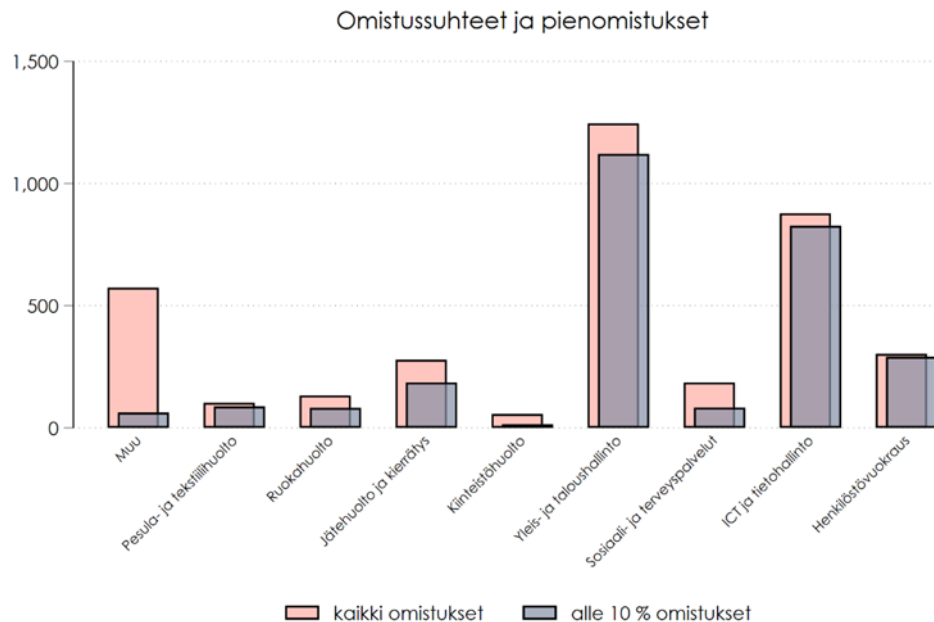
9 Lisäksi Alma Talentin aineiston antama ensisijainen TOL-koodi ei välttämättä kaikissa tapauksissa kuvaa yhtiön toiminnan todellista luonnetta parhaalla mahdollisella tavalla.

10 Henkilöstövuokrauksen osalta on huomioitava, että olemme olettaneet Sarastian tytäryhtiölle Tempore Henkilöstöpalvelut Oy:lle saman omistusrakenteen kuin Sarastialle, joka tuottaa ko. sektorille 283 omistussuhdetta. Lisäksi yleis- ja taloushallinnon toimialalla lasketaan Sarastian emoyhtiön omistukset ja sen tytäryhtiön Revire Perintä Oy:n omistukset erillisinä jolloin ko. toimialalla syntyy $2 \times 283 = 566$ omistussuhdetta. Käytännössä valtaosa henkilöstövuokrauksen sektorin omistussuhteista tässä koostuu Temporesta ja toisesta merkittävästä sektorin yrityksestä Seure Henkilöstöpalvelut Oy:stä. Vastaavanlaisen havaintojen monistamisen olemme tehneet myös Coxa Tekonivelsairaala Oy:n kohdalla, jolle olemme olettaneet saman omistusrakenteen kuin sen emoyhtiölle Coxa Oy:lle. Tässäkin tapauksessa yhtiöt sijoittuvat eri toimialoille (vrt. Tempore ja sen emoyhtiö Sarastia), sillä Tekonivelsairaala on luonnollisesti sote-palveluita kun taas Coxan emoyhtiö sijoittuu paremmin hallintopalveluiden alaan.

Taulukko 3. Omistussuhteet kerätyssä omistusrakenneaineistossa

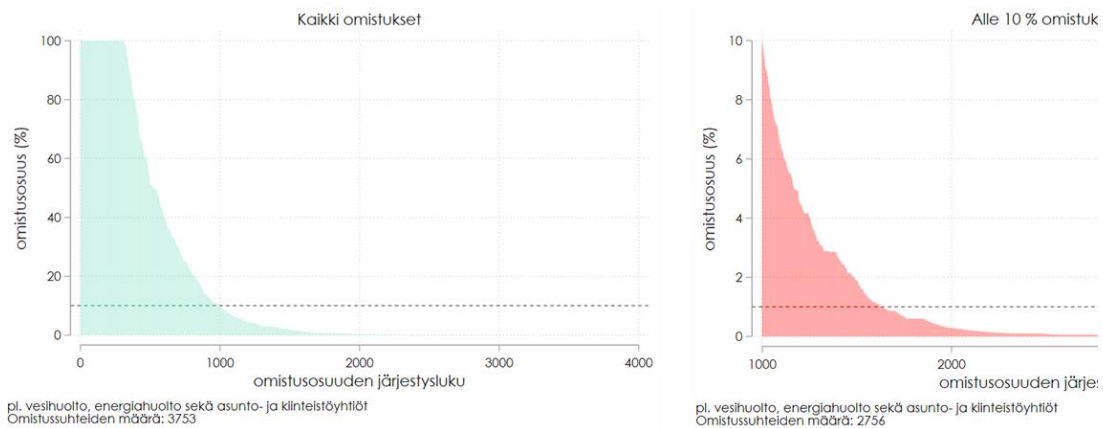
Toimiala	Omistussuhteet		<10 %	<10 %	Yritykset	Yritykset <10 %
	lkm	<10 %	lkm	osuus	lkm	lkm
Henkilöstövuokraus	303	291	96.0		7	3
ICT ja tietohallinto	878	827	94.2		25	20
Yleis- ja taloushallinto	1,246	1,121	90.0		83	28
Pesula- ja tekstiilihuolto	103	88	85.4		8	5
Jätehuolto ja kierrätys	279	186	66.7		41	31
Ruokahuolto	133	82	61.7		30	19
Sosiaali- ja terveystoimet	186	83	44.6		68	24
Kiinteistöhuolto	57	15	26.3		43	10
Energia (sähkö, lämpö)	227	26	11.5		204	20
Muu	574	63	11.0		512	51
Asunto- ja kiinteistöasakeyhtiö	1,719	128	7.4		1,704	128
Vesihuolto	153	10	6.5		117	5
Yhteensä	5,858	2,920	49.8		2,842	344

Huomaamme myös, että pienomistuksia havaitaan vähän sektoreilla, jotka ovat tietyllä tapaa poikkeussektoreita sillä niihin liittyy merkittävässä määrin kiinteän kiinteistö- tai infraomaisuuden hallinnointia. Vesihuoltoon liittyy myös sektorin erityislainsäädäntöä, joka vaikuttaa palvelun organisointitapoihin. Jatkossa jätämme tarkastelusta pois vesihuollon, energiahuollon ja sekä asunto- ja kiinteistöasakeyhtiöiden toimialat. Vaikka jätehuollon ja kierrätyksen toimialaan liittyy myös omaa erityislainsäädäntöään, säilytämme sen tarkastelussa mukana, sillä se on yksi keskeinen sidosyksikkötoimiala. Pois lukien toimialat "Muu" ja "Kiinteistöhuolto", pienomistusten osuus on varsin suuri kaikilla tarkasteluun jätetyillä toimialoilla.



Kuva 2. Omistussuhteet ja pienomistukset toimialoittain

Omistussuhteiden jakaumista nähdään, että tarkasteluun jätetyistä toimialoista noin tuhat omistussuhdetta on yli 10 %. Alle 10 %:n omistuksissa näemme, että erittäin pieniä, alle 1 %:n, omistuksia on huomattavan paljon. Tämä selittyy pääosin tiettyjen suuren omistajapohjan sidosyksiköiden omistusrakenteella.



Kuva 3. Omistussuhteiden ja pienomistusten jakaumat

Lopuksi pienomistuksia tarkastellaan vielä tarkemmin omistajien ja sidosyksiköiden lukumäärien kautta. Aineistossamme on yhteensä 696 omistajaa, joilla on vähintään yksi pienomistus. Tämä joukko koostuu pääasiassa kunnista, hyvinvointialueista, kuntayhtymistä, korkeakouluista sekä muista sidosyksiköistä. Yhdellä omistajalla on keskimäärin 4,2 pienomistussuhdetta. Aineistossamme on 191 sidosyksikköä, jossa on vähintään yksi pienomistus ja 48 sellaista sidosyksikköä, joissa 11 omistajaa tai enemmän. Aineiston sidosyksiköistä yhdeksässä omistajaa on 50 tai enemmän. Näistä sidosyksiköistä löytyy luonnollisesti myös suurin osa erittäin pienistä omistussuhteista.

Taulukko 4. Yleisiä tunnuslukuja pienomistuksista

Omistajat, väh. yksi alle pienomistus	696
...joiden km. pienomistus määrä	4.2
Omistajat, väh. yksi alle pienomistus, pl. yli 50 omistajan yritykset	424
...joiden km. pienomistusten määrä	5.1
Sidosyksiköt, joissa pienomistuksia	191
...joista, sidosyksiköitä, joissa vain yksi pienomistus	63
Sidosyksiköt, joissa 11 tai enemmän omistajia	48
...joista 50 tai enemmän omistajia	9

Pienomistus: alle 10 % omistus

Poislukien seuraavat toimialat: Asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöt, Vesihuolto, Energia (sähkö, lämpö)

Lopuksi tarkastelemme, millaisia sidosyksiköitä liikevaihdolla mitattuna aineistossamme on. Liikevaihtotietona käytämme Alma Talentin aineistossa joko vuoden 2022 tai 2023 riippuen onko vuoden 2023 tieto ollut aineiston poimintahetkellä jo yrityksen tilipäätös-tiedoissa. Liikevaihtotietoa ei kuitenkaan ollut saatavissa läheskään kaikille sidosyksiköille tästä aineistolähteestä. Liikevaihtotieto on aineistossamme 221 sidosyksikölle ja näiden sidosyksiköiden yhteenlaskettu liikevaihto on noin 3,7 miljardia euroa. Suurin toimiala on ICT ja tietohallinto. Yleis- ja taloushallinnon sidosyksiköt ovat keskimäärin varsin pieniä suhteessa muihin toimialoihin. Yleis- ja taloushallinnon toimialalla on myös eniten sidosyksiköitä.

Taulukko 5. Sidosyksikkötoimialojen liikevaihto

Toimiala	lkm	keskiarvo	liikevaihto yht. (€)
Pesula- ja tekstiilihuolto	8	10,779,054	86,232,433
Ruokahuolto	19	29,991,917	569,846,431
Jätehuolto ja kierrätys	35	11,050,294	386,760,295
Kiinteistöhuolto	39	9,682,864	377,631,702
Yleis- ja taloushallinto	58	9,180,947	532,494,906
Sosiaali- ja terveystaloudet	35	18,381,722	643,360,253
ICT ja tietohallinto	20	44,266,572	885,331,447
Henkilöstövuokraus	7	35,331,709	247,321,966
Yhteensä	221	16,873,210	3,728,979,433

Toimialat Muu, vesihuolto, energia ja asunto-/kiinteistöyhtiöt jätetty pois

Edellä tarkasteltiin sidosyksikköjen omistussuhteista lähinnä sidosyksikköjen toimialojen mukaisesti. Seuraavaksi tarkastelemme omistussuhteiden lukumääriä eri omistajaryhmissä. Olemme tästä tarkastelusta rajanneet pois yllä mainitut toimialat (vesi, energia ja kiinteistöt). Omistajien ryhmittely perustuu kuntien osalta niiden väkilukuun. Hyvinvointialueet käsitellään omana ryhmänään. Ryhmä "muut omistajat" taas sisältää esimerkiksi muita sidosyksiköitä ja koulutussektorin toimijoita (esim. yliopistot ja ammattikorkeakoulut). Lueimme tarkastelussa HUS-yhtymän mukaan hyvinvointialueisiin. Helsingin kaupunki taas sisältyy suurien kuntien ryhmään, vaikka se hyvinvointialueiden tapaan tuottaakin alueensa sote-palvelut. Väestöpeiton mukaisesti katsottuna meillä on omistuksia lähes kaikista kunnista (296 kuntaa). Muita omistajia on noin 400 kappaletta ja näillä omistajilla on lähes tuhat omistussuhdetta.

Kuntaryhmistä eniten omistussuhteita on keskikokoisilla kunnilla mutta suhteessa kuntien määrään, omistusten määrä on kuntaa kohden keskimäärin suurempi suurimmissa kunnissa. Myös pienomistusten osuus on selvästi pienempi suuremmissa kunnissa kuin muissa kunnissa tai hyvinvointialueilla. Nämä havainnot ovat odotettuja. Ensinäkin sidosyksikön toiminta voi olla järjestetty niin, että toiminta on organisoitunut suuremman kunnan/kaupungin ympärille. Siten myöhemmin toimintaan mukaan liittyneillä pienemmillä "ympäryskunnilla" voi olla tätä suurempaa, usein perustajana toiminutta kaupunkia, pienempiä omistussuosuuksia. Julkisista lähteistä tällaisia esimerkkejä on nähtävissä mm. Sarastian¹¹, Tuomi Logistiikan¹² ja LapIT Oy:n¹³ omistusrakenteissa, joissa kaikissa yhdellä tai muutamalla kaupungilla on selvästi muita kuntia suurempi omistussuus. Hyvinvointialueiden kohdalla suuria kuntia suurempi pienomistusten osuus taas selittyy osin sote-uudistuksella, jonka vuoksi moni hyvinvointialue on joutunut hankkimaan (pienen) osuuden sidosyksiköstä palvelutuotannon jatkumisen takaamiseksi.

Pienissä kunnissa pienomistusten osuus on merkittävä, sillä noin 84 % omistussuhteista ovat tässä omistajaryhmässä sellaisia, että jäävät hallitusohjelmassa esitetyn 10 %:n rajan alle. Tämä viittaa siihen, että omistajuuskirjauksen vaikutukset tulisivat kohdentumaan ennen kaikkea pienempiin kuntiin. Omistajaryhmässä "muut" pienomistusten huomattavan suurta yli 90 %:n osuutta selittää lähinnä kaksi seikkaa. Ensinäkin tähän ryhmään sijoittuvat

11 <https://numera.fi/wp-content/uploads/2024/05/Sarastia-Oy-luettelo-osakkaista-nettisivuille-20240405.pdf> (haettu 8.5.2024)

12 https://www.tuomi.fi/wp-content/uploads/2023/06/Osakasluettelo_2023.pptx (haettu 8.5.2024)

13 <https://www.lapit.fi/asiakkaamme/> (haettu 8.5.2024).

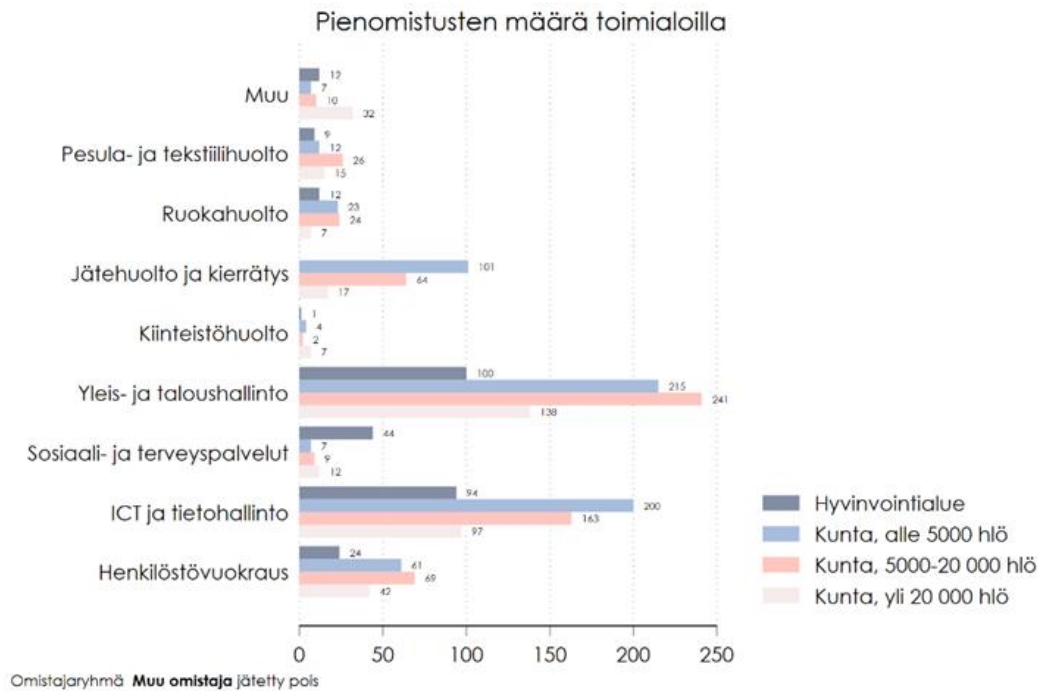
kaikki sidosyksikköjen keskinäiset omistukset eli toisin sanoen tilanteet, joissa toinen sidosyksikkö omistaa toista sidosyksikköä. Nämä ns. ristiinomistukset ovat tyypillisesti varsin pienillä omistusosuuksilla. Toiseksi tähän omistajaryhmään sijoittuvat kaikki Suomen korkeakoulut, jotka yleensä tasaomistavat useita tietotekniikan alan yhteisyrityksiä. Koska yliopistoja ja ammattikorkeakouluja on yli 30, näissä yrityksissä omistusosuudet jäävät väistämättä 10 %:n alle.

Taulukko 6. Omistussuhteet omistajaluokittain

Omistajaluokka	Väestö yht	Väestö mediaani	Omistajien lkm	Omistussuhteet lkm	Omistussuhteet <10% lkm	Omistussuhteet osuus <10%
Hyvinvointialue*	5,533,611	196,983	22	437	296	67.7
Kunta, alle 5000 hlö	350,543	2,607	128	749	630	84.1
Kunta, 5000-20 000 hlö	1,167,603	8,975	115	865	608	70.3
Kunta, yli 20 000 hlö	4,035,420	40,722	53	777	367	47.2
Muu omistaja			397	931	855	91.8
Yhteensä			715	3,759	2,756	73.3

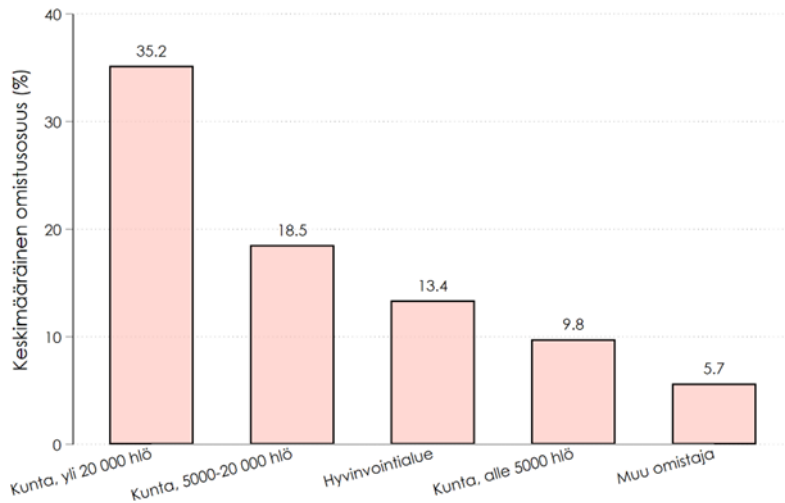
Seuraavat toimialat jätetty pois: vesihuolto, energia, asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöt
 *HUS-yhtymä luetaan hyvinvointialueeksi

Voimme myös tarkastella eri omistajaryhmien pienomistusten määriä toimialakohtaisesti. Olemme jättäneet tarkastelun ulkopuolelle tässä omistajaryhmän "Muu omistaja" sillä päähuomiomme on kunta- hyvinvointialueomistajissa. Tästä toimialakohtaisesta tarkastelusta voidaan tehdä joitakin selkeitä huomioita. Odotetusti pienomistusten määrä sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta painottuu selvästi hyvinvointialueiden omistuksiin. Sen sijaan hallinnon ja ICT:n toimialoilla pienomistuksia on määrällisesti selvästi enemmän pienemmissä alle 20 000 henkilön kunnissa, vaikka toki havaitsemme pienomistuksia myös suuremmissa kunnissa. Myös jätehuollossa pienomistusten määrä selvästi tippuu mitä suuremmista kunnista on kyse. Tämä voi viitata siihen, että jätehuolto organisoituu usein suuremman kunnan ympärille ja tällä suuremmalla kunnalla on yleensä enemmistöosuus sidosyksikön omistuksesta.



Kuva 4. Pienomistusten määrä eri toimialoilla omistajaryhmittäin

Eri omistajaryhmissä on myös eroja keskimääräisten omistussuuden suuruudessa. Suurimmissa kunnissa keskimääräinen omistussuus on selvästi suurempi kuin muissa omistajaryhmissä. Verrattuna pieniin alle 5 000 asukkaan kuntiin, ero keskimääräisessä omistussuudessa on yli kolminkertainen. Pienillä kunnilla tämä keskimääräinen omistussuus jää jopa hallitusohjelmassa kirjatun 10 % rajan alle. Nämäkin havainnot antavat selkeitä viitteitä siitä, että kirjauksen vaikutukset kohdistuisivat pieniin kuntiin ja erityisesti niiden hallintopalveluihin ja ICT-palveluihin.



Kuva 5. Keskimääräinen omistussuus omistajaluokittain

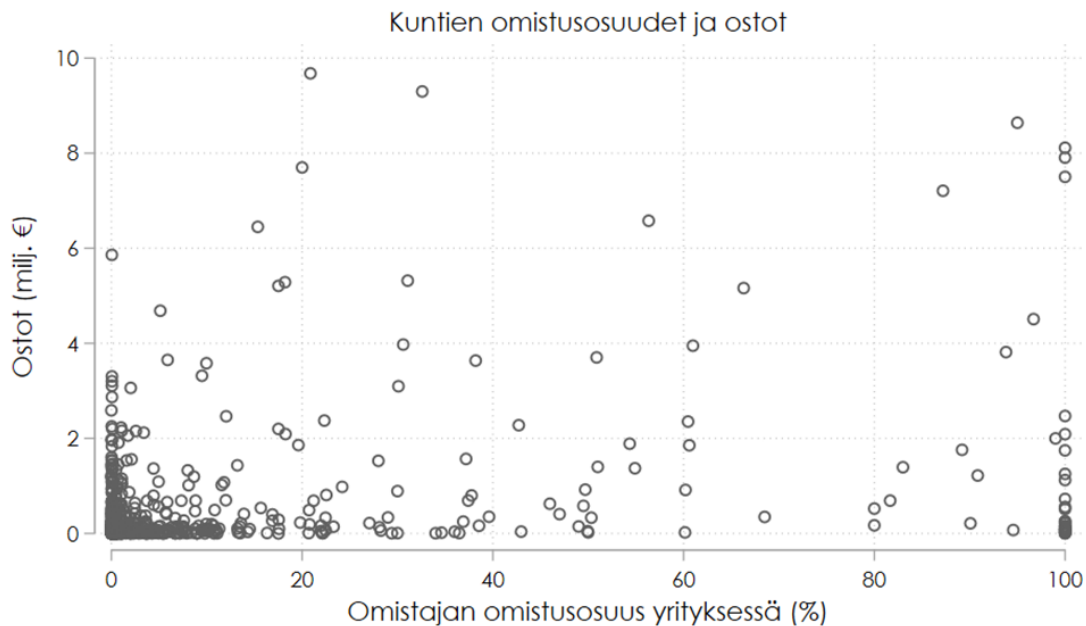
Lopuksi tarkastelemme omistussuuksien ja ostolaskujen välistä yhteyttä. Teemme tämän yhdistämällä tietoja Handatan ostolaskuaineistosta ja kokoamastamme omistusrakennearaineistosta. Koska Handatan aineistosta puuttuu hyvinvointialueiden ostot, alla voidaan esittää havainnoita vain kuntien havainnoita koskien. Valtaosa Handata-aineiston havainnoista on julkisia hankintoja yksityisen sektorin toimijoilta, jolloin nämä ostot eivät myöskään tule mukaan tähän tarkasteluun. Näistä syistä Handatan aineistosta voidaan löytää ostoja vain 670 kappaleelle omistaja-sidosyksikkö-pareja, jotka havaitaan myös omistusrakennearaineistosta (pl. vesihuolto, energiassektori, asunto-osakeyhtiöt ja kiinteistöyhtiöt sekä sektorikategoria "Muu"). Handatan ostolaskutietoa ei tule myöskään sekoittaa jäljempänä kyselyn avulla omistajilta tiedusteltuun ostotietoon (ks. luku 4.1). Käytämme alla Handatan tietoa kyselytiedon sijaan, koska Handatan tiedon avulla voimme liittää oston suoraan omistaja-sidosyksikköhavaintoon kun taas kyselyaineistoissa kysymme ostoja pääasiassa toimialatasolla, jolloin niitä ei voida liittää yksittäiseen omistussuhteeseen.

Taulukko 7. Ostolaskut Handata-aineistosta

Toimiala	yri-tysten lkm	km. osto milj. €* *	ostot yht. milj. €.
Kiinteistöhuolto	24	8.4	244.6
Ruokahuolto	15	8.4	233.8
Yleis- ja taloushallinto	38	0.8	179.0
Henkilöstövuokraus	4	6.2	156.2
ICT ja tietohallinto	11	0.7	127.2
Sosiaali- ja terveyspalvelut	23	3.1	97.4
Jätehuolto ja kierrätys	32	0.2	18.8
Pesula- ja tekstiilihuolto	7	0.4	12.0
Yhteensä	154	1.6	1,069.0

*Keskimääräinen vuosiosto yritykseltä toimialalla
 Ostolaskutieto Handata-aineistosta vuodelta 2022
 Ostolaskutiedot omistusuhteille, joille löytyi omistussuustieto omistusrakenneneineistosta: n=670

Ostaja Handatan kautta voidaan suhteuttaa myös suoraan omistussuhteisiin. Olemme alla rajanneet tarkastelun niihin yritysten vuosiostoihin, joiden summa on korkeintaan 10 miljoonaa euroa, ja joille on löytynyt omistussuhdetieto omistusrakenneneineistostamme. Huomaamme, että omistussuhteen suuruudella ei tämän tarkastelun mukaan ole merkittävää yhteyttä vuosiosto- jien määrään vaan suuriakin vuosiostoja havaitaan pienemmilläkin omistussuhteilla.



Rajattu alle 10 milj. € ostoihin
 Omistussuustieto 647 kpl alle 10 milj. € ostolle
 Ostotieto Handata-aineistosta vuodelta 2022

Kuva 6. Ostot ja omistussuhteet

4 KYSELYT OMISTAJAORGANISAATIOILLE JA YKSITYISILLE TOIMIJOILLE

Tätä selvitystä varten on toteutettu kaksi erillistä kyselyä, jotka on lähetetty sidosyksiköiden omistajaorganisaatioille ja yksityisille markkinatoimijoille. Kyselyt toteutettiin Webropol-pohjaisina ja kyselyjen valmistelussa on kuultu myös mainittujen sidosryhmien edustajia.¹⁴ Kysely omistajaorganisaatioille (jäljempänä *omistajakysely*) lähetettiin 5.2.2024 ja vastausaikaa annettiin 25.2.2024 saakka. Kysely markkinatoimijoille (*yrittajakysely*) lähetettiin 5.3.2024 ja vastausaikaa annettiin 24.3.2024 saakka. Omistajakysely lähetettiin KKV:n toimesta suoraan kaikkien kuntien ja hyvinvointialueiden kirjaamoihin. Yrityskentälle suunnattu kysely lähetettiin KKV:n tiedotteen ja omien viestintäkanavien lisäksi Elinkeinoelämän keskusliiton, Suomen Yrittäjien ja HALI ry:n välityksellä.¹⁵

Kyselyllä sidosyksiköiden omistajaorganisaatiolle pyrittiin kartoittamaan erityisesti sidosyksiköiden käytön syitä, merkittävyyttä ja yleisyyttä. Kyselyssä kysyttiin omistajien ja sidosyksiköiden välisen omistussuhteen luonteesta sekä 10 %:n omistusosuusvaatimusta koskevan hallitusohjelmakirjauksen mahdollisesta vaikutuksesta omistajien toimintaan. Yrittajakyselyssä päähuomio oli kartoittaa yritysten mahdollisuuksia tuottaa vastaavia palveluita kuin sidosyksiköt.

Seuraavaksi kuvaamme kyselyiden keskeisimmät määrälliset tulokset. Kyselyiden avovastauksia nostamme esiin selvityksen luvussa 5 kun pyrimme tulkitsemaan eri lähteistä tekemiämme havaintoja. Kaikki kyselytulokset ja mahdollisesti lainatut avovastaukset raportoidaan niin, että yksittäisiä vastaajia ei ole mahdollista yhdistää vastauksiin eikä vastaajia ole mahdollista tunnistaa. Kyselyt ovat nähtävillä tämän raportin web-liitteenä KKV:n internet-sivuilla.

4.1 Sidosyksiköiden omistajaorganisaatioille suunnattu kysely

Omistajaorganisaatioille suunnattu kysely lähetettiin kaikkiin Manner-Suomen kuntiin (293 kpl) ja hyvinvointialueille sekä HUSille (21+1).¹⁶ Vastauksia tuli 103 kappaletta, joten vastausprosentiksi saatiin noin 33 %. Kyselylomakkeen teknisten ongelmien vuoksi jotkin vastaajista antoivat vastauksensa kaksi kertaa, jolloin vastauksista säilytettiin jälkimmäinen vastaus. Vastaajien kattavuus kuntien lukumäärän suhteen kattaa siis vain alle kolmanneksen kunnista. Vastaajakuntien väestöpeitto on kuitenkin selvästi tätä parempi, sillä vastaajien joukossa on varsin kattavasti suurimpia kaupunkeja. Hyvinvointialueiden osalta väestöpeitto on samaa luokkaa kuin kuntien/kaupunkien mutta määrällisesti hyvinvointialueet edustavat suurempaa osuutta hyvinvointialueista. On huomioitava, että luokittelussa Helsinki on luettu suurien kaupunkien joukkoon, vaikka se tuottaakin

14 Mukana kyselyjen valmistelussa ovat olleet seuraavat sidosryhmät: Hyvil Oy, Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto sekä Suomen Yrittäjät. Sidosryhmien edustajilla on ollut mahdollisuus ennakolta kommentoida kysymyksiä ja myös ehdottaa mahdollisia kysymyksiä.

15 Viestiä yrityskyselystä välitettiin EK:n jäsenliittojen toimesta. Lisäksi esim. Keskuskauppakamari ja Perheyrittysten liitto ovat EK:n välityksellä saaneet tiedon kyselystä.

16 Helsinki oli luonnollisesti mukana kuntalistauksessa, joten Helsingin erillisjärjestelyä sote-palveluiden osalta ei luettu hyvinvointialueeksi. HUS tulkittiin hyvinvointialueeksi luokittelussamme. Kyselyä ei lähetetty Ahvenanmaalle.

sote-palveluita. Toisaalta HUS omistajatahona on luokiteltu hyvinvointialueiden joukkoon mutta sille ei ole määritelty väestöä aineistossa.

Olemme kyselyssä kysyneet omistajatahojen sidosyksiköiltään tekemien ostojen määrää, joiden summan olemme vastaajaluokittain raportoineet alla. Ostojen määrästä hyvinvointialueet kattavat noin 60 % ja kuntavastaajat noin 40 %. Vastaajia oli kaikista maakunnista ja kaikista kolmesta Tilastokeskuksen kolmiportaisen kuntaluokituksen mukaisesta kuntaluokasta (kaupunkimaiset, taajaan asutut, maaseutumaiset). Ostojen euro-määrää tulkittaessa tulee edelleen muistaa, että aineistomme kattaa alle kolmanneksen kunnista. Tässä tarkasteltavia ostojen euromääriä ei tule myöskään sekoittaa edellä tarkasteltuihin Handatan kautta saatuihin euromääriin ostoista.

Taulukko 8. Omistajaorganisaatioiden määrä, väestöpeitto ja sidosyksikköostojen summa (omistajakysely)

	lkm	väestö	ostot (€)
Pieni kunta	54	466,585	102,325,054
Iso kunta	32	3,235,296	849,578,077
Hyvinvointialue*	17	3,838,692	1,509,009,614
Vastaajia yht.	103		2,460,912,745

*sisältää HUS

Luokittelun raja pienen ja ison kunnan välillä 20 000 hlö

Omistajien tekemiä ostoja voidaan tarkastella myös toimialoittain. Yhteisarvoltaan suurimmat toimialat olivat vastaajien joukossa ICT, ruokahuolto ja sote-palvelut sekä kategoria "Muu toimiala". Kategoriaan "Muu toimiala" sisältyy hyvin monenlaisia palveluita, osin myös sellaisia, jotka olisi voitu luokitella myös muihin jo ennalta annettuihin kategorioihin. Tyypillisiä tähän kategoriaan omistajien laittamia palveluita olivat alue- ja yrityskehittämisspalvelut, logistiikkapalvelut, tulkkaukspalvelut, henkilöstövuokraus, hankintapalvelut sekä siivous- ja puhtaanapitopalvelut. Moni toisen toimialan hankinta liittyy myös oleellisesti jonkin toisen toimialan palveluiden järjestämiseen. Esimerkiksi hyvinvointialueet ovat kyselyn vastaajien joukossa suurin ostaja ICT-toimialalla sekä ruoka- ja pesupalveluissa sillä nämä liittyvät oleellisena osana sote-palveluiden järjestämiseen.

Taulukko 9. Omistajien ostot sidosyksiköiltä toimialoittain (omistajakysely)

	Vastaajien määrä	Keskiosto (€)	Ostot yhteensä (€)
ICT	90	7,051,517	634,636,545
Yleis- ja taloushallinto	72	2,235,993	160,991,465
Ruokahuollon palvelut	44	9,367,003	412,148,111
Sote-palvelut	35	10,445,611	365,596,391
Pesula- ja tekstiilihuolto	35	2,711,038	94,886,336
Kiinteistöhuollon palvelut	23	7,391,130	169,995,995
Jätehuollon palvelut	43	234,587	10,087,256
Muu toimiala	53	11,557,936	612,570,631
Vastaajat yht.	103	23,892,357	2,460,912,745

Omistajat ovat voineet vastata usean toimialan osalta

Omistajilta kysyttiin myös, kuinka ne olivat tuottaneet aiemmin palveluita, jos niitä ei hankittu sidosyksiköiltä. Yleisimmät tavat olivat oma tuotanto ja kilpailutusmenettelyt. Vastaja oli voinut valita myös useamman vaihtoehdon. Koska kysymys ei ollut toimiala- tai palvelukohtainen, on hyvin mahdollista, että omistajilla on ollut eri palveluiden kohdalla erilaisia käytäntöjä. Avovastausten perusteella useassa tapauksessa järjestämistavan muutoksen syynä on ollut toiminnan yhtiöittäminen tai sote-uudistus, jonka seurauksena tuottaminen ei omana tuotantona ei ollut enää mahdollista.

Taulukko 10. Omistajien aiempi palveluiden tuotantotapa (omistajakysely)

	lkm
Oma tuotanto	90
Kilpailutus	43
Suorahankinta	18
Palvelua ei tarjottu	13
Muu tapa	7
Vastaajat yht.	98

Vastaja on voinut valita useamman vaihtoehdon

Oleellista mahdollisen tulevan markkinapotentiaalin hyödyntämisen kannalta on, missä määrin omistajat hankkivat jo nykyisellään palveluita muilta markkinatoimijoilta. Kuten näemme vastaajat hankkivat palveluita kaikilla toimialoilla myös muilta yrityksiltä kuin sidosyksiköiltä. Kysymyksen tulkinnessa on tosin huomioitava, että omistajat ovat voineet tulkita myös sidosyksikön heidän puolestaan markkinoilta tekemät hankinnat suoraksi markkinahankinnaksi. Olemme kysymyksessä kuitenkin pyrkineetkin korostamaan, että kyse on omistajatahon suoraan itse tekemistä hankinnoista markkinoilta. Moni vastaja korosti avovastauksissaan myös sidosyksiköiltä tehtävien ja markkinoilta tehtävien hankintojen erilaisuutta. Usein myös nähtiin, että vaikka markkinahankintaa tehtiin, ne olivat pienimuotoisempia kuin sidosyksikköhankinnat ja niiden rooli oli usein lähinnä tukea muuten sidosyksikköjen kautta tuotettuja palvelukokonaisuuksia. Omistajilta kysyttiin myös erikseen syitä, miksi he käyttävät sidosyksikköjä. Näistä syistä raportoimme tarkemmin luvussa 5.

Taulukko 11. Hankitaanko palveluita muilta markkinatoimijoilta? (omistajakysely)

	Pieni kunta	Iso kunta	HV- alue	yht.
ICT	41	32	17	90
Yleis- ja taloushallinto	31	21	10	62
Ruokahuollon palvelut	27	19	14	60
Sote-palvelut	16	16	17	49
Pesula- ja tekstiilihuolto	27	22	10	59
Kiinteistöhuollon palvelut	30	27	14	71
Jätehuollon palvelut	24	20	14	58
Muu toimiala	19	20	7	46
Vastaajia yht.	49	32	17	98

Taulukossa raportoitu kyllä-vastausten määrä
Vastaaja on voinut vastata useamman toimialan osalta

Koska yhteishankintapalvelut on usein mainittu oleelliseksi perusteeksi käyttää sidosyksiköitä, kysimme kyselyssä myös sitä, hankitaanko sidosyksiköiltä yhteishankintapalveluita eri toimialoilla. Huomaamme, että yhteishankintojen osalta ICT toimiala erottuu selvästi. Tämä on odotettavaa, sillä juuri ICT toimialalla usein havaitaan tarvetta hankkia suurempia kokonaisuuksia kerralla useille omistaja-asiakkaille. Sote-palveluissa vähäistä määrää selittää se, että kunnat eivät enää vastaa sote-palveluista ja siten vastaukset kuvasta enimmäkseen hyvinvointialueiden näkemyksiä. Vastaajien joukossa oli kuitenkin myös joitakin kuntia ja kaupunkeja.

Taulukko 12. Omistajien yhteishankintapalveluiden käyttö toimialoittain (omistajakysely)

	lkm
ICT	77
Yleis- ja taloushallinto	33
Ruokahuollon palvelut	23
Sote-palvelut	16
Pesula- ja tekstiilihuolto	20
Kiinteistöhuollon palvelut	11
Jätehuollon palvelut	17
Muu toimiala	33
Vastaajia yht.	84

Taulukossa raportoitu kyllä-vastausten määrä
Vastaaja on voinut vastata useamman toimialan osalta

4.2 Muille markkinatoimijoille suunnattu kysely

Muille markkinatoimijoille suunnattu kysely julkaistiin omistajakyselystä poiketen avoimena linkkinä. Kyselyä jaettiin sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston että eri sidosryhmien kanavissa. Yhteensä vastauksia saatiin 498 yritykseltä. Suurimmat toimialat olivat määrällisesti ICT, kiinteistöhuolto sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. On huomioitava, että yritys on voinut valita useamman toimialan. Siten toimialakohtaiset lukumäärät eivät summaudu yritysten kokonaismäärään. Huomaamme myös, että kategoria "Muu toimiala" on saanut merkittävän osan vastauksia. Suurin osa näistä on yrityksiä, joille tämä on ainoa toimiala, mutta vastausten joukossa oli myös 31 sellaista yritystä, joille "Muu toimiala" oli valittuna myös yhden tai useamman muun ennakkoon annetun toimialavaihtoehdon ohella. Koska kategoria "Muu toimiala" oli niin yleinen, tarkastelimme mitkä olivat sen yleisimmät toimialat yhdistämällä tarkempi toimialatieto Alma Talentin aineistoista. Tämän perusteella yleisimmät toimialat kategoriassa "Muu toimiala" olivat muu liikkeenjohdon konsultointi, erinäiset rakentamiseen liittyvät toimialat sekä tieliikenteen tavarakuljetus.

Taulukko 13. Vastanneiden yritysten lukumäärä (yrityskysely)

	Yritysten lkm
ICT	87
Yleis- ja taloushallinto	40
Ruokahuolto	30
Henkilöstövuokraus	25
Sosiaali- ja terv.huolto	50
Pesula- ja tekstiilipalvelut	12
Kiinteistöhuolto	46
Jätehuolto ja kierrätys	31
Siivoushuolto	39
Muu toimiala	230
Yritykset yht.	498

Yritys voi olla valinnut useamman toimialan

Seuraavaksi katsomme vastausjakaumia joihinkin kyselyn keskeisimpiin kysymyksiin. Raportoimme kysymysten 3–5 vastaukset samassa. Kysymyksessä 4 oli neljä kappaletta alakysymyksiä ja vastaaminen siihen oli ehdollinen kysymyksen 3 vastaukselle. Siksi sen kokonaisvastaajamäärä on vähäisempi. Kysymyksessä 3 hiukan yli puolet vastaajista on sitä mieltä, että samalla markkinalla toimii sidosyksiköitä, joskin vastaajien joukossa on ollut myös jossain määrin epätietoisuutta tämän suhteen. Niiden joukossa, jotka vastasivat markkinoilla olevan sidosyksiköitä, valtaosa arvioi tuottavansa vastaavia palveluita kuin sidosyksiköt. Toimialojen välillä ei tässä ollut merkittäviä eroja vaan kaikilla toimialoilla valtaosa yrityksistä koki tuottavansa vastaavia palveluita kuin sidosyksiköt.

Vähemmistö yrityksistä möi palveluitaan sidosyksiköille ja sen sijaan selvä enemmistö vastasi myyvänsä julkiselle sektorille yleisemmin (kysymys 5). Sidosyksiköiden toiminta oli useassa tapauksessa vaikuttanut negatiivisesti yritysten toimintaan, sillä yritysten markkinaosuus oli pienentynyt ja laajentumis-/investointipyrkimykset olivat vähentyneet sidosyksiköiden vaikutuksesta.

Taulukko 14. Yrityksen suhde sidosyksikköihin ja julkiseen sektoriin (yrityskysely)

	Kyllä	Ei	EOS	yht.
3) Onko markkinoilla sidosyksiköitä?	284	147	61	492
4a) Tuottaako vastaavia palveluita?	265	15	3	283
4b) Myykö sidosyksiköille?	113	165	5	283
4c) Oletteko menettäneet markkinaosuutta?	196	45	42	283
4d) Oletteko jättäneet laajentumatta/investoimatta?	168	76	39	283
5) Myykö julkiselle sektorille?	396	95	4	495

Kysyimme yrityksiltä myös mikä on keskeinen syy, että niiden yhteistyö julkisen sektorin kanssa estyy. Yleisin syy oli, että hinta korostuu kilpailutuksissa liikaa. Sidosyksiköiden vahva asema sai myös varsin paljon vastauksia, kuten myös se, että kilpailutuksissa todettiin usein olevan jo etukäteen selvä voittaja. Yleisimmissä syissä ei ollut toimialojen välillä suuria eroja vaan hinta, kohtuuttomat ehdot ja sidosyksikön vahva asema markkinalla olivat käytännössä kaikilla toimialoilla yleisimpien joukossa.

Taulukko 15. Yleisimmät esteet yhteistyölle julkisen sektorin kanssa (yrityskysely)

	lkm
Hintaa korostetaan liikaa	284
Kohtuuttomat ehdot	208
Sidosyksikön vahva asema	170
Ylimoitettut referenssit	146
Etukäteen selvä voittaja	143
Markkinavuoropuhelun puute	110
Ei resursseja osallistua kilpailutukseen	80
Muu este	50
Raportointivaatimukset	44
Kapasiteetin puute	34
Osaamisvaatimukset	33
Vastaajia yht.	484

Markkinapotentiaalin hyödyntämisen kannalta on keskeistä se, voivatko markkinoilla toimivat yritykset laajentaa toimintaansa, jos julkinen sektori hankkisi palveluita enemmän yksityisiltä toimijoilta. Lisäksi kysyttiin, missä ajassa yritykset voisivat sopeuttaa toimintaansa niin, että ne voisivat tuottaa vastaavia palveluita kuin sidosyksiköt. Niistä yrityksistä, jotka olivat vastanneet molempiin näihin kysymyksiin, valtaosa vastasi, että niillä oli valmius laajentaa toimintaansa. Usein nämä yritykset pystyivät myös näkemyksensä mukaan tuottamaan heti vastaavia palveluita kuin sidosyksiköt. Vain hyvin harva vastanneista oli sitä mieltä, etteikö toimintaa voisi sopeuttaa kohtuullisessa ajassa vastaamaan sidosyksiköiden tuottamia palveluita.

Taulukko 16. Yritysten valmius laajentua ja laajentumisen aikajänne (yrityskysely)

Missä ajassa voisitte laajentua?	Valmius laajentua?			yht.
	Kyllä	Ei	EOS	
Ei sopeutustarvetta, voidaan tuottaa heti	262	15	25	302
Voidaan sopeuttaa alle 1 vuodessa	75	1	8	84
Sopeutus mahdollista 1-2 vuodessa	37	0	3	40
Sopeutukseen menee yli 2 vuotta	2	0	4	6
Ei ole mahdollista/halua sopeuttaa	15	21	20	56
Yhteensä	391	37	60	488

Yritysten mahdollisuuksia laajentaa toimintaa tarkasteltiin myös toimialoittain (taulukkoa ei raportoitu). Suurin osa kaikkien toimialojen yrityksistä vastasi, että niillä olisi valmius laajentaa toimintaansa, jos julkinen sektori (kunnat/hyvinvointialueet) korvaisivat sidosyksiköittensä tuotantoa yksityisen sektorin tuotannolla. Varsin suuri osa yrityksistä kullakin toimialalla vastasi myös, että ne voisivat tuottaa vastaavia palveluita välittömästi. Kuten edellä huomataan, kyselyyn vastanneet yritykset olivat kautta linjan valmiita sopeuttamaan toimintaansa alle 2 vuodessa vastaamaan sidosyksiköiden tuottamia palveluita. Toimialojen välillä on toki eroja siinä missä ajassa esimerkiksi erikoislaitteistojen investoinnit voidaan tehdä. Yritysten valmius vastata kysyntään voi riippua myös hankittavan palvelun laajuudesta. Pieniin kokonaisuuksiin valmiutta tarjontaan löytyy usein paremmin tai nopeammin kuin suurempiin. Tarjontapotentialissa voi myös olla alueellisia eroja.

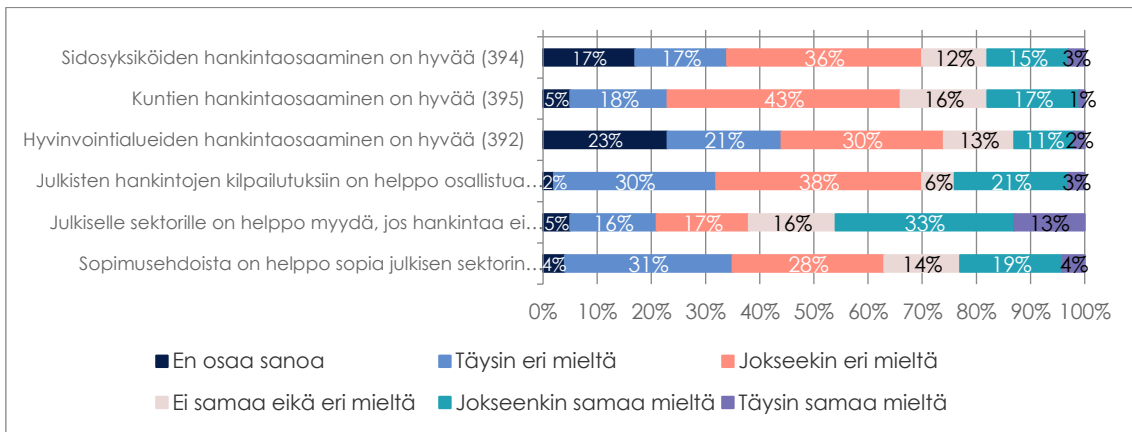
Yrityskyselyssä tiedusteltiin myös sitä, mille julkisen sektorin taholle yritykset mieluiten myisivät palveluitaan. Yksistään sidosyksiköille myyntiä suosi hyvin harva yritys ja tätä mieluummin yritykset olisivat myyneet suoraan kunnille tai hyvinvointialueille. On tosin huomioitava, että vaihtoehto, jossa vastaajalle ei ollut väliä möikö suoraan kunnille/hv-alueille vai sidosyksiköille sai myös paljon vastauksia. Avovastauksissa sidosyksiköt nähtiin ylimääräisenä väliporttana, jotka lisäävät esimerkiksi kommunikaatiohaasteita ja jotka voivat jopa nostaa tarjottavan palvelun hintaa. Usein vastaajat mm. arvioivat, että loppukäyttäjän tarpeet olisi paremmin huomioitavissa, jos he asioisivat suoraan kuntien/hv-alueiden kanssa kuin sidosyksikön kanssa.

Taulukko 17. Kenelle palveluita myydään mieluiten (yrityskysely)

Kenelle myytte palveluita mieluiten?	lkm	%-osuus
Suoraan kunnille/hv-alueille	239	48.98
Sidosyksiköille*	20	4.10
Ei väliä	201	41.19
Emme halua myydä julkiselle	28	5.74
Yhteensä	488	100.00

*Kysymyksessä tarkoitetaan sidosyksikköä, joka hankkii palveluita kuntien/hv-alueiden puolesta.

Kartoitimme myös sitä, miten yritykset näkevät ei julkisen sektorin toimijoiden hankintaosaamisen ja kuinka helppoa toiminta julkisen sektorin kanssa on. Kaikilla oli mahdollisuus vastata tähän mutta alla olemme sisällyttäneet tarkasteluun vain ne vastaajat, jotka olivat vastanneet kysymyksessä 5 myyvänsä julkiselle sektorille (396 kpl). Yleisesti voidaan todeta, että yritykset eivät arvioi kuntien, sidosyksiköiden tai hyvinvointialueiden hankintaosaamisen olevan kovin hyvällä tasolla. Kilpailutuksiin ei myöskään ole vastaajien mielestä kovin helppo osallistua. Havaitsemme myös, että hyvinvointialueiden kohdalla hankintaosaamisen arviointi oli epävarmempaa, sillä vajaa neljännes vastaajista oli vastannut tähän "En osaa sanoa". Tätä osaltaan selittää se, että hyvinvointialueet ovat olleet olemassa vain vuoden 2023 alusta alkaen ja näin kokemusta niiden hankintaosaamisesta ei ole ehtinyt kertyä. Toki vastauksissa voi näkyä myös se, että vastaajissa voi olla mukana yrityksiä, jotka eivät aktiivisesti tee yhteistyötä julkisen sektorin kanssa. Myös sopimusehdoista sopiminen julkisen sektorin kanssa nähtiin enemmistön osalta negatiivisesti.



Kuva 7. Yritysten näkemykset julkisen sektorin hankintaosaamisesta ja yhteistyön helppoudesta (yrityskysely)

5 TUTKIMUSKYSYMYSTEN ANALYYSI KYSELYIDEN AVOVASTAUSTEN PERUSTEELLA

Tässä luvussa tarkastelemme tämän selvityksen keskeisimpiä tutkimuskysymyksiä erityisesti kyselytulosten avovastausten näkökulmasta. Luvuissa 3 ja 4 tehdyt määrälliset analyysit avaavat sidosyksikkötoiminnan yleiskuvaa Suomessa, mutta niiden avulla ei voida täysin ymmärtää sidosyksiköiden toiminnan luonnetta yksityiskohtaisemmin. Siten näemme, että avovastausten laadullinen tarkastelu muodostaa oleellisen osan tämän selvityksen analyysia.

Kyselyissämme oli runsaasti avokysymyksiä, koska tarkoituksena oli ymmärtää sidosyksikkömarkkinoiden toimintaa syvemmillä tasolla, kuin mihin pelkkien monivalintakysymysten analyysillä päästäisiin. Myös määrällisten kysymysten yhteydessä oli avovastauskenttiä, joihin vastaajat pystyivät tarkentamaan vastauksiaan. Avovastauksista tutkimuskysymysten kannalta keskeisimmät kysymykset on analysoitu sisällönanalyysin menetelmällä.¹⁷ Avovastaukset on luokiteltu kysymyskohtaisesti yleisimpien esiin nostettujen aiheiden mukaan teemoihin, jonka jälkeen kunkin kysymyksen vastauksia on tarkasteltu näiden teemojen mukaisesti. Sama avovastaus voi esiintyä myös useassa eri teemassa.

5.1 Sidosyksiköiden käytön syyt

Tässä luvussa tarkastelemme keskeisimpiä syitä käyttää sidosyksikköjä. Tarkastelussa hyödynnetään sidosyksiköiden omistajaorganisaatioille tehdyn kyselyn tuloksia. Pyysimme vastaajia valitsemaan korkeintaan neljä keskeisintä syytä käyttää sidosyksikköasemassa olevia yrityksiä.

Taulukko 18. Sidosyksiköiden käytön syyt (omistajakysely)

Syy käyttöön	Pieni kunta	Iso kunta	HV-arvo	Yht.	%-osuus
Palvelun erityisvaatimukset	37	22	10	69	67.6
Markkinapuute	30	16	9	55	53.9
Huoltovarmuus	27	12	11	50	49.0
Sopimusuhteen vakaus	21	18	8	47	46.1
Kilpailutuksen haasteet	21	10	6	37	36.3
Edullisuus	18	9	9	36	35.3
Horisontaalinen yhteistyö	11	11	8	30	29.4
Järjestäminen yhtiömuodossa	10	12	2	24	23.5
Jokin muu	6	8	1	15	14.7
Sote-uudistus	4	2	3	9	8.8
Vastaajia yht.	53	32	17	102	100.0

Vastauksista huomataan, että merkittävin syy sidosyksikön käyttöön on palvelun tai toiminnan erityisvaatimukset. Kysymykseen vastaajista 68 % oli nostanut tämän syyn neljän merkittävimmän syyn joukkoon käyttää sidosyksikköjä. Tämän ohella markkinapuutetilanne mainitaan yleisenä syynä. Näiden havaintojen perusteella vaikuttaa siltä, että omistajien tarvitsemia palveluita ei olisi yksityisiltä markkinoilta saatavilla. Tämä on

¹⁷ Avovastausten luokitteluun ja lukemiseen on hyödynnetty Atlas.fi ohjelmaa.

osin ristiriidassa sen kanssa, että yritys­kyselyssä yritykset toivat laajasti esiin, että ne tuottavat vastaavia palveluita kuin sidos­yksiköt. Eroja voi selittää esimerkiksi toimialan sisällä olevat erot siinä, kuinka hyvin sidos­yksiköitä vastaavia palveluita on tarjolla muiden yritysten toteuttamana eri kokoisille omistajaorganisaatioille. Tämän ohella myös muun markkinatarjonnan saatavuudessa voi olla alueellisia eroja.

Avovastauksissa mainitaan erityisesti ict-, taloushallinto- ja palkanmaksupalvelut, joissa on vastaajien mukaan sellaisia julkisen hallinnon palveluihin liittyviä erityistarpeita, joita ei ole markkinoilta hankittavissa. Vastaajat kokevat että, vaikka yksityisillä markkinoilla olisikin toimijoita, jotka voisivat vastata erityistarpeisiin, näitä tarjoajia ei olisi tarpeeksi riittävän kilpailun syntymiselle.

"Sidosyksikköhankinnat ovat edullisempia kuin muut tuotantotavat.

Suomen markkinassa on joissakin segmenteissä puutetta kilpailusta, mikä nostaa hintoja korkeammalle kuin on oman tuotannon kustannukset tai sidosyksikön hinta. (...)"

"Kuntapuolen työehtosopimusten osaamista ja ja palkanlaskentajärjestelmiä ei ole helposti saatavilla markkinoilta"

"ICT-palvelutuotannon vaatimukset viranomaisille ovat niin vaativia etteivät pienet kunnat selviä yksin eikä kukaan yksityinen markkinoilla oleva toimija pysty tuottamaan sellaisia palveluja."

Omistajien vastausten perusteella kunta- ja hyvinvointialuespesifien tarpeiden markkinapuute nivoutuu kilpailutusten haasteisiin. Sidos­yksiköiden käytön syitä kysyttäessä erityistarpeiden kilpailuttaminen todetaan työlääksi ja haastavaksi. Useat vastaajat kokevat, ettei heillä ole erityistarpeisiin vaadittavaa henkilöstöä hankintojen toteuttamiseksi. Erityisosaamista vaativan hankinnan sijaan turvaudutaan luotettavammaksi koettuun sidos­yksikön omaan tuotantoon tai hyödynnetään sidos­yksikköä hankintaorganisaationa.

"Kilpailutusosaamisemme ja resurssimme eivät olisi riittäviä ICT-hankintojen kilpailuttamiseen. Sidos­yksikön palvelut kattavat myös kunnan muiden ICT-kumppaneiden kanssa tehtävän yhteistyön, johon meillä ei olisi riittävää osaamista (järjestelmien käyttöönotto, integraatiot, päivitykset mm.)"

"Pienessä kunnassa ei riittävää hankintaosaamista esimerkiksi talous­hallinnon palvelu- tai järjestelmähankintaan taholta, jonka toimintaa ei ole yksinomaan suunniteltu tähän tarkoitukseen."

Kilpailun ja tarjonnan puutteella perustellaan myös laajempia hankintakokonaisuuksia. Vastauksista ilmenee kokemus sidos­yksiköiden hankinnat ainoana tapana tuottaa ison volyymin hankintoja – yhteishankintoja mainitaan vain harvoin. Omistajat mainitsevat myös, että sidos­yksiköt tuottavat lisäarvoa pelkän keskitetyn hankinnan päälle.

"Erityisesti ICT-palveluissa pyritään löytämään eri alueiden välillä inhouse-yhtiöiden kautta synergiaa hankintoihin, yhteisiin tuki- ja ylläpitopalveluihin sekä kehityspalveluihin."

" (...) Yhteisomisteisilla yhtiöillä on mahdollisuus yhdistellä kuntien ja hyvinvointialueen tarpeita ja luoda tehokkaasti alueellista tukipalveluiden infrastruktuuria. Yhteisten yhtiöiden avulla myös eri hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä voidaan tehdä mm. isoissa hankinnoissa ja jakaa yhteisiä resursseja. Inhouse-yhtiöt usein täydentävät omaa työtään merkittävässä

määrin markkinoiden tarjonnalla palveluja hyvinvointialueelle tuottaessaan."

Yhteishankintojen eroa kokonaisuuksiin, jossa sidosyksiköt tuottavat palvelua yhdistämällä isoja hankintakokonaisuuksia ja omaa tuotantoaan on haastava hahmottaa julkisia hankintoja tutkiessa. Osasta avovastauksista ei ole hahmotettavissa tarkoitettiin vastauksella yhteishankintaa vai sidosyksikköhankintaa. Omistajille itsellekin yhteishankintojen määrittely lienee vaikea, kysyttäessä yhteishankintapalveluiden hyödyntämisestä osa sidosyksiköiden omistajista eivät osanneet vastata kysymykseen.

Avovastauksista ilmenee riskien välttäminen perusteena hyödyntää sidosyksiköitä. Julkisen sektorin päätöksenteon kannustimissa virheiden välttäminen voi korostua onnistumisten saavuttamisen yli. Epäonnistumisten välttäminen on noussut esiin myös tutkittaessa julkisen sektorin päätöksentekijöiden prioriteetteja conjoint -kyselytutkimuksella (Tukianen ym., 2021).

"(...) Esimerkiksi kuntien talous- ja palkkahallinnon palvelut vaativat sellaista erityisosaamista, jonka hankkiminen muilta kuin sidosyksiköiltä koituisi haastavaksi ja riskialttiiksi."

"(...) Erityisesti monia toiminnan jatkuvuuden kannalta kriittiset palvelut ovat haastavia hankittavia: hankinta teettää valtavasti työtä ja todennäköisesti epäonnistuu ja tuottaa siten tarpeen tehdä kilpailutustyötä yhä uudelleen, toimittajavaihdoksia tulee usein ja tämä aiheuttaa merkittäviä muutuskustannuksia ja hidastaa toiminnan kehittämistä. Toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeisissä palveluissa sopimuskirjaukset eivät ole osoittautuneet riittäväksi keinoksi varmistaa sopimuksen mukainen toiminta myös häiriötilanteissa: toimittajat ovat tuottaneet palvelua vain suurimman sopimussakon asettaneelle, kaikille sopimuskumppaneille ei palvelua tuoteta."

Useat vastaajat nostivat myös esiin oman kunnan resurssien vähyyden, ja sitä kautta tarpeen keskittää osaamista sidosyksikkönä toimiviin yrityksiin. Osa sidosyksiköistä nähdään kuntien välisenä yhteistyönä – tapana järjestää julkista tuotantoa usealla eri omistajalla. Mikäli kunnan pieni koko ei mahdollista tehokasta omaa tuotantoa kuntien välinen yhteistyö voi olla mielekäs tapa toteuttaa palvelun tuotanto esimerkiksi skaalatuojien takia,

"Kirjaston palveluiden osalta sidosyksikön käyttäminen perustuu seudulliseen yhteistyöhön kuntien välillä. Yhteistyön mukana tuli välttämättömäksi hankkia yhteinen kirjastojärjestelmä."

"IT-palvelut on järjestetty alueellisesti kuntien yhteistyönä nykyisin osakeyhtiön kautta. Toiminta on aikoinaan muodostettu, koska alueelle ei ollut muuten saatavissa palveluja (esim. valokuituverkkoa. (...))"

Vain noin reilu kolmannes vastaajista on maininnut, että sidosyksiköiden edullisuus suhteessa markkinatoimijoihin olisi keskeinen syy käyttää sidosyksiköitä. Tästä ei toki voida suoraan päätellä mitään eri palveluntuottajien edullisuudesta suhteessa toisiinsa mutta vaikuttaisi, että usealla vastaajalla muut kuin kustannustekijät ratkaisevat sidosyksikön käytön.

Edellä kuvattujen syiden ohella sidosyksiköiden paikallisuus, vaikutukset paikalliseen elinvoimaan ja alueellinen erityisasiantuntemus nähtiin syynä käyttää sidosyksikköä. Julkisissa hankinnoissa paikallinen suosiminen on EU-lainsäädännön vastaista, kuntien ja hyvinvointialueiden päättäjät voivat kuitenkin hyödyntää sidosyksiköjärjestelyjä välttääkseen

tuotannon siirtymistä toiselle alueelle. Myös kaksikielisyyden varmistaminen palveluiden tuotannossa mainittiin syynä sidosyksiköiden käytölle.

"Sidosyksikköasemassa oleviin palveluihin on suuremmat vaikuttamis- mahdollisuudet kuin markkinoilla toimiviin yrityksiin. Tämä on tärkeää erityisesti silloin, jos on kyse kaupungin elinvoiman tai toimintavarmuuden kannalta kriittisistä palveluista. Esimerkkinä vaka- ja opetuspuolen ateriat sekä elinkeinopalvelut. Sidosyksikköasemassa olevat palveluntarjoajat ovat usein sitoutuneet paikallisuuteen ja heillä on paikallistuntemusta."

Avovastauksissa kuvaillaan laajemmin sopimussuhteen vakauden merkitystä sidosyksiköiden omistajille. Tuotannon jatkuvuus koetaan erittäin tärkeänä kunnille sekä hyvinvointialueille. Kilpailutettujen hankintojen sopimussuhteet ovat määräaikaisia, vanhan sopimussuhteen päättyessä tulee hankinta kilpailuttaa uudelleen. Tämä sopimuskausien vaihto koetaan omistajien kannalta hankalana ja riskialttiina, etenkin tuotannossa, jossa pitkäjänteiset investoinnit ja strategia ovat keskeisessä asemassa.

"Keskeisiä perusteluja ovat huoltovarmuus ja toiminnan jatkuvuus hyvinvointialueen järjestämistä vastuun turvaamiseksi sekä sidosyksiköiden tuottama kokonaispalvelu, mikä vähentää tilaajalta vaadittavaa eri osa-alueiden hallinnointia ja kilpailuttamista paloissa."

Sidosyksiköitä käytetään aloilla, joilla muutenkin tehtäisiin pitkäaikaisia sopimuksia palvelun kohteen vaatimien investointitarpeiden vuoksi ja palvelujen siirron merkittävien kustannusten vuoksi. (...)"

Avovastauksissa tuotannon jatkuvuus punotaan usein huoltovarmuuskysymykseksi, avovastauksien vastauskategorioissa huoltovarmuusvastauskategoria sekä tuotannon jatkuvuuskategoriassa esiintyvät usein samoissa vastauksissa.

" (...) Sidosyksiköt toimivat aloilla, joilla huoltovarmuus ja kunnan toiminnan jatkuvuus ovat hyvin tärkeitä kunnan tehtävien näkökulmasta."

" (...) Ruokapalvelut oman alueen tuotantona on merkittävä huoltovarmuuskysymys näinä päivinä."

Sopimusteorian näkökulmasta tuotannon omistaminen on suotavaa silloin kun palvelu on vaikeasti ennustettavissa. Hartin ja kumppaneiden (1997) julkisesti rahoitetun tuotannon teorian mukaan tuotannon hallintaoikeuksien ollessa yksityisen omistajan käsissä merkittävät muutokset tuotannon luonteeseen edellyttävät tuotannosta uudelleensopimista. Yllättävä uudelleen sopiminen voi olla haastavaa, hidasta ja neuvottelu asetelmaltaan julkiselle sektorille epäedullista. Huoltovarmuushuolien, tuotannon jatkuvuuden sekä ennustettavuuden korostaminen avovastauksissa sopii Hartin ym. (1997) teoriaan julkisen tuotannon sopimisesta.

Silti, Suomen huoltovarmuus perustuu julkisen, kolmannen ja yksityisensektorin yhteistyöhön, ja valtaosa kriittisistä tuotannosta ja palveluista ovat yksityisessä omistuksessa (Valtioneuvosto, 2022). On tietenkin mahdollista, että ennustettavuus syistä julkisomisteinen tuotanto on edullisempaa kuin yksityiseltä ostettu tuotanto. Kuitenkin omistajien avovastauksissa sidosyksiköiden käytön sille huoltovarmuus esiintyy yleistasoisena käsitteenä – vastauksissa ei juurikaan perustella mitä tämä huoltovarmuus käytännössä tarkoittaa tai onko huoltovarmuudella iso vaikutus tuotannon hintaan. Kuten edellä on osin havaittu, sidosyksiköiden tuottamien palveluiden kokonaisuudesta merkittävä osa koostuu yksityiseltä sektorilta ostetuista osa-alueista. Myös esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaistuotannosta useat kriittiset osat – kuten vuokratyövoima tai lääketieteelliset laitteet – hankintaan yksityisiltä markkinoilta. On myös

mahdollista, että tottumuksesta huoltovarmuus koetaan tärkeämmäksi perusteluksi sidosyksiköiden hyödyntämiselle kuin se tosiasiasa kunnille ja hyvinvointialuille on.

Palveluiden erityisvaatimuksiin, sopimussuhteen vakauteen ja huoltovarmuuteen liittyvien seikkojen vuoksi sidosyksiköiden käyttö voidaan tulkita usein johtavan pidempiaikaiseen palvelusopimussuhteeseen. Tästä huolimatta noin 90 % omistajaorganisaatioista vastasi säännöllisesti arvioivansa sidosyksikköhankintojen mielekkyyttä. Avovastausten perusteella havaittiin, että omistajaorganisaatiot olivat tulkinneet tätä kysymystä ainakin kahdella eri tavalla. Ensinäkin, jotkut vastasivat kysymykseen siitä näkökulmasta, arvioivatko ja ohjaavatko he jo olemassa olevan sidosyksikkösuhteen toimintaa säännöllisesti eri omistajaohjaukeinojen kautta tai tekevätkö he yleisemmin esimerkiksi palvelun laadun seuranta. Varsin monessa vastauksessa korostettiin, että sidosyksikön toiminnan tehokkuutta, laatua ja kustannuksia seurataan aktiivisesti esimerkiksi vuosittain. Toisissa vastauksissa taas tilannetta tarkasteltiin siten, että arvioiko omistajaorganisaatio säännöllisesti hankintatilanteessa sitä, käyttäkö sidosyksikköä vai ei. Useassa avovastauksessa tuotiin esiin, että sidosyksikkö on sinänsä vain vaihtoehto muiden joukossa ja hankinnan mielekkyyttä sidosyksikön kautta arvioitiin erikseen hankintakohtaisesti. Nämä havainnot viittaisivat siihen, että vaikka sidosyksiköiden käyttö on usein markkinapuutteen tai palvelun erityisluonteen vuoksi omistajaorganisaatioiden ensisijainen tapa hankkia palvelu, ei sidosyksiköiden käyttö ole itseisarvo eikä niiden käyttöön suhtauduta kriittikittömästi myöskään omistajien taholta. Itseasiassa sopimussuhteen vakaus oli vain noin puolella vastaajista syynä sidosyksikön käyttöön.

Taulukko 19. Sidosyksikön käytön mielekkyys ja palvelusuhteen vakaus (omistajakysely)

Arvioitteko sidosyksikkökäyttöä säännöllisesti?	Syy käyttää sidosyksikköä: sopimussuhteen vakaus		
	Ei	Kyllä	Yhteensä
Kyllä	48	43	91
Ei	5	0	5
En osaa sanoa	2	4	6
Yhteensä	55	47	102

Lopuksi tarkastelemme vielä hiukan yksityiskohtaisemmin toimialoitain sitä, miksi omistajaorganisaatioiden tärkeiksi mainitsemat sidosyksiköt ovat tärkeitä toimialallaan. Vaikka kaikilla toimialoilla havaitaan edellä tyypillisimmiksi mainittuja syitä käyttää sidosyksiköitä, on toimialojen välillä myös eroja sidosyksiköiden käytön lähtökohdissa. Käytön syistä voidaan tunnistaa ainakin kolme kokonaisuutta, jotka painottuvat hiukan eri tavoin toimialojen välillä. ICT sekä talous- ja yleishallintopalveluiden osalta vastauksissa korostuu pienten omistajaorganisaatioiden (kuntien) hankinnan keskittäminen sidosyksikköön. Sen sijaan ruokahuollon ja pesulapalveluiden osalta taas huoltovarmuustekijät ja soite-uudistuksen tuomat järjestämisen rakenteet olivat korostuneemmassa roolissa käytön syinä keskeisimpien sidosyksiköiden kohdalla. Esimerkiksi ruokahuollossa palvelut oli siirrettävä soite-uudistuksen yhteydessä sidosyksikköön, joka saattoi jatkaa palveluiden tuottamista myös hyvinvointialueille uudessa rakenteessa. Terveyspalveluissa taas mainittiin usein omistajaorganisaation työterveyspalveluiden järjestäminen sidosyksiköiden kautta. Yhtenä erillisinä "toimialana" voidaan myös nähdä (yhteis)hankintapalvelut, jotka eivät sinänsä rajoitu minkään tietyn sektorin palveluihin. Jättesektori poikkeaa perusteiltaan siinä mielessä, että siellä peruste sidosyksikön käyttöön nousee selvästi sektorilainsäädännön järjestämisvelvollisuudesta.

Taulukko 20. Sidosyksiköiden käytön perusteet eri toimialoilla

Toimiala(t)	Sidosyksiköiden käytön perusteet
ICT sekä talous- ja henkilöstöhallinto	Palvelun erityisvaatimukset, pienten kuntien keskitetty hankinta, synergia- ja volyymiedut kun useat omistajaorganisaatiot keskittävät hankintojaan sidosyksiköihin.
Ruokahuolto ja pesulapalvelut	Huoltovarmuus, palveluiden järjestäminen sote-uudistuksen jälkeen
Terveyspalvelut	Kunnan työterveyspalveluiden tuottaminen
Hankintapalvelut	Hankinta- ja kilpailutusosaamisen keskittäminen
Jätehuolto	Lakisäätöinen velvoite jätehuollon järjestämiseen

5.2 Potentiaali hyödyntää markkinoita sidosyksikkösektoreilla

Potentiaalia hyödyntää muita markkinoilla toimivia yrityksiä sektoreilla, joilla toimii sidosyksiköitä, voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ensinäkin voidaan tarkastella kuinka paljon omistajat hankkivat nykyisellään markkinoilta. Jos omistajat jo nykyisellään tekevät merkittävässä määrin hankintaa suoraan markkinoilta, markkinoilla voidaan olettaa tarjolla sellaista palvelua, joka vastaa omistajien palvelutarpeeseen. Toisaalta jos omistajat havaitsevat merkittäviä eroja sidosyksiköiden ja muiden tuottajien tuottamissa palveluissa, voidaan olettaa, että markkinoilla ei ole potentiaalia tuottaa sellaisia palveluita mitä omistajat hankkivat nykyisin sidosyksiköiltään. Myös omistajien aiempi tapa tuottaa palvelut voi indikoida jotakin siitä, olisiko palvelu mahdollista tuottaa vastaisuudessa myös kilpailutettujen menettelyiden kautta. Jos palvelu on aiemmin tuotettu omana tuotantona kilpailutusmenettelyiden sijaan, voidaan olettaa, että olisi todennäköistä, että toiminto palautettaisiin omaksi tuotannoksi, jos sidosyksikköhankinta ei olisi enää mahdollista. Markkinapotentiaalın hyödyntämiseen vaikuttaa myös omistajien hankintaosaaminen. Omistajakyselyn vastauksissa esitettiin huolia siitä, että pienemmissä kunnissa ei ole tarvittavaa hankintaosaamista. Tällä hetkellä hankintojen osalta voidaan hyödyntää sidosyksiköissä olevaa hankintaosaamista.

Markkinapotentiaalia voidaan analysoida myös tarkastelemalla yksityisten yritysten mahdollisuuksia tuottaa palveluita kunnille ja hyvinvointialueille. Tässä oleellista on yritysten halukkuus ja mahdollisuudet tarjota palveluita. Kuten edellä jo tuotiin esiin, yritykset ovat varsin laajamittaisesti valmiita laajentamaan toimintaansa kohtuullisen nopeassakin ajassa, jos julkinen sektori ostaisi näiltä yrityksiltä enemmän. Avovastausten perusteella yritysten laajentumismahdollisuuksissa on kuitenkin huomioitava mm. tuotettavan palvelun määrä ja laatu sekä mahdolliset alueelliset erot. Markkinatoimijoilla voi olla valmiuksia tuottaa esimerkiksi jotakin osaa palveluista, jonkin kokoluokan palveluita tai palveluita tietyille alueille. Tässä voi olla myös toimialakohtaisia eroja. On esimerkiksi oletettavaa, että toimialoilla, joissa palvelu on verrattain homogeeninen, yksityisen sektorin mahdollisuudet korvata sidosyksiköiden tuotanto ovat suuremmat. Varsin monessa vastauksessa korostettiin, että valmius tuottaa sidosyksiköitä vastaavia palveluita oli yksityisissä yrityksissä välitön.

Päätökseen hyödyntää markkinatoimijoita vaikuttaa myös eri toimijoiden kustannustehokkuus. Markkinatoimijoille suunnatussa kyselyssä esitettiin epäilyjä koskien sidosyksiköiden kustannustehokkuutta.

"Myös se ihmetyttää, että inhouse-yhtiöitä väitetään tehokkaiksi, mutta samaan aikaan ei missään tapauksessa haluta altistaa niitä kilpailulle. Entisenä ostajana on hyvin vaikea ymmärtää sellaista ostajan toimintaa että tarjous pyydetään vain yhdeltä taholta, joka voi tällöin hinnoitella palvelunsa miten haluaa ilman pelkoa kilpailijoista."

Markkinatoimijoiden ja sidosyksiköiden kustannustehokkuutta on kuitenkin vaikea verrata keskenään, koska näiden kahden ryhmän nykyisin tuottamat palvelut eivät ainakaan omistajien vastausten perusteella aina vastaa toisiaan.

5.3 Omistusosuuden merkitys sidosyksikkötoiminnalle

Pohdittaessa vähimmäisomistusosuusrajoituksen mahdollisia vaikutuksia on oleellista myös tunnistaa, missä määrin omistusosuus vaikuttaa käytännön tasolla sidosyksikön ja omistajaorganisaatioiden väliseen suhteeseen. Omistajakyselyssä kysyttiin, miten omistajat kokevat omistusosuuden suuruuden vaikuttavat omistussuhteeseen.

Useissa omistajien vastauksissa tuotiin esiin, että omistusosuudella ei ole vaikutusta palvelusuhteen luonteeseen. Toisaalta jotkut omistajat toivat esiin myös vastakkaisia näkemyksiä. Erityisesti vastauksissa näytti korostuvan erot pienomistajien ja suuromistajien vaikutusmahdollisuuksien välillä. Useissa tapauksissa pienomistajien vaikutusmahdollisuudet nähtiin vähäisempinä. Siten, vaikka omistusosuus ei vaikuttaisi palvelun sisältöön, sillä voi olla vaikutusta sidosyksikön toiminnan kehittämiseen. Useassa vastauksessa tuotiin ilmi, että suurempi omistusosuus takaa hallituspaikan, jonka kautta on mahdollista vaikuttaa sidosyksikön toimintaan.

"Suurempi omistusosuus antaa luonnollisesti enemmän määräysvaltaa yhtiön toimintaan esimerkiksi hallitusjäsenten valinnan kautta."

"Mikäli omistusosuus on suuri, kaupungilla on hallituksessa myös oma edustaja."

Toisaalta monet pienomistajat kokivat, että pienomistajien vaikutusmahdollisuuksia on viime aikoina lisätty. Esimerkiksi pienomistajien yhteinen hallituspaikka takaa sen, että heidän ääntänsä saadaan kuuluviin toiminnan kehittämisessä.

"Vaikuttamismahdollisuuksia on viime aikoina lisätty myös pienosakkeiden kohdalla."

Lisäksi omistajaorganisaatiot toivat esiin eroja valtakunnallisesti ja alueellisesti toimivien sidosyksiköiden välillä. Jälkimmäisissä vaikutusmahdollisuudet koettiin paikoin paremmiksi kuin valtakunnallisesti toimivissa sidosyksiköissä.

"Alueellisiin sidosyksiköihin on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa sen toimintaan ja palveluihin kuin valtakunnallisiin sidosyksiköihin."

"Olennaisempaa on se, onko toimija alueellinen vai valtakunnallinen. Alueellisilla toimijoilla huomattavasti parempi yhteydenpito ja tiiviimpi palvelusuhde. Samoin lähellä olevaan yritykseen on tätä kautta helpompi vaikuttaa myös pienemmällä omistusosuudella."

Vastauksissa korostui myös omistusprosentin vaikutusten lisäksi ostovolyymin vaikutus palvelusuhteen luonteeseen. Varsinkin hyvinvointialueet kokivat, että vaikka heidän omistusprosenttinsa ovat joissain tilanteissa melko pieniä, he pystyvät ostovolyyminsa takia vaikuttamaan olennaisesti sidosyksikön toimintaan.

"Tämä vaihtelee tapauskohtaisesti; omistusosuutta merkittävämpi asia on sidosyksikölle kohdistuva ostovolyyymi. Tällä hetkellä ainakaan omistusosuudella ei ole kovinkaan suurta merkitystä vaikutusmahdollisuuksiin. Ts. vaikka omistusosuus olisikin alle 10 %, mutta ostovolyyymi merkittävä, on hyvinvointialueella yleensä tosiasiallisesti merkittävä vaikutusvalta ko. sidosyksikön toimintaan. Tämä saattaa näkyä esimerkiksi siten, että pienestä omistusosuudesta huolimatta hyvinvointialueella on esimerkiksi paikka sidosyksikön hallituksessa."

Yleisesti omistajat kuitenkin pitivät omistusosuutta merkittävämpänä asiana sen, kuinka sidosyksikössä on erilaisten toimielinten sekä osakas- ja palvelusopimusten kautta järjestetty omistajien vaikuttamismahdollisuudet.

"Vaikuttamismahdollisuus ei ole kuitenkaan suoraan riippuvainen omistusosuudesta, vaan siihen vaikuttaa myös kunnan oma aktiivisuus ja yhtiöissä rakennetut toimintamallit, joilla vaikuttamismahdollisuudet voidaan turvata myös pienemmän omistusosuuden yhtiöissä."

5.4 Vähimmäisomistusosuusrajoituksen yleiset vaikutukset

Esitetyllä 10 % vähimmäisomistusosuusrajalla on kyselyn avovastausten perusteella moninaisia vaikutuksia sidosyksiköiden omistajiin. Vastaukset korostivat sitä, että omistaja toimisi tapauskohtaisesti, eikä välttämättä soveltaisi samaa toimintatapaa kaikkien eri sidosyksiköiltä hankittavien toimintojen kanssa. Useassa tapauksessa omistusosuusraja tarkoittaisi sitä, että vastaaja siirtyisi käyttämään tavanomaisia kilpailutusmenettelyitä sidosyksikköhankinnan sijaan tai toiminto siirrettäisiin omaksi tuotannoksi.

"Tätä pitäisi arvioida tapauskohtaisesti, mutta ensisijaisesti kilpailutettaisiin ja toissijaisesti etsisimme muita ratkaisuja."

"Joutuisimme joko tuottamaan palvelut itse tai kilpailuttaisimme palvelut."

"Asiaa arvioitaisiin tapauskohtaisesti ja siitä näkökulmasta, mikä toteutustapa tulisi olemaan kustannustehokkain. Jokin osa palveluista saatettaisiin pystyä hankkimaan markkinoilta, mutta monen palvelun osalta todennäköisesti kustannustehokkainta olisi palvelun tuottaminen itse tai yhteisesti muiden kuntien kanssa."

Monessa vastauksessa nousi huoli, että kilpailutus olisi hankalaa tai kallista, koska omistajalla ei ole tarpeeksi kilpailutusosaamista. Sama huoli osaja- tai henkilöstöpuhlasta tuotiin esille oman tuotannon suhteen. Erityisesti kunnat olivat huolissaan siitä, että joutuisivat palkkaamaan lisää osaavaa henkilöstöä, jota on hankala palkata pieniin kuntiin niiden sijainnin sekä kuntien huonon palkkatason vuoksi. Kunnat korostivat, että jos omistusosuusraja toteutuu, kaikille omistajille tulee samanaikaisesti tarve osajille, mikä hankaloittaa jo tällä hetkellä vaikeaa tilannetta. Muutama kunta huomautti, että tässä tilanteessa voidaan joutua turvautumaan kalliisiin konsulttipalveluihin, mikä nostaisi kunnan kustannuksia huomattavasti.

"Kaupunki joutuisi rekrytoimaan kilpailuttajia erityisosaajia, mikä on kunnallinen palkkataso ja palkkamalli huomioiden haastavaa. Kaupunki joutuisi myös lisäämään hankintahenkilöstöä, jota ei ole tälläkään hetkellä kyennyt samaan riittävästi työmarkkinoilta, riippumatta siitä, tuottaisiko kaupunki palvelut itse vai ostaisiko se palvelut markkinoilta."

"Itse emme pystyisi kaikkea tuottamaan ilman rekrytointeja eikä saatavilla olisi ICT-asiantuntijoita helposti. Ulkopuolisten palveluiden hankinnan osalta kilpailutukseen tarvittavaa asiantuntemusta ei ole riittävästi."

Monessa vastauksessa kerrottiin, että haasteeksi muodostuu se, ettei markkinoilta ole saatavissa samaa palvelua, tai palvelua ei ainakaan ole saatavilla sellaisessa laajuudessa, kuin millä se hankitaan sidosyksiköiltä.

"Vaatimus on kohtuuton, markkinaehtoisia tarjoajia ei ole esimerkiksi siivous- ja ruokapalveluissa."

"Tarvittavia palveluita ei pääsääntöisesti saa markkinoilta huomioiden kuntien erityistarpeet."

Hyvin useassa vastauksessa tuotiin esiin erityisesti hallinto- ja ICT-toimintojen haasteet. Moni vastaaja näki, että näitä toimintoja ei ehkä kunnolla pystyttäisi toteuttamaan, tai kustannukset nousisivat merkittävästi. Lisäksi oltiin huolissaan esimerkiksi ohjelmistojen vaihdosta aiheutuvista ongelmista toimintojen jatkuvuudessa. Tähän liittyen moni vastaaja koki tarpeeksi pitkän siirtymäkauden tärkeäksi, sillä toimintoja ei olisi vastaajien mukaan mahdollista organisoida uudelleen lyhyessä ajassa.

"Ylitsepääsemättömiä ongelmia ICT-asioden osalta. Osaaminen, laitehankinnat, ohjelmistot, lainsäädännön muutosten vaikutukset ohjelmitoihin."

"Toiminnan jatkuvuuden turvaaminen vaarantuisi ainakin ilman merkittävää siirtymäkautta."

Useassa vastauksessa korostettiin myös yhteishankintayksikköjen roolia. Ensinäkin nähtiin, että rajan vuoksi yhteishankintayksikköjen hyödyntäminen muuttuisi haasteellisemmaksi. Tämä on jossain määrin harhaluulo, sillä vähimmäisomistusraja ei vaikuttaisi yhteishankintayksikköjen toimintaan. Toisaalta monet sidosyksiköt, jotka ovat yhteishankintayksikköjä, tuottavat myös itse osaa palvelusta, jolloin vähimmäisomistusrajalla on vaikutuksia. Toiseksi vastaajat toivat esiin, että ne joutuisivat entistä enemmän hyödyntämään esimerkiksi julkishallinnon yhteishankintayksikkö Hanselin palveluita, jos esitetyn mukainen raja asetettaisiin.

"Jouduttaisiin tukeutumaan entistä enemmän esim. Hanselin yhteishankintapalveluja. Ne eivät välttämättä lisää kilpailun määrää markkinoilla, koska niiden toimittajiksi tulee isoja valtakunnallisia yrityksiä, joilla on esim. ICT -palveluissa oligopoli."

"Täytyisi palkata henkilöstöä, joka on perillä ICT-palveluista ja niiden hankinnasta erittäin laajasti. Tämä ei ole kustannustehokasta."

Erityisesti pienten kuntien/omistajien tilanne aiheutti epävarmuutta, ja osa mainitsikin pienomistajien tilanteen muuttuvan hyvin hankalaksi, jos vähimmäisosuusrajaa sovellettaisiin. Jotkut omistajista vastasivat pyrkivänsä omistusten uudelleenjärjestelyihin (niin, että omistus kasvatettaisiin vähimmäisomistusrajaan).

"Ensisijaisesti tavoittelisimme 10 % osuuden saavuttamista olemassa olevista, merkittävimmässä sidosyksiköissämme (ainakin ICT, työterveyspalvelut ja pesupalvelut)."

"Sidosyksikkökohtaisesti arvioiden joko lisäisimme omistusta yhtiössä, toteuttaisimme rakennejärjestelyitä (uusi yhtiö tai jakautuminen) tai irtisanoisimme sopimuksen, jolloin on arvioitava mikä osuus palvelusta on"

omana tuotantona ja mikä hankitaan markkinoilta. Osa sidosyksiköistä varmasti tarjoaisi 10 % omistusosuutta hyvinvointialueelle juuri hyvinvointialueelle suuntautuvan liikevaihdon takia. Hyvinvointialueen ratkaisut järjestämistavoista ovat viime kädessä poliittisten päättäjien."

Tämä toisaalta vaatisi, että jotkut suuremmista omistajista myisivät omistusosuuttaan. Jotkut omistajat, taas näkivät, ettei pienemmillä kunnilla olisi todellisia mahdollisuuksia kasvattaa omistustaan ja pitivät omistusrajaa uhkana koko palvelutuotannolle ja kunnan olemassaololle.

Vähimmäisomistusosuusrajalta voi olla myös erilaisia vaikutuksia eri toimialoilla. Selkeimmät vaikutukset havaitaan luonnollisesti toimialoilla, joissa toimii suuria sidosyksiköitä, joilla on erittäin suuri määrä omistajia ympäri Suomea. Näitä toimialoja ovat mm. ICT-toimiala sekä yleis- ja taloushallintopalvelut. Näillä sektoreilla on tunnetusti sidosyksiköitä, jotka tuottavat palveluitaan hyvin suurelle määrälle omistaja-asiakkaita. Vaikka pieniä omistusosuuksia näissä yrityksissä voi olla sekä suurilla ja pienillä omistajilla, vaikutukset ovat oletettavasti merkittävämpiä juuri kooltaan pienempien omistajien kohdalla sillä suuremmilla omistajilla on todennäköisesti paremmat edellytykset kasvattaa omistusosuuksiaan. ICT- ja hallintopalveluiden luonne on myös sellainen, että suuret valtakunnalliset sidosyksiköt pystyvät tuottamaan palveluita kaikkialle Suomeen, vaikkakin näillä toimialoilla on myös joitain sidosyksiköitä, joiden toiminta rajoittuvat alueelliseen palvelutuotantoon.

Toimialoilla, joilla alueellisesti järjestäytyntä palvelutuotantoa on enemmän, omistajien määrä rajautuukin yleensä tietyn alueen, usein maakunnan, kuntiin. Tällöin omistajamäärä on pienempi ja omistusosuudet todennäköisemmin jo nyt yli 10 % rajan, jolloin omistusosuusrajalta ei nykyisellä omistusrakenteella olisi yhtä suuria vaikutuksia. Tällaisia sidosyksiköitä havaitaan erityisesti sektoreilla, joilla alueellinen palvelutuotanto on palvelun luonteen vuoksi tyypillisempää kuin valtakunnallisesti toimiva sidosyksikkö. Näitä ovat mm. ruokahuollon, jätehuollon ja kiinteistöhuollon toimialat. Kuitenkin myös näillä sektoreilla on sidosyksiköitä, joissa on alle 10 %:n omistusosuuksia.

Yleispätevien päätelmien tekeminen 10 % rajan vaikutuksista on haastavaa, koska vaikutukset ovat hyvin erilaisia toimialoittain, alueittain ja erikokoisissa yrityksissä. Siten yksi yhteinen raja omistusosuudelle vaikuttaa ratkaisulta, joka ei kaikilta osin huomioi näitä eroja. Esimerkiksi pienten kuntien mahdollisuudet kasvattaa omistusosuuttaan vaaditta-vaan 10 % voisivat olla hyvin rajattuja nykyisten sidosyksikköjen puitteissa. Myös eri omistajien edellytykset ottaa toimintoja omaksi tuotannokseen tai vastavuoroisesti kilpailuttaa, olisivat hyvin erilaisia. Sidosyksiköiden purkaantuminen voi kuitenkin tietyillä markkinoilla myös tarkoittaa lukkiutuneen markkinapotentiaalin aukeamista. Koska tarkastelumme onkin tässä mielessä staattinen, lopullista vaikutusta palvelujen tuotantoon ei voida pelkästään nykyrakenteen pohjalta todeta. On kuitenkin muistettava, että koska omistajaorganisaatioilla on useilla keskeisillä sidosyksikkötoimialoilla laajoja velvollisuuksia järjestää palvelut tukitoimintoinen, on palvelut tuotettava vastaisuudessa sidosyksikköihin kohdistettavasta sääntelystä riippumatta.

6 TOIMIALAKOHTAISET VAIKUTUKSET

Omistusosuusrajan vaikutukset ovat todennäköisesti toimialakohtaisia, joten tarkastelemme rajan vaikutuksia kullakin sidosyksikkötoimialalla tarkemmin. Käytämme samaa luokittelua kuin edellä mutta yleisesti toimialajaottelua tärkeämpää omistajuusrajoitteen vaikutustenarvioinnissa on toiminnan luonne. Vaikutukset riippuvat toiminnan mitta-kaavaeduista, investointivaatimuksista tai alueellista ulottuvuuksista, kuten esimerkiksi markkinatarjonnasta alueella. Myös se, kuinka hankalaa tietyn palvelukokonaisuuden hankkiminen on, on oleellista vaikutusten kannalta. Tietyillä sektoreilla vaaditaan esimerkiksi merkittävää hankinta- ja substanssiosaamista hankintayksiköiltä. Nämä edellytykset luonnollisesti poikkeavat erikokoisissa kunnissa ja hyvinvointialueilla.

Korostamme, että näissä toimialakohtaisissa tarkasteluissa meillä ei ole mahdollisuutta tehdä yksityiskohtaista kustannus-hyöty -analyysia sidosyksiköiden käytöstä. Ensinäkin, jotta mielekäästä kustannusanalyysia olisi mahdollista tehdä, tulisi olla toimialakohtaista substanssiosaamista siitä, kuinka toimialan kustannusrakenne muodostuu. Toiseksi, vaikka kustannukset ovatkin keskeinen päätösmuuttuja sidosyksikön käytöstä päätettäessä, valintaan sidosyksikön käytöstä vaikuttavat myös monet muut tekijät, joita ei välttämättä voida kustannuksien kautta kuvata. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi omistajaohjaukseen ja palvelusuhteen vakauteen liittyvät tekijät.

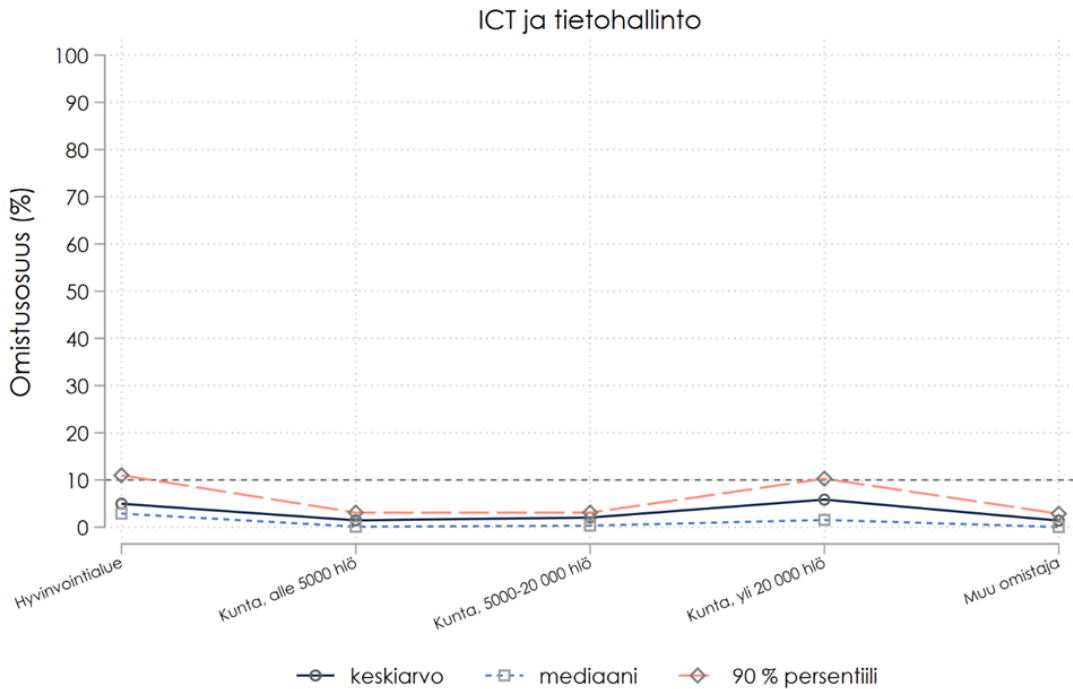
6.1 ICT ja tietohallinto

ICT- ja tietohallinnon toimialoilla keskimääräinen omistusosuus on odotetusti varsin pieni kaikissa omistajaryhmissä. Mediaaniomistusosuus on hyvin lähellä nollaa ja 90 %:n prosenttipistekin jää kaikissa omistajaryhmissä alle 10 %:n tai ainakin hyvin lähelle sitä. Käytännössä tähän vaikuttaa hyvin paljon se, että sektorilla on yksi sidosyksikkö, jonka omistajapohja on erittäin laaja ja yksittäiset omistusosuudet jäävät tällöin hyvin pieneksi. Sektorilla havaitaan myös joukko alueellisia toimijoita, jotka keskittyvät tarjoamaan ICT-palveluja tietyllä alueella sijaitseville omistaja-asiakkailleen. Sektoria kuvaakin karkeasti jako alueellisiin sidosyksiköihin ja muutama suurempaan kansallisesti toimivaan yritykseen. Hankintayksiköillä voi kuitenkin olla omistuksia molemmissa sillä alueellinen yhtiö ei välttämättä tuota kaikkia omistajan tarvitsemia osia palvelukokonaisuudesta.

Yleisesti sidosyksikköjen mahdollisen purkautumisen vaikutukset ovat ICT-sektorilla hyvin laajoja, sillä ICT-sidosyksikköjen rooli palveluketjussa on hyvin moninainen. Sidosyksiköt voivat tehdä esimerkiksi yhteishankintaa markkinoilta, omaa palveluntuotantoa ja pitkän ajan palveluintegraatiota. Vaikutukset riippuvat siten suuresti siitä, millaisessa roolissa sidosyksikkö toimii. Esimerkiksi, jos sidosyksikkö vastaa lähinnä laitteistohankinnoista omistaja-asiakkailleen, skaalaetuja voitaisiin hyödyntää ilman sidosyksikköasemaakin yhteishankintayksikkönä. Toisaalta jos sidosyksikkö toimii taas esimerkiksi järjestelmien pitkäaikaisena ylläpitäjänä, voi sidosyksikköasemalla olla merkitystä jatkuvuuden kannalta. ICT-hankinnat ovat usein monimutkaisia kokonaisuuksia ja erityisasiantuntijuutta vaativaa toimintaa, jolloin esimerkiksi pienemmissä kuntaorganisaatioissa ei välttämättä ole realistisia mahdollisuuksia järjestää ICT-palveluita omin hankinta- ja osaamisresurssein. Hankintaprosessin kannalta sidosyksiköiden rooli voi olla mielenkiintoinen sillä ne voivat tarjota myös hankinnassa tarvittavaa substanssiosaamista, kohdistuipa hankinta heidän tuottamaansa palveluun tai ei.

Vaikka omistusosuudet ovat kautta linjan eri omistajaryhmissä keskimäärin varsin pieniä ICT-sektorilla, olisi omistajuusrajasäätelyllä todennäköisesti hyvin erilaisia vaikutuksia pieniin ja suuriin omistajiin. Pienten omistajakuntien volyymit ovat usein siinä määrin pieniä, että näille hankintayksiköille ei välttämättä riittäisi palveluntarjoajia ilman sidos-

yksikköä. Toisaalta suurten kuntien ja kaupunkien kannalta tilanne ei juuri välttämättä muuttuisi sillä sidosyksikkö todennäköisesti voisi jatkaa näiden kanssa toimintaa entiseen tapaan. Suurille kaupungeille löytyy myös markkinatarjontaa, joten vaikutukset näihin omistajatahoihin olisi oletettavasti vähäisemmät kuin pienemmissä kunnissa. Markkinatarjonnassa voi olla myös alueellisia eroja ja siksi ICT-sektorilla havaitaan myös alueellisia ICT-sidosyksiköitä, jotka paikkaavat kyseisen alueen oletettua tarjontavajetta.



Kuva 8. Keskimääräinen omistusosuus ICT- ja tietohallinnon toimialalla

Monissa ICT-palveluita tuottavissa sidosyksiköissä on reilusti enemmän kuin kymmenen omistajaa. Omistajat kokevat ICT-hankinnat erityisen haastavina, koska tuotteet kehittyvät jatkuvasti, ja substanssiosaamista ja henkilöstöresursseja ei ole tarpeeksi. Tämä koetaan erityisen haasteelliseksi pienissä kunnissa, joita on Suomessa runsaasti. Kysyttäessä siitä, miten 10 % omistusvaatimus vaikuttaisi omistajien toimintaan, moni omistaja nosti esille juuri ICT-hankintojen haasteet. Tähän varmasti vaikuttaa se, että ICT-sektorilla toimii muutamia sidosyksiköitä, joilla on erityisen laaja omistus pohja.

"ICT-hankintojen osalta äärimmäisen haasteellista koska markkinat/tuotteet kehittyvät jatkuvasti..."

"Uudelleen järjestäminen olisi haasteellista, erityisesti ICT-palveluiden osalta."

"Kuntamme joutuisi vähäisellä ICT-henkilöstöllä hoitamaan tarvittavat kilpailutukset. Asiantuntemus kilpailutusten laadukkaaseen toteuttamiseen ei ole riittävä. Olisi haastavaa järjestää itse palvelut ilman ulkopuolisia toimijoita."

"Monimutkaisten hankintojen, erityisesti IT-palveluiden ja niihin liittyvien laitteiden hankinta kävisi erittäin hankalaksi. Pienellä kunnalla ei ole

osaamista eikä resursseja monimutkaisten määrittelyjen tekemiseen, tarjouskilpailun järjestämiseen eikä hankaliin sopimusneuvotteluihin.”

”... kunta ymmärtää yleisesti Petteri Orpon hallituksen esityksen sidosyksiköiden vähimmäisomistajuuksmäärästä; sen tavoitteet ja päämäärät.

Kuitenkin ehdotus sidosyksikön vähimmäisomistusprosentista (10 %) on sellaisenaan haastava etenkin pienten kuntien näkökulmasta. Pienillä kunnilla on lähtökohtaisesti ohuempi asiantuntijaorganisaatio ja asiantuntijuuden sekä riskienhallinnan vuoksi kuntien on yhä enemmän turvaututtava esimerkiksi kriittisissä ”korkean luokan” tukipalveluissa keskitettyihin asiantuntijapalveluihin, joilla on myös kuntakentän osaamista sekä ymmärrystä sekä tarpeeksi laajasti resursseja. Tällaisia ovat mm. ICT-palvelut, tahe -palvelut ja sähköisen asiahallintojärjestelmän palvelut.

Ko. palveluiden hankinnan kilpailuttaminen on myös erittäin haasteellista, se edellyttää erityisosaamista ja jatkuvaa perehtymistä kenttään, joka ei ole kunnan ydintoimintaa (vrt. ICT- palvelut).”

ICT-sektorin yksityisillä markkinatoimijoilla oli melko erikaltaisia näkemyksiä ICT-sidosyksiköistä. Osa näki sidosyksiköt ”välistä vetäjinä” tai muuten turhana osana markkinaa, kun taas osa yrityksistä koki, että sidosyksiköillä on tärkeä rooli julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön fasilitoijana. Osa markkinatoimijoista yksityisellä ICT sektorilla näki, että suuret ICT-sidosyksiköt tarjoavat palveluita vain suurimmille omistajille. Markkinatoimijat kokivat, että he pystyisivät tarjoamaan palveluita paremmin erilaisille asiakasryhmille.

”Liian suuriksi kasvavissa sidosyksiköissä (taloushallinto, ICT) unohdetaan pienet asiakkuudet. Kuntasektori koostuu pääsääntöisesti pienistä ja keskikokoisista kunnista, joiden pitäisi saada toimintaansa vastaavaa palvelua/ratkaisuja kuin suurimmat organisaatiot. Suurikin sidosyksikkö voi toimia, jos se osaisi toimia kuten yksityissektorilla vastaavat toimijat, joilla on asiakasryhmiä vastaavat palvelutarjontansa.”

Muut markkinatoimijat kokivat myös, että ICT-alan sidosyksiköt ”hallitsevat” markkinaa, tai niillä on liian vahva asema.

”ICT puolella toimimme asemassa, jossa jo teemme kaiken varsinaisen työn usealle toimijalle, mutta emme voi myydä tuotteita noille loppuasiakasyhteisöille meille liian isojen hankintarajojen tai -referenssivaatimusten vuoksi. Lisäksi nämä pari alan toimijaa pitävät valmistajia puristuksessaan ja hallitsevat myös sitä kautta markkinaa, joka vaikeuttaa samalla kaupankäyntiä yrityspuolelle. ... Voisimme jopa tilata tuotteet järkevämmin, oikeammin ja rahaa säästäten, jos siihen olisi aito mahdollisuus. ... Inhouse yhtiöt ovat suuri kupla, palvelevat vain harvoja toimijoita ja tilanne todellakin kaipaa uudelleen arviointia.”

”Lisäksi kilpaileminen in-house tuottajien kanssa on epärealistista, koska ne eivät toimi samoilla markkinasäännöillä.”

Omistajat näkivät taas tämän päinvastaisesti hyvänä, eli nähtiin, että sidosyksiköt pystyvät olemaan vahvempi vastavoima neuvotteluissa. Omistajat kokivat, että suurilla yksityisillä ICT-yhtiöillä on ollut liian suuri vaikutusvalta asiakkaaseen, ja tämä on nostanut kustannuksia.

Tässä selvityksessä on syytä huomioida erityisesti ICT-markkinassa ja niiden kautta välillisesti tahe-palveluihin liittyvien yksityisten jättiyhtiöiden mittakaava suhteessa hankintayksiköihin. [Sidosyksikkö] on pystynyt tekemään hankintoja/yhteishankintoja omistajilleen tasaväkisemmästä lähtökohdasta kuin yksittäinen hyvinvointialue. Suurten ICT-yhtiöiden toimintamalli suhteessa asiakkaaseen on ollut usein saneleva, mikä on aiheuttanut lisäkustannuksia hankintayksiköille.

Vaikka markkinatoimijoiden osalta koettiin turhautumista sidosyksikköjä kohtaan, monet yksityiset markkinatoimijat toisaalta taas kokivat, että ICT-sidosyksiköt ovat tärkeitä sen kannalta, että ne keskittävät osaamista. Jotkin markkinatoimijat jakoivat omistajien näkemyksen siitä, että kunnissa ei ole tarvittavaa hankintaosaamista, jonka takia sidosyksiköt ovat erittäin tärkeitä.

"ICT-sektorin sidosryhmäyhtiöt ovat elintärkeitä digitaalisten kyvykkyyksien eroa umpeen kurovia linkkejä yksityisen ja julkisen sektorin välillä."

"Sidosyksiköt ovat mahdollistaneet liiketoiminnan laajentumista sekä kannustaneet yrityksiä investoimaan kuntasektorille, kun on saatu joku kuntien omistama toimija huolehtimaan asianmukaisista julkisista hankinnoista. Nyt kokonaan puuttuu se ymmärrys, ettei kunnissa ole hankintaosaamista"

Omistajat nostavat ICT-alan erityisen haastavaksi hallitusohjelmakirjauksen suhteen, koska kilpailutus ja substanssiosaamista on pienissä kunnissa erittäin vähän. Lisäksi ICT-alan asiantuntijoita on vaikea houkuttaa pieniin kuntiin. Jotkut markkinatoimijat sen sijaan kokevat, että ICT-alan sidosyksiköt vaikeuttavat heidän toimintaansa, kun taas jotkut kokivat sidosyksikköjen kanssa asioinnin parempana vaihtoehtona kuin kuntien kanssa asioinnin.

Sidosyksikköhankinnat voivat olla ongelmallisia, jos ne estävät innovaatiota. Markkinatoimijat kokivat, että sidosyksiköillä ei ole yhtä suurta kannustinta keskittyä palvelun hyvään hinta-laatusuhteeseen kuin yksityisillä toimijoilla.

"In-house yhtiöiden tuotoksista välillä näkee, että työn laatu ei ole heille aina tärkeää. Toimintansa ei ole riippuvainen siitä, tekevät työtään hyvin, ja seurauksena välillä näkee uskomatonta välinpitämättömyyttä ja kunnianhimottomuutta (=innovatiivisuuden puute) työn tuloksissa."

Toisaalta samanlainen ongelma innovaation suhteen voi muodostua silloin, kun markkinoilla ei ole tervettä kilpailua. Sidosryhmätapaamisissa omistajakunnat kertoivat, että kokevat markkinatarjonnan joidenkin ICT-palvelujen osalta olemattomaksi. Kilpailutuksiin tulee vain yksi tarjous, jolloin heidän olisi pakko ostaa palvelu monopolipalveluntuottajalta. Kilpailu on omistajien mukaan joidenkin palveluiden ja tuotteiden osalta Suomessa riittämätöntä. Tämä on erityisen suuri riski pienissä kunnissa, joissa on hankalaa ottaa tuotanto omiin käsiin. Jos kunnat pakotetaan ostamaan monopoliasemassa olevalta tuottajalta, ongelmaksi muodostuu se, että yhtiö pystyy maksimoimaan voittojaan monopolihinnoittelulla omistajien ja siten veronmaksajien kustannuksella. Kyselyssä muutamat omistajat toivat esiin, että "kilpailun vähäisyys tai rajoitteet aiheuttavat vuositasolla [omistajille] suuria lisäkustannuksia".

Jossain määrin kilpailua tapahtuu myös julkisten toimijoiden välillä, sillä valtakunnallisia sidosyksiköitä on enemmän kuin yksi. Yksi omistaja esimerkiksi kertoi seuraavaa.

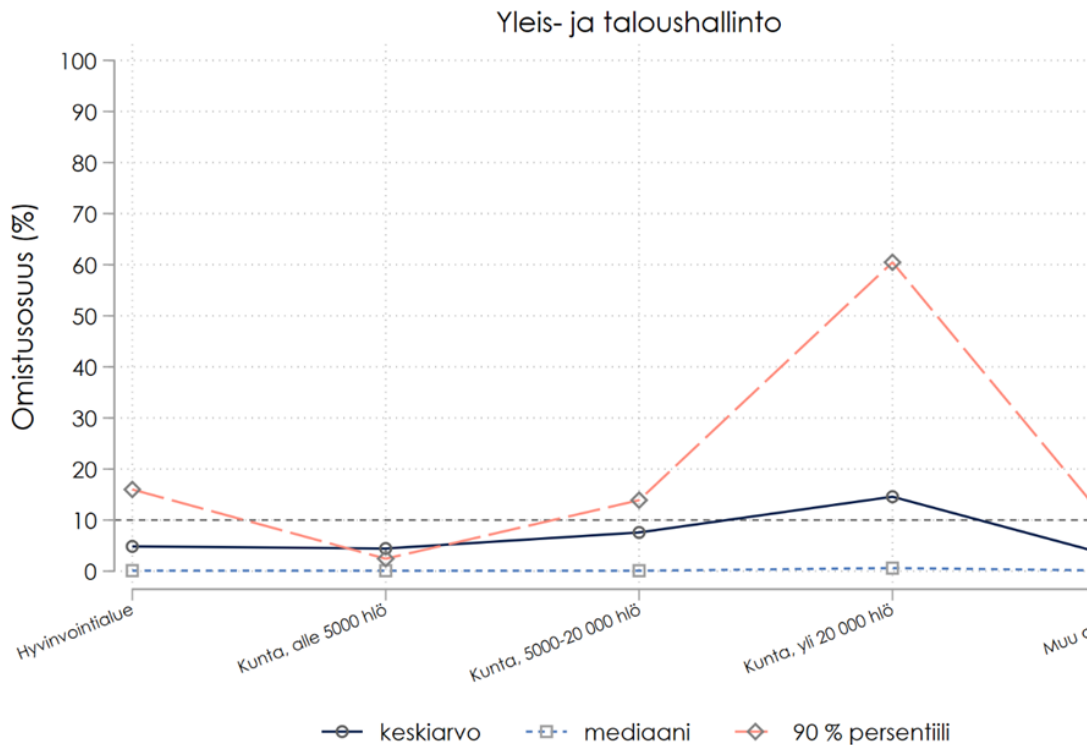
"[Yhtiön] palveluilla korvattiin / korvataan [yhtiön] umpisurkeat perustietotekniikan palvelut, joita myös yksityinen markkina tuottaa."

Palvelun tuotanto oli pakko tehdä inhouse-yhtiöiden kautta, koska hyvinvointialueen ICT-palvelutuotantokenttä oli myös perustietotekniikan osalta niin sekaisin, ettei moista "sotkua" olisi voinut ulkoistaa tässä ajanhetkessä. ... Ajatus on nyt yhdenmukaistaa toiminta ja tarkastella kilpailutusta 4 vuoden päästä, jolloin sopimus [yhtiön] kanssa päättyy. On hyvin todennäköistä, että perustietotekniikkapalvelut kilpailutetaan tuolloin yksityisiltä markkinoilta."

Koska ICT-toimiala voidaan katsoa olevan yksi keskeisin sidosyksikkötoimiala, olemme hankkeen puitteissa käyneet aktiivista keskustelua myös alan toimijoiden kanssa mahdollisen sidosyksikkösääntelyn vaikutuksista. Näiden sidosryhmäkeskusteluiden kautta olemme saaneet tietoa esimerkiksi mahdollisista kustannusvaikutuksista, jos sidosyksiköiden omistukselle asetettaisiin 10 %:n raja. Erään sidosyksikköorganisaation mukaan kustannukset kasvaisivat jopa 30 %, jos sidosyksikkö jouduttaisiin omistajuusrajoitteen vuoksi jakamaan pienempiin yksikköihin. Kustannuksia syntyisi mm. mittakaavaetujen menetyksistä hankinnoissa sekä henkilöstökustannuksista. Toisaalta kuten edellä todettiin, yrityskyselyssämme nousi esiin myös näkökohtia, joissa sidosyksikkö nähtiin turhana kustannuksia lisäävänä väliporttana.

6.2 Yleis- ja taloushallinto

Yleis- ja taloushallinnon toimialalla keskimääräiset omistusosuudet jäivät alle 10 %:n kaikissa omistajaryhmissä. Vain suurempien kuntien joukossa havaitsemme, että keskimääräinen omistusosuus on suurempi, ollen noin 15 %.



Kuva 9. Keskimääräinen omistusosuus yleis- ja taloushallinnon toimialalla

Yleis- ja taloushallinnon toimialalla pienomistukset myös painottuvat erittäin pieniin omistusosuuksiin (alle 1 %:n omistusosuus). Pienomistusten suuri määrä toimialalla selittyy joillakin omistajapohjaltaan suurilla sidosyksiköillä. Omistajien määrällä ja sidosyksikön koolla liikevaihdolla mitattuna ei kuitenkaan juuri ole yhteyttä yleis- taloushallinnon toimialalla. Liikevaihdolla mitattuna myös hiukan pienemmissä yrityksissä voi olla huomattava määrä omistajia.

Yleis- ja taloushallinnon alaa kuvastaa se, että toimialalla on joitakin suurempia kansallisia sidosyksiköitä, joissa on suuri määrä omistajia ympäri Suomen. Toisaalta sektorilla on myös alueellisempia palveluntarjoajia, joissa on rajatumpi määrä omistajia. Koska sektorilla on paljon erittäin pieniäkin omistuksia, on selvää, että sektorilla jouduttaisiin huomattaviin omistusten uudelleenjärjestelyihin, jos omistajuutta lähdetäisiin rajoittamaan ehdotetun 10 % vähimmäisrajan mukaisesti. Yksityisten yritysten mukaan lukkiutuneen kilpailutilanteen takia yksityisillä palveluntarjoajilla ei ole edes halua lähteä kehittämään esimerkiksi kuntasektorin taloushallinnon erityisosaamista. Tilanteessa, jossa kilpailutilanne avautuisi, olisi mahdollista, että kyseistä tarjontaa syntyisi myös yksityisille markkinoille.

Tavattaessa yleis- ja taloushallinnon sidosyksikköjen omistajia, heillä oli huoli siitä, ettei markkinatoimintaa oikeastaan ole. Koettiin, että kunta-alan yleinen virka- ja työehtosopimus on niin monimutkainen, ettei markkinatoimijat tarjoa siihen sopivia ohjelmistoja. Yksityisen sektorin käyttämät palkka- ja henkilöstöhallinnon ohjelmistot eivät omistajien mukaan sovi julkisen sektorin käytettäväksi, tai niitä täytyisi jatkojalostaa erittäin paljon, jotta ne ottaisivat huomioon kaikki julkisen sektorin erityispiirteet. Ongelmallista tässä päätelmässä on se, että on mahdollista, että markkinatarjontaa ei välttämättä ole juuri sen takia, että sidosyksiköillä on sektorilla niin vahva asema. Toisaalta omistajat epäilivät myös vahvasti sitä, että vaikka hallitusohjelman 10 %:n kirjaus toteutuisi, niin markkinalle tuskin tulisi tarpeeksi tarjontaa, koska Suomi on kuitenkin loppujen lopuksi melko pieni markkina.

Nämä huolet KVTES:n monimutkaisuudesta ja riittämättömästä markkinatarjonnasta toistuivat eniten omistajien kyselyvastauksissa.

"Käytännössä henkilöstöhallinnon palveluita ei tuoteta hyvinvointialueiden tarvitsemassa laajuudessa markkinoilla. Esimerkki palkkahallinnon osalta Suomessa ei ole yhtään yhtiötä, joka kykenisi tuottamaan hyvinvointialueen laaja-alaisten TES:ien hallinnan hyvinvointialueiden toimintalaajuudessa. Työehtosopimuksien kompleksisuus aiheuttaisi yksityisille yhtiöille merkittävän riskin, jota yksityinen sektori ei ole halunnut ottaa."

Muut markkinatoimijat olivat esimerkiksi ICT-alaan verraten yksimielisempiä siitä, että kokevat sidosyksiköt ongelmallisena. Yksi yritys esimerkiksi kertoi kohtaavansa "epäreilua kilpailua sidosyksiköitä vastaan". Kyselyyn vastaavat yritykset kokivat, että he tuottavat kilpailukykyisempiä palveluita, joita eivät kuitenkaan saa myytyä julkiselle sektorille, koska sidosyksiköt pystyvät ohittamaan kilpailutuksen.

"[Yrityksen] palvelut ovat monelta osin monipuolisemmat ja kilpailukykyisemmät kuin [sidosyksikön] joka on voinut solmia sopimuksia ilman kilpailutuksia ja siten palvelun laadun ja arvon tuoton arviointia."

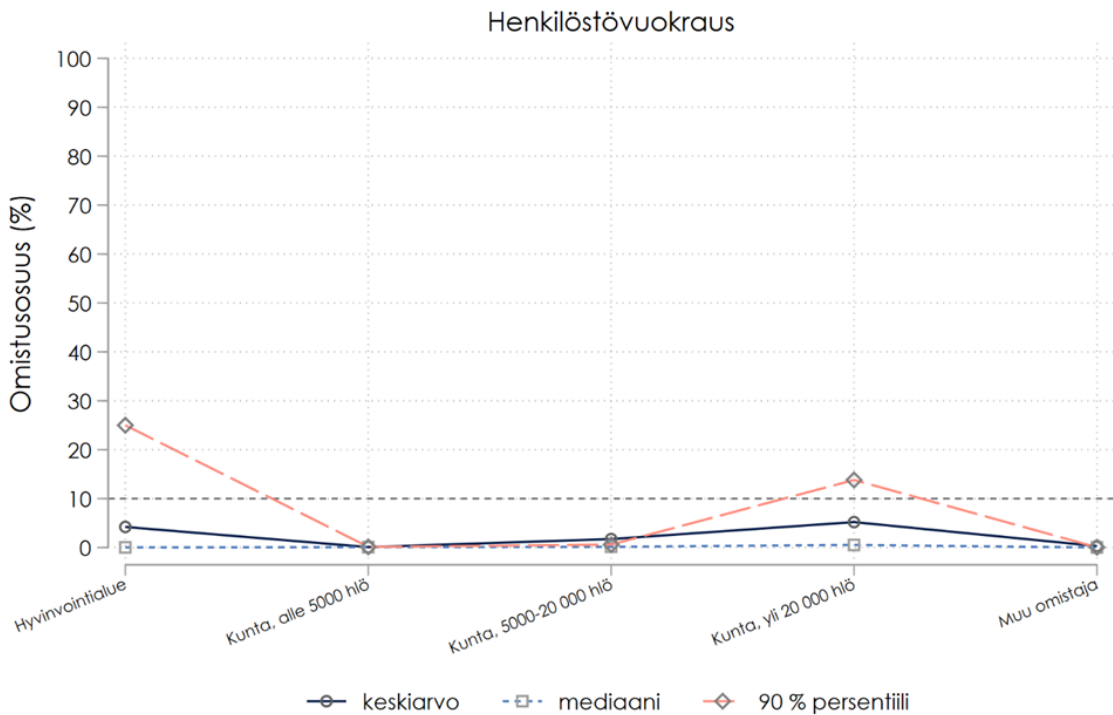
Muut markkinatoimijat toivat esiin myös sen, että julkisen talous- ja henkilöstöhallinnon markkinalle on turha edes yrittää lähteä, koska palvelut tuotetaan sidosyksikköiden kautta. Markkinatoimijoiden osalta kuitenkin myös esitettiin jonkun verran halua lähteä tuottamaan näitä palveluita siinä tilanteessa, jos palvelut kilpailutetaan, eivätkä he joudu kilpailemaan sidosyksikköjä vastaan.

"Kaupungin talous- ja palkkahallinto on hoidettu sidosyksikköasemassa olevan yhtiön toimesta jo niin kauan, että en pysty arvioimaan sen vaikutusta oman yhtiöni markkinaosuksiin tai kasvutavoitteisiin."

"Investointeja julkishallinnon palvelutarjontaan ei käytännössä kannata tehdä, koska asiakkaat ovat "sidottuja" ostamaan sidosyksiköiltä ilman todellista kilpailua."

6.3 Henkilöstövuokraus

Kuten yleis- ja taloushallinnon toimialalla myös henkilöstövuokrauksessa keskimääräiset omistusosuudet jäivät kaikissa omistajaryhmissä alle 10 %:n rajan. Vain suurempien kuntien keskimääräinen omistus on hiukan suurempi. Kuitenkaan suuremmissakaan kunnissa omistusosuuksien 90 % persenttilipiste ei ole kuin noin 15 prosentin kokoluokkaa. Tämä viittaa siihen, että isotkaan kunnat eivät tyypillisesti omista henkilöstövuokrauksen suurta osuutta.



Kuva 10. Keskimääräinen omistusosuus henkilöstövuokrauksen toimialalla

Määrällisesti pienomistuksia ei aiemman markkinakartoituksen perusteella ole henkilöstövuokrauksessa yhtä paljon kuin ICT:ssä ja hallinnossa, mutta pienomistukset ovat henkilöstövuokrauksessa keskittyneet vieläkin korostuneemmin hyvin pieniin omistuksiin. Käytännössä nämä pienomistukset ovat yhdestä ja samasta sidosyksiköstä.

Henkilöstövuokrauksessa kahden suuren sidosyksikön merkitys on korostunut. Näiden sidosyksiköiden liikevaihto muihin sektorin markkinatoimijoihin nähden onkin selvästi suurempi. Yleisesti sidosyksiköiden henkilöstövuokrauksen (tai laajemmin henkilöstönvälityksen) toiminta keskittyy sosiaali- ja terveysalaan, koulutuksen ja kasvatuksen toimialaan sekä ruoka- ja puhtaanapitoalaan. Siten henkilövuokrauksella on kokoaan

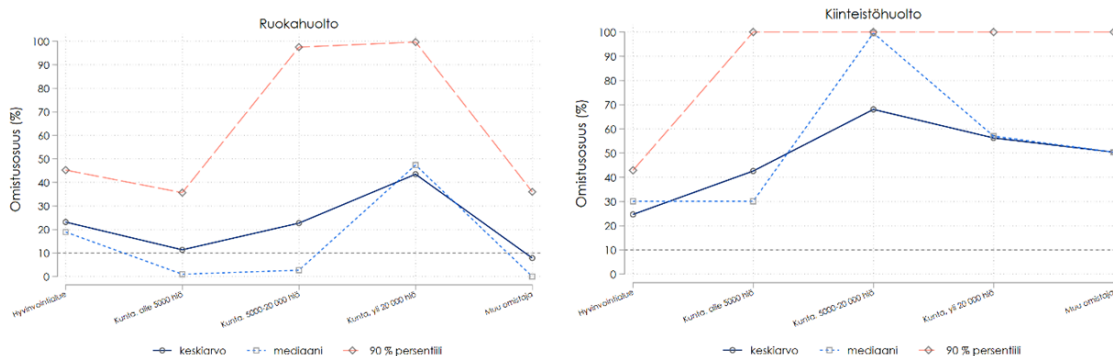
laajempi vaikutus erityisesti myös näiden toimialojen toimintaan. Sidosyksikön purkautuminen omistajuusrajoituksen seurauksena voisi hankaloittaa näiden toimialojen palvelutuotantoa. Toisaalta henkilöstövuokrauksen toimialalla on varsin paljon markkina-tarjontaa eikä toiminta ole leimallisesti sellaista, että se vaatisi sidosyksikkömuotoista toimintamallia. Tästä osoituksena on nähdäksemme se, että toimialan toisen merkittävän sidosyksikön kanssa samaan konserniin kuuluu vastaavia henkilöstövuokrauksen palveluita tuottava yksityisen markkinan yritys.

6.4 Ruokahuolto ja kiinteistöhuolto

Ruoka- ja kiinteistöhuolto käsitellään tässä yhdessä samalla, koska näiden toimialojen toimintoja tuotetaan usein saman yrityksen puitteissa. Myös puhtaanpitopalveluita (siivous) tuotetaan usein näissä yrityksissä. Emme kuitenkaan ole siivousalaa erotelleet erikseen, sillä se sisältyy usein juuri ruoka- tai kiinteistöhuollon yritysten palveluihin. Ruoka- ja kiinteistöhuollossa keskimääräiset omistusosuudet ovat esimerkiksi hallinnon toimialaa selvästi suurempia. Omistajamäärät ovat selvästi pienempiä kuin esimerkiksi hallinnon palveluissa edellä, sillä ruoka- ja kiinteistöhuollossa toiminta on paikallisempaa kuin esimerkiksi taloushallinnon palvelut, joita periaatteessa on mahdollista toimittaa kauem-paakin.

Ruokahuollossa suurempien kuntien omistusosuus on keskimäärin suurempi kuin pienem-pien kuntien. Pienissäkin kunnissa omistusosuus on kuitenkin keskimäärin yli 10 %. Myös ruokahuollossa sote-uudistuksen vaikutus toimialaan oli merkittävä. Jotta ruokahuolto hyvinvointialueilla oli mahdollista järjestää hyödyntäen edelleen kunnissa olevaa lait-os-keittiökapasiteettia, tuli sote-uudistuksen myötä käytännössä ainoaksi vaihtoehdoksi järjestää yhteistyö kunnan ja hyvinvointialueen välillä sidosyksikön kautta.

Kiinteistöhuollossa omistajien määrä on hyvin usein yksi, eikä siten pienomistuksiakaan juuri havaita. Tämä viittaa siihen, että kunta toteuttaa itse kiinteistöhuollon palvelut yhti-önsä kautta. Markkinakartoitus edellä osoitti, että kiinteistöhuollon yksittäisten yritysten määrä oli aineistossamme moneen muuhun toimialaan nähden varsin iso. Tämäkin viittaa siihen, että kunnissa on usein oma kiinteistöhuolto-yhtiö.



Kuva 11. Keskimääräinen omistusosuus ruoka- ja kiinteistöhuollon toimialoilla

Ruoka-, kiinteistö- ja siivoushuollossa haasteena markkinatarjonnan osalta voidaan pitää sitä, että kuhunkin osakokonaisuuteen löytyy todennäköisesti tarjontaa mutta toimijoita, jotka tarjoajat joidenkin sidosyksiköiden tapaan kaikkia kolme palvelukokonaisuutta ei välttämättä löydy niin paljon. Laitostason ruokahuollonpalvelut vaativat myös pääomainvestointeja laitteistojen osalta. Tämä voi osaltaan nostaa markkinoille tulon kynnystä. Ruokahuollon ominaispiirteenä mainitaan usein myös turvallisuus- ja huoltovarmuustekijät, esimerkiksi sairaaloiden ruokahuollon yhteydessä. Tätä voidaan kuitenkin pitää jossain määrin epärelevanttina argumenttina sidosyksiköiden käytön puolesta, sillä huoltovarmuudesta huolehditaan kansallisella tasolla laajasti yhteistyössä yksityisten yritysten kanssa. Myöskään turvallisuustekijät eivät voi yksistään selittää sidosyksikön käyttöä. Vaikka esimerkiksi sairaalaruokailuun liittyy allergioiden huomioiminen ruokavaliassa, ei ole nähtävissä syytä miksi yksityinen yritys, joka vastaa esimerkiksi laajasta työpaikkaruokailusta, missä allergiat on myös huomioitava, voisi sopeuttaa toimintaansa myös sairaalaympäristöön.

Kyselyvastauksissa tuli ilmi, että suuri osa omistajista ottaisi ruoka-, kiinteistö- ja siivoushuollon omaksi tuotannokseen jos 10 %:n vähimmäisomistusraja toteutuu. Kunnat ovat pääasiassa tuottaneet siivous- ja ruokahuollon palvelut itse, ennen kuin ne on ulkoistettu sidosyksiköille, ja kovinkaan moni kunta ei nostanut esille tuotannon kilpailuttamista tilanteessa, jossa 10 %:n omistusosuus toteutuisi. Muutama omistajakunta kuitenkin kertoi, ettei sidosyksiköiden tuottamat siivous- ja kiinteistöhuollon palvelut eroa paljoakaan yksityisellä markkinalla tarjotuista.

"Siivous- ja ateriapalvelut ... pitäisi ottaa omaksi tuotannoksi."

"Keskeyttäisimme ruoka- ja siivouspalveluiden sekä kiinteistöpalveluiden ulkoistuspohdinnat ja panostaisimme oman toiminnan kehittämiseen, koska paikallisesti ainoa mahdollinen palveluntuottaja on kuntien omistama ja omistusosuutemme siinä jäisi alle 10 %."

"Kiinteistöhuollon (sisältää siivouksen) osalta sidosyksikön palvelut eivät olennaisesti eroa markkinoilta hankittavista palveluista. (Palvelusisällöt määritellään yhtenevästi riippumatta siitä, onko toimittaja sidosyksikkö vai yksityinen toimija.)"

"... käytännössä kuntien omissa tytäryhtiöissä tai konserniorganisaatioissa on pääosin helpompi ja riskittömämpi toteuttaa Orpon hallituksen esittämä em. 10 % vähimmäisomistajuuksoprocentti, koska yleensä em. yhtiöt ovat enemmän ns. suorittavan työn organisaatioita (esim. vesi-, kiinteistö-, kunnossapito-, ravitsemis- siisteys yms. palvelut) ja omistaja on siis verrattain vähemmän lukumäärällisesti mukana."

Hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa jotkin kunnat yhtiöittivät ruoka-, kiinteistö- ja siivoushuoltonsa sen takia, että samaa tuotantoa voidaan hyödyntää kunnan sekä hyvinvointialueen taholta.

"Aiemmin ateriapalvelut tuotettiin itse, mutta sote-uudistuksen myötä ne tuli yhtiöittä."

"Sote-uudistus aiheutti sen ongelman, että hyvinvointialue joutui ostamaan osuuden [yhtiöstä], jotta se pystyi jatkamaan ostoja [yhtiöltä] sidosyksikköhankintoina."

Muut toimialan markkinatoimijat kokivat, että tuotantoa on perusteettomasti ja kilpailutamatta siirretty sidosyksikölle.

"Ateriapalvelua ei kilpailutettu, vaikka meillä on ateriapalvelulle sosiaali/tukipalvelustatus. ... Eli kunta lopetti keskuskeittiön ja siirsi ateriapalvelun ostettavaksi [sidosyksiköltä]. Vaihtoehtona olisi ollut ostaa palvelu jatkossa [kuntalaiselta] yritykseltä, joka jo tuotti [hyvinvointialueen] hyväksymää ateriapalvelua. Veroeurot ja työpaikat menevät nyt muualle. Kunta ei missään vaiheessa ollut meihin yhteydessä."

Sidosyksiköihin kohdistuvaa tyytymättömyyttä aiheutti kyselyvastausten perusteella myös se, että pienten yritysten on vaikea osallistua suurten sidosyksiköiden hankintoihin.

"Hankintaosaaminen on siinä mielessä "hyvää", että esim. sidosyksiköt tekevät hankinnoista isoja kilpailutuksia omille suuryhtiöilleen, joihin pienten yritysten on mahdoton osallistua. Kuntien hankinnoissa pienetkin yritykset on huomioitu paremmin."

Muita alan markkinatoimijoita kyseisellä toimialalla närkästytti kilpailutusten monimutkaisuus, joka toimi heidän mielestään esteenä sille, että yritys voisi edes tarjota julkiselle sektorille palveluitaan.

"Osa kilpailutuksista on niin monimutkaisia ja laadittu siten että niihin voivat osallistua käytännössä vain yksittäiset yksityisen sektorin yritykset."

6.5 Sosiaali- ja terveyspalvelut

Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat siinä mielessä erityinen sektori, että moni tämän selvityksen muista sidosyksikkötoimialoista tuottaa paljon tukipalveluita juuri sote-sektorille. Siten ei ole täysin yksiselitteistä, tulisiko tietty sidosyksikkö sijoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalle vai kyseisen tukitoiminnon toimialalle. Olemme näissä tilanteissa sijoittaneet sidosyksiköt pääasiassa tukitoiminnon toimialaan. Lisäksi sote-sektorilla sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on merkittävästi vaikuttanut omistusrakenteisiin. Kuntien vastuulla on käytännössä vain työterveyshuolto. Pääasiassa sote-sektorin sidosyksiköt ovat aineistossamme mm. seuraavilta toimialoilta:

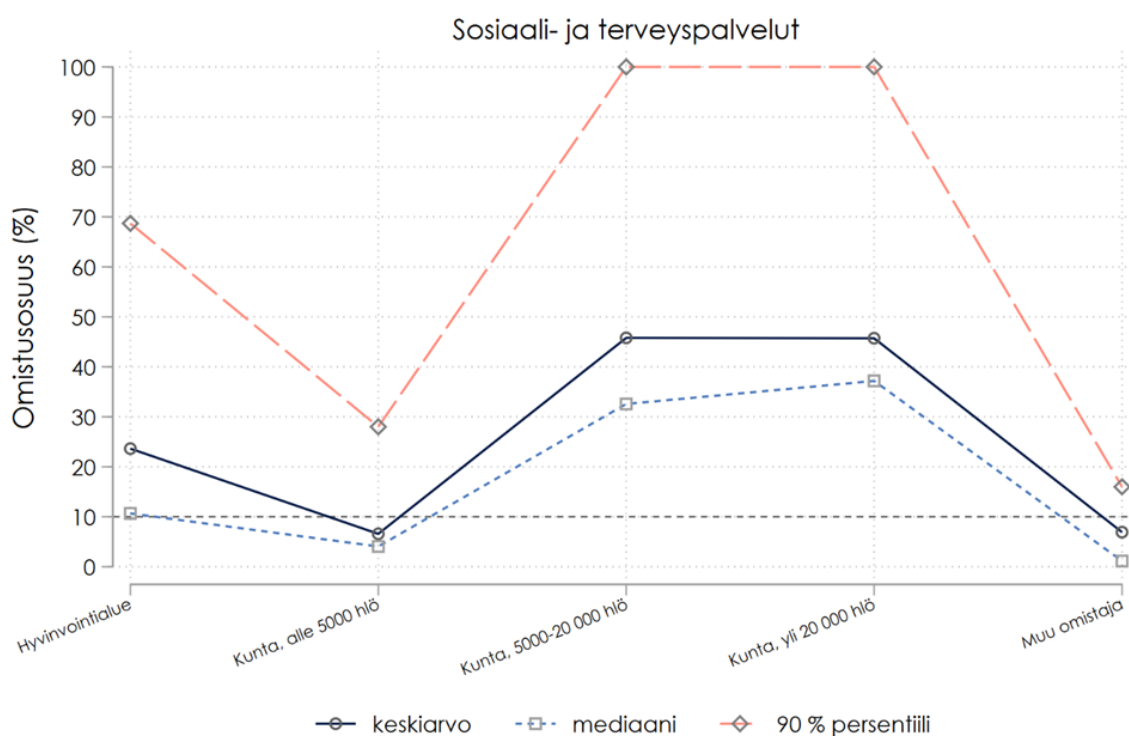
- Lääkäriasemat, yksityislääkärit ja vastaavat erikoislääkäripalvelut
- Erinäiset asumisen palvelut (erityisesti ikääntyneiden palvelut)
- Varsinaiset sairaalapaikat

Sote-sektorilla ominaispiirteensä on, että useat kunnat omistavat omaa työterveyshuoltoaan tuottavan yrityksensä. Keskimääräiset omistusosuudet ovatkin suurissa kunnissa sote-sektorilla kohtuullisen suuria. Tämä viittaa siihen, että työterveyshuolto rakentuu suuremman kunnan ympärille, sillä pienempien kuntien keskimääräinen omistusosuus on

alhaisempi. Tätä kehitystä voi osaltaan selittää se, että työterveyshuollon markkina-
tarjonta on verrattain keskittynyttä ja siksi usea kunta on valinnut sidosyksikkömuotoisen
työterveyshuollon tuotantotavan.

Odotetusti hyvinvointialueilla on varsin suuri keskimääräinen omistussuus sote-sektorin
yrityksissä mutta tämä on kuitenkin pienempi kuin suurien kuntien. Tämä selittynee juuri
työterveyshuollon yritysten omistuksilla. Omistajamäärät eivät sote-sektorin yrityksissä ole
moneen muuhun toimialaan nähden tyypillisesti kovinkaan suuria. Markkinakartoituksen
perusteella pienomistusten määrä sote-sektorilla oli verrattain pieni.

Nämä havainnot viittaisivat siihen, että sote-toimialan sidosyksiköissä vaadittavat
omistajuusjärjestelyt jäisivät keskimäärin vähäisemmiksi kuin monella muulla sektorilla, jos
10 % omistajusraja asetettaisiin. järjestelyihin.



Kuva 12. Keskimääräinen omistussuus sote-toimialalla

Monet kunnat kertoivat kilpailuttavansa jo nyt työterveyspalvelut. Toisaalta jotkut muut
kunnat tuottivat työterveyspalveluita omassa yhtiössään, tai ostivat/aikoivat ostaa ne
hyvinvointialueilta. Kuten edellä mainitaan, 10 % vaikuttaisi vähemmän laajasti kuin
aiemmin esitetyillä toimialoilla, koska omistussuudet ovat keskimäärin suuria, ja moni
kuntaa omistaa 100 % työterveyspalveluita tuottavasta yhtiöstä.

*"Lakisäätöiset työterveyspalvelut hankittaisiin mielellään
hyvinvointialueilta."*

*"Sosiaali- ja terveystalvet eli työterveyshuolto on kilpailutettu
markkinoilta."*

*"Työterveyspalveluiden osalta paikallista tarjontaa ja osaavaa resurssia ei
ole paljoa ja kustannukset ovat yksityisillä markkinoilla suuremmat kuin
sidosyksikköhankintana"*

Muutamit konsernit, jotka tarjoavat työterveyspalveluita, on erotettu kahteen yhtiöön. Toinen yhtiö toimii sidosyksikköasemassa, ja toinen toimii yksityisellä markkinalla, osallistuen myös kilpailutuksiin. Ei ole ilmiselvää, onko tämä mielekästä. Muut markkinatoimijat kommentoivat, että tällainen rakenne on siinä mielessä hyvä, että on selvää, mikä yhtiö toimii markkinoilla. Markkinoilla toimiva yhtiö on velvollinen tuottamaan voittoa omistajilleen, jolloin hinnoittelu perustuu tähän.

"Kunnallinen työterveystoimija on nykyisin paremmin eriyttänyt yksityisillä markkinoilla toimimisen omaksi yksikökseen. Eri yksikkö toimii yksityisillä markkinoilla.

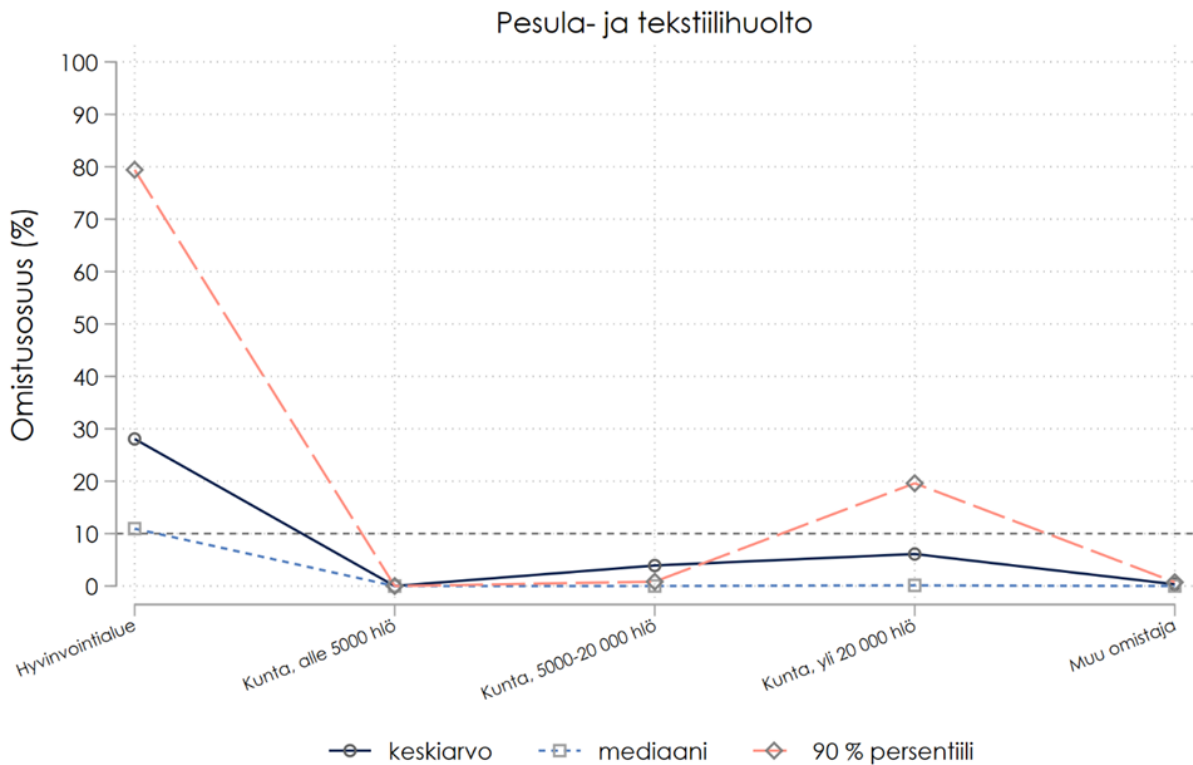
Tämä oli tärkeä muutos, koska aiemmin jäi vaikutelma, että hinnat olivat osin sellaisia, että niillä ei ollut mahdollista tuottaa palvelua. Nyt tilanne olennaisesti parempi, kun yksityisillä markkinoilla toimiva yksikkö on oma yrityksensä."

Työterveyspalveluiden lisäksi laboratoriopalveluita tuotetaan sidosyksiköissä. Loppukäyttäjien laboratoriopalveluita, eli näytteenottoa ja analyysipalveluiden alihankintaa tuotetaan runsaasti myös yksityisellä markkinalla. Yksityistä keskuslaboratoriotoimintaa tuotetaan Suomessa vain joidenkin markkinatoimijoiden puolesta.

Muutamien keskuslaboratoriopalveluita tuottavien markkinatoimijoiden kyselyvastauksissa näkyi, että he kokevat pystyvänsä laajentamaan toimintaansa niin, että palveluita pystyttäisiin tarjoamaan entistä enemmän hyvinvointialueille. Yritykset kertoivat, että sidosyksiköt ovat samanaikaisesti heidän asiakkaansa sekä kilpailijansa, ja asiakkuussuhdetta "hyväksikäytetään" kilpailussa heidän kanssaan.

6.6 Pesula- ja tekstiilihuolto

Pesula- ja tekstiilihuollon omistusosuuksista korostuu hyvinvointialueiden varsin merkittävä rooli, sillä niiden keskimääräinen omistusosuus on selvästi kuntaomistajia suurempi. Tätä voi osaltaan selittää se, että hyvinvointialueet tai entiset sairaanhoitopiirit ovat ja ovat olleet merkittäviä pesula- ja tekstiilihuollon asiakkaita sillä sosiaali- ja terveydenhuoltoala vaatii runsaasti tekstiilihuoltoa esimerkiksi sairaala- ja hoitokotitekstiilien sekä työasujen vuoksi. Siksi sosiaali- ja terveyspalveluita järjestävillä tahoilla voidaan ajatella olevan suuremmat intressit sidosyksikkötoiminnan perustamiseen ja hyödyntämiseen pesulalalla. Pesulasektorilta aineistomme myös sisältää varsin harvalukuisen joukon sidosyksiköitä. Toimiala olikin selvästi pienin kokonaisliikevaihdolla mitattuna tarkastelluista sidosyksikkötoimialoista. Vaikka toimijat eivät ole joihinkin yksityisen sektorin toimijoihin verrattuna erityisen suuria, voi niillä olla vahva alueellinen merkitys palveluntarjoajana, etenkin kun yksityinen markkina toimialalla on varsin keskittynyttä.



Kuva 13. Keskimääräinen omistusosuus pesula- ja tekstiilihuollossa

Tekstiilihuollon markkina on Suomessa melko keskittynyt, mikä saattaa muodostaa ongelman tilanteessa, jossa palvelut kilpailutetaan yksityisiltä markkinoilta. Jos omistajat joutuvat ostamaan palvelut monopoliyhtiöltä, aiheutuu tästä turhia kustannuksia ja hyvinvointitappioita. Moni omistaja kertoikin ottavansa nämä palvelut omaksi tuotannoksi 10 %:n rajan toteutuessa.

"Tämä ei vaikuttaisi olennaisesti yhtiön toimintaan, mutta se voisi vaikuttaa olennaisesti pienten omistajien toimintaan, koska he joutuisivat hankkimaan tekstiilihuoltopalvelunsa markkinoilta: palveluita ei ole välttämättä saatavilla tai ainakin hinnat nousisivat, mahdollisesti merkittävästi."

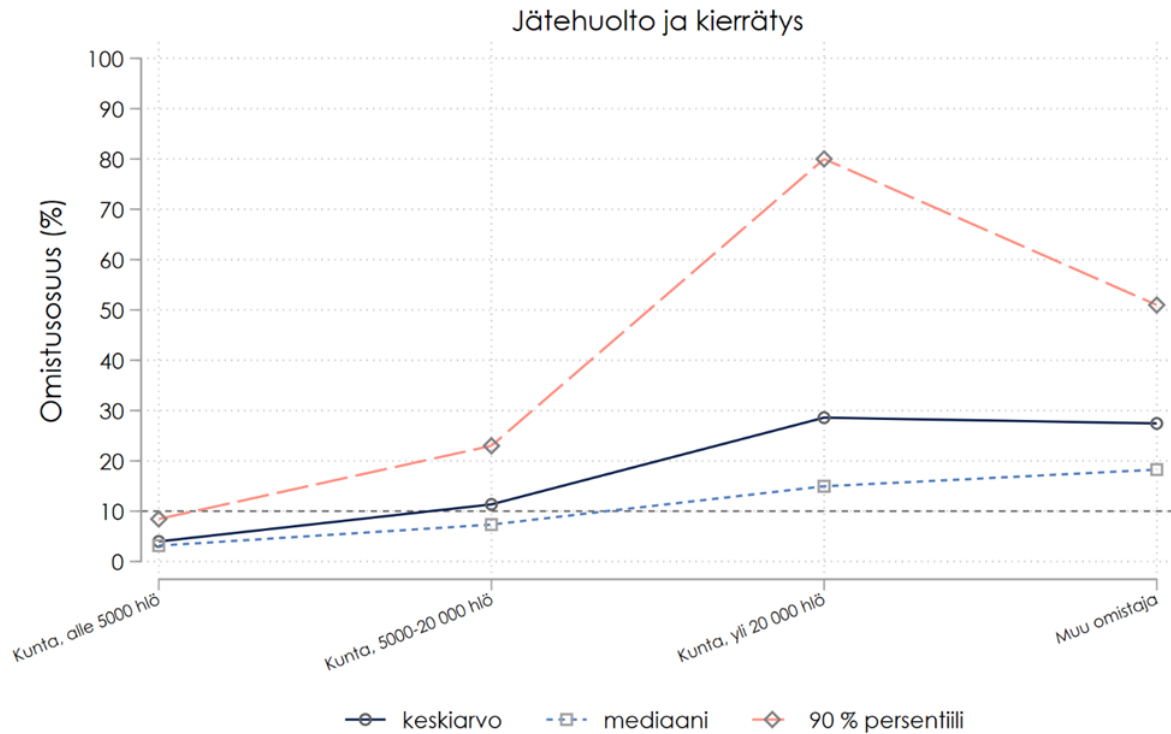
Pesula- ja tekstiilihuollon markkinatoimijat kokevat, että sidosyksikköasemassa olevat yritykset käyttävät asemaansa hyväksi, ja sidosyksikköjen laajentuminen vaikeuttaa heidän toimintaansa.

"Sidosyksikköasemassa olevat yritykset ovat jo pitkään käyttäneet asemaansa hyväksi. Osa niistä on laajentanut toiminta-aluettaan tarjoamalla omistusosuutta yrityksestään julkisomisteisille yhtiöille. Usein yhden osakkeen omistusosuus julkisomisteisessa yhtiössä on riittänyt sidosyksikköaseman "turvaamiselle", jolloin julkista kilpailutusta ei ole tarvinnut tehdä."

"Hyvinvointialue hankkii meiltä jo nyt palveluja, joten osaamista on. Laajentaminen on mahdollista. Sidosyksikkö ei saa valita "rusinoita pullasta" ja jättää kaikkein hankalimmat toimipisteet (esim. logistisesti vaikeat) markkinoilla toimijan kontolle."

6.7 Jätehuolto

Kuten edellä ruoka- ja kiinteistöhuollon kohdalla, myös jätehuollon ja kierrätyksen sektorin omistusosuudet ovat keskimäärin varsin suuria verrattuna moneen muuhun toimialaan. Toiminnan luonne on vahvasti paikallinen. Omistrakenne muotoutuu käytännössä omistajakuntien asukasluvun mukaisesti. Tämä huomataan selvästi eri omistajaryhmien keskimääräisissä omistusosuuksissa. Keskimääräinen omistusosuus kasvaa kuntakoon mukaisesti. Jätehuolto usein organisoituu yhden keskuskunnan ympärille. Odotetusti hyvinvointialueilla ei havaita jätehuollon omistuksia sillä sektori ei kuulu hyvinvointialueen tehtäviin.



Kuva 14. Keskimääräinen omistusosuus jätehuollon ja kierrätyksen toimialalla

Koska jätehuollossa toiminta skaalautuu varsin suoraan suhteessa palveltavan väestön määrään, ei ole sinänsä yllättävää, että havaitsimme omistajien määrän ja liikevaihdon välillä kohtuullisen selvän yhteyden (ei raportoitu tässä). Suuremman liikevaihdon eli laajemman väestöpohjan jätehuoltoyrityksissä myös omistajapohja on usein laajempi. Jätehuollossa ei myöskään havaita aivan pienimpiä alle 1 %:n omistusosuuksia, vaikka kohtuullinen määrä pienomistuksia (alle 10 %) alalla onkin. Tämän voidaan osin ajatella johtuvan myös omistusosuuksien mekaanisesta määräytymisestä asukasluvun mukaan. Vaikka jätehuoltoyhtiö palvelisi 100 000 asiakasta, olisi tuhannen asukkaan kunnalla tässäkin jätehuoltoyhtiössä vielä kuitenkin 1 %:n omistusosuus. Jos omistusosuudelle asetettaisiin 10 %:n omistajuusraja, olisi selvää, että omistusosuuksien tulisi tällöin jätehuollossakin perustua muuhun kuin kuntien asukaslukuun. Huomioiden jätehuollon erikoislainsäädännön ja kuntien velvoitteet jätehuollon hoitamisesta, on vaikea nähdä, että muunlainen omistajuusjako olisi kovin mielekäs tällä sektorilla. Toiminnan luonne on myös sellainen, että kriittinen asiakasmassa usein muodostuu useamman kunnan alueelta. Toisaalta jätehuollon toiminta-alueita ei ole mahdollista laajentaa liian laajaksi, jolloin kuntien alueellinen yhteistyö korostuu toiminnan organisointitapana suurten kansallisten toimijoiden sijasta. Sektorilla tehdään kuitenkin myös palveluiden hankintaa yksityisellä

sektorilta varsin paljon ja siten kunnallisten jätehuoltolaitosten sidosyksikkömuotoisesti toteuttama toimintamalli on käytössä vain tietyillä alueilla.

Kyselyvastausten perusteella jotkin omistajat kokivat, että alueelliselle yhteistyölle ei ole jätehuollossa vaihtoehtoja. Toisaalta jotkin kunnat kertoivat, että kilpailuttaisivat palvelunsa siinä tapauksessa, jos omistusosuusraja toteutuisi.

"Seudullisille isoille vesi-, jätevedenpuhdistamo- sekä kaukolämpöyhtiöille ei ole vaihtoehtoja."

Jotkut sidosyksikköinä toimivat jäteyhtiöt ovat perustaneet tytäryhtiön, joka kilpailee yksityisellä markkinalla. Tämänlainen toiminta aiheuttaa kyselyvastausten perusteella päänvaivaa muille markkinatoimijoille.

"Toisaalta prosenteilla ei ole mitään merkitystä, jos kuntien omistaman kaatopaikkayhtiön tytäryhtiö saa huseerata mielensä mukaan yritysasiakkaiden keskuudessa... Kaikki molempien liikevaihto tulee laskea yhteen ja tarkastella sitten inhouse-prosentin ylittymistä."

Muutama jätealan markkinatoimija kertoi kyselyssä, että sidosyksiköllä on heidän mukaansa "monopoliasema". Monet jäteyhtiöt haluaisivat tarjota palveluitaan suoraan kunnalle, eikä "välikädelle" eli sidosyksikölle. Jätelain uudistus vaikeutti yritysten mukaan toimintaa markkinoilla.

"Jätehuolto paikkakunnalla meni kunnalliseksi jätelain muutoksen takia. Markkinat supistuvat olennaisesti alueella. Ei yksinkertaisesti ole töitä enää mitä tehdä. Kasvunmahdollisuudet heikkenivät aivan olemattomiin. Yrityksen arvo myös romahti..."

"Toiminnanharjoittajilla ja kuntalaisilla tulisi olla vapaus valita heille parhaiten sopivat, kustannustehokkaat toimintamallit. Nyt jätelain muutoksessa on kaikilta osin valittu sellaiset keinot, joilla tätä vapautta rajoitetaan ja samalla estetään markkinoilla tapahtuva liiketoiminta ja palvelukonseptien kehittäminen. Todellinen kiertotalouteen liittyvä ajattelu ja materiaalien kierron arvoketjun ratkaiseminen jää kunnallisissa yhtiöissä vähälle huomiolle. Kiertotalouden edistäminen ei tule kehittymään kunta-monopoleissa vrt. Ruotsi. Kuntamonopoli ei ole edistänyt riittävästi resursien tehokasta hyödyntämistä eikä edistänyt riittävästi teknisiä ja taloudellisia innovaatioita jätehuollossa. yhdyskuntajätteiden käsittelyssä, kun taas Ruotsissa ollaan purkamassa kuntien nykyistä vahvaa asemaa yhdyskuntajätehuollon järjestäjänä."

6.8 Toimiala: Muu

Vesihuollon, energihuollon sekä asunto- ja kiinteistöyhtiöiden ohella olemme edellä paikoin jättäneet tarkastelusta pois toimialan "Muu" sillä tämä toimialakategoria muodostuu hyvin sekalaisesta joukosta yrityksiä eikä se siten muodosta yhtenäistä kokonaisuutta, jota olisi mielekästä verrata muihin toimialoihin. On kuitenkin syytä tarkastella tätä kategoriaa lyhyesti, sillä liikevaihdoltaan tähän kategoriaan jää varsin merkittäviä toimijoita. Pääpiirteissään kategoriaan sisältyy toimijoita mm. seuraavilta toimialoilta:

- Urheilulaitosten toiminta
- Kulttuurialan laitosten toiminta

- Maksullinen pysäköinti
- Erinäiset koulutusalan laitokset, mm. korkeakouluja
- Rakennusalan ja yhdyskuntasuunnittelun palveluita
- Erinäiset (paikallis)liikenteen palvelut ml. satamat
- Joitakin suurempia kiinteistöyhtiöitä, jotka luonteensa puolesta eivät sijoittuneet luontevasti aiempaan luokkaan asunto-osake- ja kiinteistöyhtiöt

Yleisesti kategoriaa kuvaa, että omistettavat kohteet ovat jonkin tyyppisiä laitoksia (koulutus-, urheilu- ja kulttuurilaitokset), alueellisen rakennuskehittämisen yhtiöitä (rakentaminen ja rakennushankkeiden kehittäminen, yhdyskuntasuunnittelu) tai yhtiöitä, jotka hoitavat jotakin erityistehtävää, usein paikallisliikenteen saralla. Nämä kaikki ovat varsin erilaisia toimijoita kuin sidosyksiköt siinä mielessä mitä tämän selvityksen puitteissa tyypillisesti ymmärretään. Luokkaan sisältynee myös todennäköisesti luokittelumme toimialoista suurin määrä sellaisia yhtiöitä, jotka ovat todellisuudessa vain kuntaomisteisen yhtiön asemassa, mutta eivät sidosyksikköasemassa. Tässäkään suhteessa tämä luokka ei siten ole kovin vertailukelpoinen muiden luokkien kanssa.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Sidosyksiköiden omistajuuteen kohdistuvalla 10 % omistusosuusvaatimuksella ollaan tavoittelemassa markkinoiden tehokkaampaa hyödyntämistä. Käytännössä tavoitteena on, että julkisen sektorin organisaatiot ostaisivat palveluita markkinalta sen sijaan, että palveluita ostetaan sidosyksiköiltä. Parhaimmillaan toimivien markkinoiden hyödyntäminen kilpailutusten kautta voi tuoda kustannussäästöjä julkiselle sektorille. Tässä selvityksessä olemme arvioineet sitä, millaisia vaikutuksia 10 % omistusosuusvaatimuksella olisi ja mahdollistaisiko vaatimus kustannussäästöjen toteutumisen. Arviomme perustuu aiempaan tutkimuskirjallisuuteen, keräämäämme aineistoon sekä kyselyistä ja sidosryhmätapaamisistamme saatuun tietoon. Ennen kuin teemme kustannusvaikutuksia koskevat johtopäätöksemme, huomautamme, että sidosyksiköjä koskeva tietopohja on erittäin puutteellinen. Tätä tietopohjaa tulisi kehittää huomattavasti, jotta jatkossa voidaan tehdä tarkempia euromääräisiä vaikutuksia sisältävää vaikutusarviointia.

Omistusosuusvaatimuksen vaikutukset riippuvat merkittävästi siitä, vaikuttaako se omistajaan ja siitä, miten omistaja reagoi vaatimukseen. Olemme tunnistaneeet, että 10 % omistusosuusvaatimuksen tavoite, eli markkinoiden nykyistä laajempi hyödyntäminen, on vain yksi kolmesta mahdollisesta seurauksesta. Niissäkään tapauksissa, joissa hankintayksikkö siirtyy ostamaan palvelun markkinalta, eivät kustannukset välttämättä laske. Kuvaamme nämä kolme seurausta ja sitä, miten niiden arvioidaan vaikuttavan julkisen sektorin kustannuksiin alla.

- 1) **Omistusosuusvaatimus ei muuta omistajan ja sidosyksikön toimintaa.** Tämä on omistusosuusvaatimuksen todennäköinen vaikutus niissä sidosyksiköissä, joissa on korkeintaan 10 omistajaa. Tämä ryhmä muodostaa noin 85 % aineistomme sidosyksiköistä. Myös niissä sidosyksiköissä, joissa 10 keskeisimmän omistajan merkitys sidosyksikön toiminnalle on suuri, saattaa toiminta jatkua entisellään keskeisimpien omistajan osalta. Valtaosa sidosyksiköistä jatkaisikin toimintaansa todennäköisesti entisellään.
 - Kustannukset eivät merkittävästi muuttuisi näiden omistajien ja omistajien sidosyksiköiden osalta, koska toimintakaan ei muutu.
- 2) **Omistusosuusvaatimuksen seurauksena toiminto palautetaan omistajan omaksi tuotannoksi tai filalle perustetaan pienempiä sidosyksiköitä.** Omistajat, jotka eivät kuulu 10 merkittävimmän omistajan joukkoon, joutuvat omistusosuusvaatimuksen seurauksena järjestämään palvelut toisella tavalla. Sama koskee sellaisten kymmenien tai satojen omistajien sidosyksiköiden omistajia, joiden sidosyksikkö ei voisi jatkaa nykyisenkaltaista toimintaa omistusosuusvaatimuksen seurauksena.
 - Mikäli sidosyksikön tuottamat palvelut joudutaan tai halutaan jatkossakin tuottaa julkisen sektorin omana tuotantona, palvelut tuotetaan uuden pienemmän sidosyksikön kautta tai omistajien omana tuotantona.
 - Kustannukset todennäköisesti kasvaisivat tällaisten omistajien kohdalla, koska muutoksen seurauksena omistajat menettävät tuotannon skaalaetuja. Pienempien sidosyksiköiden tai yksittäisten omistajien omasta tuotannosta syntyy päällekkäisiä kustannuksia, kun samat toiminnot joudutaan tekemään erikseen kussakin uudessa sidosyksikössä tai kunkin omistajan toimesta. Pienemmät sidosyksiköt tai yksittäiset omistajat eivät siten pääse samalla tavalla hyödyntämään tuotannon skaalaetuja palveluissa, joissa niitä on usein

havaittavissa, kuten esimerkiksi keskuskeittiön tai -pesulan tuottamissa palveluissa.

3) **Omistusosuusvaatimuksen seurauksena palvelutuotannossa hyödynnetään sidosyksiköiden sijaan markkinoita.** Mikäli sidosyksikön tuottama palvelu on sellaista, jota ei tarvitse tuottaa itse, voidaan aiemmin sidosyksikön tuottama palvelu hankkia yksityiseltä markkinalta.

- Palveluiden kilpailuttaminen markkinoilta ei kuitenkaan yksiselitteisesti johda kustannussäästöihin, vaan kustannukset voivat joko pienentyä tai kasvaa. Kustannusvaikutus riippuu siitä, onko tarvittava markkina olemassa, tai syntyykö sellainen, kun kyseisille palveluille syntyy kysyntää. Myös omistajan valmiudet suunnitella ja toteuttaa hankinta vaikuttavat odotettuihin kustannuksiin. Markkinan hyödyntämisen etuja ja haittoja on esitetty Taulukossa 21.
- Kustannukset voivat pienentyä, jos markkinoilta on saatavilla tarvetta vastaavia palveluita ja markkinoilla on tarpeeksi kilpailua. Tällöin hankintayksiköt voivat saada markkinoilta kustannustehokkaampia ratkaisuja kuin sidosyksiköiden kautta. Hankintayksiköt myös asioivat suoraan markkinatoimijoiden kanssa ilman, että sidosyksikkö toimii välissä, jolloin on mahdollista, että hankintayksikön tarpeisiin pystytään markkinoilla vastaamaan paremmin. Markkinatoimijat voivat periaatteessa hyödyntää sidosyksiköitä laajempia mittakaavaetuja, sillä sidosyksiköiden tuotanto keskittyy nykyään vain omien omistajien palvelemiseen.
- Vastaavasti kustannukset voivat kasvaa, jos markkinoilta ei löydy vastaavia palveluita tai kilpailu markkinoilla on vähäistä. Tällöin markkinatoimijoilla voi olla hinnoitteluvoimaa hankintayksiköihin nähden. Kustannuksia voi syntyä myös siitä, että hankintayksiköt joutuvat palkkaamaan uutta henkilöstöä suunnittelemaan ja toteuttamaan hankintansa.

Taulukko 21. Markkinoiden hyödyntämisen (Seuraus 3) hyödyt (vihreä) ja haitat (punainen)

VAIKUTUSKANAVA	KUSTANNUKSIA LASKEVAT TEKIJÄT	KUSTANNUKSIA NOSTAVAT TEKIJÄT
Markkinoiden kilpailullisuuden hyödyntäminen	Jos alueella on riittävästi potentiaalista markkinatarjontaa, markkinoilta on mahdollista tehdä kustannustehokkaita hankintoja.	Pienet hankintaorganisaatiot eivät ole yhtä vahvoja neuvotteluosapuolia hankinnoissa. Sidosyksikkö poistuu markkinoilta, vähentäen kilpailua.
Hankintakustannukset	Hankinnat voidaan tehdä suoraan tarjoajilta ilman sidosyksikön toimintaa välissä. Tämä voi parantaa informaatiota ostajan ja tarjoajan välillä.	Hankintayksiköillä ei välttämättä ole riittävästi hankintaosaamista.
Mittakaavaedut	Markkinatoimijoiden on mahdollista tuottaa palveluita sidosyksiköitä laajemmalle joukolle.	Ei voida hyödyntää sidosyksikön suurta volyymia sidosyksikön tehdessä hankintoja laajalle joukolle hankintayksiköitä Oman tuotannon mittakaava ei välttämättä ole riittävän suuri tehokkaan toiminnan takaamiseksi.
Palvelujen yksilöinti	Markkinoilta on saatavilla paremmin hankintayksikön tarvetta vastaavaa tuotantoa.	

Jotta 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutukset olisivat kokonaisuudessaan myönteisiä, tulisi muutoksen johtaa markkinoiden hyödyntämiseen juuri niiden palveluiden osalta, joissa siitä syntyy kustannussäästöjä. Samalla tulisi välttää seuraukset, joissa palvelut tuotetaan muutoksen jälkeenkin julkisesti mutta aiempaa korkeammin kustannuksin.

KKV:n aiemmasta tutkimuksesta (KKV:n Tutkimusraportteja 9/2023) tiedetään, että Suomen julkisia hankintoja vaivaa krooninen kilpailun puute. On todennäköistä, että markkinoiden hyödyntämisestä ei ainakaan kaikilla sektoreilla voitaisi saavuttaa kustannussäästöjä ja joillakin sektoreilla kustannukset voivat nousta vähäisen kilpailun takia.

Tässä tutkimuksessa selvitetyn sidosyksikkömarkkinan rakenteen tarkastelu osoittaa, että omistusosuuden rajoittaminen kohdistuisi ennen kaikkea pieniin- ja keskisuuriin kuntiin sekä hyvinvointialueisiin. Muutoksen eteen joutuisivat pääasiassa sellaiset omistajat, joille sidosyksikkömuotoisesta palveluiden järjestämistä luopumisesta koituisi todennäköisimmin kustannuksia. Kustannuksia syntyisi omana tuotantoa tuotetuista palveluista, koska omistajat menettäisivät skaalaetuja, mutta mahdollisesti myös markkinalta ostettujen palveluiden osalta, koska etenkin syrjäseutujen pienillä kunnilla on huonot valmiudet hankkia palveluita markkinoilta. Koska hankintayksiköllä tulisi olla riittävä osaaminen ja ostovoima markkinan hyödyntämiseen, juuri pienten kuntien osalta kuvatut kustannuksia nostavat tekijät korostuvat.

Edellä esitetyistä syistä pidämme todennäköisenä, että yleinen 10 %:n omistusosuusvaatimus nostaisi kustannuksia julkisella sektorilla. Yleinen omistusosuusvaatimus ei arviomme mukaan riittävässä määrin huomioi eri toimialojen, alueiden sekä erilaisten hankintayksikköjen ja sidosyksikköjen eroja. Yleissitova vaatimus ilman minkäänlaisia poikkeuksia rajoittaisi sidosyksikkötoimintaa eniten siellä, missä siitä on myös eniten hyötyä. Tämän lisäksi omistusosuusraja ei arviomme mukaan suuressa osassa sidosyksiköitä kuitenkaan muuttaisi oleellisesti toimintaa, jolloin rajan asettamisen kokonaisvaikutukset jäivät todennäköisesti negatiivisiksi.

Omistusosuusvaatimus rajoittaisi toki myös niitä järjestelyitä, jotka on nykytilanteessa katsottu ongelmallisimmiksi. Näitä ovat erityisesti sidosyksiköt, joissa on hyvin suuri määrä omistajia. Sääntelyä kannattaisikin pyrkiä kohdentamaan niin, että se rajoittaisi suurimpien sidosyksiköiden käyttöä ilman, että julkisen sektorin oman tuotannon kustannukset kasvavat tai julkisen sektorin tekemät hankinnat kallistuvat.

Uudistukseen tulisi sisällyttää poikkeuksia

Nykyisenlaiseen sidosyksikkötoimintaan tulee puuttua, mutta se tulisi tehdä niin, ettei hyödyllinen julkisten toimijoiden välinen yhteistyö kärsi. Lakiuudistuksen potentiaalisia negatiivisia vaikutuksia voitaisiin merkittävästi vähentää lisäämällä 10 % omistusosuusvaatimukselle poikkeus, joka mahdollistaisi sellaiset sidosyksiköiden tuottamat palvelut, jotka tuotettaisiin joka tapauksessa itse.

Yksi mahdollinen tapa määritellä poikkeus on sallia sidosyksiköillä myös pienempiä omistusosuuksia kuin 10 %, kunhan sidosyksikön liikevaihto pysyisi riittävän alhaisena. Tällaisella liikevaihtoon perustuvalla rajalla olisi useita etuja. Ensinäkin liikevaihtoon perustuva raja sallisi edelleen laajemman omistajapohjan samalla kuitenkin rajoittaen sidosyksikön liiketaloudellista kokoa niin, että omistajille ja sidosyksiköille muodostuu vahva kannustin hyödyntää markkinoita aina kun mahdollista. Liikevaihtoraja kannustaisi sidosyksiköitä tarkastelemaan toimintansa luonnetta ja keskittymään toiminnassa vain niihin toimintoihin, jotka sen on järkevää tuottaa omistaja-asiakkailleen. Koska lainsäätäjällä ei ole riittävästi tietoa määrittämään, mitkä palvelut on tuotettava sisäisesti ja mitkä voidaan ulkoistaa, tulisi tähän luoda riittävät kannustimet, mutta jättää päätöksenteko sidosyksiköiden omistajille.

Keskeinen kysymys liikevaihtorajaan liittyen on luonnollisesti se, mille tasolle raja tulisi asettaa. Mielekäs liikevaihtoraja olisi sellainen, että se rajoittaisi liikevaihdoltaan kaikkein suurimpien ongelmalliseksi havaittujen sidosyksikköjen toimintaa ja kannustaisi myös pienempiä sidosyksiköitä keskittämään oma tuotanto vain niihin palveluihin, joiden osalta markkinaa ei voida hyödyntää tehokkaasti. Raja ei kuitenkaan saisi painaa sidosyksikkötoiminnan kokoluokkaa niin pieneksi, ettei toimintaa voitaisi edelleen harjoittaa kustannustehokkaasti. Rajaa asettaessa tulisi myös tarkastella sitä, pitäisikö eri toimialoilla olla toisistaan poikkeavat liikevaihtorajat.

Mahdollinen liikevaihtoraja vaatii tästä tutkimusraportista erillistä vaikutusarviointia. Myös rajan asettamisen oikealla tasolle tulisi perustua erilliseen vaikutusarviointiin.

LÄHTEET

- Andersson, F., Jordahl, H., & Josephson, J. (2019). Outsourcing Public Services: Contractibility, Cost, and Quality. *CESifo Economic Studies*, 0(0).
- Andrews, R., Clifton, J., & Ferry, L. (2022). Corporatization of public services. *Public Administration*, 100(2), 179–192. <https://doi.org/10.1111/padm.12848>
- Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C., & Wegorowski, P. (2020). Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. *Public Administration Review*, 80(3), 482–493. <https://doi.org/10.1111/puar.13052>
- Baránek, B. & Titl, V. (2020). The cost of favoritism in public procurement The Cost of Favoritism in Public Procurement. https://www.titl.name/wp-content/uploads/2022/11/the_cost_of_favoritism_RR2-2.pdf
- Bergman, M. A., Johansson, P., Lundberg, S., & Spagnolo, G. (2016). Privatization and quality: Evidence from elderly care in Sweden. *Journal of Health Economics*, 49, 109–119. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2016.06.010>
- Christoffersen, H., Paldam, M., & Würtz, A. H. (2007). Public versus Private Production and Economies of Scale. *Public Choice*, 130(3/4), 311–328.
- EK (2023). Kuntayhtiöt ilmionä Euroopassa. Elinkeinoelämän keskusliitto EK, elokuu 2023. https://ek.fi/wp-content/uploads/2023/08/EK_Kuntayhtiot-ilmiona-Euroopassa_raportti_08_2023.pdf
- EurEau (2020). The governance of water services in Europe: 2020 edition. <https://www.eureau.org/resources/publications/eureau-s-publications/5219-the-governance-ofwater-services-in-europe-2020-edition/file>
- Genugten, M. V., Voorn, B., Andrews, R., Papenfuß, U., & Torsteinsen, H. (ei pvm.). *Corporatisation in Local Government*.
- Ghezzi, R.-K., Korhonen, M., Vilpponen, H., & Mikkonen, T. (2023). The Role of In-House Procurement According to Finnish Municipalities' Purchase Invoice Data. In C. T. Dang, & J. Cifuentes-Faura (Eds.), *Proceedings of the 2nd International Conference on Business and Policy Studies* (pp. 373-378). EWA Publishing. *Advances in Economics, Management and Political Sciences*, 17. <https://doi.org/10.54254/2754-1169/17/20231126>
- Grossman, S. J., & Hart, O. D. (1983). An Analysis of the Principal-Agent Problem. *Econometrica*, 51(1), 7–45. <https://doi.org/10.2307/1912246>
- Hallitusohjelma (2023). Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja, 2023:58, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>
- Halonen, K. (2024). Sidosyksiköiden sääntelystä ja syistä sidosyksikkökehityksen taustalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Katsauksia 4/2024.
- Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. (1997). The proper scope of government: Theory and an application to prisons. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127–1161.
- Hiilamo, T., Jääskeläinen, J., & Reyes, W. (2023). Kilpailu julkisissa hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 9/2023. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-09-kilpailu-julkisissa-hankinnoissa.pdf>

- Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7, 24–52.
- Holmström, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*, 10(1), 74–91. <https://doi.org/10.2307/3003320>
- Ilossa, E., & Martimort, D. (2015). The simple microeconomics of public-private partnerships. *Journal of Public Economic Theory*, 17(1), 4-48.
- Konkurrense- og Forbrugerstyrelsen. (2023). Konkurrenceeffekter i udbud. <https://www.kfst.dk/publikationer/kfst/2023/20230517-konkurrenceeffekter-i-udbud/>
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2022). Sidosyksiköiden ulosmyynti -selvityksen loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/03/2022-02-tutkimusraportteja-sidosyksikoiden-ulosmyynti-1.pdf>
- Knutsson, D., & Tyrefors, B. (2022). The quality and efficiency of public and private firms: Evidence from ambulance services. *Quarterly Journal of Economics*, 137(4), 2213–2262. <https://doi.org/10.1093/qje/qjac014>
- Kuntaliitto (2023). Tietoja kuntaomisteisista yrityksistä vuonna 2021. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntaomisteiset%20yritykset%202021.pdf>
- Leirimaa, M. (2021). Katsaus Pohjoismaiden, Saksan, Ranskan ja Australian kilpailuneutraliteettisäätelyyn. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 5/2021. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2021-kkv-selvityksia-5-2021-katsaus-pohjoismaiden-saksan-ranskan-ja-australian-kilpailuneutraliteettisaantelyyn.pdf>
- Lith, P. (2022). Kuntien ja hyvinvointialueiden liiketoiminta. Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, 8.5.2022. https://ek.fi/wp-content/uploads/2022/11/Hyvinvointialueliiketoiminta_2022_Pekka-Lith.pdf
- Maailmanpankki (2016) Corporatization of public water utilities. Washington, DC: World Bank. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppp-sector/water-sanitation/water-agreements/corporatization-public-water-utilities/corporatization>
- Merisalo, M., Naumanen, M., Huovari, J., Eskola, S., Toivanen, M., Keskinen, P., Hajikhani, A., Oksanen, J. & Rausmaa, S. (2021). Julkiset hankinnat – Kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163212>
- Pyykkönen, J., Halonen, K-M., Tukiainen, J. & Parviainen, A. (2023). Selvitys julkisen hankintojen säästökeinoista. Valtionvarainministeriön tilaama ulkopuolinen selvitys, [LINKKI](#)
- Ruiz, N. A. (2017). The Power of Money. The Consequences of Electing a Donor Funded Politician. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3123592>
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2021). Kuntayhtiö. Alma Talent, 2. painos, Helsinki, 2021.

- Ruohonen, J., Salminen, L. & Vahtera, V. (2021b). Governance and Steering of MOCs in Finland – Legal Perspective. *Lex localis - Journal of Local Self-Government*, 19(3), 705-728.
- Sasse, T., Guerin, B., Nickson, S., & O'brien, M. (2019). Government outsourcing. What has worked and what needs reform? https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/government-outsourcing-reform-WEB_0.pdf
- Shleifer, A. (1998). State versus private ownership. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 133–150.
- Torsteinsein, H., Andrews, R., Papenfuß, U., Van Genugten, M. & Voorn, B. (2023). Corporatisation in Local Government: An Introduction. Luku 1, teoksessa Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R., Papenfuß, U. & Torsteinsen, H. (2023). Corporatisation in Local Government – Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries. Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3>
- Tukiainen, J., Blesse, S., Bohne, A., Giuffrida, L. M., Jääskeläinen, J., Luukinen, A., & Sieppi, A. (2023). What Are the Priorities of Bureaucrats? Evidence from Conjoint Experiments with Procurement Officials. <https://www.kkv.fi>
- Valtioneuvosto (2022). Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:59. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi>
- Van Genugten, M., Voorn, B., Andrews, R., Papenfuß, U. & Torsteinsen, H. (2023). Corporatisation in Local Government – Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries. Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1007/978-3-031-09982-3>
- Voorn, B., Van Genugten, M. L., & Van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review. *Local Government Studies*, 43(5), 820-841.

Viranomaislähteet

HE 32/2013 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta, <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2013/20130032>

Linkkien toimivuus tarkistettu 12.6.2024.

LIITTEET

Liite A: Hallitusohjelman kirjaukset koskien sidosyksikköjä

Tässä liitteessä listaamme nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa kirjatut hallitusohjelmataavoitteet koskien sidosyksikköjä koskevan sääntelyn kehittämistä (Hallitusohjelma, 2023). Esitämme kirjaukset siinä muodossa kuin ne on hallitusohjelmassa esitetty. Soveltuvien osien eri kirjausten vaikutuksia pohditaan tämän selvityksen luvussa 5. Päähuomio on kuitenkin vähimmäisomistusosuusajan (10 %) vaikutusten tarkastelussa.

Sidosyksikköjä koskevan sääntelyn kehittäminen

Julkisomisteisten sidosyksikköyhtiöiden eli inhouse-yhtiöiden käyttö on viime vuosina yleistynyt kunnissa ja uusilla hyvinvointialueilla. Vaikka inhouse-yhtiöt ovat parhaimmillaan joustava ja tehokas osa julkishallintoa, kehitys saattaa muodostua ongelmaksi silloin, kun julkisen sektorin toimija toimii markkinoilla kilpaillen yrittäjäriskillä toimivien yritysten kanssa. Hankintayksiköiden toteuttamien yhteishankintojen nykyistä laajempi käyttö on puolestaan kilpailun lisäämisen ohella perusteltu keino parantaa julkisten hankintojen tehokkuutta.

Hallitus parantaa julkisen sektorin tehokkuutta sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa ja yrittämisen edellytyksiä rajaamalla julkisen sektorin mahdollisuuksia tuottaa inhouse-yksiköissä sellaisia tukipalveluita, joissa on olemassa toimiva markkina, kuten siivous-, taloushallinto-, ruoka- ja ICT-palveluissa.

Hallitus varmistaa julkisten hankintojen tehokkuutta ja mahdollistaa julkishallinnon joustavat toimintatavat uudistamalla sidosyksikköjä sekä muuta julkisen vallan markkina-toimintaa koskevaa sääntelyä.

Rajoitetaan hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalakia sidosyksiköiden avulla.

Sidosyksikön omistukselle asetetaan yleisen edun huomioon ottava vähimmäisomistusprosentti (10 %).

Lainsäädäntö kirjoitetaan tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen yhtiömuodossa silloin, kun se ei vääristä kilpailua, sekä tavalla, joka turvaa huoltovarmuuden, potilasturvallisuuden, kielelliset oikeudet tai muun vastaavan painavan julkisen intressin.

Tiukennetaan lainsäädäntöä siten, että sidosyksikköhankintoja voidaan tehdä vain silloin, kun ne ovat kokonaistaloudellisesti edullisempia kuin markkinoilla toimivat vaihtoehdot tai kun tähän on muu erityisen painava julkinen intressi.

Hallitus uudistaa kuntalakia ja hyvinvointialuelakia huomioimaan paremmin taloudellinen vastuullisuus ja kuntien yritystoiminnan markkinavaikutukset.

Yhtenäistetään sidosyksiköiden ulosmyyntirajat enintään 5 prosenttiin ja enintään 500 000 euroon inhouse-yhtiöiden liikevaihdosta.

Liite B: Kuntayhtiöt Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa

Sidosyksikköjen käsitettä voidaan pyrkiä ymmärtämään myös vertailemalla sidosyksiköiden tai yleisemmin kuntayhtiöiden tilannetta eri maissa. Tämän selvityksen pääasiallinen tarkoitus ei kuitenkaan ole ollut tehdä laajaa kansainvälistä vertailua kuntayhtiöistä sillä tällaisia vertailuja on luettavissa muista tutkimuslähteistä (ks. esim. Van Genugten ym., 2023; Leirimaa, 2021). Kuitenkin käytännöt joistakin verrokkimaista havainnollistavat kuinka eri tavoin kuntayhtiöiden rooli ja sidosyksiköt voidaan käsittää eri maissa. Tässä yhteydessä on tärkeä myös muistaa, että julkisten palveluiden organisoitavat eri maissa ovat vahvasti yhteydessä kunkin maan hallintohistorialliseen taustaan ja tämä myös vaikuttaa vertailuun (ks. esim. Van Genugten ym., 2023).

Vertailumaiksi olemme valinneet Ruotsin, Norjan ja Tanskan. Vertailussa käytämme kolmea lähdettä. Ensimmäinen on Van Genugten ym. (2023) toimittama laaja katsaus eri maiden kuntayhtiötilanteeseen. Toisena lähteenä käytämme Elinkeinoelämän keskusliiton tuottamaa selvitystä kuntayhtiöistä Euroopassa (EK, 2023). Kolmanneksi käytämme Leirimaan selvitystä eri maidein kilpailuneutraliteettisäätelystä (Leirimaa, 2021).

Taulukko B1 Kuntayhtiötoiminnan ominaispiirteitä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa

Maa	Van Genugten ym. (2023)	EK (2023)	Leirimaa (2021)
Ruotsi	<p>Kuntayhtiöitä vuonna 2019: 1836 (väh. 50 % kuntaomistusosuus)</p> <p>Liikevaihto (2019): n. 20,2 mrd €</p> <p>(käytetty 24.1.2024 vaihtokurssia).</p> <p>Kuntayhtiöt sekä kunta-että yritys-lainsäädännön alaisia. Kuntalainsäädäntö määrää milloin kuntayhtiöitä voidaan käyttää.</p> <p>Suurimmat sektorit:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Infrasektori: esim. sähkö, vesi, kaasu ja jätehuolto - Kiinteistösektori: julkisesti tuettu asuminen (<i>public housing</i>), julkiset rakennukset 	<p>Kuntayhtiöitä vuonna 2021: 1705</p> <p>Liikevaihto (2021): n. 21,7 mrd €</p> <p>Ei yhtiöittämisveloitteita. Yhtiöiden toimintaa rajoitettu.</p>	<p>"...valtio, maakäräjät tai kunnat saavat harjoittaa taloudellista toimintaa, muttei tavalla, joka rajoittaa kilpailua (ehdollinen oikeus harjoittaa taloudellista toimintaa, Ruotsin kilpailulain 27 §)."</p> <p>Ns. KOS-säännöt (julkisyhteisön kilpailua rajoittava toiminta)</p> <p>"Ruotsissa kunta tai maakäräjä saa harjoittaa elinkeinotoimintaa vain, jos sen tarkoituksena ei ole voiton tavoittelu."</p>

	Van Genugten ym. (2023)	EK (2023)	Leirimaa (2021)
Norja	<p>Kuntayhtiöiden lukumäärä 2021: n. 2900</p> <p>Noin 85 % tavanomaisia osakeyhtiöitä, loput kuntien välisiä yhteistyöyhtiöitä tai ns. puhtaita in-house yhtiöitä.</p> <p>Lisäksi muulla tavoin kuin yhtiörakenteen kautta järjestettyä yhteistyötä.</p>	<p>Kuntayhtiöiden määrä 2021: 2350</p> <p>Ei erityistä sääntelyä koskien kuntayhtiöitä.</p> <p>Suurempana haasteena kuntien omina toimintoina harjoittamat liiketoimet kuin varsinaiset sidosyksiköt.</p> <p>Kuntayhtiöt toimivat usein infrasektorilla, jolla näin organisoitu toiminta on "luonnollista".</p>	<p>"Kuntien julkisyhteisöistä kaikki eivät toimi vapailla markkinoilla, vaan niihin sisältyy myös lakisääteisiä tehtäviä toteuttavia yhtiöitä."</p> <p>"Norjan lainsäädännössä ei yleisellä tasolla vaadita rakenteellista tai kirjanpidollista eriyttämistä..."</p>

	Van Genugten ym. (2023)	EK (2023)	Leirimaa (2021)
Tanska	<p>299 yhden kunnan omistamaa yhtiötä, 80 yhteisomistuksessa olevaa</p> <p>Kunnilla mahdollisuus organisoida palvelutuotanto useilla erilaisilla yrityksenomaisilla tavoilla.</p> <p>Kuntayhtymien kaltainen yhteistyö mahdollista (communalities)</p> <p>Pääsääntö on, että kunnat eivät voi osallistua voittoa tavoittelevaan toimintaan.</p> <p>Kuntayhtiöihin tulee kuitenkin olla operationaalisesti itsenäinen vaikka omistus on kunnalla.</p>	<p>Kuntayhtiöiden määrä: väh. 379 (ei tarkkaa tietoa)</p> <p>Kuntayhtiöistä hyvin rajallisesti tietoa.</p> <p>"Tanskan kauppakamarin Dansk Erhvervin mukaan kunnat ovat viime vuosina alkaneet palauttaa palveluiden tuotantoa takaisin omiksi toiminnoikseen."</p> <p>"Vaikuttaisi siltä, että Tanskassa eri palvelusektoreilla kehitys kulkee eri suuntiin: ydinpalveluissa, kuten hoivapalveluissa ja koulutuksessa, valinnanvapaus on kasvattanut yksityisten palveluntarjoajien määrää ja suosiota, kun taas monissa tukipalveluissa, kuten siivous- ja pesulapalveluissa, kunnat ovat pyrkineet palauttamaan palveluja takaisin omaksi tuotannokseen."</p> <p>"Sidosityksikköjärjestely ei siis ole yleisesti käytetty tapa hankkia palveluita, mutta yhteishankintayksiköitä kunnat käyttävät tiettyihin hankintoihin."</p>	<p>"Pääsääntönä on, etteivät kunnat voi harjoittaa elinkeinotoimintaa, jollei siihen ole lainsäädännöllistä lupaa."</p> <p>" Tanskassa voittoa tavoitteleva elinkeinotoiminta ei lähtökohtaisesti kuulu kunnan tehtäviin..."</p> <p>"Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta Tanskassa on omaksuttu ratkaisu, joka lähtökohtaisesti kieltää julkisyhteisöjen elinkeinotoiminnan harjoittamisen: tavoitteena ei siis ole "level playing field", vaan julkisyhteisöjen elinkeinotoimintaa halutaan lähtökohtaisesti rajoittaa, ja erityisesti kuntien ei ole soveliasta osallistua voittoa tavoittelevaan elinkeinotoimintaan."</p>

Liite C: Tutkimushankkeen aikajana

Alla kuvaamme aikajanan tutkimushankkeesta, jonka puitteissa tämä selvitys on toteutettu. Aikajanaassa on tutkimushankkeen kannalta keskeisimmät vaiheet.

- **Lokakuu 2023 (alku):** Tutkimushankkeen aloitus Kilpailu- ja kuluttajavirastossa (KKV)
- **Lokakuu 2023 (loppu):** Työ- ja elinkeinoministeriön päätös sidosyksiköitä koskevan selvityksen hankinnasta KKV:stä
- **Marras- ja joulukuu 2023:** Selvityksen ensimmäisen 1. vaiheen tietoaineistojen koonti ja analysointi
 - Julkiset tietolähteet
 - KKV:n omat selvityspyynnöt sidosyksiköille
 - Kuntien ostolaskuaineistojen hankinta
- **Joulukuu 2023:** Selvityksen ensimmäisen osan esittely sidosryhmille ja väliraportointi
- **Tammikuu 2024:** Sidosyksiköiden omistajaorganisaatioille suunnatun Webropol-kyselyn valmistelu
- **Helmi- ja maaliskuu 2024:** Sidosyksiköiden omistajaorganisaatioille suunnatun Webropol-kyselyn tiedonkeruu, muulle yritys kentälle suunnatun kyselyn valmistelu ja tiedonkeruu
- **Maalis- ja huhtikuu 2024:** Selvityksen 1. vaiheen tietojen täydennys ja tarkennus, kyselyaineistojen analysointi
- **Huhtikuu 2024:** Selvityksen alustavien tulosten esittely
- **Touko- ja kesäkuu 2024:** Tutkimusraportin valmistuminen ja julkaisu

Liite D: Raportin taulukot ja kuvat

TAULUKOT

Taulukko 1. Sidosyksikkötoiminnan ominaispiirteitä Suomessa	13
Taulukko 2. Sidosyksikköihin liittyviä hankintaketjuja	14
Taulukko 3. Omistussuhteet kerätyssä omistusrakenneaineistossa.....	22
Taulukko 4. Yleisiä tunnuslukuja pienomistuksista	23
Taulukko 5. Sidosyksikkötoimialojen liikevaihto	24
Taulukko 6. Omistussuhteet omistajaluokittain	25
Taulukko 7. Ostolaskut Handata-aineistosta	27
Taulukko 8. Omistajaorganisaatioiden määrä, väestöpeitto ja sidosyksikköostojen summa (omistajakysely).....	29
Taulukko 9. Omistajien ostot sidosyksiköiltä toimialoittain (omistajakysely).....	29
Taulukko 10. Omistajien aiempi palveluiden tuotantotapa (omistajakysely).....	30
Taulukko 11. Hankitaanko palveluita muilta markkinatoimijoilta? (omistajakysely)	31
Taulukko 12. Omistajien yhteishankintapalveluiden käyttö toimialoittain (omistajakysely).....	31
Taulukko 13. Vastanneiden yritysten lukumäärä (yrityskysely)	32
Taulukko 14. Yrityksen suhde sidosyksikköihin ja julkiseen sektoriin (yrityskysely)	32
Taulukko 15. Yleisimmät esteet yhteistyölle julkisen sektorin kanssa (yrityskysely)	33
Taulukko 16. Yritysten valmius laajentua ja laajentumisen aikajänne (yrityskysely)	33
Taulukko 17. Kenelle palveluita myydään mieluiten (yrityskysely)	34
Taulukko 18. Sidosyksiköiden käytön syyt (omistajakysely)	36
Taulukko 19. Sidosyksikön käytön mielekkyys ja palvelusuhteen vakaus (omistajakysely)	40
Taulukko 20. Sidosyksiköiden käytön perusteet eri toimialoilla	40
Taulukko 21. Markkinoiden hyödyntämisen (Seuraus 3) hyödyt (vihreä) ja haitat (punainen) ...	64

KUVAT

Kuva 1. Esimerkkejä sidosyksiköiden erilaisista rooleista	10
Kuva 2. Omistussuhteet ja pienomistukset toimialoittain	22
Kuva 3. Omistussuhteiden ja pienomistusten jakaumat.....	23
Kuva 4. Pienomistusten määrä eri toimialoilla omistajaryhmittäin	25
Kuva 5. Keskimääräinen omistusosuus omistajaluokittain	26
Kuva 6. Ostot ja omistussuhteet.....	27
Kuva 7. Yritysten näkemykset julkisen sektorin hankintaosaamisesta ja yhteistyön helppoudesta (yrityskysely).....	35
Kuva 8. Keskimääräinen omistusosuus ICT- ja tietohallinnon toimialalla	47
Kuva 9. Keskimääräinen omistusosuus yleis- ja taloushallinnon toimialalla	50
Kuva 10. Keskimääräinen omistusosuus henkilöstövuokrauksen toimialalla	52
Kuva 11. Keskimääräinen omistusosuus ruoka- ja kiinteistöhuollon toimialoilla	54
Kuva 12. Keskimääräinen omistusosuus sote-toimialalla	56
Kuva 13. Keskimääräinen omistusosuus pesula- ja tekstiilihuollossa	58
Kuva 14. Keskimääräinen omistusosuus jätehuollon ja kierrätyksen toimialalla	59

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2024

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

PL 5, 00531 Helsinki

Puhelin 029 505 3000 (pvm/mpm)

kirjaamo@kkv.fi • www.kkv.fi