

# Tutkimus 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaan

Tuomas Hiilamo  
Jan Jääskeläinen  
Antti Saastamoinen  
Anni Väättänen

# Tutkimuksen sisältö

1. Johdanto
2. Kirjallisuuskatsaus
3. Sidosyksikkömarkkinan kuvaus
  - Hallitusohjelmakirjauksen vaikutusten kohdentuminen
4. Kyselyaineistojen kuvaus
  - Omistajille, sidosyksiköille ja yksityiselle sektorille suunnatut kyselyt
5. Tutkimuskysymysten analyysi
  - Miksi sidosyksiköitä käytetään?
  - Milloin yksityinen sektori voi korvata sidosyksiköitä?
  - Omistusosuuden merkitys sidosyksikkötoiminnassa?
  - Vähimmäisomistusosuuden vaikutukset omistajiin, sidosyksiköihin ja yksityiseen sektoriin
  - Toimialakohtaisia huomioita
6. Yhteenveto

# 1. Johdanto

# Sidosyksiköiden merkitys yhteiskunnassa

- Suomen julkinen sektori ostaa vuosittain palveluita ja tuotteita n. 45 miljardilla eurolla
- Sidosyksiköiltä tehtyjen hankintojen vuosittaisen arvon arvioidaan lähteestä riippuen olevan 5 – 10 miljardia euroa
- Nykyisen hallituksen hallitusohjelma on esittänyt useita muutoksia sidosyksiköitä koskeviin käytäntöihin ja lainsäädäntöön
- Taloudellisesta merkittäväydestään ja ajankohtaisuudestaan huolimatta meillä ei ole kovin tarkkaa kokonaiskuvaa
  - Sidosyksikköilmion nykytilasta
  - Sidosyksikköjen käytön laajuudesta ja käyttötavoista
  - Markkinatilanteesta niillä sektoreilla, joilla sidosyksikköjä toimii

# Mikä on sidosyksikkö?

- 1) Hankintalain mukainen määritelmä
- 2) Laajempi pohdinta julkisomisteisen yhtiön roolista



- Sidosyksikön rooli palvelutuotannosta voi olla tilanteesta riippuen hyvin monenlainen

# Sidosyksiköiden vähimmäisomistusosuutta koskeva hallitusohjelmakirjaus

- Tämä tutkimus keskittyy vähimmäisomistusosuutta koskevaan hallitusohjelmakirjaukseen:

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

- Tällä hetkellä laissa ei määritetä vähimmäisomistusosuutta vaan sidosyksiköiden käyttöä rajataan edellyttämällä määräysvalta sidosyksikköön
  - Tulkinnessa on ollut epäselvyyttä ja KKV on hakenut vastikään asiaan ennakkoratkaisua markkinaoikeudesta; asia tällä hetkellä käsittelyssä KHO:ssa
  - Tämä tutkimus ei ota kantaa määräysvalta-asiaan, vaan ottaa nykyisen lainsäädännön ja sen noudattamisen annettuna

# Keskeiset tutkimuskysymykset

- **Uudistuksen vaikutusten kohdentuminen:** Millaisiin omistajiin ja sidosyksiköihin kirjauksen vaikutukset kohdistuvat?
- **Sidosyksiköiden rooli julkisessa palvelutuotannossa:** Miksi sidosyksiköitä käytetään ja miksi niiden käyttö on lisääntynyt?
- **Sidosyksiköiden toiminta hankintayksikkönä:** Missä määrin sidosyksiköt toimivat keskitettyinä hankintayksikköinä omistajilleen? Mikä määrä palvelutuotannosta ostetaan nykyisellään markkinoilta?
- **Omistajiin- ja sidosyksiköihin kohdistuvat vaikutukset:** Mitä toimenpiteitä omistusosuusraja aiheuttaa omistajissa ja sidosyksiköissä? Mitä haasteita ja mahdollisuuksia kirjaus tuo tullessaan?
- **Markkinoilla toimivien yritysten rooli kuntien ja sidosyksiköiden palveluntuottajina:** Haluavatko yritykset asioida kuntien ja sidosyksiköiden kanssa? Miltä osin yritykset voivat korvata ja/tai kilpailla sidosyksiköiden oman palvelutuotannon kanssa?

## 2. Kirjallisuus katsaus julkisen tuotannon järjestämistapoihin ja sidosyksiköihin



# Julkisen tuotannon järjestämisen teoriaa

- Sopimusteoreettinen lähestymistapa: oma tuotanto vai osto yksityiseltä? (mm. Hart 1997)
- Yksityisellä tuotannolla tyypillisesti suuremmat kannustimet kustannustehokkuuteen
- Tuotannon mittaaminen hankalaa → mikäli vaikeasti mitattava laatu on tärkeää, omistus- ja määräysvaltasuhteen kautta voi teoriassa paremmin varmistaa laadun oikean painoarvon
- Tuotannon ennustettavuus hankalaa → palveluntarpeen nopeisiin muutoksiin ja yllättäviin tilanteisiin reagoimisen ollessa tärkeää uudelleen sopimisen tarve heikentää yksityisen tuotannon mielekkyyttä

# Julkisen tuotannon järjestämisen teoriaa

- Päätös julkisen ja yksityisen tuotannon välillä tulee perustua siihen kumpi on tarkoituksenmukaisempaa ja kokonaistaloudellisesti kustannustehokkaampaa
- **Kilpailu yksityisillä markkinoilla on tärkeää – yksityisten markkinoiden huono kilpailutilanne voi puoltaa julkista omistusta**
  - Julkisesti omistettu toimija voi luoda kilpailupainetta, jos julkinen sektori pystyy uskottavasti vertaamaan oman tuotannon ja yksityisen tuottajan kustannusta – ja valitsemaan näiden välillä
- Julkisen sektorin kannustimet tuotannossa voivat erota yksityisestä
  - Julkisen kannustimet voivat ohjata varovaisuuteen ja jäykkyyteen
  - Työntekijöillä voi olla enemmän valtaa vastustaa muutoksia ja päätöksentekijät voivat kaihtaa riskejä epäonnistumisten pelossa
- Hankintaosaamisen ja kannustimien puute voi puoltaa julkisen omaa tuotantoa
  - Hankintaosaamisen puute vaikeuttaa markkinavaihtoehtojen hyödyntämistä
  - Tehokkuuskannustimien puute hankintapäätöksissä heikentää yksityisen tuotannon hyötyjä, koska tehokkain yritys ei välttämättä voita

# Sidosyksiköt julkisen tuotannon yhteistyönä

- Suuremman mittakaavan mukanaan tuomat edut ovat usein perustelu käyttää sidosyksiköitä; "laajemmat hartiat"
  - Osaamisen keskittyminen (myös hankintaosaaminen yhteishankintayksiköissä)
  - Laskevan rajakustannuksen tuotanto (skaalahyödyt)
  - Synergiaedut useiden toimintojen yhdistämisestä ("*economies of scope*")
- Mittakaavaedut ovat luonnollisesti läsnä myös yksityisellä sektorilla
  - Mittakaavaedut eivät siten yksistään välttämättä ole kestävä peruste nojata vain julkiseen tuotantoon vaan perusteena tulee olla esimerkiksi edellä mainittuja sopimusteoreettisia perusteita

# Kuntayhtiötoiminnan ominaispiirteitä muissa Pohjoismaissa (lähteinä: Van Genugten ym. (2023), EK (2023) ja Leirimaa (2021))

- **Ruotsi**

- Noin 1700 kuntayhtiötä, jotka sekä kunta- että yrityslainsäädännön alaisia
- Kuntalainsäädäntö määrittää milloin kuntayhtiötä voidaan käyttää
- Suurimmat sektorit infrasektori (energia, jäte) ja kiinteistösektori (julkisesti tuettu asuminen, julkiset rakennukset)

- **Norja**

- 2400 – 2900 kuntayhtiötä, joista suurin osa toimii tavanomaisina osakeyhtiöinä
- Noin 400 kuntien välistä yhteistyöyhtiötä (sidosyksikköä), minkä lisäksi Norjassa on muulla tavoin kuin yhtiörakenteena järjestettyä yhteistyötä
- Suurin osa yhtiöistä toimii infrasektorilla

- **Tanska**

- 279 kuntayhtiötä, joista 80 yhteisomistuksessa olevaa
- Kunnilla mahdollisuus organisoida palvelutuotanto useilla erilaisilla yrityksenomaisilla tavoilla ja kuntayhtymien kaltainen yhteistyö mahdollista
- Pääsääntö on, että kunnat eivät voi osallistua voittoa tavoittelevaan toimintaan, mutta kuntayhtiöihin tulee kuitenkin olla operationaalisesti itsenäinen vaikka omistus on kunnalla
- Yleisiä sektoreita ovat tukipalvelut, kuten siivous- ja pesulapalvelut

# 3. Sidosyksikkömarkkinan kuvaus

# Markkinakartoituksen tavoitteet

- Markkinakartoituksen tavoitteena on selvittää **kuinka monta sidosyksikköä Suomessa toimii ja kuinka monta alle 10 % omistussuhdetta näillä on?**
- Tavoitteena on tunnistaa ne toimialat, joissa sidosyksiköt ovat yleisiä ja joille aiheutuisi toimenpiteitä 10 % omistussuhteiden seurauksena
- Suomessa on erittäin puutteellinen aineistotason tieto sidosyksikköasemassa toimivista yhtiöistä
  - Esimerkiksi Valtiokonttori, joka kerää tietoa kuntaomisteisista yhtiöistä, sisällyttää keräykseen vain ne yhtiöt, joista kunnat omistavat yli 10 %
- Kartoituksessa ei keskitytä sellaisiin toimialoihin, joissa kaikki tai lähes kaikki kuntayhtiöt eivät ole sidosyksiköitä tai joissa yhtiöillä on pääasiassa vain yksi omistaja
  - Energiatuotanto (esim. kunnalliset sähköyhtiöt)
  - Vesihuolto
  - Kiinteistöyhtiöt

# Tutkimusta varten kerätty aineisto

- KKV on kerännyt tutkimusta varten aineistoja useista eri lähteistä
- Sidosyksiköt ja niiden omistusosuudet
  - Valtiokonttorin tutkiahallintoa.fi; kuntakonserni-aineisto
  - Kuntien ja sidosyksiköiden julkiset internet-lähteet; tilinpäätökset ja vuosikertomukset
  - KKV:n omat selvityspyynnöt
- Täydentävät yritys- ja omistajatiedot
  - Alma Talent Analysaattori; y-tunnusten ja toimialaluokitusten tarkistuksia, liikevaihtotietoja (osalle yrityksiä)
  - Ostolasku-aineisto; Handata
  - Kuntatietoja Tilastokeskuksen avoimesta palvelusta
- Aineistoista on huomioitava seuraavaa
  - Eri lähteissä on eri tietoja omistusosuuksista; esim. vanhentuneet tiedot
  - Puutteellisia tietoja julkisissa lähteissä; onko ilmoitettu esim. omistusosuuksia tai pienomistajia missä määrin?
  - Sote-uudistuksen vuoksi vuoden 2023 omistajuusrakennemuutoksia vuoden 2022 lopun tilanteeseen nähden
  - Ei voida olla aukottomasti varmoja siitä, että kaikissa tapauksissa tarkasteltava yritys on (enää) puhdas sidosyksikkö (on mahdollista, että yksityisomistusta on tullut yritykseen)
  - **Aineistoon liittyy edelleen tarkistustarpeita, jotka pyritään huomioimaan lopullisessa tutkimusraportissa**

# Keihin kirjauksen vaikutukset kohdistuvat?

- **Omistajat**

- Selvityksessä mukana olevia sidosyksiköitä omistavat kunnat, hyvinvointialueet, kuntayhtymät ja toiset sidosyksiköt
- Omistajia, joilla on alle 10 % omistusosuus (*pienomistus*) vähintään yhdestä sidosyksiköistä, on aineistossamme **673 kappaletta**; keskimäärin näillä omistajilla on 3,7 pienomistussuhdetta
- Omistajia, joilla on pienomistuksia, löytyy edelleen **372 kappaletta**, vaikka poistaisimme aineistosta yli 50 omistajan sidosyksiköt; keskimäärin näillä omistajilla on edelleen 3,2 pienomistussuhdetta

- **Tarkastelu omistajien koon mukaan**

- Alle 20 000 henkilön kunnilla, joilla on pienomistuksia, on keskimäärin 4,7 pienomistussuhdetta kun taas yli 20 000 henkilön kunnissa tämä määrä on keskimäärin 5,8
  - Kun aineistosta poistetaan yli 50 omistajan sidosyksiköt, pienemmillä kunnilla omistussuhteita löytyy keskimäärin 1,9, ja suuremmilla kunnilla 2,1
- Hyvinvointialueilla on keskimäärin 13,1 pienomistussuhdetta, muu-kategoriassa niillä omistajilla, joilla on pienomistussuhteita, on niitä keskimäärin 2,1 (esim. sidosyksiköt, seurakunnat, kuntayhtymät, maakuntien liitot)
- Maakunnittain kuntien pienomistussuhteiden keskiarvo vaihtelee melko paljon ollen välillä 2,0-6,8

- **Sidosyksiköt**

- 252 yrityksellä on vähintään yksi pienomistaja, tosin suurimmalla osalla (173 kpl) on vain yksi pienomistaja



# 10 % minimiomistusosuus vai 10 omistajaa

- Hallitusohjelmakirjaus asettaa 10 % omistusosuusrajan, mikä käytännössä tarkoittaa, että sidosyksiköllä voisi olla enintään 10 omistajaa
- 10 tai alle omistajan sidosyksiköt voivat teoriassa uudelleenjärjestellä omistuksensa niin, että 10 % vaatimus täyttyisi
  - Tästä aiheutuisi kustannuksia ja työtä omistajille, minkä lisäksi on mahdollista, etteivät suuromistajat halua luopua omistuksestaan etenkin jos sidosyksiköllä on kiinteää omistusta
- Vaihtoehtoinen tapa tarkastella hallitusohjelmakirjausten vaikutusten kohdentumista on tarkastella yli 10 omistajan sidosyksiköitä
- Aineistomme perusteella **Suomessa toimii 42 sidosyksikköä, joilla on 11 tai useampi omistaja**
  - Merkittävimmät uudelleenjärjestelyyn johtavat vaikutukset kohdistuvat näihin yhtiöihin, koska palveluntuotantoa ei voisi nykymuodossaan jatkaa kaikille omistajille
  - Vaikutukset kohdistuisivat edelleen lähes kaikkiin kuntiin ja hyvinvointialueisiin, mutta huomattavasti harvempaan yhtiöön

# Toimialaluokittelun mukaista tarkastelua

Toimiala	Omistussuhteet	Yritykset	Km. liikevaihto milj. €* 	<10% suhteet	<10% osuus**
Henkilöstövuokraus	301	3	111.3	292	97.0
Yleis- ja taloushallinto	1,153	24	30.6	1,105	95.8
ICT	692	26	28.1	642	92.8
Pesula- ja tekstiilipalvelut	87	8	10.5	73	83.9
Jäte	277	43	11.1	186	67.1
Ruokahuolto	71	29	21.0	32	45.1
Sote	146	60	18.1	53	36.3
Kiinteistöhuolto	45	31	18.4	10	22.2
Yhteensä	2,772	222	47.8	2,393	86.3

Yhteensä rivi sisältää vain taulukon toimialat

\*Liikevaihtotietoa ei kaikista yrityksistä

\*\*Osuus omistussuhteista, jotka alle 10 %

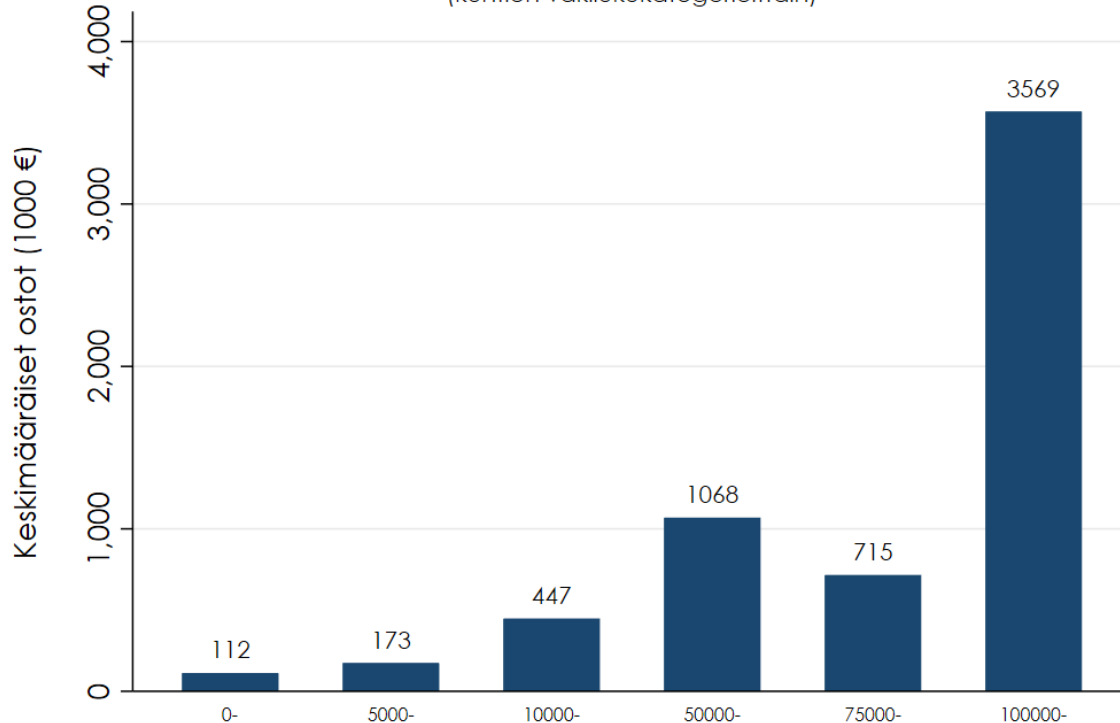
- Pienomistukset keskittyvät muutamaan toimialaan: henkilöstövuokraus, hallintopalvelut, ICT-palvelut, tekstiilihuolto ja pesulapalvelut ja jätehuolto
- Myös ruokahuollossa, sote-palveluissa (laboratorio, kuvantaminen, sairaalapalvelut) ja kiinteistöhuollossa on merkittäviä sidosyksiköitä
- Siivouspalveluita ei käsitellä omana toimialanaan, koska ne sisältyvät usein ruoka- tai kiinteistöhuoltoon
- Kyselyssä on mukana myös muutamia muulla toimialalla toimivia yhtiöitä, joilla on pienomistajia
  - Tähän luokkaan sijoittuu mm. erilaisia alueellisia kehitysyrityksiä

# Minkälainen taloudellinen merkitys sidosyksiköillä on omistajilleen?

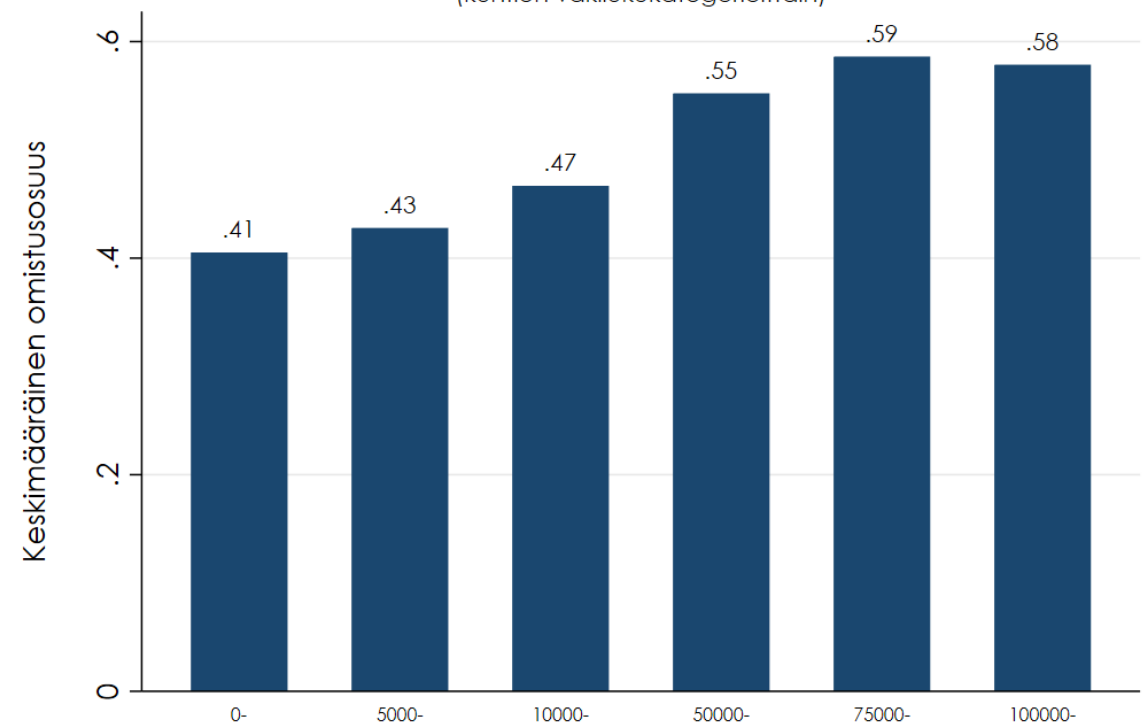
- Sidosyksiköiden merkitystä kuvataan tässä niiltä ostettujen palveluiden euromäärälläumalla
- Peilaamme summia sekä omistajan kokoon että omistusosuuden suuruuteen
- Ostolaskuaineisto on hankittu Handata Oy:ltä, joka on kerännyt n. 80 % Suomen asukkaista kattavan kuntien ostolaskuaineiston
  - Merkittävä ongelma tässä tarkastelussa on hyvinvointialueiden puuttuminen

# Ostot kuntaostajan koon mukaisesti

Keskimääräiset ostot  
(kuntien väkilukukategorioittain)



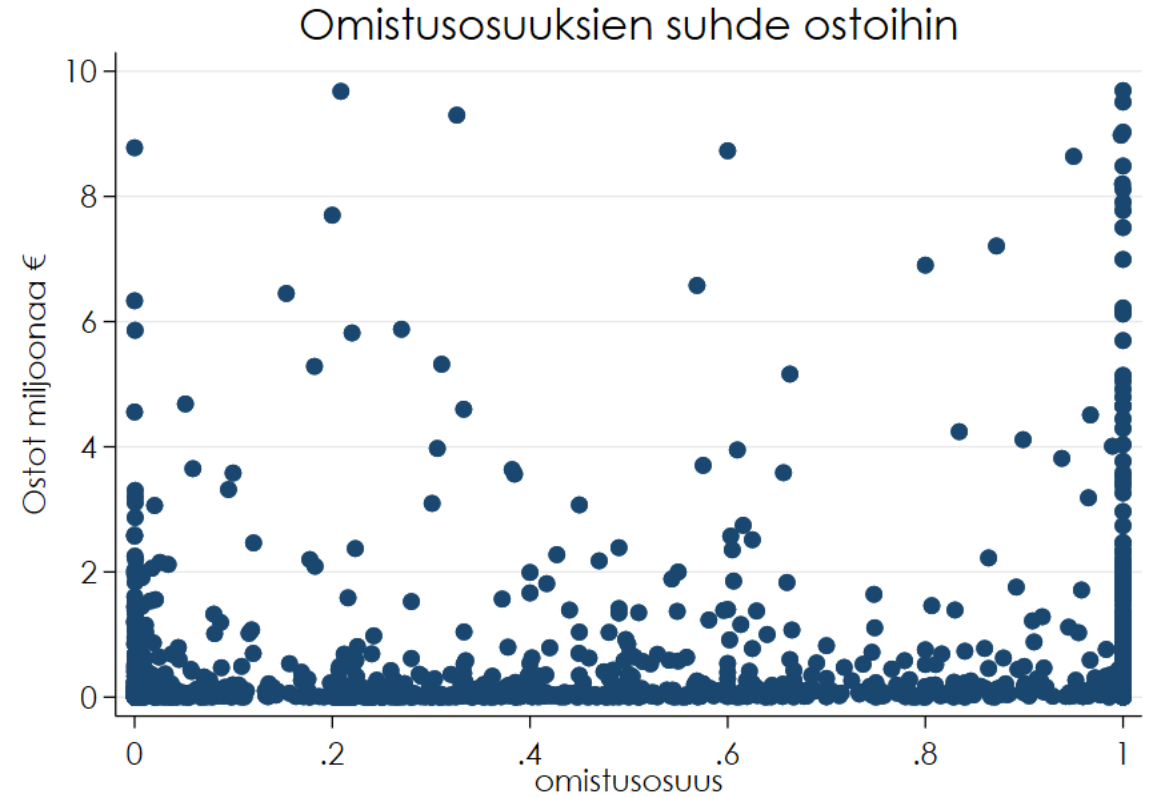
Keskimääräinen omistussuus  
(kuntien väkilukukategorioittain)



- Pienten kuntien ostot ovat odotetusti keskimääräisesti pienempiä kuin suurten kuntien
- Omistussuoksissa ei yhtä suurta suhteellista eroa, mutta pienet kunnat keskimäärin pienemmällä omistussuudella mukana sidosyksiköissä
  - Tämä on odotettu tulos, sillä sidosyksiköt ovat usein muodostuneet suurempien

# Ostojen ja omistusten suhde (10 miljoonaan € asti)

- Ostojen ja omistusten välillä ei ole selkeää korrelaatiota
- Havaittavissa kuitenkin hienoinen U-muoto
  - Sekä pienomistajat ja suuromistajat ostavat molemmat suuria määriä
  - Tämä on odotettu tulos; tiedämme, että pienelläkin omistusosuudella voi sidosyksiköissä olla suurivolyymisia ostajia. Toisaalta on odotettavaa, että suurilla omistusosuuksilla olevat omistajat (usein ns. perustajaomistajat) ostavat paljon, koska sidosyksikkö on alun perin perustettu näiden omistajien tarpeita varten



# 4. Kyselyiden toteutus

# Kyselyt omistajille, sidosyksiköille ja yrityksille

- Kirjauksen vaikutuksia sidosyksiköiden omistajiin, sidosyksiköihin ja yksityiseen markkinaan selvitettiin myös kyselyiden avulla
  - Kyselyiden kaikki kysymykset olivat vapaaehtoisesti vastattavia.
- Omistajille ja sidosyksiköille suunnatut kyselyt toteutettiin helmikuussa 2024
- Yrityksille suunnattu kysely toteutettiin maaliskuussa 2024
- Kyselyiden suunnittelussa konsultoitiin kohderyhmien etujärjestöjä: EK, SY, KL, HYVIL, Kustos
  - Varmistettiin kysymysten ymmärrettävyys
  - Hahmotettiin mielekästä toimialajakoa

# Kyselyt omistajille, sidosyksiköille ja yrityksille

- Omistaja- ja sidosyksikkökyselyt lähetettiin suoraan vastaajille sähköpostilla
  - 186 sidosyksikölle\*, joista 91 sidosyksikköä (~ 49 %) vastasi
  - 315 omistajalle (kunnat + HVAt) kysely, joista 103 (~33 %) vastasi
    - Hyvinvointialueista vastasi 17
    - Vastanneiden kuntien väestöpeitto on n. 3,8 miljoonaa asukasta
- Yrityskyselyä jaettiin KKV:n toimesta sekä sidosryhmien (SY, EK ja HALI) kautta avoimella linkillä
  - Vastausprosenttia ei voi laskea, koska tiedossamme ei ole kuinka monelle kysely on lähtenyt
  - Vastauksia tuli yhteensä 498 eri yritykseltä
  - Noin puolet vastanneista yrityksistä edusti keskeisiä sidosyksikkötoimialoja

\*Perustuen KKV:n selvityksen 1. vaiheessa tekemään kartoitukseen relevanteista sidosyksiköistä



# Kyselyiden keskeinen sisältö

Omistajat	Sidosyksiköt	Yksityiset yritykset
<ul style="list-style-type: none"><li>• Sidosyksikköhankintojen kokoluokka</li><li>• <b>Sidosyksiköiden käytön syyt</b></li><li>• Hankinta muilta yrityksiltä</li><li>• <b>Erot palveluissa sidosyksikön ja muiden yritysten välillä</b></li><li>• Yhteishankintapalveluiden käyttö</li><li>• Sidosyksikön käytön arviointi</li><li>• Sopimussuhteen luonne ja omistusosuuden merkitys sopimussuhteelle</li><li>• <b>10 % omistusosuusrajan vaikutukset</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Toiminnan alkuperä ja mahdollinen laajentuminen</li><li>• Yhteishankintayksikkönä toimiminen</li><li>• <b>Oma tuotanto, alihankinta, muut markkinatoimijat</b></li><li>• Tehdäänkö kustannusvertailua muiden markkinatoimijoiden palveluihin</li><li>• Palvelujen mukautus omistajille</li><li>• Omistusosuuden merkitys sopimussuhteelle</li><li>• <b>10 % omistusosuusrajan vaikutukset</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Toimiiko markkinoilla sidosyksiköitä</b></li><li>• Palveluiden vastaavuus</li><li>• <b>Suhde sidosyksiköihin: markkinaosuus, investoinnit</b></li><li>• Myynti julkiselle sektorille</li><li>• Julkisen sektorin hankinta- ja sopimusosaaminen</li><li>• <b>Toiminnan laajentaminen sidosyksiköiden palveluita vastaavaksi</b></li><li>• Merkittävimmät esteet yhteistyölle julkisen sektorin kanssa</li></ul>

# Omistajakyselyyn vastanneet

	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

Huom! Helsingin kaupunki luetaan tarkastelussa kuntien (kaupunkien) joukkoon vaikka onkin alueensa vastuullinen sote-palveluiden tuottaja.

# Sidosyksikkökyselyyn vastanneet yritykset

	Yht.	Yhteishankintayksikkö?		
		Kyllä	Ei	Eos
ICT	17	6	11	0
Yleis- ja taloushallinto	11	3	8	0
Ruokahuollon palvelut	16	3	10	3
Sote-palvelut	17	0	14	3
Pesula- ja tekstiilihuolto	5	0	5	0
Kiinteistöhuollon palvelut	11	1	10	0
Jätehuollon palvelut	22	1	19	2
Muu toimiala	22	6	14	2
Yritykset yht.	91	14	69	8

Yritys on voinut valita useamman toimialan

- Vastausten kattavuus on varsin hyvä (n. 50 %) toimialasta riippumatta
  - Sama sidosyksikkö toki voidaan lukea usealle eri toimialalle
- Yhteishankintayksiköitä odotetusti eniten ICT-toimialalla, josta tiedämme, että yhteishankinta on tyypillistä

# Yrityskyselyyn vastanneet yritykset

	Yritysten lkm	Mediaani lv.	Monelle lv.tieto	Pk-yrityksiä
ICT	87	2.5	75	60
Yleis- ja taloushallinto	40	2.5	30	22
Ruokahuolto	30	13.7	28	17
Henkilöstövuokraus	25	1.7	22	20
Sosiaali- ja terv.huolto	50	3.6	40	33
Pesula- ja tekstiilipalvelut	12	1.7	10	9
Kiinteistöhuolto	46	2.8	40	35
Jätehuolto ja kierrätys	31	3.2	24	19
Siivoushuolto	39	2.2	33	26
Muu toimiala	230	2.7	202	172
Yritykset yht.	498	2.6	426	361

Liikevaihtotiedot miljoonissa euroissa  
Yritys voi olla valinnut useamman toimialan

- Liikevaihtotietoa ei ollut käytetyistä aineistolähteistä löydettävissä aivan kaikille yrityksille
  - Valtaosa vastanneista yrityksistä pk-yrityksiä
- Ruokahuollon sektorilla osa vastaajista on ollut verrattain suuria
- Katteoria "muu toimiala" sisältää hyvin heterogeenisen joukon yrityksiä.
  - Koska linkki on ollut avoin, kaikki vastanneet eivät välttämättä edusta ns. sidosyksikkötoimialaa.

**Korostamme, että tässä esitetty vastanneiden yritysten määrä ei täydellisesti kuvaa markkinapotentiaalia sektorilla vaan meidän tulee tarkastella yritysten todellisia mahdollisuuksia tarjota vastaavia palveluita kuin sidosyksiköt.**

# 5. Tutkimuskysymysten analyysi

# Tutkimuskysymysten analyysistä

- Tässä osiossa esitämme omistajille, sidosyksiköille ja yksityiselle sektorille suunnattujen kyselyiden vastausten yhteenvedon
- Avovastausten yhteenvedot kuvaavat vastaajien näkemyksiä
- Tutkimusryhmän tulkinta vastauksista ja niiden peilaaminen muuhun keräämäämme tietoon on esitetty erillisillä kalvoilla
- Kyselyn tuloksia peilataan tausta-aineistoihin ja -tietoihin
  - Vastaajan kokoluokkaan (omistajat, sidosyksiköt, yritykset)
  - Vastaajan toimialaan (sidosyksiköt, yritykset)
  - Muihin aineistoihin (hankinta-aineisto, ostolaskuaineisto, Alma Talentin yritysaineisto)
  - Aiempaan tutkimuskirjallisuuteen

# 5.1 Omistaja- ja sidosyksikkökyselyt

# Sidosyksiköiden käytön syyt (omistajakysely)

Syy käyttöön	Pieni kunta	Iso kunta	HV-alue	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



# Sidosyksiköiden käytön syyt (omistajakysely)

Avovastauksissa tarkennettu vastauksia monivalintaan

- Palvelun erityisvaatimukset
  - Hankaloittavat myös hankinnan toteuttamista sen lisäksi, että yksityisten yritysten vaikea tuottaa vastaavaa palvelua. Ilman erikoistunutta hankintaosaamista esim. ICT-hankinnoissa tukeudutaan helposti sidosyksiköihin kilpailuttamatta.
- Markkinapuute
  - Vaikka yksityisiä tarjoajia olisi ei niitä olisi tarpeeksi riittävän kilpailun syntymiseen hankinnoissa
- Avovastauksissa mainittuja syitä, joita ei annettu vaihtoehdoksi
  - Mm. paikallinen elinvoima, riskien välttäminen, kaksikielisyys

# Miten palvelu tuotettiin ennen sidosyksikön hyödyntämistä? (omistajakysely)

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

Vastaaja on voinut valita useamman vaihtoehdon

- Lähes kaikki vastaajat (92 %) sanoivat, että sidosyksiköt ovat korvanneet jotakin omaa tuotantoa
- Vajaa puolet sanovat, että palvelut aiemmin kilpailutettiin
- Merkittävä osa (20 %) vastaajista sanoo sidosyksikön korvanneen suorahankintoja
- Tulee muistaa, että eri palveluissa omistajilla on luonnollisesti voinut olla erilaisia tapoja tuottaa palvelut ennen sidosyksikköjä

# Hankintaanko palveluita markkinoilta? (omistajakysely)

Vastatkaa sektoreittain hankitteko palveluita suoraan yksityisillä markkinoilla olevilta toimijoilta?

	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 on raportoitu "kyllä"-vastausten havaittu määrä kullakin toimialalla.
- Omistajat ovat voineet vastata kyllä usean toimialan osalta.

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

# Sidosyksiköiden käytön arviointi (omistajakysely)

Arvioitko sidosyksikköhankintojen (pl. yhteishankinnat) käytön mielekkyyttä hankintakohtaisesti tai muuten säännöllisesti?

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

## Esimerkkejä tarkentavista avovastauksista

"Aina arvioidaan kokonaisedullisuutta"

"Pohditaan, onko se järkevin hankintatapa"

"Teemme hintatiedusteluita"

"Arviointi osana organisaation muuta toiminnansuunnittelua"

"Muutaman kerran vuodessa arvioidaan laatua ja palvelua"

"Hankintakohtaisesti"

"Arvioimme vertailemalla sidosyksikköhankinnan ja markkinan ja oman tuotannon hintoja"

# Sidosyksiköt ja yhteishankintayksikkö (sidosyksikkökysely)

	Yht.	Yhteishankintayksikkö?		
		Kyllä	Ei	Eos
ICT	17	6	11	0
Yleis- ja taloushallinto	11	3	8	0
Ruokahuollon palvelut	16	3	10	3
Sote-palvelut	17	0	14	3
Pesula- ja tekstiilihuolto	5	0	5	0
Kiinteistöhuollon palvelut	11	1	10	0
Jätehuollon palvelut	22	1	19	2
Muu toimiala	22	6	14	2
<b>Yritykset yht.</b>	<b>91</b>	<b>14</b>	<b>69</b>	<b>8</b>

Yritys on voinut valita useamman toimialan

- Vastausta pystyi vielä tarkentamaan avokentässä
- Selkeiden yhteishankintayksiköiden sekä selkeiden ei- vastausten lisäksi moni vastaaja kertoi toteuttavansa yhteishankintoja **osana palvelukokonaisuutta**, eli hankki palveluita ja räätälöi ne omistajille

# Sidosyksiköt ja yhteishankintayksikkö (sidosyksikkökysely)

- *Jos tuotatte yhteishankintapalveluita, voisiko yhteishankintatoiminnan eriyttää erilliseksi yhtiöiksi?*
  - Hieman yli puolet yhteishankintayksikköinä toimivista sidosyksiköistä vastasivat, että eriyttäminen **ei olisi järkevää**

## Esimerkkejä avovastauksista

- "Yhteishankinnat ovat kiinteä osa yhtiön palvelukokonaisuutta ja palvelutarjontaa asiakkaille. Niiden eriyttäminen rikkoisi palvelukokonaisuutta ja aiheuttaisi lisäkustannuksia asiakkaille."
- "Vaikka yhtiöittäminen on teknisesti mahdollista, se aiheuttaisi julkisen talouden näkökulmasta merkittävää haittaa ja omistajuuden hajauttamista."
- "Teknisesti on mahdollista eriyttää, mutta taloudellisesti siinä ei ole mitään järkeä. Yhteishankintayksikön hallinnolliset yleiskulut nousisivat suhteessa toimintaan niin suuriksi."

# Sidosyksiköiden ja omistajien kilpailuttamien hankintojen vertailua

	Tarjoukset: Mediaani	Tarjoukset: Keskiarvo	Tarjoukset: Keskihajonta	Yhden tarjouksen hankintoja %	Havaintoja
Sidosyksiköt	3	4,8	16	16,5	3347
Kunnat ja sairaanhoitopiirit	3	4,2	8,3	16,5	28561

Luvut perustuvat vuosien 2017 – 2023 hankintoihin. Luvuissa ei ole mukana puitesopimuksia.

- Sidosyksiköiden hankintoihin tulee keskimäärin hieman enemmän tarjouksia, mutta vaihtelu on suurta ja tarjousten määrän mediaani on sama
- Vertailu perustuu vastaavaan aineistoon kuin vuonna 2023 julkaistu KKV:n tutkimusraportti ”Kilpailu julkisissa hankinnoissa”
- Vertailussa on huomioitava, että sidosyksikön ja kunnan tai sairaanhoitopiirin tekemät hankinnat eivät välttämättä vastaa toisiaan edes saman toimialan sisällä

# Kustannusvertailu ja mukautus (sidosyksikkökysely)

*Teettekö kustannusvertailua oman tuotantonne ja yksityisen tuotannon välillä?*

	Mukautatteko palveluita?			
	Kyllä	Ei	En osaa sanoa	Total
Teettekö kustannusvertailua?				
Kyllä	40	17	1	58
Ei	11	19	1	31
En osaa sanoa	0	1	1	2
Yhteensä	51	37	3	91

## Esimerkkejä tarkentavista avovastauksista:

- "Hintoja verrataan yksityisten palveluntuottajien kilpailutettuihin hintoihin vuosittain"
- "Täsmällistä hintavertailua ei voi tehdä, emme saa käyttöömmme yksityisten toimijoiden hintoja"
- "Ei tehdä, sillä vertailu on mahdotonta"
- "Kilpailutusten ja niihin liittyvien markkinakartoitusten perusteella meillä on hyvä tuntemus oman alan kustannustasosta"
- "Ei voida tehdä koko palveluvalikoiman osalta, koska yksityiset eivät tarjoa sellaista"



# Erot muiden yritysten tuottamin palveluihin (omistaja- ja sidosyksikkökyselyt)

## Omistajat

"Ei eroa"

"Sidosyksikköhankinnat laajempia kokonaisuuksia"

"Yksityisiltä hankittavat täydentävät sidosyksikköhankintoja"

"Markkinoilta hankittavat ovat osakokonaisuuksia"

"Eivät oleellisesti eroa"

"Yksityisillä markkinoilla ei tarjontaa vastaavista palveluista"

## Sidosyksiköt

"Palvelumme on kokonaisvaltaisempaa"

"Palvelut eivät perusluonteeltaan eroa, mutta..."

"Huoltovarmuustekijät erottavat"

"Kyllä eroaa, yksityinen ei tuota vastaavaa"

"Emme tavoittele voittoa"

"Toimintamme on kiinteästi sidoksissa omistajiemme palvelutarpeeseen ja lakisääteisen veloitteen hoitamiseen"

"Tuotamme alueilla missä yksityisen ei kannata tuottaa"

# 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutukset (omistajakysely)

- Kyselyyn vastanneet omistajat tuottivat nykyään sidosyksiköiltä ostettuja palveluita aiemmin pääasiassa omana tuotantona ja kilpailuttamalla
- Kyselyssä käy ilmi, että suurin osa omistajista toimisi vaatimuksen tullessa tapauskohtaisesti
  - Suurissa kunnissa yleensä jo nyt yli 10 % omistusosuus keskeisimmissä sidosyksiköissä, pienissä kunnissa useammin tarve uudelleenjärjestelylle
  - Moni kunta kertoo, että siirtäisi tuotantoa takaisin itselleen
  - Kilpailuttaisivat osan palveluista
  - Pienempimuotoinen alueellinen yhteistyö
    - Uudet sidosyksiköt, joissa 10 % raja täyttyisi kaikkien omistajien osalta
  - Yrittäisivät ostaa suuremman osuuden nykyisistä sidosyksiköistä
  - Yhteishankinnat (esim. Hansel)

# 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutukset

- **Omistajat** suhtautuvat avovastauksien perusteella uudistukseen pääasiassa erittäin tai melko kielteisesti
  - Nähdään "kunnan itsemääräämisoikeuden rajoittamisena"
  - Monien kuntien mukaan hallinnolliset kustannukset nousisivat
  - Pienet kunnat olivat huolissaan oman kilpailutusosaamisen puutteesta sekä markkinapuutteista
  - Uudistuksien toteutuessa peräänkuulutettiin pitkiä siirtymäaikoja
- **Yritykset** vastasivat laajalti olevansa valmiita tuottamaan vastaavia palveluita kuin sidosyksiköt
  - Kyselyn perusteella ei voida varmistua, kuinka hyvin koko palvelutarve ja markkinan tarjonta kohtaavat
  - Tärkeää on myös tunnistaa ne palvelut joita vaikea tai kallis kilpailuttaa

# 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutukset (sidosyksikkökysely)

- Omistajat ja sidosyksiköt olivat kyselyn perusteella usein sitä mieltä, että 10 % raja on keinotekoinen
- Sidosyksiköiltä kysyttiin avoimella kysymyksellä, mitä tekisivät, jos uudistus toteutuisi
  - Yhtiön toiminta nykymuodossaan lakkaisi
  - Omistuspohjan jakaminen uudelleen niin, että kaikilla >10 %
  - Jakautuminen pienemmiksi yhtiöiksi, tytäryhtiöt
  - Jatkaisivat tuotantoa vain suurimmille omistajille
  - Ei muuttaisi omistuspohjaa, mutta vaikeuttaisi alihankintaa
  - Sidosyksikön laajentumispyrkimykset estyisivät kun uusia omistajia ei voisi liittää mukaan

# Yhteenveto vastauksista uudistuksen vaikutuksiin

- Markkinoilta hankitaan nykyään osakokonaisuuksia kun taas sidosyksiköt tarjoavat usein kokonaispalvelua, jossa myös mukana yhteishankintatoimintoja
  - Sidosyksikkötoiminnan korvaaminen voi vaatia monen eri kokonaisuuden kilpailuttamisen tai tuottamisen itse
- Pienet kunnat kokevat, ettei heillä ole tarpeeksi osaamista ja/tai resursseja kilpailutusten hoitamiseen, mutta samalla ei myöskään omaan tuotantoon
  - Pienet kunnat ovat niitä, jotka joutuvat suurimmissa määrin sopeuttamaan toimintaansa, koska sidosyksiköt voivat jäädä palvelemaan vain suurempia kuntien
- Monet kunnat ovat huolissaan siitä, ettei markkinalta saa kilpailuttamallaakaan samanlaista palvelua kuin nykyisellään saadaan sidosyksiköiltä

# 5.2 Yrityskysely

# Esteet yhteistyölle julkisen 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

- Yritykset saivat valita korkeintaan kolme keskeisintä syytä yhteistyön esteeksi.
- Vaihtoehtoon "Muu este" sisältyi mm. seuraavia syitä:
  - hankintayksiköiden heikko hankintaosaaminen (ks. seuraava dia)
  - kilpailutusten puutteellinen hajauttaminen (pienillä toimijoilla ei mahdollisuutta)
  - hankintaprosessien hitaus
  - paikallisten yritysten huomiotta jättäminen

# Yritykset ja sidosyksiköt (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

Kysymykset 4a)-4d) olivat ehdollisia kysymykselle 3).

## Avovastauksia:

*"Samoja mahdollisia asiakkaita"*

*"Suuri osa kilpailusta suljettu in-house yhtiöiden vuoksi."*

*"Ei mahdollisuutta kilpailla samalla markkina-alueella"*

*"Usein epäselvää mitä lisäarvoa sidosyksiköt tuottavat"*

*"Sidosyksiköt kilpailevat suoraan kanssamme"*

*"Sidosyksikölle ei ole juuri mahdollista tarjota palveluita"*



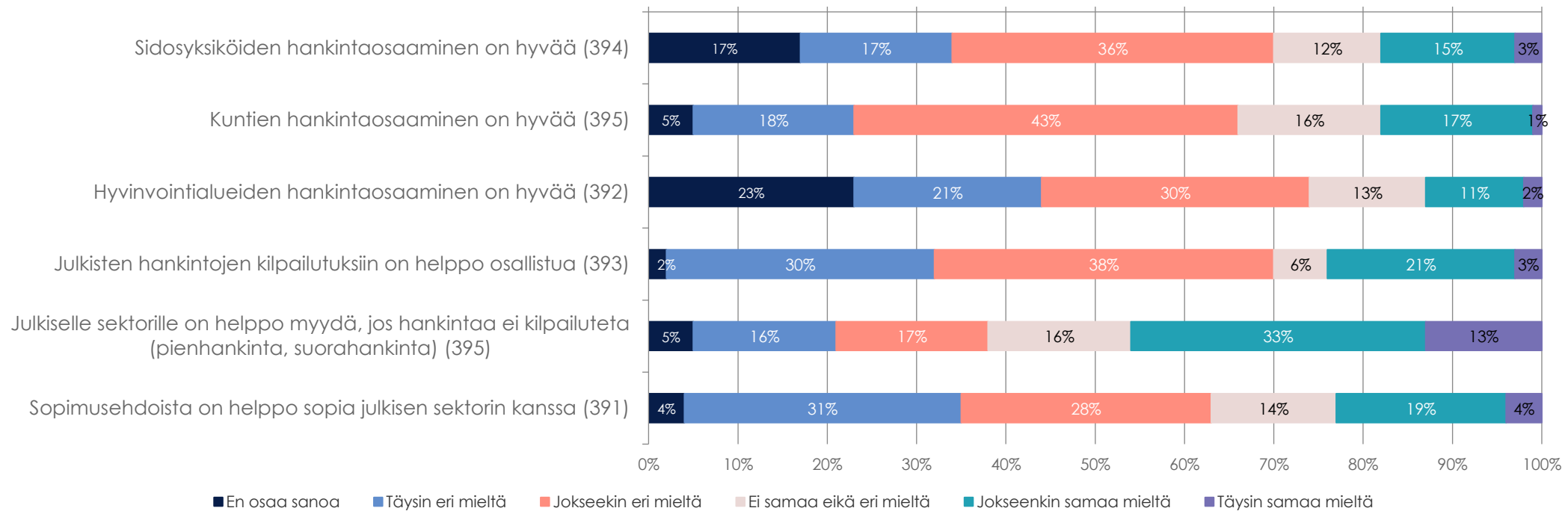
# Mahdollisuus sopeuttaa toimintaa (yrityskysely)

*Olisitteko valmis laajentamaan toimintaanne, jos kunnat ja hyvinvointialueet hankkisivat palveluita enemmän yksityiseltä sektorilta?*

*Missä ajassa voisitte sopeuttaa toimintaanne niin, että pystyisitte tuottamaan vastaavia palveluita kuin sidosyksiköt?*

Missä ajassa voisitte laajentua?	Valmius laajentua?			Total
	kyllä	ei	en osaa sanoa	
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
Total	391	37	60	488

# Julkisen hankintaosaaminen (yrityskysely)



## Avovastauksia:

"Hankintaosaaminen julkisella sektorilla perustuu vain hintaan"

"Usein ehdot on kiveen hakattu"

"Hankintaosaamisen puutteiden vuoksi jätämme osallistumatta kilpailutuksiin"

"Kilpailutukset näennäisiä"

# 5.3. Toimialakohtaiset vaikutukset

# Yleisiä huomioita toimialatarkastelusta

- Edellä käytetyt toimialakategoriat ovat KKV:n oma arvio mielekkäästä luokituksesta
  - Huomioitava, että yritykset voivat toimia usealla toimialalla
    - Tyypillisiä toimialapareja ovat esimerkiksi ICT- ja hallintopalvelut sekä ruoka- ja siivouspalvelut
- Toimialaluokitteluakin oleellisempaa on palvelujen luonne
  - Kirjauksen vaikutukset riippuvat paljon esimerkiksi toiminnan mittakaavaeduista, investointivaatimuksista tai alueellista ulottuvuuksista kuten esimerkiksi markkinatarjonnasta alueella
  - Lisäksi se, miten vaikea palvelutarvekokonaisuus on hankkia vaikuttaa merkittävästi hallitusohjelmakirjausten vaikutuksiin

# ICT-toimiala

- Sidosyksiköillä on usein rooli sekä yhteishankintayksikköinä että palveluntuottajina
  - Tuottavat kokonaisratkaisuja omistaja-asiakkailleen
  - Ovat merkittävässä roolissa päättäessään millaisia palveluita markkinoilta (ali)hankitaan
    - Merkittävä rooli palvelutarpeen kartoittajana
    - Tällä voi olla kuitenkin olla innovaatioita estävä vaikutus, jos markkinalla on riittävästi kilpailua
- Sidosyksiköissä on suuria kansallisia toimijoita ja alueellisempia toimijoita
  - Omistuksia voi olla molemmissa; alueellinen toimija ei välttämättä tuota kaikkia omistajien tarvitsemia palveluita
  - Molemmissa tavoitteena on hyödyntää synergia- ja mittakaavaetuja keskittämällä useamman omistajan ICT-palvelut näille sidosyksiköille
- Vastaavaa markkinatarjontaa on joissain palveluissa, mutta tässä on merkittäviä palvelukohtaisia ja alueellisia eroja (siksi myös alueellisia ja erikoistuneita ICT-sidosyksiköitä)
- **Omistusosuusvaatimuksen vaikutukset olisivat toimialalla merkittävät:**
  - Lukuisat sidosyksiköt purkaantuisivat tai ainakin omistuksia jouduttaisiin merkittävästi uudelleenjärjestelemään
  - Sidosyksiköiden palvelussisällöt säilyisivät, mutta palvelu keskittyisi todennäköisesti suurimpien omistajien palvelemiseen
    - Merkittäviä haasteita pienten omistajien (kuntien) ICT:n järjestämiseen; omana toimintana järjestämiseen ei ole enää henkilöresursseja ja niitä voi olla vaikea saada takaisin
  - Suurilla kunnilla paremmat valmiudet tukeutua markkinoiden tarjontaan, koska kiinnostusta tarjota pienelle kunnalle ei välttämättä ole

# Hallinnon toimiala (yleis- ja taloushallinto)

- Sidosyksiköiden koon osalta paljon samaa kuin ICT-sektorilla; suurempia kansallisia toimijoita sekä alueellisia palveluntarjoajia
  - Tälläkin sektorilla tavoitellaan keskittämisetuja
- Merkittävä ero ICT-sektoriin nähden kuitenkin on, että markkinoiden nähtiin käytännössä sulkeutuneen
  - Yksityisillä palveluntarjoajilla ei ole halua lähteä kehittämään esimerkiksi **kuntasektorin taloushallinnon erityisosaamista** kun kilpailutilanne on käytännössä lukkiutunut (ts. sidosyksiköt tuottavat palvelut); ei tehdä investointeja
  - Alihankintaa tällä sektorilla havaittiin hiukan vähemmän kuin esimerkiksi ICT-sektorilla
- Omistajien tarpeita vastaavaa palveluita ei välttämättä ole saatavilla markkinoilta; sitä kuitenkin voisi syntyä, jos kilpailutilanne avautuisi
  - Palveluiden saatavuus voi myös vaihdella sen mukaan puhutaanko esimerkiksi suurten kaupunkien tarpeista vai pienemmille kunnille tarjottavista palveluista
- **Omistajuusrajoitusten vaikutukset pitkälti samantyyppisiä kuin ICT-sektorilla**
  - Ero vaikutuksissa suuriin ja pieniin omistajiin korostuu; suurille palveluita todennäköisesti tarjottaisiin edelleen sidosyksiköissä, joissa rajatumpi omistajapohja

# Ruoka-, siivous- ja kiinteistöhuollon toimialat

- Toiminnan luonne ruokahuollossa on selvästi paikallisempaa kuin edellä mainituilla toimialoilla
- Sote-uudistus on ohjannut varsin paljon ruokahuollon muotoutumista sidosyksikkökeskeiseksi
  - Ruokapalveluiden tuottaminen hv-alueille; kuntien ja hv-alueiden yhteistyö sote-lakien puitteissa
  - Olemassa olevien keittiöiden hyödyntäminen
  - Mittakaavaetuja kun hyödynnetään yhtä keittiötä useamman toimijan palvelutuotantoon
  - Ruokahuoltoon liitetään usein huoltovarmuustekijöitä sidosyksiköiden käytölle
- Markkinatarjonnan haaste voi olla, että palveluita on sidosyksiköissä yhdistetty; onko tarjontaa kokonaisuuteen, jossa saatavilla ruokahuoltoa, siivousta ja myös usein myös muuta kiinteistöhuoltoa samassa; osakokonaisuuksiin varmasti on
- Omistajuusrajoituksen vaikutukset voidaan olettaa hieman vähäisemmiksi, koska alueellisissa sidosyksiköissä tyypillisesti hieman vähemmän omistajia
  - On kuitenkin myös toimijoita, jotka vähintäänkin joutuisivat uudelleenjärjestelemään omistuksiaan
  - Syntyykö ruokahuollossa epätarkoituksenmukaisia päällekkäisiä investointeja tai kustannuksia, jos yhtä keskus-/laitoskeittiötä voi hyödyntää vain rajallinen joukko omistajia

# Sote-toimiala

- Sektorilla korostuu työterveyspalvelut, henkilöstövuokraus ja laboratoriopalvelut
  - Työterveyspalveluissa julkisen sektorin työterveyshuolto on usein järjestetty tarkoitusta varten perustetun (paikallisen) sidosyksikön kautta; kyselyn vastaajat näkivät paikallisuuden olevan arvo itsessään
  - Laboratoriopalvelut laajempien alueiden kokonaisuuksia
  - Sote-alan henkilöstövuokrauksessa korostuu työvoiman saatavuus; sidosyksiköillä pyritty turvaamaan tätä
- Omistajuusrajoitukset vaikuttaisivat todennäköisesti rajallisemmin, koska omistajien määrä useissa tapauksissa vähäisempi
  - Toimintaa saatettaisiin joutua kuitenkin paikoin supistamaan
- Sote-palveluissa on markkinatoimijoita (esim. työterveys), mutta tarjonta on osin varsin keskittynyttä yksittäisille suuremmille toimijoille; sidosyksiköt ovat siten voineet syntyä vaihtoehdoksi suurille markkinatoimijoille



# Pesula- ja tekstiilihuolto

- Sidosyksiköt keskittyvät alueelliseen palvelutuotantoon (oma tuotanto omistajille) eikä palveluiden alihankintaa markkinoilta juuri ole
- Mittakaavaedut ja huoltovarmuus korostuvat perusteluissa sidosyksikköjärjestelyille
- Yksityiset markkinat ovat varsin keskittyneet, onko kilpailua ja tarjontaa?
  - Markkinoille tuloa vaikeuttaa sektorin suuret pääomavaatimukset esimerkiksi laitteistoinvestointeihin
  - Omistajien pitkän aikavälin päätökset palvelutuotannon järjestämisen tavasta ovat voineet lukita markkinoita
- Mahdollisissa uudelleenjärjestelyissä voisi korostua ns. suurempien alkuperäisten perustajajäsenten palvelut ja pienemmät joutuisivat sidosyksiköistä ulos
  - Miten kustannustehokkaasti pienet omistajat saisivat hankituksi palvelunsa markkinoilta?

# Jätehuolto ja kierrätys

- Alan oma erikoislainsäädäntö määrittää alaa vahvasti
  - Jätelaki määrittää markkinan toimintaa ja kuntien velvollisuuksia
  - Jätealan sidosyksiköiden liikevaihto tulee kotitalouksilta, ei omistajilta
    - Kyse on pakollisesta tehtävästä, josta määrätään hallinnollinen maksu
- Jätealan sidosyksiköt hankkivat merkittävän määrän (n. 60 %) liikevaihdostaan alihankintana markkinoilta (n=17)
  - Sidosyksiköt kilpailuttavat jätteenkeräyksen, mikä KKV:n käsityksen mukaan käsittää ison osan alihankinnasta
- Jäteyhtiöiden ei nähdä voivan olla vain yhden kunnan vastuulla, koska alalla on korkeat kiinteät kustannukset
  - Johtaisi jätemaksujen huomattavaan nousuun etenkin haja-asutusalueilla
- Vaikutukset riippuvat siitä, mitä muita muutoksia tulee esim. jätelakiin ja miten kunnat ja sidosyksiköt toimivat uudistuksen jälkeen
- Kunta voisi periaatteessa ottaa sidosyksikön tuotannon omaksi tuotannokseen ja sitten kilpailuttaa operatiivisen toiminnan, mutta ei ole olemassa kaikkeen yksityistä tuotantoa
  - Tietyillä alueilla esiintyisi todennäköisesti markkinapuutetta

# Toimialojen luokittelu ominaisuuksien kategorioihin

- Luokittelusta huomioitavaa
  1. Toimialojen sisällä vaihtelua toiminnan yksityiskohdissa; esimerkiksi erikokoiset ICT-yhtiöt tuottavat erilaisia palveluita
  2. Osa sidosyksiköistä tuottaa usean toimialan piirissä olevia palveluita (esim. siivous, kiinteistöhuolto, ruokahuolto); tietyissä tilanteissa eriyttämisestä voi syntyä kustannuksia

## Toimialojen luokittelu

- 1. Omistukset pääasiassa hajautuneet, monimutkaiset palvelukokonaisuudet, alihankinta tyypillistä**
  - ICT, talous- ja henkilöstöhallinto
- 2. Omistukset pääasiassa hajautuneet, yksinkertaisemmat palvelukokonaisuudet, ei merkittävää alihankintaa**
  - Henkilöstövuokraus
- 3. Omistukset pääasiassa alueellisia, yksinvertaisemmat palvelukokonaisuudet, ei merkittävää alihankintaa**
  - Ruokahuolto, siivouspalvelut, kiinteistöhuolto, pesula- ja tekstiilipalvelut
- 4. Sidosyksiköt hoitavat alueellisesti niille osoitettua lakisääteistä tehtävää, mahdollisiin ongelmiin voi olla tarkoituksenmukaisempaa puuttua toimialalainsäädännön kautta**
  - Jätehuolto ja kierrätys

# 6. Yhteenveto

# Keihin kirjauksen vaikutukset kohdistuvat?

- **Omistajat**

- Selvityksessä mukana olevia sidosyksiköitä omistavat kunnat, hyvinvointialueet, kuntayhtymät ja toiset sidosyksiköt
- Omistajia, joilla on alle 10 % omistusosuus vähintään yhdestä sidosyksiköistä, on aineistossamme **673 kappaletta**
  - Keskimäärin omistajilla on 3,7 omistussuhdetta, joissa omistusosuus on alle 10 %
- Omistajia, joilla on pienomistuksia, löytyy edelleen **372 kappaletta**, vaikka poistaisimme aineistosta yli 50 omistajan sidosyksiköt
  - Keskimäärin omistajilla on 3,2 omistussuhdetta, joissa omistusosuus on alle 10 %

- **Sidosyksiköt**

- 252 yrityksellä on vähintään yksi pienomistaja, joskin suurimmalla osalla (173) pienomistajia on vain yksi kappale
- **42 sidosyksiköllä** on 11 tai enemmän pienomistajaa
- Omistusosuusvaatimus kohdistuu voimakkaimmin talous- ja henkilöstöhallintoa, ICT-palveluita, jätahuollon palveluita sekä henkilöstövuokrausta tarjoaviin sidosyksiköihin

# Yhteenveto kyselyyn saaduista vastauksista

- Omistajat esittävät useita syitä sidosyksiköiden käytölle
  - Esimerkiksi yhteistyö (synergiaedut), sidosyksikön ohjattavuus, hankintaosaamisen hyödyntäminen
- Mahdollisia haittoja voi syntyä, jos sidosyksikkö on ns. "oletusratkaisu", eikä markkinavaihtoehtoja harkita
  - 30 % kyselyyn vastanneista sidosyksiköistä ilmoitti, ettei tee kustannusvertailua
  - Omistajat mainitsevat markkinapuutteen keskeiseksi syyksi käyttää sidosyksiköitä (54 % vastaajista)
    - Yrityskyselyn perusteella markkinalla on merkittävää kiinnostusta myydä palveluitaan
    - Tutkimuksen perusteella ei selviä, mille sidosyksiköiden palveluille on olemassa markkinatarjontaa ja mille ei
    - Miten saataisiin markkina ja julkinen sektori kohtaamaan paremmin?
  - Kaikkia palveluita ei voi tai kannata kilpailuttaa, mutta todennäköisesti osa kannattaisi, koska markkinalla on tarjontaa
    - Haasteena on, jos vain pienet ja keskisuuret kunnat päätyvät kilpailuttamaan palveluitaan, koska tällöin kysyntä ei välttämättä riitä synnyttämään uusia markkinoita

# Yhteenvedo omistusosuusvaatimuksen vaikutuksista

- 10 % omistusosuusvaatimuksella olisi merkittäviä vaikutuksia siihen, miten julkinen sektori järjestää toimintansa sidosyksikkösektoreilla
  - Muutospaineet kohdistuisivat eniten pieniin ja keskisuuriin kuntiin sekä hyvinvointialueille: pk-kuntia on määrällisesti paljon ja niillä on suuria kuntia heikommat mahdollisuudet reagoida omistusosuusvaatimukseen; hyvinvointialueilla taas on määrällisesti eniten pienomistuksia
- Vaikutukset voivat kanavoitua ainakin neljällä tavalla:
  - Markkinoiden kilpailullisuutta hyödyntävillä hankinnoilla voi syntyä kustannussäästöjä julkiselle sektorille
    - Tässä on ehtona se, että markkinoilla on tai sinne tulee oikeanlaista tarjontaa ja riittävästi kilpailua alueellisesti
    - Vaikutus voi kuitenkin olla myös päinvastainen, jos ostajan markkinavoima heikkenee merkittävästi siirryttäessä suuresta hankintaorganisaatioista pienempään - tällöin on syytä harkita yhteishankintojen käyttöä
  - Palveluiden ostamiseen liittyvät kustannukset (suunnittelu, kilpailutus, käyttöönotto) saattavat kasvaa
    - Kustannukset riippuvat merkittävästi ostettavan palvelukokonaisuuden monimutkaisuudesta ja markkinan kilpailullisuudesta
  - Omaksi tuotannoksi siirtyvien palveluiden kustannukset voivat kasvaa, koska menetetään tuotannon skaalaetuja ja osaajat eivät välttämättä siirry sidosyksiköistä omistajien listoille
    - Erikoistuneen henkilöstön saatavuus erityisen huono pienemmissä kunnissa
  - Sidosyksikön poistuminen voi vähentää kilpailua kyseisen palvelun markkinalla ja tätä kautta nostaa julkisen sektorin kustannuksia
    - Jos sidosyksikön tuottamaa palvelua tarjoaa vain yksi tai kaksi yhtiötä, sidosyksikkö voidaan nähdä kilpailun kirittäjänä, kunhan omistajilla on aito mahdollisuus valita sidosyksikön ja yksityisen tuottajan välillä

# Jatkossa

- Tässä esityksessä olemme esittäneet sen, millaisia johtopäätöksiä on voitu vetää tämän hetkisten analyysien perusteella
- Lopulliset tarkennetut ja yksityiskohtaisemmat tulokset tullaan julkaisemaan KKV:n omassa tutkimusraportissa
- Tämän tutkimuksen perusteella ei pystytä vielä yksiselitteisesti sanomaan, miltä osin sidosyksiköiden omistuksen rajaamisen vaikutukset julkisen sektorin kustannuksiin ovat positiivisia ja missä negatiivisia
- **Omistususuusvaatimuksen vaikutusten arviointi edellyttää tarkempaa tarkastelua sekä toimialakohtaisesti että sidosyksikkökohtaisesti toimialojen sisällä, koska vaikutukset vaihtelevat toimialoittain merkittävästi ja eri sidosyksiköiden tehtävät voivat vaihdella merkittävästikin**



# Kiitos

Lisätietoja:

[jan.jaaskelainen@kkv.fi](mailto:jan.jaaskelainen@kkv.fi)

[antti.saastamoinen@kkv.fi](mailto:antti.saastamoinen@kkv.fi)

**KKV** Kilpailu- ja  
kuluttajavirasto