

SIDOSYKSIKÖIDEN ULOSMYYNTI

SELVITYKSEN ENSIMMÄISEN VAIHEEN YHTEENVETO

**Ari Luukinen
Juhana Järviö
Matti Sipiläinen
Anni Vanonen
Liisa Vuorio**

Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Puhelinvaihe: 029 505 3000
Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi
Muut julkaisut: kkv.fi/julkaisut

ISSN-L 2323-6922
ISSN 2323-6930 (pdf)
978-952-6684-87-1 (pdf)

SISÄLLYS

Esipuhe.....	5
1 Johdanto.....	7
2 Selvityksen tausta, tavoitteet ja vaiheistus.....	8
3 Sidosyksiköiden ulosmyynti, kilpailu-neutraliteetti ja markkinoiden toimivuus.....	11
4 Institutionaalinen kehys.....	13
5 Tietojen hankinta ja kyselyiden toteuttaminen.....	14
6 Kyselyiden keskeiset tulokset ja johtopäätökset.....	18
7 Johtopäätökset selvitysvaiheen tuloksista.....	21

ESIPUHE

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtävänä on edistää markkinoiden toimivuutta. Se on tärkeää kansantalouden kasvun ja kuluttajien hyvinvoinnin kannalta. Toimivat markkinat tunnistaa siitä, että kilpailu on tiukkaa mutta tasapuolista. Toisaalta kilpailu saattaa myös jäädä vajaaksi tai häiriintyä. Ongelmaksi voi muodostua se, että markkinoilta puuttuu yksityisiä toimijoita tai yritys rakenne on liian keskittynyttä. Kilpailuprosessi voi vääristyä, kun yritysten väliset toimintamahdollisuudet eivät ole tasapuoliset niiden kesken ja suhteessa julkisiin toimijoihin (kilpailuneutraliteetti). Myös julkinen sääntely voi estää kilpailua.

Julkinen sektori voi vaikuttaa markkinoiden toimintaan monin tavoin. Oikein toteutetuilla julkisilla hankinnoilla voidaan edistää yksityisten markkinoiden toimintaedellytyksiä ja uudistumista. Julkisen sektorin toiminta markkinoilla voi myös haastaa yksityisiä yrityksiä innovoimaan ja tehostamaan toimintaansa. Jos yksityisiä yrityksiä ei ole markkinoilla riittävästi eikä tavoiteltua tuotantoa synny markkinaehtoisesti, julkinen sektori voi toiminnallaan paikata tätä ns. markkinapuutetta eli markkinoiden tarjonnan vajetta.

Sen sijaan että julkinen valta hankkisi tarvitsemiaan tavaroita ja palveluita markkinoilta, se voi tuottaa niitä itse tai hankkia niitä kilpailuttamatta suoraan omista sidosyksiköistään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan itsenäistä organisaatiota, joka on kuitenkin yhden tai useamman julkisen vallan hankintayksikön suorassa määräysvallassa. Joissakin tilanteissa näin voidaan saavuttaa tehokkuusetuja, sillä kilpailutuksiin ja sopimiseen liittyy epävarmuutta, viiveitä ja muita kustannuksia. Tehokkuuseduista veronmaksajat saattavat hyötyä alempien verojen tai parempien julkisten palvelujen muodossa. Tuotantotoimintaa harjoittamalla tai sidosyksikköjään hyödyntämällä julkinen toimija saattaa toisaalta syrjäyttää yksityistä markkinaehtoista liiketoimintaa tai hidastaa sen kehitystä. Syrjäytymisriski korostuu, jos julkiset toimijat hyödyntävät markkinoilla epäreilua kilpailuetua yksityisiin yrityksiin nähden (ei konkurssiuhkaa, matalat tuottovaatimukset, edulliset rahoitusehdot, julkisesta toiminnasta syntyvät skaalaedut). Jos julkinen toiminta rajoittaa yksityisten yritysten toimintaa niin, että ne eivät halua investoida, poistuvat markkinoilta tai eivät hakeudu sinne lainkaan, tuotantotoimintaa saattaa jäädä julkisen sektorin kontrolle enemmän mitä olisi koko kansantalouden edun kannalta toivottavaa.

Tässä selvityksessä tarkastellaan *kunnallisten sidosyksiköiden* toimintaa. Käytännössä ne ovat yleensä kuntien, valtion tai seurakuntien omistamia osakeyhtiöitä. Syynä rajaukseen on se, että kuntien sidosyksiköiden toiminta markkinoilla on laaja-alaisempaa ja näin ollen kokonaistasolla vaikuttavampaa kuin seurakuntien tai valtion sidosyksiköillä.

Koko kansantalouden hyvinvoinnin näkökulmasta arvioituna kuntien sidosyksiköihin liittyy sekä mahdollisuuksia että uhkia, joita pitää puntaroida. Sidosyksiköiden tuotantotoiminta voi tarjota kunnille tehokkuusetuja esimerkiksi tuotantotoiminnan keskittämisen kautta ja tällä tavalla mahdollisuuden lisätä kuntalaisten hyvinvointia.

Kuntien sidosyksiköt voivat myös myydä tuotantoaan markkinoille tietyin rajoituksin. Sidosyksikön asema tarjoaa niille vahvan kilpailuedun yksityisiin yrityksiin nähden. Niillä on varma myynti ilman kilpailutusta, mikä voi tarjota merkittävää volyymietua suhteessa muihin toimijoihin. Lisäksi liiketoimintariskit ovat pienet, mikä tekee siitä turvallisen yhteistyökumppanin ja tarjoaa mahdollisuuden myös edullisiin rahoitusehtoihin. Tilanne voi muodostua kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ongelmalliseksi. Jos kilpailu tällaisen markkinoille suuntautuvan ulosmyynnin vuoksi vääristyy, markkinoiden toiminta voi häiriintyä kansantalouden

kokonaishyvinvoinnin näkökulmasta kielteisellä tavalla. Toisaalta jos kilpailu markkinoilla on ollut alun alkaen puutteellista, sidosyksikköjen ulosmyynnillä voi olla markkinoiden toimintaan ja hyvinvointiin myös myönteinen vaikutus.

Koska sidosyksikköasema saattaa tarjonta merkittävän kilpailuedun markkinoilla, on perusteita rajoittaa sidosyksiköiden ulosmyyntiä. EU:n hankintadirektiivi määrää, että sidosyksikön ulosmyynti ei saa olla yli 20 prosenttia tuotannon arvosta. Suomi on ainoita EU-maita, joka on käyttänyt mahdollisuutta säätää kansallisesti direktiiviä alempi raja. Suomessa rajana on pääsääntöisesti 5 prosenttia. Vertailussa on toki otettava huomioon myös julkisen tuotantotoiminnan laajuuden erot maiden välillä. Toisaalta julkisen talouden kannalta voi olla tarkoituksenmukaista keskittää omaa tuotantoa ja hyödyntää käyttämätöntä kapasiteettiaan ulosmyynnillä. Kokonaishyvinvoinnin kannalta ihanteellista rajaa pohdittaessa joudutaan puntaroimaan edellä kerrottuja näkökohtia. Tehtävä on vaikea, koska asiaan vaikuttavia seikkoja on vaikea mitata, tilanteet vaihtelevat toimialoittain sekä alueittain ja tilanteen muuttavat ajan kuluessa.

Tässä KKV:n vaikutusarviointiyksikön ja kilpailuneutraliteetin- ja hankintojen valvontayksikön hankkeessa on tutkittu sidosyksiköiden liiketoiminnan ja ulosmyynnin laajuutta, sidosyksiköiden tuotannollista kapasiteettia ja kuinka paljon siitä riittäisi vielä ulosmyytäväksi. Tutkimuksen tulokset antavat perustietoa kunnallisista sidosyksiköistä tulevan vaikutusarvioinnin pohjaksi. Ne auttavat hahmottamaan, miten ulosmyynti jäsentyy ilmiönä ja miten julkiset ja yksityiset toimijat tulkitsevat sidosyksiköiden ulosmyynnin vaikutuksia omista lähtökohdistaan ja tavoitteistaan.

Selvityksen toteutuksesta ja raportin kirjoittamisesta ovat vastanneet erityisasiantuntija Ari Luukinen, johtava asiantuntija Liisa Vuorio, johtava asiantuntija Anni Vanonen, asiantuntija Juhana Järviö, erityisasiantuntija Teemu Karttunen ja ekonomisti Matti Sipiläinen. Hankkeen etenemistä ovat merkittävästi edesauttaneet matkan varrella saatu tuki ja ohjaus, jota ovat tarjonneet johtaja Arttu Juuti, tutkimuspäällikkö Mia Salonen ja tutkimuspäällikkö Max Jansson. Heidän lisäksi myös monet muut virastolaiset ovat antaneet arvokkaita kommentteja raportin sisällöstä, osallistuneet kyselylomakkeiden testaukseen sekä huolehtineet raportin viimeistelystä julkaisukuntoon.

Helsingissä maaliskuussa 2021

Mika Maliranta
tutkimusprofessori

1 JOHDANTO

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) vaikutusarviointiyksikössä on meneillään hanke, jossa pyritään arvioimaan kunnallisten sidosyksiköiden¹ ulosmyynnin² merkitystä kunnallisille toimijoille itselleen ja myös markkinoiden toimivuudelle. Toistaiseksi on hankittu tietoa yrityksille ja kunta-alan toimijoille suunnatuilla kyselyillä.

Tässä raportissa tarkasteltavat selvityksen ensimmäisen vaiheen tulokset kuvaavat sidosyksiköiden ja niiden ulosmyynnin merkitystä määrällisesti ja ilmiönä suhteessa kilpailuneutraliteettiin. Tulokset raportoitiin työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) järjestämässä hankintalain hallitusohjelmataarkastelua koskevassa sidosryhmäseminaarissa tammikuussa 2021.

Selvityksen tuloksia käytetään KKV:n kilpailuneutraliteetti ja hankintojen valvonta-yksikön tarpeisiin sekä tausta-aineistoksi mahdolliseen ministeriötason hankintalain uudistamistyöhön.

1 Sidosyksikkö: Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, johon hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden kanssa käyttää määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Sidosyksikkö voi harjoittaa enintään hankintalainsäädännössä määritellyn osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa myöskään olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.

Hankintayksikön ei tarvitse kilpailuttaa sidosyksiköltään tekemiä hankintoja hankintalain mukaisesti.

2 Ulosmyynti: Ulosmyynnillä tarkoitetaan sidosyksikön harjoittamaa liiketoimintaa muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on.

2 SELVITYKSEN TAUSTA, TAVOITTEET JA VAIHEISTUS

Selvityksen taustalla ovat hankintalain mukaisten sidosyksiköiden ulosmyyntirajojen tarkistamisen tarpeet ja mahdollisuudet tuottaa taustatietoa työryhmätyöskentelyn tueksi. On mahdollista, että hankintalaki avataan ja aloitetaan tätä koskeva työryhmätyö.

Yhtenä muutostarpeena on esitetty sidosyksikköasemassa olevia toimijoita koskevien hankintalain ulosmyyntirajojen yhdenmukaistaminen ja korottaminen lähemmäksi eurooppalaista tasoa. Suomessa ulosmyyntirajat ovat Euroopan unionin alhaisimpia. Toisaalta on vaadittu kunnallisten sidosyksiköiden ulosmyynnin nollaamista ilman toimialakohtaisia poikkeuksia ja sitä, että kuntien hankinnat ilman kilpailutusta lopetettaisiin.³ Tällä hetkellä sidosyksiköiden ulosmyynnin yleinen yläraja on Suomessa 5 prosenttia tai 500 000 euroa.

On esitetty, että nykyistä korkeampi ulosmyyntiraja tarjoaisi sidosyksiköille keinon parantaa tehokkuuttaan. Tehokkaat sidosyksiköt voivat täydentää ja myös paikata markkinamekanismin toimintaa esimerkiksi syrjäalueilla markkinapuutetilanteissa. Toisaalta on myös toivottu, että ulosmyyntirajoja alennettaisiin, koska sidosyksikköasema voi tarjota julkiselle toimijalle merkittävän kilpailuedun suhteessa yksityisiin yrityksiin. (Kilpailulta suojattu myynti omistajille voi synnyttää volyymietuja). Se saattaa vääristää kilpailuolosuhteita markkinoilla ja vaikuttaa haitallisesti yksityiseen elinkeinotoimintaan.⁴

KKV:n *hankintavalvontaan* tulee säännöllisesti sidosyksikkötoimintaan liittyviä vihjeitä. Ne koskevat toki muutakin kuin ulosmyyntirajojen ylittymistä. *Neutraliteettivalvonnassa* sidosyksikköasema ei itsessään ole tutkinnan kohteena, vaan julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan tahon toiminta (rakenne, menettelyt ja mahdolliset edut) markkinoilla sekä sen kilpailuvaikutukset.

Neutraliteettivalvonnassa tutkinnan kohteisiin on voinut lukeutua myös sidosyksikköaseman kriteerit täyttäviä toimijoita. Vaikka useissa toimenpidepyynnöissä tutkinnan kohteena on ollut yhtiöttämätön toiminta, on mukana yhtiöitäkin, joiden osalta olisi siis erikseen selvitettävä, ovatko ne mahdollisesti olleet paitsi julkisyhteisön määräysvallassa myös muutoin sidosyksikköaseman kriteerit täyttäviä yhtiöitä ja ovatko ne toimineet sidosyksikkönä.

3 Elinkeinoelämän keskusliitto, Perheyritysten liitto, Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjät vaativat tasapuolisempaa kilpailuasetelmaa yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välille. <https://www.yrittajat.fi/tiedotteet/639036-elinkeinoelaman-jarjestojen-yhteinen-vaatimus-kuntayhtiot-pois-markkinoita-26.-marraskuuta-2020>.

4 Elinkeinoelämän järjestöt ovat teettäneet kyselyjä ja selvityksiä yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välisistä mahdollisista neutraliteettiongelmista ml. sidosyksikköasemaan liittyvät kysymykset. Tällaisia ovat mm.:

Suomen Yrittäjien Kuntabarometri -kysely, Elinkeinoelämän keskusliitto: Yksityiset ja julkiset toimijat samoilla markkinoilla, Yrityksille turvattu reilu kilpailuasema, 2016 ja Markkinat auki, Reilua kilpailua ja yhteistyötä julkisiin palveluihin, 2018 sekä Kuntien liiketoiminta, Raportti kuntien yhtiöistä, liikelaitoksista ja muun liiketoiminnan luonteisen toiminnan laajuudesta ja organisoinnista, Pekka Lith, 2020.

Sidosyksiköiden ulosmyynnistä ja sen vaikutuksista ei ole riittävästi tietoa. Ei ole selvää käsitystä ulosmyynnistä ilmiönä eli siitä, kuinka yleisiä ovat sellaiset tilanteet, joissa sidosyksiköllä olisi merkittävä tarve myydä markkinoille nykyistä enemmän eikä siitä, mihin tällainen tarve tarkemmin ottaen perustuu. Ei myöskään ole kunnollista pohjaa arvioida, miten ulosmyynti vaikuttaa eri toimijoihin kyseisillä markkinoilla. Tässä hankkeessa näitä tietovajeita pyritään korjaamaan. Hankkeen edetessä on tarkoitus arvioida ulosmyyntirajan tarkistamisen vaikutuksia; sen mahdollisia hyötyjä ja haittoja.

Hanke on ollut tarkoitus toteuttaa kolmessa vaiheessa siten, että suunnitelmat tarkentuvat kussakin vaiheessa. Tässä raportoidaan vaiheen 1 tulokset. Työn tulokset palvelevat KKV:n omaa työtä sekä hankintalain kehittämisestä käytävää yleisempää keskustelua.

Vaihe 1 sisältää kartoituksen kunnallisista sidosyksiköistä⁵ ja niiden toiminnasta markkinoilla sekä yrityksistä, jotka toimivat samoilla markkinoilla. Sidosyksiköille ja yrityksille suunnattiin kyselyt, joiden tavoitteena oli tuottaa kuvailevaa taustatietoa siitä, millä markkinoilla sidosyksiköt toimivat ja mitä yrityksiä näillä markkinoilla toimii.

Tutkimussuunnitelman mukaan vaiheessa 1 selvitettäviä kysymyksiä ovat muun muassa:

- Kuinka paljon ulosmyyntiä kunnallisilla sidosyksiköillä on ollut vuosina 2018 ja 2019?
- Onko sidosyksiköillä ulosmyyntirajoitusten vuoksi käyttämätöntä kapasiteettia ja miten se on kehittynyt?
- Kuinka paljon tuotannollista kapasiteettia sidosyksiköillä on?
- Onko sidosyksikön ulosmyynnistä tehty hankintalaissa tarkoitettu avoimuusilmoitus (osoittamaan tietyin edellytyksin tarvetta ja oikeutta korotettuun 10 prosentin ulosmyyntiosuuteen)?

Näiden kysymysten pohjalta *sidosyksikkökyselyllä* selvitettiin, kuinka paljon sidosyksiköitä on, millä toimialoilla ne toimivat sekä ovatko ulosmyyntirajat sidosyksiköiden kannalta tällä hetkellä tosiasiallinen ongelma vai eivät (sen arvioimiseksi, onko ulosmyyntirajojen nostolle perusteita). Vastaavasti *yrityskyselyllä* haettiin vastauksia siihen, kuinka monet, millaiset ja kuinka paljon yritykset arvioivat kohtaavansa kilpailua sidosyksiköiltä.

Vaiheessa 2 analysoidaan näillä näkymin sidosyksiköiden myynnin vaikutuksia niiden omaan tehokkuuteen ja taloudelliseen menestykseen sekä yritys- ja markkinavaikutuksia ulosmyyntirajaa korotettaessa.

⁵ Valtion sidosyksiköt ja seurakuntien sidosyksiköt seurakuntayhtymät jne. jätettiin kyselyn ulkopuolelle, jotta selvityksen fokus ei liikaa laajenisi. Keskittymistä kunnallisiin sidosyksiköihin puolsi toisaalta se, että ne ovat todennäköisesti sekä määrältään että ulosmyynniltään erityisen vaikuttavia julkisia sidosyksiköitä Suomessa. Esimerkiksi Ruotsin kilpailuviraston 2020 tekemässä tutkimuksessa havaittiin, että, vaikka kilpailua rajoittava julkinen taloudellinen toiminta on maassa vuosien mittaan vähentynyt, julkisista toimijoista (valtio, kunnat, alueet) erityisesti kuntien toiminnan koetaan edelleen vaikeuttavan yritysten toimintaa. (Lähde: Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Kommuners säljverksamhet i fokus. Konkurrensverket. Rapport 2020:2. https://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2020-2.pdf)

Vaiheessa 3 voidaan analysoida esim. sidosyksikkösuhteen edellytysten ja vaikutusten toteutumista erilaisissa tulkintaratkaisussa huomioiden muun muassa pyrkimykset lisätä toimijoiden horisontaalista yhteistyötä, siirtää järjestämisvastuuta (mm. vastuukunnat) ja rajoittaa julkisten toimijoiden elinkeinotoimintaa (sote-palvelut).

3 SIDOSYKSIKÖIDEN ULOSMYYNTI, KILPAILU-NEUTRALITEETTI JA MARKKINOIDEN TOIMIVUUS

Markkinoiden toimivuus on tärkeää talouden ja tuottavuuden kasvun sekä kuluttajien hyvinvoinnin kannalta. Toimivilla markkinoilla kilpailu on tiukkaa mutta tasapuolista. Julkinen sektori voi vaikuttaa markkinoiden toimintaan monilla tavoin. Julkisten hankintojen kautta voidaan edistää markkinoiden toimintaedellytyksiä ja dynamiikkaa. Hankintojen ohella julkisyhteisöt voivat tuottaa tarvitsemansa tavarat ja palvelut omassa organisaatiossaan tai sidosyksikössään. Sidosyksiköt voivat omistajiensa lisäksi tuottaa tavaroita ja palveluja rajatussa määrin myös markkinoille.

Jos kilpailu markkinoilla on vähäistä ja markkinat ovat keskittyneet harvoille yrityksille, sidosyksikön toiminta markkinoilla voi lisätä kilpailua. Sidosyksikköjen markkinatoiminta voi kannustaa tai pakottaa yksityisiä yrityksiä innovoimaan ja tehostamaan toimintansa, jotta ne pärjäisivät kilpailussa. Sidosyksikköjen markkinatoiminta voi toisaalta pahimmillaan lannistaa tai lamauttaa yksityisten yritysten toimintaa jopa sillä seurauksella, että ne poistuvat kokonaan markkinoilta. Tämä riski on olemassa erityisesti silloin, kun sidosyksikkö nauttii epäreilusta kilpailuedusta suhteessa yksityisiin yrityksiin. Kilpailuneutraliteettia eli julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia toimintaedellytyksiä vaarantavat esimerkiksi hinnoittelun ristisubventio tai muulla tavalla markkinaperusteisesta poikkeava hinnoittelu sekä konkurssisuoja ja erilaiset veroedut. Sidosyksikköasema itsessään parantaa sidosyksikön kilpailuasemaa, sillä se mahdollistaa tavaroiden ja palvelujen myynnin määräysvaltaa käyttävälle hankintayksikölle ilman kilpailutusta, jolloin osa sidosyksikön toiminnasta on kilpailulta suojassa. Sidosyksikkömyynti pienentää sidosyksikön liiketoimintariskiä, mikä mahdollistaa rahoituksen hankkimisen edullisemmin ehdoin. Mikäli sidosyksikkömyynnin volyyymi on suurta, sidosyksikön voi olla mahdollista nauttia yksityisiin kilpailijoihinsa verrattuna merkittävästä volyymiedusta.^{6 7}

6 Joulukuussa 2018 kerättyyn aineistoon perustuvan Yrittäjägallupin (vastaajina 1 009 pk-yrityksen edustajaa) vastaajista 28 % oli sitä mieltä, että julkisomisteinen toimija kilpailee oman yrityksen kanssa, 67 % vastasi, että tällaista tilannetta ei ole (EOS 5 %). Yrityksistä, jotka arvioivat, että julkinen kilpailee oman yrityksen kanssa, noin 80 % vastasi, että kilpailu ei ole reilua. Joka kymmenes oli sitä mieltä, että kilpailutilannetta voidaan pitää reiluna.

Syiksi siihen, miksi kilpailu ei ole reilua, vastaajat arvioivat (saattoi valita useamman kohdan), että

- julkinen toimija hinnoittelee alle kustannustason (64 %)
- julkinen toimija saa asiakkaita ilman kilpailutuksia (47 %)
- julkinen toimija saa asiakkaita yksinoikeudella (35 %)
- julkinen toimija ottaa asiakkaita volyymiedulla (33 %)
- julkinen toimija ostaa toiselta julkiselta toimijalta (26 %)

15 % kaikista vastaajista arvioi, että oli jättänyt tekemättä investointeja ja/tai rekrytointeja julkisen toimijan aiheuttaman kilpailutilanteen vuoksi.

7 Elinkeinoelämän järjestöjen teettämässä selvityksissä Kuntien liiketoiminta, Raportti kuntien yhtiöistä, liikelaitoksista ja muun liiketoiminnan luonteisen toiminnan laajuudesta ja organisoinnista ongelmalliseksi

Sidosyksiköihin liittyvien kilpailuneutraliteettiriskien vuoksi sidosyksikköjen myyntiä markkinoille on hankintalainsäädännössä rajoitettu ulosmyyntirajoilla. Ulosmyyntirajojen korottaminen nykyisestä voisi saada aikaan positiivisia vaikutuksia niillä markkinoilla, joilla tavoiteltua tuotantoa ei nykyisellään yksityisten yritysten tuottamana synny tai kilpailu on liian vähäistä. Toisaalta ulosmyyntirajojen korottaminen voisi johtaa kilpailuneutraliteettiongelmien lisääntymiseen ja yksityisten yritysten poistumiseen markkinoilta kilpailua ja markkinoiden toimivuutta heikentävällä tavalla.

arvioidaan myös se, että sidosyksikköasema voidaan saavuttaa yksittäisen kuntaomistajan vähäisellä määrävallalla ja omistussuudella.

4 INSTITUTIONAALINEN KEHYS

Hankintadirektiivissä (2014/24/EU) määritellään, että yli 80 prosenttia sidosyksikön toiminnasta on kohdistuttava määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille. Ulosmyynnille on asetettu sama rajoitus myös erityisalojen hankintadirektiivissä (2014/25/EU). Jäsenvaltioilla on näin ollen mahdollisuus asettaa omassa lainsäädännössään sallitun ulosmyynnin raja välille 0–20 prosenttia.

Sidosyksikköpoikkeus oli kirjattu jo vuoden 2007 hankintalainsäädäntöön, mutta etenkin ulosmyynnistä uusi hankintalaki on tarkentanut merkittävästi sääntelyä. Vuoden 2007 hankintalain mukaan sidosyksikön tuli harjoittaa pääosaa toiminnastaan määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Kotimaiset tuomioistuimet omaksuivat unionin tuomioistuimen käytännön, jonka mukaan toiminnan kohdistumista tuli arvioida tapauskohtaisesti. Kansallisessa oikeuskäytännössä sallitun ulosmyynnin arvioitiin usein olevan noin 10 prosentin luokkaa.

Uudessa hankintalaissa pääsääntönä on, että sidosyksikkö saa harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden kuin niiden tahojen kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sosiaali- ja terveystalouden alalla toimivilla sidosyksiköillä ulosmyyntiraja on vuoden 2021 loppuun saakka 10 prosenttia ilman euromääräistä rajaa. Tämän jälkeen rajat muuttuvat muita toimialoja vastaaviksi. Erityisalojen hankintalaissa sidosyksiköiden ulosmyynnin rajaksi on asetettu 20 prosenttia.

Hankintalakiin on kirjattu poikkeus, jolla sidosyksikön ulosmyynti voidaan nostaa 10 prosenttiin ilman euromääräistä rajaa silloin, kun vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Markkinaehtoisen toiminnan puuttuminen todetaan julkaisemalla sidosyksikön muulle kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille suunnitellusta myynnistä avoimuusilmoitus⁸, eikä määräjassa saada vastauksia vastaavan markkinaehtoisen toiminnan olemassaolosta.

Suomessa ulosmyyntirajat ovat Euroopan unionin alhaisimpien joukossa. Euroopan unionin tiedusteluun vastanneista jäsenvaltioista muut kuin Suomi ja Puola ovat ottaneet kansalliseen lainsäädäntöönsä direktiivin mahdollistavan 20 %:n ulosmyynnin enimmäisrajan. Liettua ei vastannut komissiolle.⁹ Myyntirajan yhdenmukaistaminen lähemmäksi direktiivin asettamaa yleistä eurooppalaista tasoa voisi olla tätä taustaa vasten johdonmukaista. Toisaalta elinkeinoelämän järjestöt ovat esittäneet edellisessä luvussa mainituista, markkinoiden toimivuuteen palautuvista syistä vastakkaisia näkemyksiä.

8 Avoimuusilmoitus: Avoimuusilmoituksella tarkoitetaan hankintayksikön julkaistavaksi toimittamaa hankintalain mukaista ilmoitusta siitä, että sen määräysvallassa oleva sidosyksikkö harjoittaa liiketoimintaa muiden kuin siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei arvioida olevan, mikäli hankintayksikkö ei saa määräjassa ilmoitukseen vastauksia yksikön liiketoimintaa vastaavasta markkinaehtoisesta toiminnasta.

9 Komission vastaus KKV:n tietopyyntöön 13.1.2021 hankkeessa "Vertaileva selvitysprojekti kilpailuneutraaliteettisäätelystä" (Mikko Leirimaa).

5 TIETOJEN HANKINTA JA KYSELYIDEN TOTEUTTAMINEN

Sidosyksikkökyselyn toteuttamista varten **hankintayksiköille suunnattiin ensi vaiheessa kysely** niiden *sidosyksiköistä*. Kunnilta ja kuntayhtymiltä pyydettiin tiedot niiden sidosyksiköistä yhteyshenkilöiden yhteystietoineen. Tiedustelu lähti maaliskuussa 294 kunnalle ja 124 kuntayhtymälle manner-Suomessa.

Kunnilta ja kuntayhtymiltä saatiin tieto 693 sidosyksiköstä ja niiden yhteyshenkilöistä. Näistä 579 oli kuntien ja 114 kuntayhtymien sidosyksiköitä. Joissakin tapauksissa valtakunnan tasolla toimivista kuntien sidosyksiköistä saatiin useamman alueellisen toimipaikan edustajan yhteystiedot. Toisaalta muutamassa tapauksessa laajalla alueella toimiva sidosyksikkö tuotti palveluja sekä kunnille että kuntayhtymille. Sidosyksikkökyselyä varten yhteyshenkilöt karsittiin yhteen henkilöön per sidosyksikkö.

KKV:lle toimitettujen sidosyksikkötietojen taustalla oli hankintayksikön, siis tässä tapauksessa kunnan tai kuntayhtymän oma arvio niistä omistamista yksiköistä, joiden kunta katsoo täyttävän hankintalain sidosyksikön määritelmän. Mikäli arvion tekeminen osoittautui vaikeaksi tai vastaaja oli epävarma edellytysten täyttymisestä, hänet ohjattiin toimittamaan KKV:lle ainakin lista sellaisista osakeyhtiöistä, joissa kunta tai kuntayhtymä on osakkaana ja joilta se tekee hankintoja kilpailuttamatta (suorahankinta). Olennaista oli siis listata ne toimijat, joilta kunnat hankkivat suoraan sidosyksikköaseman perusteella. Nämä voivat olla myös valtakunnallisia tai maakunnallisia toimijoita. Mikäli kunnallinen vastaaja oli sitä mieltä, että kunnalla ei ole tällaisia sidosyksiköitä, pyydettiin vastaajaa ilmoittamaan myös tästä. Muutama kunta vastasi, että niillä ei ole sidosyksiköitä. Lainsäädännön perusteella niiden tulisi olla ainakin sairaanhoitopiirien omistajia.

Varsin monet kunnalliset vastaajat olivat epätietoisia siitä, mitä hankintalain mukaisella sidosyksiköllä tarkoitetaan, ja virastoon tuli kuntatoimijoilta erityisesti tähän liittyviä lukuisia yhteydenottoja. Siihen saattoi osaltaan vaikuttaa esimerkiksi vastaajien ammatillinen suuntautuminen. Vastaajissa saattoi olla mukana myös muita kuin hankinta-asiantuntijoita. Kuntia ohjattiin itsearviointiin asiassa. Kyselyn kohdentuminen on voinut osaltaan vaikuttaa tuloksiin.

Sidosyksikkökysely suunniteltiin huhti-toukokuussa 2020 ja se lähetettiin Webropol-kyselynä kuntien ja kuntayhtymien edellisessä vaiheessa nimeämille sidosyksiköiden vastaajille kesäkuun alussa.

Vastaukset saatiin heinäkuussa 414:ltä sidosyksiköksi nimetyltä. Kysely oli lähetetty 655 sidosyksikölle, joten vastausasteeksi tuli 62 prosenttia. Yli puolet sidosyksiköiksi nimetyistä vastaajista arvioi omalta osaltaan hankintalain sidosyksikkömääritelmän perusteella, että ne eivät ole lain tarkoittamia sidosyksiköitä¹⁰. Jäljelle jääneet 175 eli ne, jotka tunnistivat olevansa sidosyksiköitä, jatkoivat kyselyn loppuun.

10 Vastausvaihtoehtoja olivat tältä osin: a) Edustamani toimija ei ole sidosyksikkö, b) Edustamallani toimijalla ei ole ollut lainkaan ulosmyyntiä viimeisen kolmen vuoden aikana ja c) Edustamani toimija ei myy suoraan sidosyksikköasemaan perustuen yhdellekään omistajana toimivista hankintayksiköistä. (Vrt. sidosyksikön ja ulosmyynnin määritelmät alaviitteissä 1 ja 2).

Kyselyn keskeinen *tietosisältö* koski sidosyksiköiden liikevaihtoa, kapasiteettia ja ulosmyyntiä. Näiden tietojen avulla selvityksessä voidaan tuottaa kuvaus sidosyksiköiden toiminnan laajuudesta ja ulosmyynnin merkityksestä, myös sen potentiaalisesta vaikutuksesta sidosyksiköiden liikevaihtoon. Tarkoitus on osaltaan näihin perustietoihin tukeutuen mahdollistaa ulosmyyntirajan muutosten vaikutusarvioinnit selvityksen seuraavassa vaiheessa 2. Tuolloin tiedetään paremmin, mitä muuta tietoa vaikutusarviointiin tarvitaan.

Kyselyn keskeiset tulokset esitetään luvussa 6.

Yrityskysely suunniteltiin toukokuussa. Pyrkimyksenä oli tavoittaa ne yritykset, jotka toimivat samoilla kilpailullisilla markkinoilla kunnallisten sidosyksiköiden kanssa. Tällöin niille voitaisiin esittää kysymyksiä siitä, miten sidosyksiköiden ulosmyynti vaikuttaa niiden toimintaan ja markkinoiden kehittymiseen. On kuitenkin todettava, että on vaikea tehdä määrällistä arviointia siitä, kuinka paljon kunnat kilpailevat yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla.¹¹

Suomen Yrittäjien (SY) ja Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) jäsenrekistereistä saatiin 33 000 yrityksen osoitteet. Heinäkuun alkuun mennessä saatiin vastaukset 480 yritykseltä. Kyseistä SY:n ja EK:n jäsenyrityksistä muodostuvaa 33 000 yrityksen bruttolistaa ei voida kuitenkaan pitää tässä selvityksessä sellaisena perusjoukkona, jota vasten kyselyn vastausprosentti voitaisiin optimitapauksessa laskea. Relevanttiin perusjoukkoon sisältyisivät lähinnä sellaiset yritykset, jotka toimivat kunnallisten sidosyksiköiden kanssa liiketoiminnallisessa suhteessa, jonka yritykset itse kokevat omalta kannaltaan merkityksellisenä. Kuten edellä todettiin, on vaikea arvioida, kuinka paljon kunnat kilpailevat yritysten kanssa markkinoilla. Vielä vaikeampaa on rajata ja yksilöidä ne yritykset, joihin kunnallisten sidosyksiköiden toiminta vaikuttaa, kun tästä toiminnasta ei ole jäsentynyttä ja ajanmukaista tietoa.

Yrityskysely toteutettiin sähköposti- ja Webropol-kyselyinä.

Yrityskyselyyn saatiin muistutuksista huolimatta valitettavan vähän vastauksia ja toimialoittain vinoutunut vastauskanta. Kun vastausten määrät suhteutettiin toimialoittain yritysmääriin maakunnissa, havaittiin, että kokemukset sidosyksiköiden haitallisesta vaikutuksesta markkinoihin ja kilpailuun nostivat hieman vastausastetta. Tästä vastaajien valikoitumisesta huolimatta tai ehkä juuri sen vuoksi vastausaste jäi kokonaisuudessaan hyvin alhaiseksi. Se voi tarkoittaa, että kokonaisuudessaan yritykset eivät pidä sidosyksiköitä erityisen haitallisina. Joka tapauksessa, alhainen vastausaste vähentää olennaisesti mahdollisuuksia tehdä johtopäätöksiä kaikkien yritysten osalta.

Vastaukseen vaikuttivat mahdollisesti seuraavat syyt: Pienissä yrityksissä vastausprosentti on yleensä alhainen. Koronaepidemian yrityksille aiheuttamat ylimääräiset hallinnolliset tehtävät ja huoli yrityksen selviytymisestä vähensivät osaltaan halukkuutta vastaamiseen. Kysely kohdistui laajalti sellaisiin yrityksiin, joiden liiketoimintaan kunnallisten sidosyksiköiden toiminnalla ei ole erityistä merkitystä. Kunnalliset sidosyksiköt ja niiden ulosmyynti olivat

¹¹ Markkinat auki, Reilua kilpailua ja yhteistyötä julkisiin palveluihin, Elinkeinoelämän keskusliitto 2018.

pääosin kohdeyrityksille vieraita käsitteitä. Kysely ajoittui kesälomakauden alkuun ja kahden viikon vastausaika oli tavanomaista tiukempi.

Yrityskysely kohdistui hyvin laajaan kirjoon erilaisia pääasiassa hyvin pieniä yrityksiä, muun muassa yksityispraktiikkaa pitäviä lääkäreitä, taksiautoilijoita, kampaajapartureita, apteekkareita jne. Nämä yritykset ovat ryhmänä hyvin sekalainen joukko, jonka muodostumisesta ei ole tarkempaa tietoa. Tästä syystä yritysryhmän edustavuutta on vaikea arvioida tutkimuksen kysymyksenasettelun ja otannan kannalta.

Kyselyn fokusointi, sen kohdistaminen kuntasektorin kilpailun ja sidosyksiköiden ulosmyynnin kannalta relevanteille yrityksille aiempiin tutkimuksiin pohjautuen oli esillä, mutta siitä luovuttiin, koska käytössä ei ollut mitään ajantasaista jäsentelyä, joka kytkisi yritykset ja kunnat liiketoiminnallisesti toisiinsa. Kohdeyritykset valittiin siis bruttoperiatteella, jotta näistä asioista kokemusta ja näkemystä omaavia yrityksiä ei vastaajina menetettäisi keinotekoisien tai vanhentuneiden rajausten vuoksi.

Kyselyyn vastanneiden yritysten lukumäärää ei siis voida pitää millään muotoa tyydyttävänä, vaikkakin se on poikkeuksellisista oloista huolimatta samaa tasoa lähimpiin verrokkeihinsa nähden. Vastanneiden määrät tässä selvityksessä ja keskeisissä tiedossa olevissa ns. verrokkitutkimuksissa, joita Suomen Yrittäjät ja Elinkeinoelämän keskusliitto ovat viime vuosina tehneet mm. kuntien elinkeinopolitikasta ja siitä, miten yritykset kokevat kunnat kilpailuneutraliteetin kannalta ja toimintaympäristönä:

- KKV, Ulosmyyntikysely yrityksille 2020:
 - Kyselyyn vastasi 480 yritystä
 - Sidosyksiköillä on ainakin jotain merkitystä yrityksen liiketoiminnalle – 222 yritystä (44 %)
 - Yritys kokee kuntien tai kuntayhtymien sidosyksiköt kilpailijoikseen – 162 yritystä (34 %)
 - Sidosyksiköt ovat yrityksen yhteistyökumppaneita – 91 yritystä (19 %)
 - Yrityksen mukaan sidosyksiköiden toiminta vähentää kilpailua ja markkinoiden toimivuutta sen toimialalla joko huomattavasti tai jonkin verran – 158 yritystä (33 %)
- SY, Yrittäjägallup joulukuu 2018¹²:
 - Sähköpostikyselyyn vastasi 662 SY:n jäsenyritystä ja vastaajia oli myös muista lähteistä kuten yrityspaneelistä. Kaikkiaan kyselyyn vastasi 1 009 pk-yritystä
 - Julkisomisteinen toimija kilpailee yrityksen kanssa – 218 yritystä (28 %)
 - Kilpailu julkisesti omistetun toimijan kanssa ei ole reilua (jos kilpailua) – 231 yritystä (81 %)

¹² Suomen Yrittäjät, Yrittäjägallup

https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/yrittajagallup_kilpailu_julkisen_kanssa_joulukuu_2018.pdf

- EK, Kilpailukysely 201813:
 - Kyselyyn vastasi 318 pk-sektorin työnantajayrittäjää. (EK:n yrittäjäpaneelissa on kaikkiaan noin 800 yrittäjää)
 - Kilpailussa esiintyy esteitä tai kilpailu ei toimi lainkaan – 121 yritystä (38 %)
 - Yritys ei pysty tasapäisesti kilpailemaan julkisen sektorin omistaman yksikön kanssa (kilpailuesteitä kohdanneista) – 54 yritystä (17 % kaikista)
 - Lainsäädäntö antaa julkisen sektorin kilpailijalle yksinoikeuden tiettyyn toimintaan tai jonkin muun kilpailuedun (kilpailuesteitä kohdanneista) – 31 yritystä (10 % kaikista).

Näiden yritysten ja julkisen sektorin suhteita käsittelevien kyselyiden ja kysymysten perusteella voidaan päätellä, että mitä enemmän kysely suuntautuu yleisiin ja yhteistyötä korostaviin tms. teemoiltaan myönteisiin tai helppoihin aiheisiin, sitä valmiimpia yritykset ovat kyselyyn osallistumaan varsinkin, jos vastaajat ovat vastauksista yksilöitävissä. Voidaan ajatella, että kuntakyselyt, joiden voidaan tulkita sisältävän vastakkainasettelun tai ikävien paljastusten mahdollisuuksia, eivät välttämättä herätä halukkuutta vastaamiseen yrityksissä, jotka toimivat tiiviissä yhteistyössä sidosyksiköiden kanssa, haluavat kehittää yhteistyötä niiden kanssa ja voivat kokea vastaamisen vaarantavan näitä liiketoimintamahdollisuuksia. Joka tapauksessa epäselväksi jäi, oliko vastaamishaluttomuuden taustalla edellä mainittujen yleisten ja ajankohtaan liittyvien erityistekijöiden lisäksi myös riski tulla tunnistetuksi ja arkuus ottaa esille epäkohtia liiketoiminnallisista syistä. Vastaajille painotettiin, että hankkeessa ei julkaista tietoja, joista vastaajat olisivat yksilöitävissä.

¹³ Elinkeinoelämän keskusliitto https://ek.fi/wp-content/uploads/EKn_Kilpailukysely_tulokset_27.2.2018.pdf

6 KYSELYIDEN KESKEISET TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Yrityskyselyn vastausaste jäi niin alhaiseksi, että yksinomaan sen pohjalta ei voida vetää luotettavia johtopäätöksiä suuntaan tai toiseen. Suuntaa antavaa yhteenvetoa voidaan tehdä lähinnä siltä osin, kun kyselyssä saadut vastaukset ovat rinnastettavissa vastaaviin sidosyksikkökyselyn tuloksiin. Osa kyselyiden kysymyksistä on tarkoituksella samansisältöisiä, jotta ilmiötä saadaan kuvattua molemmin puolin.

Kunnallisten toimijoiden ja yritysten näkemykset sidosyksiköiden kilpailu- ja markkinavaikutuksista poikkeavat toisistaan

Mielipiteen tai näkemyksen omaavista sidosyksiköistä 44 prosenttia oli sitä mieltä, että sidosyksiköt edistävät jonkin verran tai huomattavasti kilpailua ja markkinoiden kehittymistä. Toisaalta saman verran näistä vastaajista oli sitä mieltä, että sidosyksiköillä ei ole vaikutusta kilpailuun ja markkinoiden kehittymiseen niiden alalla. Vastausten hajonta suuntaan ja toiseen oli suurin terveyspalveluissa. Sen sijaan yritys-kyselyyn vastanneista vain 8 prosenttia koki, että sidosyksiköt edistävät kilpailua ja markkinoiden toimivuutta. Sidosyksiköihin ja yrityksiin kohdistettava lisätutkimus voisi kertoa, mitkä asiat ovat eri toimialoilla edellä mainittujen näkemysten taustalla.

Lisätutkimuksen tarpeeseen viittaa esimerkiksi se, että ne kyselyyn osallistuneet sidosyksiköt, joiden näkemyksenä oli, että sidosyksiköiden toiminnalla ei ole yleisesti ottaen vaikutusta julkisten ja yksityisten toimijoiden kilpailuun ja markkinoiden kehitykseen, näyttäisivät olevan ryhmänä eräänlaisia menestyjiä; Niillä oli kokonaisuudessaan parempi liikevaihdon kehitys vuosina 2017–2019 kuin kielteisesti tai myönteisesti sidosyksiköiden markkinavaikutukset kokevilla sidosyksiköillä. Tämä selvitys ei vielä kerro, mistä sidosyksiköiden kehitys ja näkemykset niiden markkinavaikutuksista juontavat, ja onko näillä jotain yhteyttä toisiinsa. Mikäli haluttaisiin ymmärtää, mitkä asiat vaikuttavat sidosyksiköiden menestymiseen ja toisaalta niiden vaikutuksiin markkinoilla, tarvittaisiin tietoa esimerkiksi siitä, miten itsenäisiä ne ovat suhteessa omistajiinsa ja mikä on niiden merkitys julkisen ja yksityisen sektorin vaihdannassa ja työnjaossa.

Yritysten avovastausten perusteella sidosyksiköihin liittyviä ongelmia näyttäisi esiintyvän ainakin teollisten pesuloiden, jätehuollon ja ICT-palveluiden markkinoilla.¹⁴ Kyselyyn vastanneet yritykset esittivät väitteitä sidosyksiköiden markkinaehtoisesta myynnin alihinnoittelusta ja sidosyksiköiden hankintamarkkinoita rajoittavista vaikutuksista. Suoritettujen kyselyiden perusteella väitteiden todenmukaisuutta ei voida vielä arvioida. Sidosyksiköt kokevat ulosmyyntirajoitukset tarpeettoman rajoittavina muun muassa jätealalla ja terveydenhuoltoalalla.

¹⁴ Elinkeinoelämän järjestöjen vuonna 2020 teettämässä [selvityksessä](#) ongelmallisina toimialoina sidosyksikköasemaan liittyen näyttäytyivät mm. laitos- ja henkilöstöruokailu (catering-ala), työterveyshuolto ja kiinteistöpalvelut.

Kuntien ja kuntayhtymien sidosyksikkötoiminnan keskeisiä termejä ja käsitteitä, kuten sidosyksikkösuhdetta ja ulosmyyntiä ei aina tunnisteta tai ymmärretä

Selvitys osoitti, että sidosyksikkösuhteen tunnistaminen on kuntien ja kuntayhtymien hankintayksiköille usein vaikeaa. Toisaalta myös sidosyksiköiden näytti olevan hankalaa mieltää itsensä sidosyksiköiksi, sillä hankintayksiköiden sidosyksiköikseen nimeämistä ja kyselyyn vastanneista 414 kunnallisesta toimijasta ainoastaan 175 eli 44 prosenttia tunnisti itsensä sidosyksiköksi ja eteni tämän perusteella sidosyksikkökyselyssä jatkokysymyksiin. Sidosyksiköille näyttäisi olevan jossain määrin hankalaa ymmärtää myös joitakin problematiikkaan liittyviä käsitteitä (ulosmyynti, kapasiteetti, markkinaehtoinen myynti).

Saatujen tiedustelujen ja avoimien vastausten perusteella hankintayksiköillä voi olla epäselvyyksiä muun muassa seuraavissa asioissa:

- Miten suuri omistusosuus tai mikä muu olosuhdetekijä tuottaa kunnalliselle omistajalle sidosyksikkösuhteen edellyttämän määräysvallan?
- Onko ulosmyyntiä se, kun sidosyksikkö tuottaa esim. lakisääteisiä koulutuspalveluja omistajakuntiansa asukkaille niin, että palvelut rahoitetaan valtion varoista?
- Mitkä ovat markkinat, joille myydään ulos, keskussairaalan tapauksessa, joka tuottaa lakisääteisiä erikoissairaanhoidon palveluja toiminta-alueensa kunnille?
- Millä edellytyksillä sidosyksikön omistajalleen tuottamista vapaa-ajan palveluista tulee markkinaehtoisia tilanteessa, jossa näitä palveluja tarjoavat alueella myös yksityiset yritykset?
- Mikä tekee kunnan omistamasta asumispalveluja tuottavasta yhtiöstä sidosyksikön, jos se tuottaa näitä palveluja ainoastaan toimialueensa kotitalouksille, ei kuntaomistajalleen?

Sidosyksiköiden ulosmyynnin taso ja merkitys on suhteellisen vähäinen, mutta kasvava.

Kunnallisten sidosyksiköiden ulosmyynti kasvoi määrällisesti tarkastelujaksolla 2017–2019. Kyselyn perusteella ulosmyynnin arvo oli vuonna 2017 noin 300 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 noin 371 miljoonaa euroa. Ulosmyynnin suhteellinen osuus laski hieman. Sidosyksiköiden ulosmyynti jaksolla oli keskimäärin 4–5 prosenttia sidosyksiköiden kokonaisliikevaihdosta (mediaani). Lukuihin sisältyy huomattavia epävarmuustekijöitä. Vastaajissa voi olla myös muita kuin sidosyksiköitä. Toisaalta kaikkia sidosyksiköitä ei kyselyssä tavoitettu.

Sidosyksiköiden kokonaisliikevaihdon arvioitiin kyselyn tulosten perusteella olevan noin 8,5 mrd. €. Hypoteettiseen kysymykseen ulosmyyntirajan vaikutuksista "Mikäli ulosmyyntiraja poistettaisiin kokonaan", sidosyksiköt arvioivat, että se lisäisi kokonaisliikevaihtoa +5,1 prosenttia (noin 436 milj. €).

Sidosyksiköiden tuotannollisen kokonaiskapasiteetin arvioidaan olevan noin 5,6 mrd. €. Tällä tarkoitetaan tuotannollista toimintakykyä, joka on sidosyksikön omassa hallinnassa ja omistuksessa. Siitä sidosyksiköt arvioivat olevan ulosmyyntirajoitusten vuoksi käyttämättömänä noin 4,4 prosenttia kapasiteetin kokonaisarvosta eli 246 milj. €.

Kapasiteettia oli suhteellisesti eniten käyttämättä niissä sidosyksiköissä, joiden mielestä sidosyksiköiden toiminnalla oli myönteistä vaikutusta julkisten ja yksityisten toimijoiden kilpailuun ja markkinoiden kehitykseen. Myönteinen näkemys sidosyksikön markkinavaikutuksista voi heijastaa tarvetta hyödyntää vajaakäytössä olevaa tuotannollista kapasiteettia. Kapasiteetin vajaakäyttö voi perustella tarvetta ulosmyyntirajan korottamiselle. Tarkempi toimialakohtainen tms. tarkastelu voisi kertoa, mitkä seikat puoltavat ulosmyyntirajan nostamista ja mitkä sen laskemista, vai olisiko suotavaa jatkaa nykyisellä mallilla.

Kokonaisliikevaihtoon sisältyy kapasiteetin käytön lisäksi myös yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa tuotettua ja sidosyksikön kautta laskutettua liikevaihtoa. Tämä pätee myös kapasiteetin potentiaaliseen lisäkäyttöön. Hypoteettisessa tapauksessa rajoittamaton ulosmyynti voisi siis ensinnäkin kasvattaa sidosyksiköiden oman tuotannollisen kapasiteetin käyttöä 246 milj. € ja toisaalta liikevaihtoa 436 milj. €, josta osa voisi sisältää välituotekäytön kasvua, ostopalveluita myös yksityisiltä yrityksiltä.

Kyselyn perusteella kuvitteellinen täysin rajoittamaton ulosmyynti voisi tuottaa nykyisiä tuotannollisia oloja vastaavassa tilanteessa sidosyksiköille jotakuinkin yhtä suuren tai hieman suuremman liikevaihdon kasvun kuin mitä ne ilmoittivat nykyiseksi ulosmyynti-keeseen. Edes tällaisessa täysin hypoteettisessa, velvoittavan direktiivin 20 prosentin ylärajan täysin pois sulkevassa tilanteessa, sidosyksiköiden ulosmyyntiosuuden voidaan arvioida kasvavan nykyisestä 5 prosentista vain noin 10 prosenttiin. Tähän ulosmyyntiosuuteen sidosyksiköillä olisi nykyisinkin oikeus ns. avoimuusilmoitusmenettelyn edellytysten toteutuessa (markkinapuutetilanteessa).

Kunnalliset hankintayksiköt eivät juurikaan käytä avoimuusilmoitusmenettelyä, joka on lainsäädännön niille mahdollistama keino nostaa omistamiensa sidosyksiköiden ulosmyyntiraja 10 prosenttiin. Se edellyttää yksityisen palvelutarjonnan puutetta ja käytännössä todelliset markkinapuutetilanteet ovat Suomessa harvassa. On myös mahdollista, että sidosyksiköiden kunnalliset omistajat eivät tätä mahdollisuutta aina edes tunnista. Ylärajan kasvattamiselle voi olla useita erilaisia perusteita.

Sidosyksiköiden myynnin ns. kolmijakomallin pohjalta voidaan myöhemmin tehdä mahdollisen ulosmyyntirajan korotuksen käsitteellistä, oikeudellista ja toiminnallista vaikutusarviointia. Ulosmyyntirajan mahdollisen kasvattamisen todellisia, myös euromääräisesti mitattavia hyötyjä ja haittoja tms. vaikutuksia ei selvityksen tässä vaiheessa vielä pyritty selvittämään (ks. "Jatkossa selvitettäviä asioita").

7 JOHTOPÄÄTÖKSET SELVITYSVAIHEEN TULOISTA

Voidaan tunnistaa joukko kysymyksiä, jotka nousevat esiin selvityksen ensimmäisessä vaiheessa sidosyksiköiltä ja yrityksiltä saaduista tiedoista ja myös aiempien tutkimusten pohjalta, ja joihin voidaan hakea vastauksia jatkoselvityksissä.

Ulosmyynnin taso ja kehityksen suunta

Sidosyksiköiden ulosmyynti ei näytä olevan toimintayksikkökohtaisesti arvioituna kovin suurta, mutta kokonaisuudessaan se on kasvanut. Mitä ulosmyyntirajan korottamisesta seuraisi? Esillä ollut ulosmyynnin ylärajan väljentäminen tai, kuten sidosyksikkökyselyssä hypoteettisesti jopa oletettiin, ylärajasta luopuminen, ei näyttäisi saatujen vastausten perusteella suuremmin kasvattavan sidosyksiköiden liikevaihtoa. Muiden seikkojen ollessa ennallaan, sidosyksiköiden arvioima välitön kasvuvaihtus joko liikevaihdolla tai tuotantokapasiteetin käytöllä arvioiden olisi vain viiden prosentin luokkaa. Tämä ei sulje pois mahdollisuutta, että ulosmyyntirajan väljentäminen voi pitkällä aikavälillä kannustaa kunnallisia toimijoita kasvattamaan kapasiteettiaan niin, että niiden kokonaisliikevaihto kasvaa huomattavastikin.

Ulosmyyntirajan kasvattamiseen (lain mahdollistamana viidestä kymmeneen prosenttiin) ei ole erityisemmin pyritty ainakaan ns. avoimuusilmoitusmenettelyn kautta. Se edellyttää yksityisen palvelutarjonnan puutetta ja käytännössä todelliset markkinapuutetilanteet ovat Suomessa harvassa. Voi myös olla, että hankintayksiköt eivät tätä mahdollisuutta tunnista. Toisin sanoen siitä, että kyseistä ylärajan korotusmahdollisuutta ei juuri käytetä, ei vielä voi päätellä, että ylärajan kasvattamiseen ei olisi tarvetta. Ylärajan kasvattamiselle voi olla useita erilaisia perusteita.

Kokonaisuudessaan selvityksen ensimmäisessä vaiheessa ei löydetty mitään patoutunutta sidosyksikkö- ja yrityskyselyistä esille tulevaa yleistä tarvetta nostaa ulosmyyntirajaa. Perusteita sille voi olla useita ja ne voivat olla myös toimialakohtaisia. Selvitys ei myöskään nosta esille tosiasioita, joiden perusteella KKV voisi ottaa kantaa ulosmyyntirajan optimaaliseen tasoon.

Jatkossa selvitettäviä asioita

Jatkoselvityksissä voi olla kilpailuvaikutusten arvioimisen kannalta hyödyllistä tutkia tarkemmin sitä, miten sidosyksiköiden myynti jakautuu määräysvaltaa käyttävien omistajien, julkisen sektorin asiakkaiden (muiden kuin omistajien) ja yksityisten asiakkaiden kesken (ns. kolmijakomalli).

Sidosyksiköiden myynnin kolmijakomalli tarjoaa kehikon, jonka suhteen voidaan arvioida sidosyksiköiden ulosmyyntirajan mahdollisen väljentämisen vaikutuksia sidosyksiköiden tehokkuuteen ja taloudelliseen tulokseen sekä sidosyksiköiden ja yksityisten yritysten mahdollisuuksiin toimia ja kilpailla markkinoilla. Sellainen vaikutusarviointi voi osaltaan luoda tiedollisia edellytyksiä, joihin poliittinen päätöksenteko voi tukeutua ulosmyyntirajan tason määrittelyssä ja yhdenmukaistamisessa.

Vaiheessa 2 tarkasteltavia hypoteeseja ovat lähinnä

- hypoteesi 1, että ulosmyynti vähentää kilpailuneutraliteettia ja sotkee markkinoita ja
- hypoteesi 2 että ulosmyynti edistää markkinoiden toimivuutta.

Tarkastelua täydentäviä, laajentavia tai tarkentavia kysymyksenasetteluja, kun painopiste on mahdollisen säädösmuutoksen vaikutusten arvioinnissa, voisivat olla esimerkiksi seuraavat teemat ja kysymykset:

- 1) Miten mahdollinen ulosmyyntirajan rajoitettu tai pehmenetty korotus voisi vaikuttaa
 - a) kysyntä- ja tarjontaolosuhteisiin eri markkinoilla
 - b) julkisten ja yksityisten toimijoiden välisiin suhteisiin eli kilpailuneutraliteettiin
 - c) hankintalain kilpailuttamiskoikkeamien, mm. sidosyksikkösuhteen määräytymiseen
 - d) hankintamarkkinoiden kehitykseen?
- 2) Tulisiko vaikutusten tarkastelu kohdistaa vaihtoehtona myös/yksinomaan kilpailuvaikutuksiltaan ehkä helpommin hyväksyttävään vain sidosyksiköiltä toisille julkisille (muille kuin omistajille) suuntautuvan ulosmyynnin enimmäisrajan korotukseen?
- 3) Tulisiko tarkastella myös valtion sidosyksiköitä?
- 4) Muuttaako sote-uudistuksen toteutuessa siihen liittyvä järjestämisvastuun, sopimusten ja sidosyksiköiden siirto kunnallisilta toimijoilta uusille hyvinvointialueille mahdollisesti sidosyksiköiden kolmijaon asetelmia? (Hankintalain mukaisen ulosmyyntirajan siirtymäaika sote-palveluissa korotetulla 10 prosentin ylärajalla viittaa tarpeisiin saada lisäaikaa järjestelyihin ja väljyyttä ulosmyyntiin. Tämän poikkeusjärjestelyn vaikutuksia ei hallituksen esityksessä vuonna 2015 tuotu esille).

