

SIDOSYKSIKÖIDEN ULOSMYYNTI -SELVITYKSEN LOPPURAPORTTI

Ari Luukinen
Juhana Järviö
Teemu Karttunen
Antti Sieppi
Matti Sipiläinen
Anni Vanonen
Liisa Vuorio

SIDOSYKSIKÖIDEN ULOSMYYNTI -SELVITYKSEN LOPPURAPORTTI

Ari Luukinen

Juhana Järviö

Teemu Karttunen

Antti Sieppi

Matti Sipiläinen

Anni Vanonen

Liisa Vuorio

Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihe: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Muut julkaisut: kkv.fi/julkaisut

ISBN 978-952-6684-91-8

SISÄLLYS

Esipuhe.....	7
Tiivistelmä.....	9
1 Johdanto.....	11
2 Institutionaalinen kehys	13
3 Tietojen hankinta ja kyselyiden toteuttaminen	17
4 Kyselyiden keskeiset tulokset	22
5 Johtopäätöksiä.....	38
Liitteet	41

ESIPUHE

Julkisyhteisöt voivat joko hankkia tarvitsemansa tuotteet ja palvelut markkinoilta tai tuottaa ne itse joko suoraan omassa organisaatiossaan tai vähintään osittain omistamassaan sidosyksiköissään. Sidosyksiköt voivat omistajensa lisäksi tuottaa tavaroita ja palveluja rajatussa määrin myös muulle julkiselle sektorille ja yksityisille markkinoille.

Sidosyksikköjen markkinatoiminta voi parhaimmillaan paikata markkinapuutteen tai keskittyneillä markkinoilla haastaa yksityisiä yrityksiä innovoimaan ja tehostamaan toimintaansa, jotta ne pärjäisivät kilpailussa. Toisaalta sidosyksikköjen markkinatoiminta voi kuitenkin myös kaventaa ja vaikeuttaa yksityisten yritysten liiketoimintaa markkinoilla. On tilannekohtaista, kumpi vaikutus on suurempi ja vaikuttaa siten enemmän kuluttajien asemaan.

Sidosyksiköiden ulosmyynnistä on rajallisesti tietoa, ja tätä puutetta pyritään tällä tutkimuksella korjaamaan. Vaikka moni kysymys jää edelleen vaille vastausta, on tässä päästy hyvään alkuun. Lisäarvoa edelleen saataisiin, jos sidosyksikköjen rekisteripohjaista tietoa voisi verrata tässä raportoituihin kyselytutkimusten tuloksiin. Yksi merkittävimmästä tuloksista saatiin jo ennen kyselytutkimusten lähettämistä – sidosyksikköäsite ulosmyyntirajoituksineen tuntui olevan jopa monelle sidosyksikölle vaikea.

Tutkimuksen toteuttamisesta ovat Kilpailu- ja kuluttajavirastossa (KKV) vastanneet Ari Luukinen, Anni Vanonen, Liisa Vuorio, Juhana Järviö, Teemu Karttunen, Antti Sieppi ja Matti Sipiläinen. Hankkeeseen on merkittävästi myötävaikuttanut myös hankkeen seurantaryhmä: Arttu Juuti, Mia Salonen ja Max Jansson; sekä tutkimusassistentti Taina Pohjoisaho ja aiemmin KKV:ssa työskennellyt Mika Maliranta. Heidän lisäksi myös monet muut kollegamme ovat antaneet arvokkaita kommentteja raportin sisällöstä, huolehtineet sen viimeistelystä, osallistuneet kyselyiden suunnitteluun ja auttaneet taustatietojen kokoamisessa ja numeerisessa käsittelyssä. Hansel Oy, Suomen Yrittäjät ry ja Elinkeinoelämän keskusliitto ry mahdollistivat kyselytutkimusten toteuttamisen toimittamalla yhteystiedot kyselyyn. Kiitos siitä heille sekä kiitos mielenkiintoisista keskusteluista, joita käytiin paitsi heidän myös Suomen Kuntaliiton, ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

Helsingissä helmikuussa 2022

Tuulia Hakola-Uusitalo
tutkimusjohtaja

TIIVISTELMÄ

Hankintalain kilpailuttamisvaatimus koskee vain ulkopuoliselta toimittajalta tehtäviä hankintoja. Sisäisiin toimijoihin luetaan myös hankintayksiköistä erilliset sidosyksiköt. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä erillistä ja päätöksenteoltaan itsenäistä yksikköä, johon hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää omistajana määräysvaltaa.

Kilpailuttamista koskevan sidosyksikköpoikkeuksen taustalla on pyrkimys mahdollistaa hankintayksiköille toiminnan järkevä järjesteleminen tilanteessa, jossa hankintayksiköstä erillinen yksikkö käytännössä on osa hankintayksikön organisaatiota.

Sidosyksiköiden ulosmyyntiä eli myyntiä muille kuin omistajille on rajoitettu. Tällä pyritään varmistamaan se, että poikkeamisella kilpailuttamisvelvoitteesta ei vaaranneta kilpailuneutraliteettia eli yksityisten ja julkisomisteisten tuottajien lähtökohtia toimia samoilla markkinoilla.

Yleisenä sääntönä on, että sidosyksiköt voivat myydä muille kuin omistajilleen enintään viisi prosenttia ja 500 000 euroa liikevaihdostaan. Korkeammat rajat ovat voimassa jäte-, sosiaali- ja terveysalalle sekä erityisaloilla.

Selvityksen keskeinen johtopäätös on se, että vaikka sidosyksikkötoiminta on useilla toimialoilla laajaa ja merkittävää, optimaalista sidosyksiköiden ulosmyynnin enimmäisrajaa on hyvin vaikea määritellä. Optimaalisen rajan pitäisi olla sellainen, että se optimoisi kuluttajien kokonaishyvintä tasapainottamalla sekä sidosyksikköjen tehokkuustavoitteita että tehokkaita markkinoita tai markkinoiden kehityspotentiaalia. Optimaalisuus edellyttäisi tapauskohtaisia rajoja, joita ei lainsäädännössä luonnollisestikaan voi asettaa (toimialoittain, maantieteellisesti, toimijakohtaisesti ja jopa toimijan toimintokohtaisesti).

KKV toteutti useamman kyselyn sidosyksiköille ja sidosyksikköjen kanssa samoilla markkinoilla toimiville yksityisille toimijoille. Näistä kyselyistä sidosyksikkötoiminnan liikevaihdoksi saatiin noin kymmenen miljardia euroa vuodessa. Korotettuna koko maan tasolle se tekee kymmeniä miljardeja euroja, joita syntyy sidosyksiköissä. Euromääräisesti suurinta sidosyksiköiden toiminta ja ulosmyynti on terveyspalveluissa.

Julkiset toimijat arvioivat, kuinka paljon sidosyksikön vapaasta tuotannollisesta kapasiteetista riittäisi ulos myytäväksi, jos myyntirajoja ei olisi. Tutkimuksen sidosyksiköissä ulosmyynnin osuus liikevaihdosta kasvaisi tällöin lyhyellä aikavälillä nykyisestä keskimääräisestä viidestä prosentista noin kymmeneen prosenttiin.

Kymmenen prosentin ulosmyyntiosuus olisi nykyisin mahdollinen, jos todetaan niin kutsuttu markkinapuute. Tällöin markkinoilta ei löydy markkinaehtoista tarjontaa julkisella hakuilmoituksella, ns. avoimuusilmoituksella. Kyseisen säännöksen sovellettavuus on suppea, ja säännöstä ei ole erityisemmin käytetty.

Julkisilta ja yksityisiltä toimijoilta kysyttiin, miten sidosyksiköt edistävät yksityisten ja julkisten toimijoiden välistä kilpailua ja markkinoiden toimivuutta. Näkemykset olivat vastakkaiset.

Julkiset toimijat pitivät erityisen toivottavana sitä, että sidosyksiköiden ulosmyyntiä väljennettäisiin. Tilastollisesti merkitsevää eroa ei syntynyt sen välille, koettaisiinko 10 vai 20 prosentin ulosmyyntiraja heidän taholtaan optimaalisena.

Kyselyyn vastanneet julkisten kanssa kilpailutilanteessa toimivat yritykset taas olivat sitä mieltä, että ulosmyyntirajoja ei tulisi lieventää. Silloin kun niiden piti kyselyssämme valita 10 ja 20 prosentin ulosmyyntirajojen välillä, tähän ei syntynyt tilastollisesti merkitsevää eroa.

Yritykset kokivat haitallisimmaksi, jos julkisomisteisten kilpailijat alihinnoittelisivat tuotteitaan tai hyötyisivät edullisista rahoitusehdoista. Seuraavaksi eniten epäreilun kilpailun haittaa yritykset arvioivat koituvan skaalaedusta, jonka sidosyksikkö saa myydessään omistajilleen. Ulosmyynti yksityisille markkinoille arvioitiin haittavaikutuksiltaan muita pienemmäksi.

1 JOHDANTO

Markkinoiden toimivuus on tärkeää kuluttajien hyvinvoinnin kannalta. Toimivilla markkinoilla kilpailu on tiukkaa mutta tasapuolista. Joissain tilanteissa kilpailu saattaa jäädä vajaaksi tai häiriintyä. Ongelmaksi voi muodostua se, että markkinoilta puuttuu yksityisiä toimijoita tai markkinarakenne on liian keskittynyttä. Kilpailuprosessi voi vääristyä, kun yritysten toimintamahdollisuudet eivät ole tasapuoliset yritysten kesken ja suhteessa julkisiin toimijoihin. Julkinen toimija voi pahimmillaan syrjäyttää tehokkaiden yritysten toimintaa markkinoilla, ja siten laskea kuluttajien ja veronmaksajien kokonaishyvinvointia.

Julkinen sektori voi vaikuttaa markkinoiden toimintaan monin tavoin. Hyvin toteutetuilla julkisilla hankinnoilla julkinen toimija voi ostajana *edistää* yksityisten markkinoiden toimintaedellytyksiä ja uudistumista. Julkisen sektorin toiminta markkinoilla voi myös haastaa ja *kirittää* yksityisiä yrityksiä innovoimaan ja tehostamaan toimintaansa, alentamaan hintojaan. Kilpailullisesti toimiva markkina on paras kuluttajien hyvinvoinnille. Jos yksityisiä yrityksiä ei ole markkinoilla riittävästi eikä tavoiteltua tuotantoa synny markkinaehtoisesti, julkinen sektori voi omalla toiminnallaan *täydentää* ja paikata tätä markkinoiden tarjonnan puutetta ja kilpailuprosessin vajetta.

Sen sijaan että julkinen toimija hankkisi tarvitsemiaan tavaroita ja palveluita markkinoilta, se voi tuottaa niitä itse tai hankkia niitä suoraan kilpailuttamatta omilta sidosyksiköiltään. Joissakin tilanteissa tällä tavoin voidaan saavuttaa tehokkuusetuja, sillä kilpailutuksiin ja sopimiseen liittyy epävarmuutta, viiveitä ja muita kustannuksia. Tehokkuusetuja voi syntyä myös toiminnan keskittämisen ja voimavarojen yhteiskäytön, kuten yhteishankintayksikköjen kautta¹. Julkisessa tuotannossa tehokkuusedut saattavat näkyä alempina veroina tai parempina julkisina palveluina. Tehokkuus lisää hyvinvointia.

Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, johon hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden kanssa käyttää määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Hankintayksikön ei tarvitse kilpailuttaa sidosyksiköltään tekemiä hankintoja. Sidosyksikkö sen sijaan voi harjoittaa enintään hankintalainsäädännössä määritellyn osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Tämän osuuden määrittäviä rajoja kutsutaan ulosmyyntirajaksi. Ulosmyyntirajalla pyritään kontrolloimaan kilpailuneutraaliteettiriskien vuoksi sitä, että sidosyksikkö ei hankaloita markkinoiden toimintaa ja muodostu kuluttajien hyvinvoinnin kannalta haitalliseksi.

Julkisomisteisten sidosyksikköyhtiöiden toimintaan markkinoilla liittyy sekä mahdollisuuksia että uhkia. Nämä toimijat voivat myydä tuotantoaan yksityisille markkinoille ja muulle julkiselle sektorille tietyin edellytyksin. Uhat liittyvät kuluttajien asemaa parhaiten turvaavien kilpailullisten markkinoiden potentiaalisiin toimintahäiriöihin ja kehityksen vaikeuttamiseen. Mahdollisuudet sen sijaan varmistavat kuluttajien tarpeiden tyydyttämisen, silloinkin kun kilpailullisia markkinoita ei ole tai niitä ei kehity.

Koska sidosyksikkö voi joko huonontaa tai parantaa kuluttajien hyvinvointia, kokonaishyvinvoinnin kannalta on vaikea luoda hyvä sääntely-ympäristö. Optimaalinen sääntely todennäköisesti vaihtelisi tilanteittain toimialan,

¹ Tutkimuksessa ei oteta kantaa siihen, miten sidosyksiköiden avulla mahdollisesti toteutuvat tehokkuusedut suhteutuvat voimavarojen keskittämisen, pääsääntöisesti yhteishankintojen (mm. yhteishankintayksiköiden) kautta toteutuviin tehokkuusetuihin. Tutkimuksen kohteena ovat sidosyksiköt, eivät yhteishankinta- tms. yksiköt.

sijainnin, ajan ja jopa yksittäisen toimijan eri toimintojen mukaan. Säädösten on kuitenkin oltava riittävän yksinkertaisia, jotta ne ovat toteutettavissa. Toimijoille on myös luotava riittävän ennakoitava toimintaympäristö, joka mahdollistaa toiminnan oikean mitoituksen. Sääntelyn noudattamista tukee viranomaisten valvontatoiminta, joka jo luonteensa puolesta on sääntelyä tapauskohtaisempaa.

Tässä raportissa vedetään yhteen sidosyksiköiden ulosmyynnin tutkimushankkeen keskeiset osavaiheet ja niissä saadut tulokset. Tutkimuksen kysymyksenasettelussa on huomioitu Kilpailu- ja kuluttajaviraston kannalta keskeiset elementit; kilpailuneutraliteetti, sidosyksiköt hankintalain asettaman hankintojen kilpailuttamisvelvoitteen poikkeuksena ja markkinoiden toimivuus. Raportin yhteenvedoon on sisällytetty tutkimuksessa saadut tulokset ja johtopäätökset, joilla voi olla merkitystä hankintalain sidosyksikkösäädöksen kehittämisessä.

2 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 rajaksi 0–20 prosenttia liikevaihdesta.

Sidosyksikköpoikkeus hankintalain asettamasta kilpailuttamisvaatimuksesta oli kirjattu jo vuoden 2007 hankintalainsäädäntöön, mutta uusi hankintalaki (1397/2016) tarkensi etenkin ulosmyynnin sääntelyä. Vuoden 2007 hankintalain mukaan sidosyksikön tuli harjoittaa pääosaa toiminnastaan määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa. Kotimaiset tuomioistuimet omaksuivat Euroopan unionin tuomioistuimen käytännön, jonka mukaan toiminnan kohdistumista tuli arvioida tapauskohtaisesti. Oikeuskäytännössä sallitun ulosmyynnin arvioitiin usein olevan noin kymmenen prosentin luokkaa.

Uudessa hankintalaissa pääsääntönä on, että sidosyksikkö saa harjoittaa enintään viiden prosentin osuuden liiketoiminnastaan ja enintään 500 000 euron verran muiden kuin niiden tahojen kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sosiaali- ja terveystalouden alalla toimivilla sidosyksiköillä ulosmyyntiraja on vuoden 2022 loppuun saakka kymmenen prosenttia ilman euromääräistä rajaa. Tämän jälkeen rajat muuttuvat muita toimialoja vastaaviksi. Jätehuollon toimialalla sovelletaan jätelain 145 a § mukaan 31.12.2029 asti kymmenen prosentin ulosmyyntirajaa liikevaihdesta ilman euromääräistä rajoitusta. Vuoden 2030 alusta tulisi sovellettavaksi viiden prosentin ulosmyyntiraja ilman euromääräistä ylärajaa. Erityisalojen hankintalaissa (1398/2016) viranomais- ja sidosyksiköiden ulosmyynnin rajaksi on asetettu 20 prosenttia. Erityisalojen hankintalailla säädelään erityisalojen direktiivin pohjalta vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoja.

Hankintalakiin on kirjattu poikkeus, jolla sidosyksikön ulosmyynti voidaan nostaa kolmen vuoden määräajaksi kymmenen prosenttiin ilman euromääräistä rajaa silloin, kun vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Markkinaehtoisen tarjonnan ja kilpailun puuttuminen todetaan julkaisemalla sidosyksikön muulle kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille suunnitellusta myynnistä avoimuusilmoitus, eikä määräajassa saada vastauksia vastaavan markkinaehtoisen toiminnan olemassaolosta.

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 määräajassa ilmoitukseen vastauksia yksikön liiketoimintaa vastaavasta markkinaehtoisesta toiminnasta.

Hankintalaki sisältää myös poikkeuksen, jonka mukaan ulosmyyntiraja on 20 prosenttia ilman euromääräistä rajaa silloin, kun ulosmyynnin arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa.

Lähtökohtaisesti kaikki muille kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille kohdistuva myynti on ulosmyyntiä. Kolmansille osapuolille tapahtuvaa myyntiä voidaan kuitenkin poikkeuksellisissa tapauksissa pitää sisäisenä myyntinä. Oikeuskäytännön perusteella näin voi olla ainakin tilanteessa, jossa myynti perustuu sidosyksikköön määräysvaltaa käyttävän tahon lakisääteisiin tehtäviin, jotka määräysvaltaa käyttävä hankintayksikkö on

määrännyt sidosyksikön suoritettavaksi. Näissä tapauksissa toiminnan tulee perustua hankintayksikön ja sidosyksikön väliseen sopimukseen. Hyödynsaajan ei tarvitse olla määräysvaltaa käyttävä hankintayksikkö, vaan hyödynsaajana voi olla palvelun käyttäjät ja myös palveluista perittävän vastikkeen voi maksaa palvelun käyttäjät.² Mikäli puolestaan viranomainen, joka ei käytä sidosyksikköön määräysvaltaa, määrää sidosyksikön harjoittamaan joitakin tehtäviä, on näihin tehtäviin perustuvaa myyntiä pidettävä ulosmyyntinä³.

Unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-328/19 arvioitiin lakisääteisten kuljetuspalveluiden järjestämistä vastuukuntamalliin perustuen. Tapauksessa Porin kaupungin sidosyksikkö tuotti palvelut kaikille järjestelyyn osallistuneille kunnille. Järjestelyssä Porin kaupungille siirrettiin muiden kuntien toimivaltaa sekä joukkoliikenteen yhteistoimintasopimuksen että terveystalouden yhteistoimintasopimuksen nojalla. EUT totesi, että yhteistoimintasopimusten perusteella syntynyt liikevaihto ei ollut miltään osin ulosmyyntiä, eli ei niiltäkään osin, kun tuotettiin palveluita muiden kuntien kuin Porin tarpeisiin.

Hankintalakia ei myöskään sovelleta tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä (käänteinen sidosyksikköhankinta) tai saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä (in-house sisters -hankinta).

Kilpailulain (948/2011) 4 a -luvussa säädetty kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamaan taloudelliseen toimintaan. Tällainen toiminta on hinnoiteltava markkinaperusteisesti ja se on kilpailulain 30 d §:n perusteella eriytettävä kirjanpidollisesti muusta toiminnasta. Kilpailulain ohella kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltumiseen vaikuttavat myös kuntalaki (410/2015) sekä mahdollinen toimintaa koskeva erityislainsäädäntö. Kuntalain 126 §:n 1 momentissa kunnat on veloitettu yhtiöittämään markkinatoimintansa silloin, kun mikään kuntalain 127 §:n yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeuksista ei sovellu.

Kilpailulain esitöiden mukaan sidosyksikön myynti määräysvallan käyttäjälle ei tapahdu kilpailutilanteessa markkinoilla.⁴ Kilpailuneutraliteettilainsäädännön soveltuminen sidosyksikön muihin tahoihin kohdistuvaan myyntiin riippuu toimintaan mahdollisesti soveltuvasta erityislainsäädännöstä. Sidosyksikön ei esimerkiksi katsota harjoittavan markkinatoimintaa silloin, kun se hoitaa sidosyksikkösuhteen perusteella määräysvallan käyttäjälle kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä. Kilpailuneutraliteettivalvonta ei koske tilanteita, jossa tietyn hyödykkeen tuottaminen on lainsäädännössä määrätty julkisen sektorin tehtäväksi ilman liikkumavaraa tai harkintavalttaa käytettävistä menettelyistä tai rakenteista, joiden tulkittaisiin vaarantavan kilpailuneutraliteettia. Kilpailutilanteen on oltava oikeudellisesti mahdollinen.⁵ Pelkästään se seikka, että myös yksityiset toimijat ovat halukkaita ja kykene-

2 C-340/04, Carbotermo, EU:C:2006:308 ja KHO 2012:61.

3 C-553/15, Undis Servizi, EU:C:2016:935.

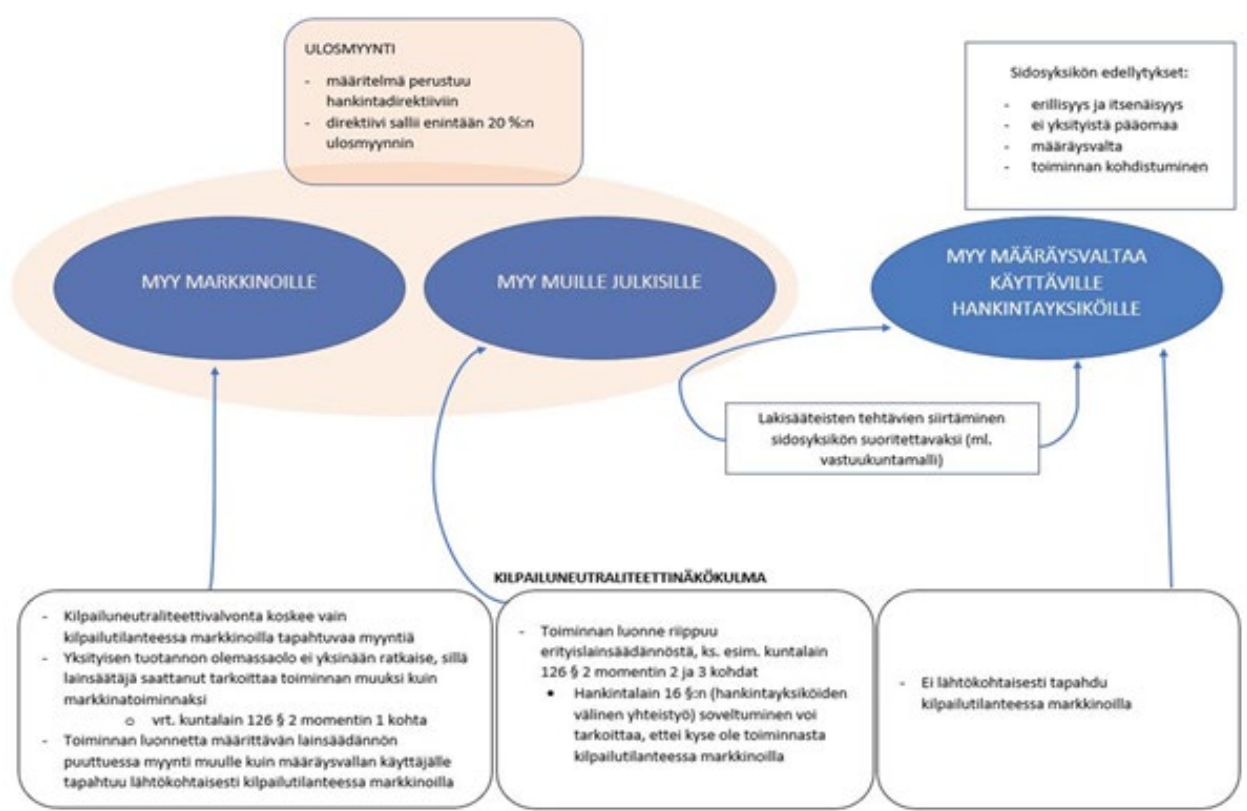
4 HE 40/2013 vp, s. 7: "Valtion liikelaitos voi olla pysyvä toimintamuoto kuitenkin vain silloin, kun liikelaitos ei toimi markkinoilla kilpailutilanteessa tarjoamalla tavaroita tai palveluita valtion ulkopuolisille tahoille." HE 68/2018 vp, s. 36: "Osa edellä mainittujen kunnallisessa omistuksessa olevien yhtiöiden liikevaihdosta voi kuitenkin olla sidosyksikkömyyntiä, joka ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa."

5 HE 40/2013 vp, s. 24. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla tuottaessaan lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja.

viä tuottamaan samaa palvelua, ei yksinään tarkoita, että julkinen toimija harjoittaisi markkinatoimintaa, sillä lainsäätäjä on saattanut tarkoittaa toiminnan muuksi kuin markkinatoiminnaksi.⁶

Sidosyksikön myynti muille julkisille toimijoille kuin määräysvaltaa käyttävälle hankintayksikölle voi tietyin edellytyksin jäädä kilpailuneutraaliteettisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Kuntalain perusteella kilpailullisena toimintana ei pidetä mm. yhteistoimintaa, johon ei esimerkiksi hankintalain hankintayksiköiden välistä yhteistyötä koskevan poikkeuksen vuoksi sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta.⁷

Kuvassa 1 esitetään sidosyksiköiden myynnin kolmijako ja tutkimuksen sidosyksiköiden ulosmyyntiin painottuvan kysymyksenasettelun keskeiset institutionaaliset elementit ja jaottelut.



Kuva 1. Sidosyksiköiden myynnin kolmijako ja ulosmyynti hankintalain ja kilpailuneutraaliteetin kannalta tarkasteltuna.

Taulukossa 1 esitetään voimassa olevat hankintalain ja erityisalojen hankintalain mukaiset sidosyksiköiden ulosmyyntirajat ajoitettuina näköpiirissä oleviin muutoskohtiin.

⁶ HE 40/2013 vp, s. 26.

⁷ Kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohta.

Taulukko 1. Voimassa olevat hankintalain ja erityisalojen hankintalain mukaiset sidosyksiköiden ulosmyyntirajat.

	Vuosi 2021	Vuosi 2023	Vuosi 2030
Hankintalain yleinen raja	5 % ja 500 000 €	5 % ja 500 000 €	5 % ja 500 000 €
Sosiaali- ja terveydenhuolto	10 %	5 % ja 500 000 €	5 % ja 500 000 €
Jätehuolto	10 %	10 %	5 %
Erityisalat	20 %	20 %	20 %

3 TIETOJEN HANKINTA JA KYSELYIDEN TOTEUTTAMINEN

Tietojen hankinta ja vastaajien tavoittaminen

Vaiheessa 1 keväällä 2020 sidosyksikköjen yhteyshenkilöiden tavoittamiseksi kyselyä varten hankintayksiköille suunnattiin tiedustelu sidosyksiköistä. Kunnilta ja kuntayhtymiltä pyydettiin tiedot niiden sidosyksiköistä yhteyshenkilöineen. 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. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa haluttiin tiedot keskitetysti sidosyksiköiden nimetyiltä edustajilta. Joissakin tapauksissa valtakunnan tasolla toimivista useamman kunnan omistamista sidosyksiköistä saatiin useamman alueellisen toimipaikan edustajan yhteystiedot. Toisaalta muutamassa tapauksessa laajalla alueella toimiva sidosyksikkö tuotti palveluja sekä kunnille että kuntayhtymille. Ensimmäisen vaiheen sidosyksikkökyselyä varten yhteyshenkilöt karsittiin yhteen henkilöön per sidosyksikkö.

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

Varsin monet kunnalliset vastaajat olivat epätietoisia siitä, mitä hankintalain mukaisella sidosyksiköllä tarkoitetaan, ja virastoon tuli kuntatoimijoilta tähän liittyviä lukuisia yhteydenottoja. Siihen saattoi osaltaan vaikuttaa se, että vastaajissa saattoi olla mukana varsinkin pienemmistä kunnista myös muita kuin julkisten hankintojen asiantuntijoita. Kuntia ohjattiin itsearviointiin asiassa. Se keitä kyselyyn valikoitui vastaajiksi, on osaltaan voinut vaikuttaa tuloksiin.

Ensimmäinen sidosyksikkökysely lähetettiin Webropol-kyselynä kuntien ja kuntayhtymien nimeämien sidosyksiköiden vastaajille kesäkuun 2020 alussa.

Jonkinlainen osittainen tai täysi vastaus saatiin heinäkuussa 414:ltä sidosyksiköksi nimetyiltä. Kysely oli lähetetty 655 sidosyksikölle, joten reagointiasteeksi tuli 62 prosenttia. Yli puolet sidosyksiköiksi nimetyistä vastaajista arvioi omalta osaltaan hankintalain sidosyksikkömääritelmän perusteella, että ne eivät ole hankintalain tarkoittamia sidosyksiköitä.⁸ Jäljelle jääneet 175 (eli 44 % hankintayksiköiden kyselyyn ilmoittamista sidosyksiköistä)

8 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. (Huom. c-kohta ajoi kyselyssä saman asian kuin ”Edustamani toimija ei ole sidosyksikkö”. Se oli vastaajille yksiselitteisempi kuin sidosyksikön määritelmä. Vrt. sidosyksikön ja ulosmyynnin määritelmät alaviitteissä 1 ja 2).

tunnistivat itse olevansa hankintalain tarkoittamia sidosyksiköitä, joilla on ulosmyyntiä, ja ne jatkoivat kyselyn loppuun. Tutkimuksen tarkoitus huomioiden kyselyllä haluttiin tavoittaa sidosyksiköitä, joilla on ulosmyyntiä. Mikäli kyselyn saanut vastasi, että hänen edustamallaan sidosyksiköllä ei ole ollut ulosmyyntiä viimeisen kolmen vuoden aikana, kysely päättyi hänen osaltaan (ks. liitteet; selvitys sidosyksiköiden ulosmyynnin vaikutuksista 2020). Sidosyksikkökyselyn osuma- ja vastausasteeksi saatiin näin 27 %.⁹

Omalla vastauksellaan ulos kyselystä jääneet julkisen sektorin organisaatiot esittivät perusteinaan seuraavaa (kantelukuna 414 omistajayhteisöjen nimeämää sidosyksikköä):

- a) Edustamani toimija ei ole sidosyksikkö (26 %).
- b) Edustamallani toimijalla ei ole ollut lainkaan ulosmyyntiä viimeisen kolmen vuoden aikana – ei kiellä sidosyksikköstatusta (17 %).
- c) Edustamani toimija ei myy suoraan sidosyksikköasemaan perustuen yhdellekään omistajana toimivista hankintayksiköistä (13 %).

Vastausastetta laski osaltaan se, että alkuun sekä hankintayksiköillä että kyselyn saatuaan myös useilla hankintayksiköiden nimeämällä sidosyksiköillä näytti olevan suuria vaikeuksia ymmärtää, miten sidosyksikön edellytyksiä tulisi tulkita, ja onko kyseessä hankintalain tarkoittama sidosyksikkö. Monelle vastaajista nämä käsitteet olivat epäselviä. Näin ollen koska käytössä ei ollut rekisteröityä tietoa kaikista Suomen sidosyksiköistä, on myös epäselvää, kuinka edustava otos on. Vastaajia oli kuitenkin monelta eri toimialalta, eri puolelta Suomea ja erikokoisista yksiköistä.

Osa vastaajista saattoi myös hyödyntää alaviitteessä 16 esitettyjä vastausvaihtoehtoja, jotka valitessaan he vapautuivat vastaamasta kyselyyn. Kysely ajoittui hankalasti. Kesälomat olivat osin jo alkaneet ja kunnat arvioivat muiden töiden ohessa koronamenetyksiään hakeakseen valtiolta avustuksia ja tukea menetyksiinsä.

Ensimmäisen sidosyksikkökyselyn keskeinen *tietosisältö* koski otokseen valikoituneiden ulosmyyntiä harjoittavien sidosyksiköiden liikevaihtoa, kapasiteettia ja ulosmyyntiä.

Ensimmäinen yrityskysely toteutettiin kesäkuussa 2020 sähköposti- ja Webropol-kyselyinä. Tarkoituksena oli tavoittaa ne yritykset, jotka toimivat samoilla kilpailullisilla markkinoilla kunnallisten sidosyksiköiden kanssa. Tällöin yrityksille voitaisiin esittää kysymyksiä siitä, miten sidosyksiköiden ulosmyynti vaikuttaa niiden toimintaan ja markkinoiden kehittymiseen.

Kyselyyn osallistuneiden vastaajien rajaus tehtiin porttikysymyksellä, joka valikoi automaattisesti jatkoon vain ne, jotka ilmoittavat julkisen sektorin sidosyksiköiden vaikuttavan toimintaansa. Jos yritys vastasi alkuun, että sidosyksiköiden toiminnalla ei ole merkitystä sen liiketoiminnalle, kysely päättyi siihen. Kyselyä varten käyttöön saatiin

9 Valtiokonttori pitää yllä kuntaorganisaatioiden hakupalvelua (<https://www.tutkihallintoa.fi/kunnat/kuntakonsernit/>). Sieltä löytyi 14.1.2022 tilanteessa yhteensä 224 kuntaorganisaatiota, joilla on 1 052 ns. sidosyksikön asemassa olevaa yhteisöä. Monet näistä vaikuttavat olevan tontin tai kiinteistön passiiviseen omistamiseen keskittyviä tai muuten tämän tutkimuksen kannalta epäolennaisia, esim. yhteisöjä, jotka eivät myy mitään erityistä niihin määräysvaltaa käyttäville omistajilleen. Ovatko ne sidosyksiköitä, vaatisi tapauskohtaista tutkintaa. Tuollakin totaalilla vastausaste ylittäisi noin 17 prosenttiin. On myös muistettava, että kysymys on eri vuosien suureista.

Suomen Yrittäjien (SY) ja Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) jäsenrekistereistä yhteensä 33 000 yrityksen osoitteet. Heinäkuun alkuun mennessä näiltä saatiin muistutuksista huolimatta jonkinlaiset reaktiot vain 480 yritykseltä (1,5 %). Näistä 222 yritystä (vajaa yksi prosentti) ilmoitti vastauksessaan, että kuntien tai kuntayhtymien omistamien sidosyksiköiden ulosmyynnillä on ainakin jotain merkitystä niiden liiketoiminnalle. Ainoastaan nämä yritykset jatkoivat kyselyä eteenpäin.

Yrityskyselyn vastaukset ja edustavuutta suhteessa vastaaviin selvityksiin on tarkasteltu hankkeen väliraportissa.¹⁰

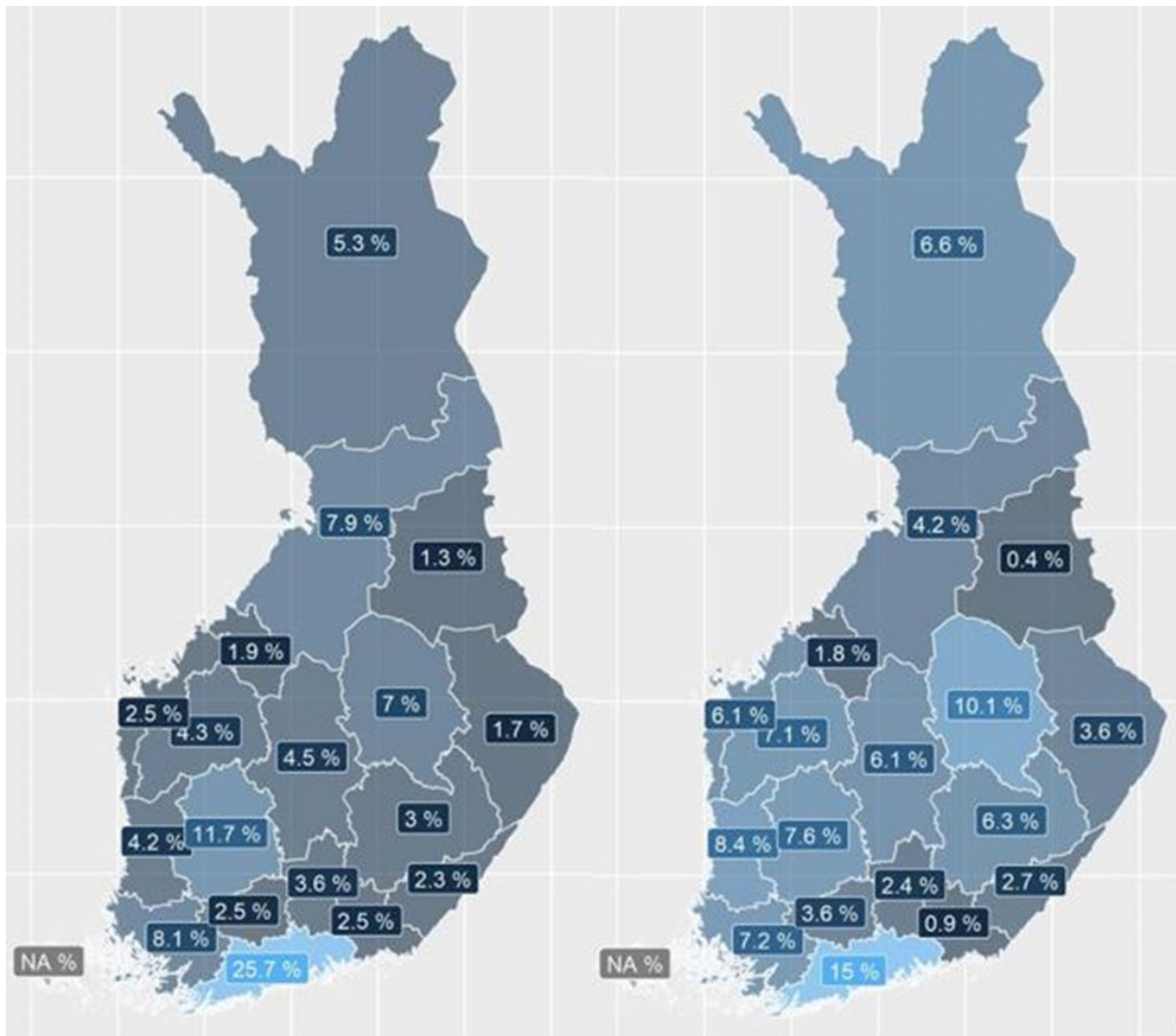
Toinen sidosyksikkökysely tehtiin heinä-elokuussa 2021. Julkisissa organisaatioissa töissä olevia löytyi Hanselin rekistereistä 1 882. Heistä kyselyyn vastasi joko täysin tai osittain 313 henkilöä (16,6 %). Vastausaste laski kyselyiden edetessä, kun osaan kysymyksistä haluttiin saada portinvartijakysymyksillä vastaajia rajaten tai ryhmitellen vastauksia vain kyseisiä asioita tuntevilta vastaajilta.

Esimerkiksi liikevaihto- tms. numeerisia tietoja kysyttiin vain henkilöiltä, jotka ilmoittivat olevansa perillä organisaationsa taloudellisista tunnusluvuista. Mikäli vastaajan työnantaja ei hänen omasta mielestään ollut hankintalain tarkoittama hankintayksikkö eikä myöskään sidosyksikkö, hänet ohjattiin jatkamaan vastaamista vain yleisiin ja jätealan tai laboratorio- ja kuvantamispalveluiden joihinkin toimialaspesifeihin kysymyksiin. Häntä ei ohjattu lainkaan vaikutusten suuntaa tarkastelemaan conjoint-osioon. Useissa avovastauksissa todettiin kyselyn olleen vaikea.

Toinen yrityskysely toteutettiin elokuussa 2021 SurveyGizmon (nykyisen Alchemer-kyselytyökalun) avulla sähköpostikyselynä. Kysely kohdistettiin 4 536 henkilölle, joiden osoitetiedot saatiin Suomen Yrittäjiltä. Heistä 230 (5,1 %) vastasi kyselyn alussa, että hänen työnantajansa tai oma yrityksensä toimii markkinoilla, joilla sen menestykseen vaikuttaa osaltaan välittömästi tai välillisesti myös hankinta- ja sidosyksiköiden toiminta. Kysely jatkui ainoastaan näillä vastaajilla.

Kuvassa 2 esitetään vastanneiden yritysten ja sidosyksiköiden jakaumat y-tunnuksen avulla saadun sijaintitiedon perusteella kartalle sijoitettuna. (Vasemmalla yritykset ja oikealla sidosyksiköt).

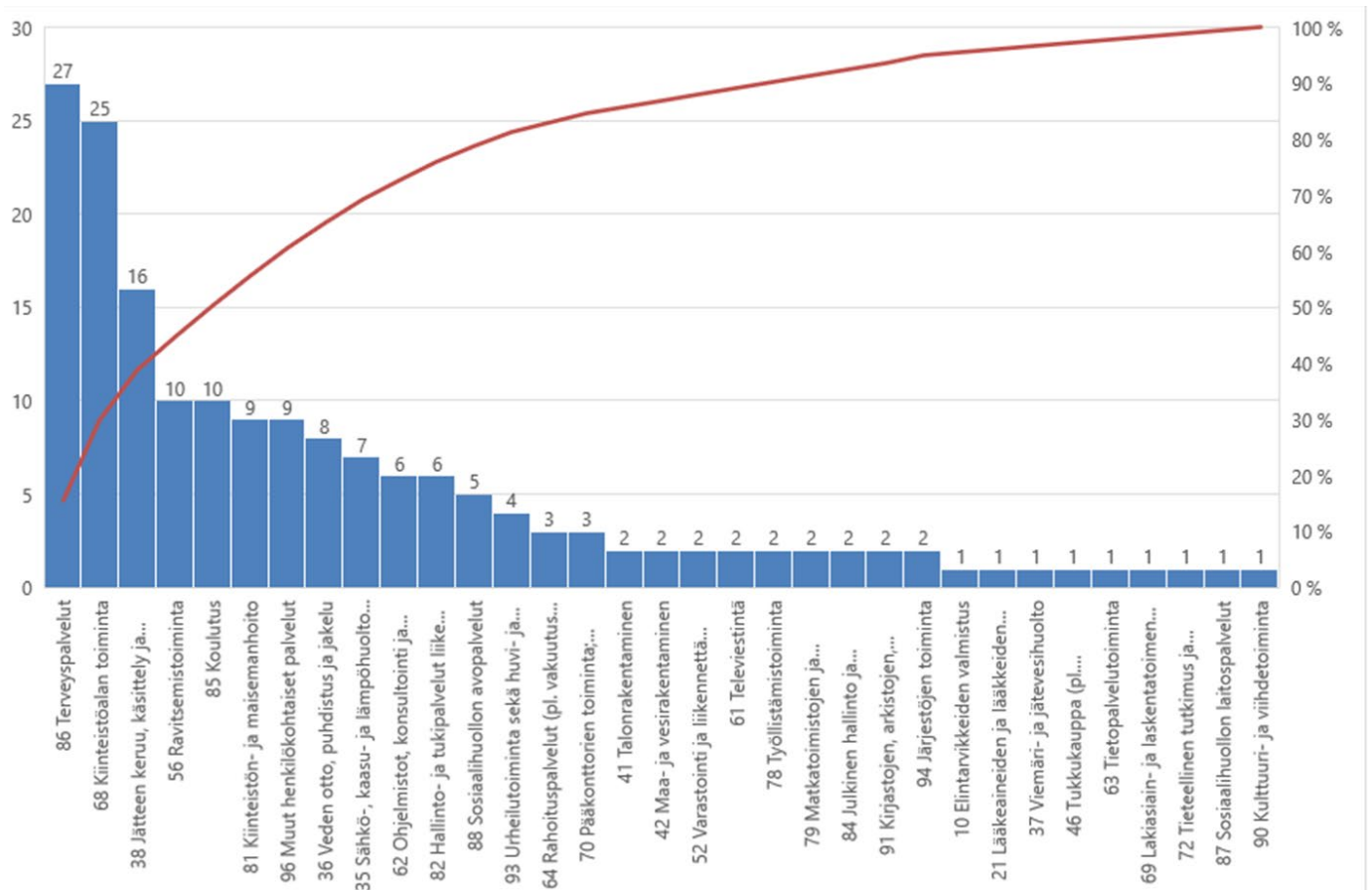
¹⁰ Sidosyksiköiden ulosmyynti – selvityksen ensimmäisen vaiheen yhteenveto. Ari Luukinen, Juhana Järviö, Matti Sipiläinen, Anni Vanonen ja Liisa Vuorio. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 6/2021.



Kuva 2. Vastanneiden yritysten ja sidosyksiköiden suhteelliset jakaumat maakunnittain.

Kuvasta nähdään, että sekä sidosyksikkökyselyyn että yrityskyselyyn vastaajia on Ahvenanmaata lukuun ottamatta kaikilta alueilta. Eniten vastaajia molemmissa kyselyissä on väki- ja yritysrikkäällä Uudellamaalla. Vastanneista yrityksistä jopa neljäsosa tuli Uudeltamaalta. Sidosyksiköiden maantieteellinen jakauma oli jonkin verran tasaisempi.

Kyselyyn vastanneiden sidosyksiköiden toimialarakenne on suhteellisen monipuolinen (kuva 3). Terveyspalvelut on tosin selvästi lukumääräisesti ja liikevaihdolla mitaten sidosyksiköiden suurin toimiala selvityksessä.



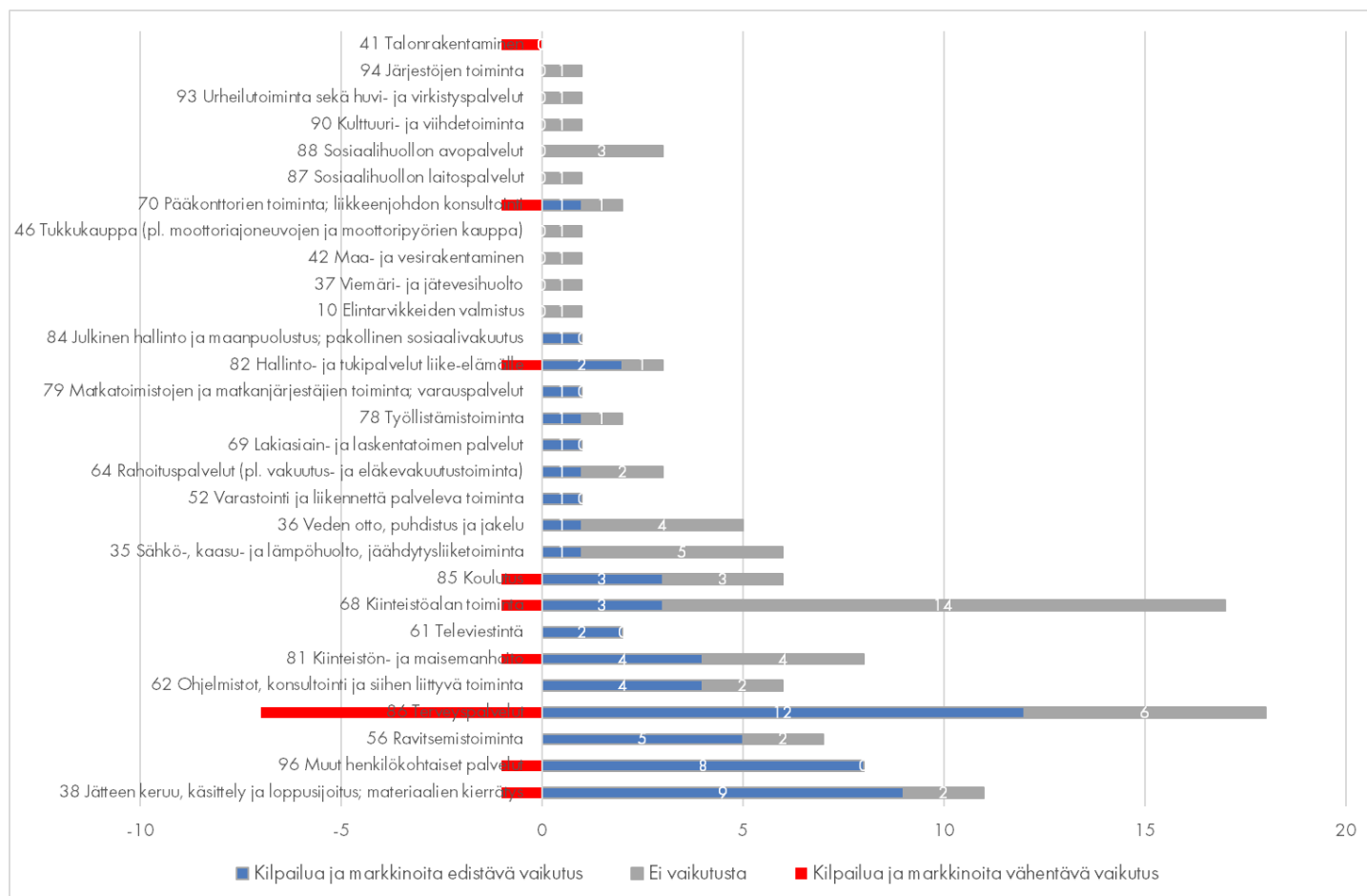
Kuva 3. Sidosyksiköiden jakauma toimialoittain.

4 KYSELYIDEN KESKEISET TULOKSET

Esitämme seuraavassa sidosyksikkö- ja yrityskyselyiden keskeiset tulokset. Tarkastelemme ensin sitä, miten julkiset ja yksityiset toimijat näkevät sidosyksiköiden vaikuttavan näiden toimijoiden väliseen kilpailuun ja markkinoiden kehitykseen. Syvennämme tätä tarkasteluun sidosyksiköiden ja niiden ulosmyynnin vaikutuksista markkinoiden toimivuuden eri osatekijöihin. Tämän jälkeen esitämme, miten yritysvastaaajien näkökulmasta sidosyksiköiden toiminta vaikuttaa julkisten ja yksityisten toimijoiden keskinäisten kilpailuetujen tasapuolisuuteen. Tämän yleisen tarkastelun jälkeen etenemme tarkastelemaan, miten paljon (ulosmyyntiä omaavilla) sidosyksiköillä on ulosmyyntiä, miten niiden myynti kokonaisuudessaan kohdistuu ulkoiseen ja sisäiseen myyntiin ja kuinka paljon sidosyksiköiden liikevaihto voisi kasvaa, jos ne voisivat vapaasti käyttää käyttämättömän tuotantokapasiteettinsa ulosmyyntiin. Lisäksi tarkastellaan syitä sille, miksi korkeampaa 10 %:n ulosmyynnin mahdollistavaa avoimuusilmoitusmenettelyä ei juurikaan käytetä, ja miten sidosyksiköt ovat sopeuttaneet toimintaansa viime vuosina. Lopuksi esitetään satunnaistetun koeasetelman tulokset, joissa tarkastellaan julkisten ja yksityisten vastaajien mieltymyksiä vaihtoehtoisten ja realististen ulosmyyntirajan tasojen ja toimijoille olennaisten liiketoiminnallisten ja markkinavaikutusten suhteen.

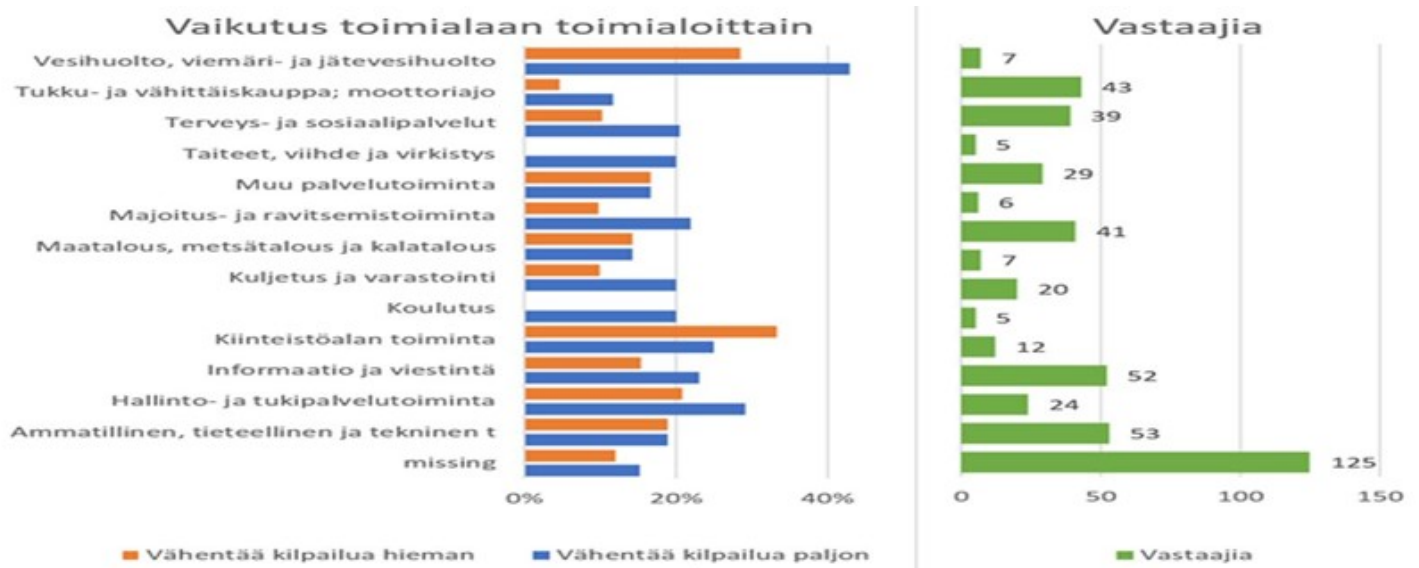
Kunnallisten toimijoiden ja yksityisten yritysten näkemykset sidosyksiköiden kilpailu- ja markkinavaikutuksista poikkeavat toisistaan

Tutkimuksen ensimmäisen vaiheen kyselyssä myös ulosmyynneistä julkisen sektorin sidosyksiköistä 44 prosenttia oli sitä mieltä, että sidosyksiköt edistävät jonkin verran tai huomattavasti kilpailua ja markkinoiden kehittymistä. Saman verran julkisista vastaajista oli sitä mieltä, että sidosyksiköillä ei ole mitään vaikutusta kilpailuun ja markkinoiden kehittymiseen niiden alalla. Vastausten hajonta oli suurinta terveyspalveluissa. (Kuva 4).



Kuva 4. Sidosyksiköiden näkemykset toimialoittain siitä, miten sidosyksiköt edistävät julkisten toimijoiden ja yksityisten yrittäjien välistä kilpailua ja markkinoiden kehitystä.

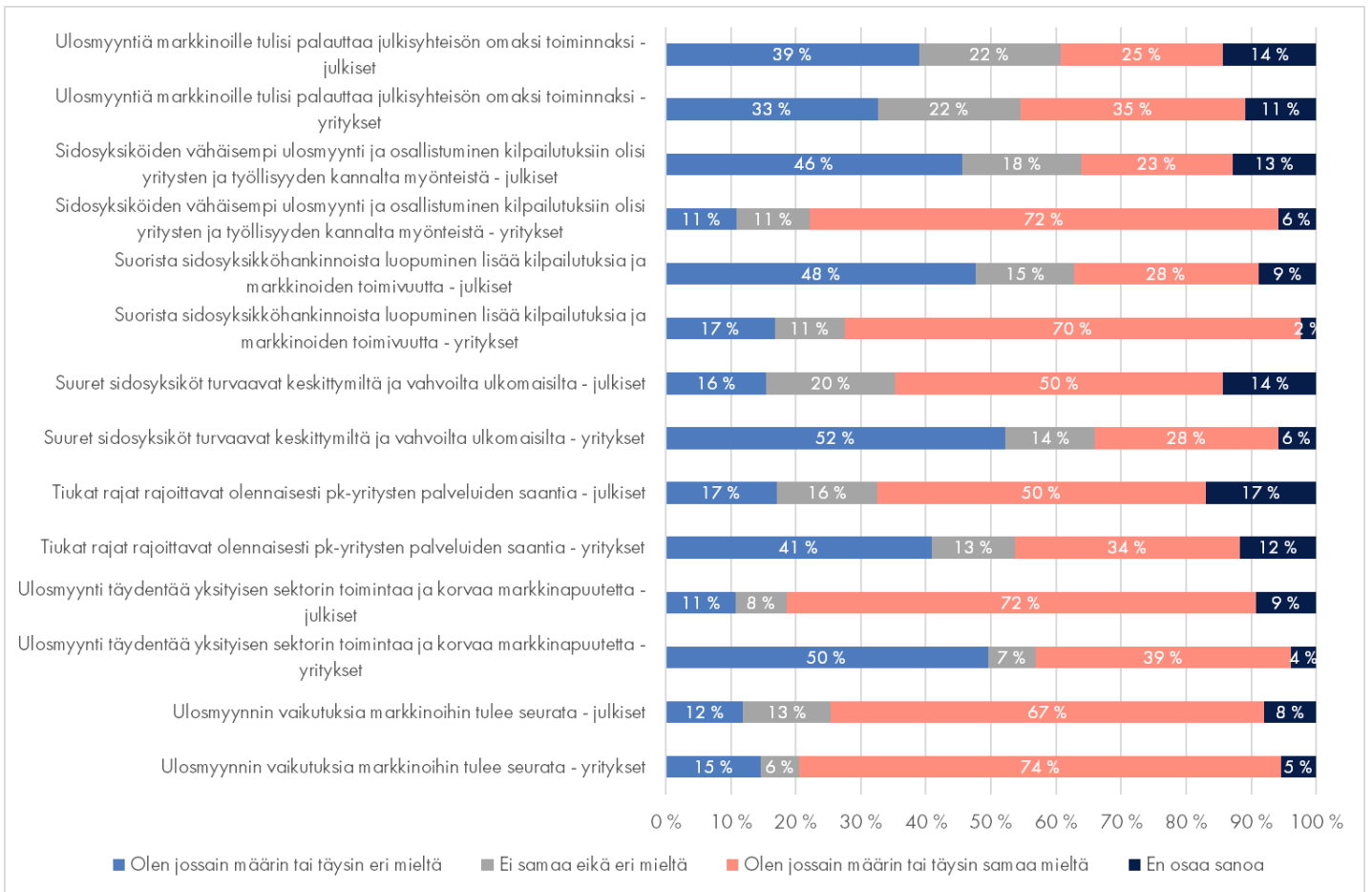
Yrityskyselyyn vastanneista vain kahdeksan prosenttia koki, että sidosyksiköt edistävät kilpailua ja markkinoiden toimivuutta. Toimialoittainen yritysten vastausjakauma esitetään kuvassa 5. Kriittisimmät vastaajat löytyvät toimialalta vesihuolto-, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito. Vastaajien lukumäärät ovat huomattavan alhaisia.



Kuva 5. Yksityisten yritysten näkemykset toimialoittain siitä, miten sidosyksiköt edistävät julkisten toimijoiden ja yksityisten yrittäjien välistä kilpailua ja markkinoiden kehitystä.

Ne kyselyyn osallistuneet sidosyksiköt, joiden näkemyksenä oli, että sidosyksiköiden toiminnalla ei ole yleisesti ottaen mitään vaikutusta julkisten ja yksityisten toimijoiden kilpailuun ja markkinoiden kehitykseen, näyttäisivät menestyneen ryhmänä kohtalaisen hyvin. Niillä oli kokonaisuudessaan parempi liikevaihdon kehitys vuosina 2017–2019 kuin niillä sidosyksiköillä, jotka kokivat sidosyksiköiden markkinavaikutukset joko kielteisesti tai myönteisesti.

Toisessa vaiheessa tehdyssä kyselyssä kysyttiin sidosyksiköiltä ja yrityksiltä näkemyksiä siitä, miten sidosyksiköiden toiminta, ulosmyynti ja suoramynti määräysvaltaa käyttäville omistajilleen vaikuttavat *markkinoiden toimivuuden eri osatekijöihin*. Seuraavasta kuvasta näemme, missä kysymyksissä yritysten ja sidosyksiköiden näkemykset eroavat kokonaistasolla eniten (myönteiset ja kielteiset kannat huomioiden) ja missä ne ovat lähimpänä toisiaan.



Kuva 6. Sidosyksiköt ja markkinoiden toimivuus – toimijoiden kanta eri väittämiin.

Suhteellisesti voimakkaimmin kiistetään kunnallisten sidosyksiköiden ja hankintayksiköiden taholta väittämä, jonka mukaan sidosyksiköiden vähäisempi ulosmyynti ja osallistuminen kilpailutuksiin edistävät työllisyyttä ja yritystoimintaa (alueen elinvoimaa). Yritykset puolestaan vastaavat, että suorista sidosyksikköhankinnoista luopuminen lisää kilpailutuksia ja markkinoiden toimivuutta. Samalla yritykset vastustavat voimallisesti sidosyksiköiden ja niiden omistajien vahvasti omaksumaa näkemystä siitä, että sidosyksiköiden ulosmyynti täydentää yksityisen sektorin toimintaa ja korvaa markkinoiden tarjonnan ja kilpailun puutetta. Yritysvastaaajat eivät myöskään erityisemmin jakaneet julkisten toimijoiden näkemystä siitä, että suuret sidosyksiköt turvaavat markkinoita yritystoiminnan keskittymiseltä ja vahvoilta ulkomaisilta toimijoilta. Näitä hyvin vastakkaisia näkemyksiä asioiden tilasta esitetään myös argumentteina ulosmyyntirajan kasvattamisen tai ulosmyyntitoiminnan supistamisen puolesta.

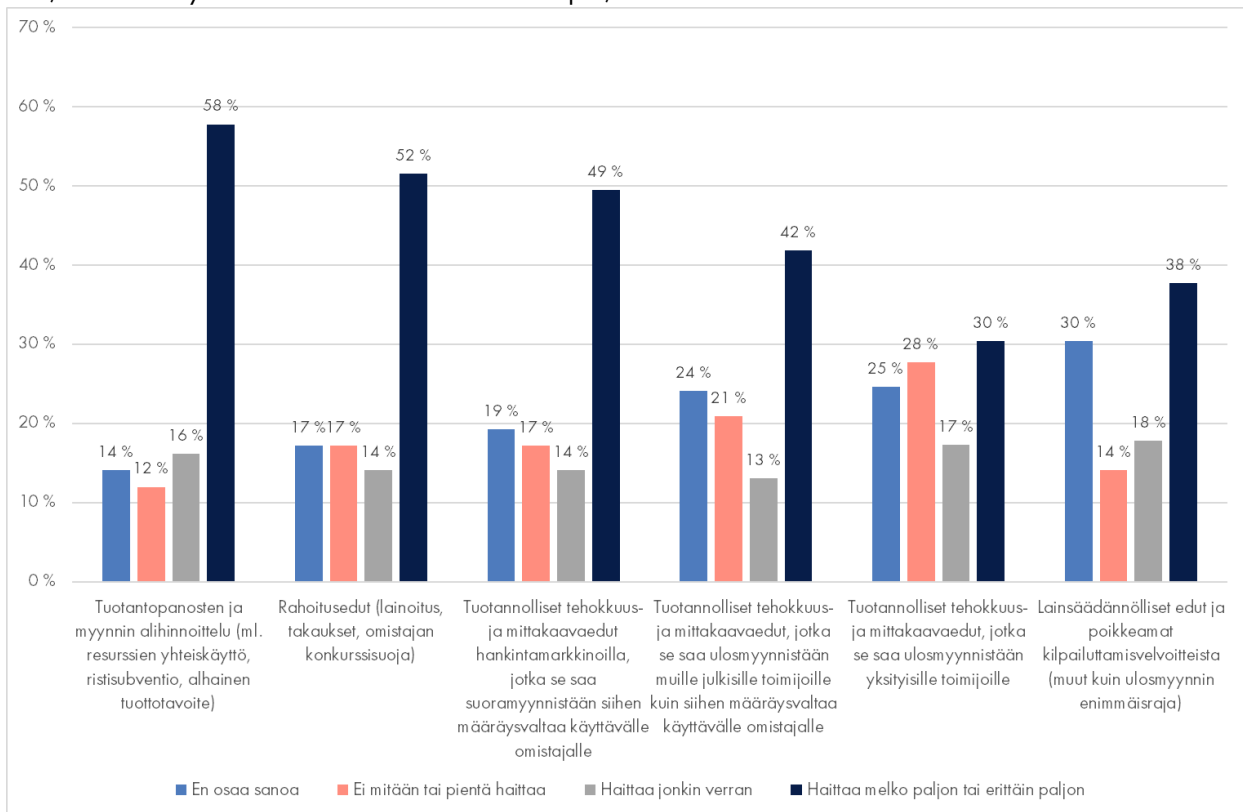
Toisen vaiheen kyselyistä vuonna 2021 löytyi seuraavia toimialoittaisia erityispiirteitä:

- Työterveyspalveluissa ja terveystalusten tukipalveluissa, kuten laboratoriopalveluissa julkiset vastaajat korostivat ulosmyynnin merkitystä pk-yritysten palvelun näkökulmasta.
- Jätealalla yritykset esittivät väitteitä siitä, että julkiset toimijat väärin kilpailua yritysten jätteissä.
- Teolliset pesulat on ala, joka julkisten vastaajien mukaan ilman sidosyksiköitä keskittyisi tietyille yksityiselle yritykselle.

Näiden lisäksi vuoden 2020 yrityskyselyssä esitettiin sidosyksiköiden toiminta ongelmallisena myös ICT-palveluista.¹¹ Yritykset esittivät väitteitä sidosyksiköiden markkinaehtoisesta myynnin alihinnoittelusta ja sidosyksiköiden hankintamarkkinoita rajoittavista vaikutuksista. Tällaisessa yleisessä tutkimuksessa väitteiden todentamukaisuutta ei voida arvioida. Sidosyksiköt kokevat ulosmyyntirajoitukset tarpeettoman rajoittavina muun muassa jätealalla ja terveydenhuoltoalalla.

Yritykset näkevät kunnallisessa toiminnassa, myös sidosyksiköissä epäreilun kilpailun piirteitä

Tutkimuksen alkuvaiheessa yritysten avovastauksissa esille nousseiden epäreilua kilpailua koskevien väitteiden vuoksi toisessa yrityskyselyssä vuonna 2021 pyydettiin yrityksiltä arvioita yleisemmistä sidosyksiköihin liittyvistä kilpailuneutraliteetin riskeistä. Aiempaan tapaan mukana oli alihinnoittelu, ristisubventio ja edulliset rahoitusehdot. Näiden lisäksi tarkasteltiin joitakin enemmän sidosyksiköiden toiminnalle tyypillisiä, myös ulosmyyntiin liittyviä etuja, jotka juontuvat lähinnä tuotannollisesta tehokkuudesta ja mittakaavaeduista. Yritysten käsityksiä siitä, mitkä sidosyksiköiden edut olisivat haitallisimpia, on listattu seuraavaan kuvaan.



Kuva 7. Yritysten näkemykset siitä, miten sidosyksiköiden toiminta perustuu erinäisiin yrityksille haitallisiin julkisen sektorin kilpailuetuihin niiden oman toiminnan kannalta arvioituina.

¹¹ Elinkeinoelämän järjestöjen vuonna 2020 teettämässä selvityksessä ongelmallisina toimialoina sidosyksikköasemaan liittyen näyttäytyivät mm. laitos- ja henkilöstöruokailu (catering-ala), työterveyshuolto ja kiinteistöpalvelut.

Yritykset kokisivat haitallisimpina, jos sidosyksiköt alihinnoittelevat tuotteitaan tai saavat edullisia rahoitusehtoja. Seuraavaksi eniten epäreilun kilpailun haittaa koettaisiin mittakaavaeduista, joita tulee omistajalle suunnatusta sidosyksikkömyynnistä. Mielenkiintoista on se, että ulosmyynti yksityisille markkinoille arvioitaisiin haittavaikutuksiltaan muita pienemmäksi. Saadut tulokset ovat samansuuntaisia aiempien tutkimusten kanssa.¹²

Seuraavassa taulukossa kuvataan kyselyyn 2021 vastanneiden sidosyksiköiden omistustaustaa.

Taulukko 2. Vastanneiden sidosyksiköiden omistuksen laajuus tai sen keskittyminen vuoden 2021 kyselyssä

	Omistajien määrä	Havaintoja	Osuus
Yksi julkinen omistaja	1	44	36 %
Julkisia omistajia	2–5	26	21 %
Julkisia omistajia	6–15	28	23 %
Julkisia omistajia	16–50	12	10 %
Julkisia omistajia yli	>50	12	10 %
		122	100 %

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

Selvitykset hankinta- ja sidosyksiköille vuonna 2020 osoittivat, että sidosyksikkösuhteen tunnistaminen on kunnille ja kuntayhtymille usein vaikeaa. Niiden sidosyksiköikseen nimeämistä toimijoista 26 % vastasi, ettei ole sidosyksikkö ja 13 % ettei tee laisinkaan sidosyksikkömyyntiä. Useille vastaajille näytti olevan hankalaa ymmärtää joitakin tässä tutkimuksessa tarkasteltuja käsitteitä (ulosmyynti, kapasiteetti, myynti markkinoille, sidosyksikkömyynti).

¹² Joulukuussa 2018 Suomen Yrittäjien keräämään aineistoon perustuvan Yrittäjägallupin (vastaajina 1 009 pk-yrityksen edustajaa) vastaajista 28 % oli sitä mieltä, että julkisomisteinen toimija kilpailee kyseisen yrityksen kanssa, 67 % vastasi, että tällaista tilannetta ei ole (EOS 5 %). Yrityksistä, jotka arvioivat, että julkinen kilpailee kyseisen yrityksen kanssa, noin 80 % vastasi, että kilpailu ei ole reilua eli tasapuolista. 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.

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

- Kuinka suuri omistusosuus tai muu olosuhdetekijä tuottaa kunnalliselle omistajalle sidosyksikkösuhteen edellyttämän määräysvallan?
- Pidetäänkö ulosmyyntinä tilannetta, jossa sidosyksikkö tuottaa esim. lakisääteisiä koulutuspalveluja omistajakuntien asukkaille niin, että palvelut rahoitetaan valtion varoista?
- Mille markkinoille myynti kohdistuu esim. keskussairaalan tuottaessa lakisääteisiä palveluita toiminta-alueensa kunnille?
- Millä edellytyksillä sidosyksikön omistajalleen tuottamista vapaa-ajan palveluista tulee palveluja kilpailluilla markkinoilla tilanteessa, jossa näitä palveluja tarjoavat alueella myös yksityiset yritykset?
- Onko kunnan omistama asumispalveluja tuottava yhtiö sidosyksikkö, jos se tuottaa näitä palveluja toimi-alueensa kotitalouksille, ei yhtiöön määräysvaltaa käyttävälle kuntaomistajalle?

Sidosyksiköiden ulosmyynti on suhteellisen vähäistä, mutta määrältään kasvavaa

Ensimmäisen sidosyksikköselvityksen perusteella vuoden 2019 kunnallisten sidosyksiköiden ulosmyynti kasvoi määrällisesti tarkastelujaksolla 2017–2019. Kyselyyn vastanneet arvioivat ulosmyynnin arvokseen 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 otoksen sidosyksiköiden kokonaisliikevaihdosta (mediaani). Lukuihin sisältyy huomattavia epävarmuustekijöitä.¹³

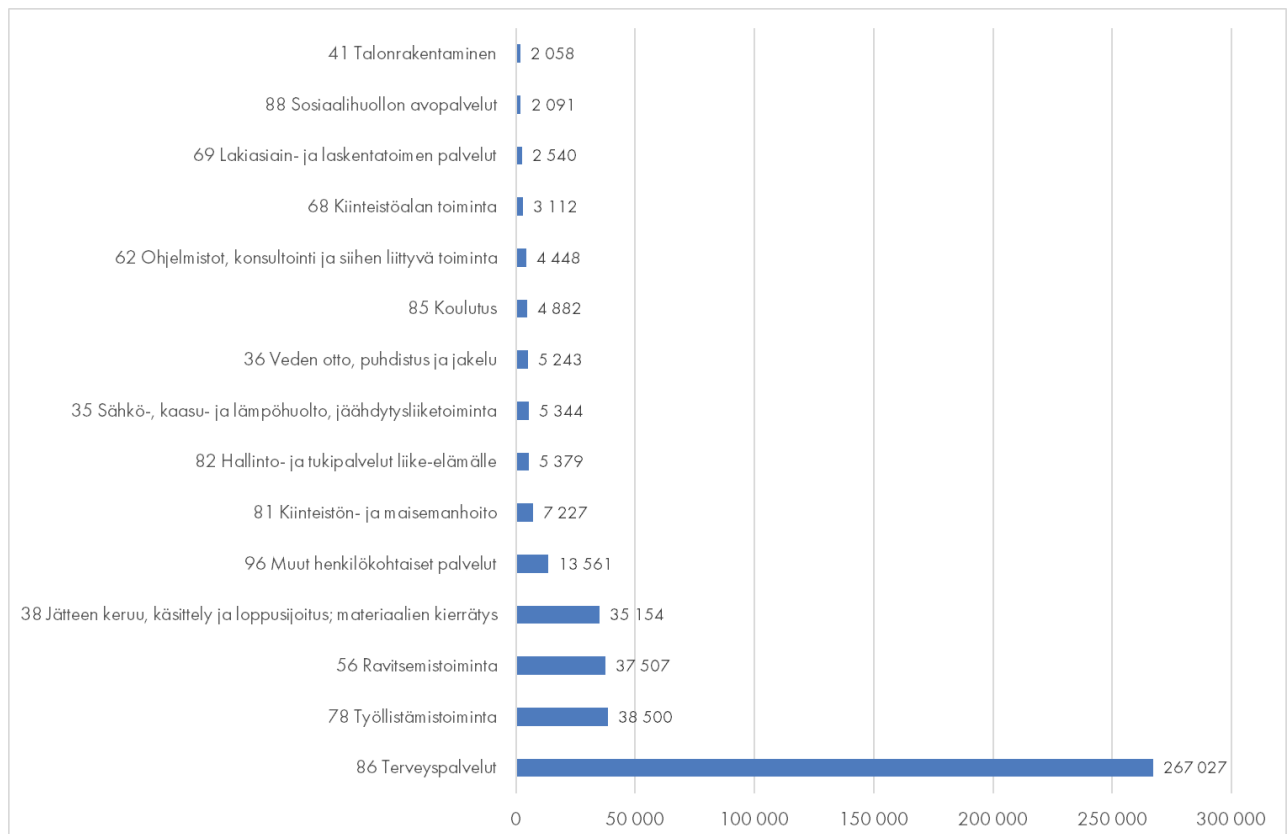
Ulosmyyneiden sidosyksiköiden liikevaihdon arvioitiin olevan kyselyiden perusteella otoksissa yhteensä noin 8,5–10 mrd. €. ¹⁴ Kokonaisuudessaan kaikkien sidosyksiköiden liikevaihto on koko kansantalouden tasolla tätä suurempi. Jos oletetaan, että kartoituksemme sidosyksiköistä olisi oikein ja vastanneet muodostaisivat edustavan otoksen, sidosyksiköiden kokonaisliikevaihto olisi lähemmäs 40 mrd. €. Vastaavasti ulosmyynti olisi koko maan tasolle korotettuna lähemmäs 1,5 mrd. euroa. Nyt otoksessa painottuvat tutkimusasetelman takia ne isommat

¹³ Raportoiduissa ulosmyyntiosuuksissa on isoja vaihteluja sidosyksiköiden välillä ja myös toimialoittain. Syitä voi arvioida olevan useita. On mahdollista, että kaikki vastaajat eivät ole ymmärtäneet miten esimerkiksi sidosyksikön liikevaihto (tai toimintatuotot) ja ulosmyynti eroavat käsitteinä toisistaan. Osa vastaajista voi olla muita kuin oikeita sidosyksiköjä, osa heistä on voinut ymmärtää sidosyksikkö-käsitteen väärin ja merkitä yksikön ulosmyynniksi kunnan lakisääteisten tehtävien hoidon tai kaiken muun toiminnan, josta kunta perii maksuja kuntalaisilta tai kunnassa toimivilta yhteisöiltä. Huom. Saadut liikevaihtotiedot eivät sisällä niiden yksiköiden liikevaihtoa, joilla ei ilmoituksensa mukaan ole lainkaan ulosmyyntiä. Nämä ovat lähinnä pieniä tonttien tai kiinteistöjen omistamiseen tms. toimintaan keskittyviä toimijoita. Nämä rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle. Halusimme keskittyä vain niihin sidosyksiköihin, joilla on ulosmyyntiä ja siten tuntumaa ja näkemystä siihen, miten ulosmyyntirajan sääntely voi vaikuttaa niiden toimintaan ja markkinoihin.

¹⁴ Vertailun vuoksi; Tilastokeskuksen tietojen mukaan infrastruktuuripalveluiden, rakentamisen ja palveluiden kokonaisliikevaihto oli Suomessa vuonna 2019 noin 170 mrd. €. Valtion- ja paikallishallinnon kokonaismenot olivat vuonna 2018 Tilastokeskuksen mukaan noin 111 miljardia euroa, kun taas valtion- ja paikallishallinnon kaikkien ostojen yhteisarvo oli samana vuonna VTT:n tekemän arvion mukaan 38 miljardia euroa. (Lähteet: Suomen virallinen tilasto SVT: Julkisyhteisöjen menot tehtäviin. Julkiset hankinnat: Kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46).

toimijat, joilla on ulosmyyntiä¹⁵, joten todelliset liikevaihto- ja ulosmyyntiluvut lienevät edellä esitettyjä pienemmät.

Kysymykseen, ”Mitä tapahtuisi, mikäli ulosmyyntiraja poistettaisiin kokonaan”, sidosyksiköt arvioivat, että tämä lisäisi kokonaisliikevaihtoa +5,1 prosenttia (noin 436 milj. € vuoden 2020 otoksessa). Ulosmyynnin vapauttamisen arvioidaan lisäävän ulosmyyntiä erityisesti terveyspalveluissa.



Kuva 8. Ulosmyynnin vapauttamisesta syntyvä potentiaalinen ulosmyynti toimialoittain (1 000 euroa).

Ulosmyyntiä harjoittavien sidosyksiköiden tuotannollisen kokonaiskapasiteetin arvioidaan olevan noin 5,6 mrd. €. Tällä tarkoitetaan tuotannollista toimintakykyä, joka on sidosyksikön omassa hallinnassa ja omistuksessa, resurssien ollessa täyskäytössä. Siitä sidosyksiköt arvioivat olevan ulosmyyntirajoitusten vuoksi käyttämättömänä noin 4,4 prosenttia kapasiteetin kokonaisarvosta eli 246 milj. € vuoden 2020 otoksessa.

¹⁵ Suhteessa Valtiokonttorin ylläpitämiin kuntasektorin sidosyksiköitä koskeviin konsernitietoihin kyselyssä oli aliedustusta pienissä alle 10 henkilön työllistävissä ja alle 2 miljoonan euron sidosyksiköissä. Samoin aliedustettuja otoksissa olivat toimialat L kiinteistöalan toiminta, R Taiteet, viihde ja virkistys, D Energiahuolto, H Kuljetus ja varastointi sekä M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta.

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 saattaa heijastaa tarvetta hyödyntää vajaakäytössä olevaa tuotannollista kapasiteettia.

Kokonaisliikevaihtoon sisältyy kapasiteetin käytön lisäksi myös yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa tuotettua ja sidosyksikön kautta laskutettua liikevaihtoa. Tämä pätee myös em. kapasiteetin potentiaaliseen lisäkäyttöön. Hypoteettisessa tapauksessa rajoittamaton ulosmyynti voisi siis kasvattaa (ulosmyyntiä omaavien) sidosyksiköiden oman tuotannollisen kapasiteetin käyttöä 246 milj. € ja toisaalta liikevaihtoa 436 milj. € (otoksessa vuonna 2020), josta osa voisi sisältää välituotekäytön kasvua, myös ostopalveluita yksityisiltä yrityksiltä.¹⁶

Kyselyllä sidosyksiköille vuonna 2021 saatiin tietoa niiden myynnin jakautumista ns. sidosyksikkömyyntiin määräysvaltaa käyttäville omistajille, muille samassa konsernissa toimiville sisaryhteisöille (ns. in-house sisters), muille julkisille toimijoille kuin omistajille sekä yksityisille markkinoille. Näin saatiin lisätietoa sidosyksiköiden myynnin jakautumisesta. Kokonaiskuvan vuoksi kysyttiin myös sidosyksiköiden ostoista.

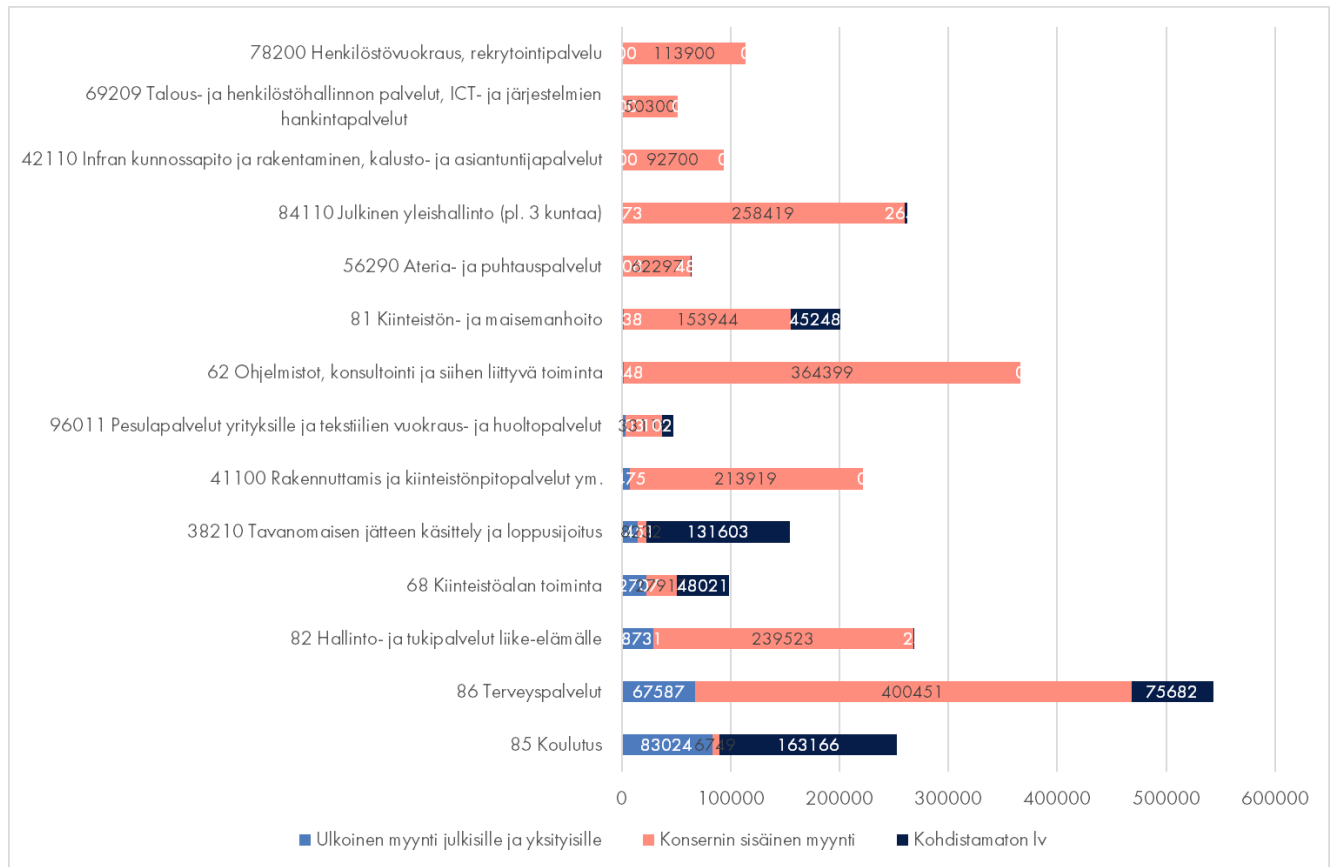
Toisen vuonna 2021 toteutetun sidosyksikkökyselyn perusteella kaikkien sidosyksiköiden myynti kohdentuu kokonaisuudessaan seuraavasti (vrt. myynnin kolmijako, kuva 1).

Otoksen sidosyksiköiden *myynnin* kohdentuminen vuonna 2020 (otoksessa 2,7 mrd. €):

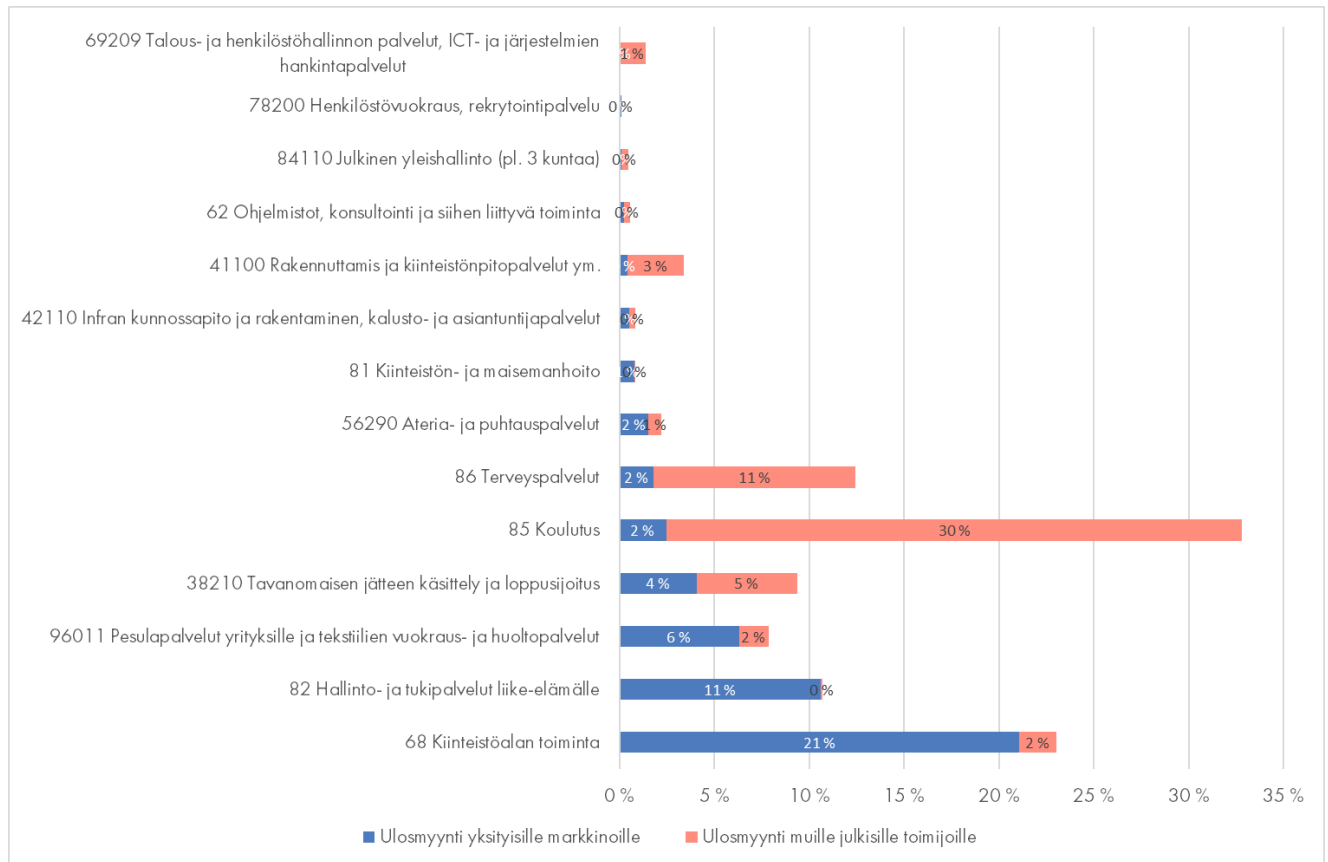
- sidosyksikkömyynti omistavalle hankintayksikölle 72 %
- myynti omistajan toisille sidosyksiköille (in-house sisters) 2 %
- myynti muille julkisen sektorin toimijoille 6 %
- myynti yksityisille markkinoille 3 %
- kohdistamaton myynti 17 %.

Havaitsemme, että koko otoksen tasolla sidosyksiköiden ulosmyynnissä myynti yksityisille markkinoille on keskiarvona osuudeltaan vähäisempää kuin myynti muille julkisille toimijoille. Myynti sidosyksiköihin määräysvaltaa käyttäville omistajille on jo määritelmällisistä syistä niille keskeistä. Suhteelliset osuudet vaihtelevat huomattavasti toimialoittain. Näitä on havainnollistettu kuvissa 9 ja 10. Huomattavan suuren kohdistamattoman myynnin taustalla voivat olla muun muassa vastaajille epäselvät käsitteet sekä julkisten toimijoiden kirjanpidon erot ja epätarkkuudet.

¹⁶ Kyselyssä 2021 ilmeni, että yksityisillä yrityksillä, joiden liiketoimintaan julkiset sidosyksiköt jotenkin vaikuttavat, on ensi sijassa myyntisuhde julkisen sektorin sidosyksiköihin. Otoksen yritykset harvemmin ostavat sidosyksiköiltä.



Kuva 9. Sidosyksiköiden myynnin jakautuminen sisäiseen, ulkoiseen ja kohteeltaan määrittelemättömään myyntiin toimialoittain, 1 000 €.



Kuva 10. Sidosyksiköiden myynnin kohdentuminen sisäiseen ja ulkoiseen myyntiin toimialoittain, prosenttia liikevaihdosta vuonna 2020 (pl. konsernin sisäinen sidosyksikkömyynti ja in-house sisters myynti sekä kohdentamaton myynti)

Sidosyksiköiltä kysyttiin vuonna 2021 myös ostoja. Mukana ei ollut ostoja muilta julkisilta toimijoilta kuin sidosyksiköihin määräysvaltaa käyttäviltä ja in-house sisters -toimijoilta. Ostojen kokonaissummaksi otoksessa saatiin noin 1,5 miljardia euroa.

Sidosyksiköiden *ostot* jakaantuivat vuonna 2020 seuraavasti:

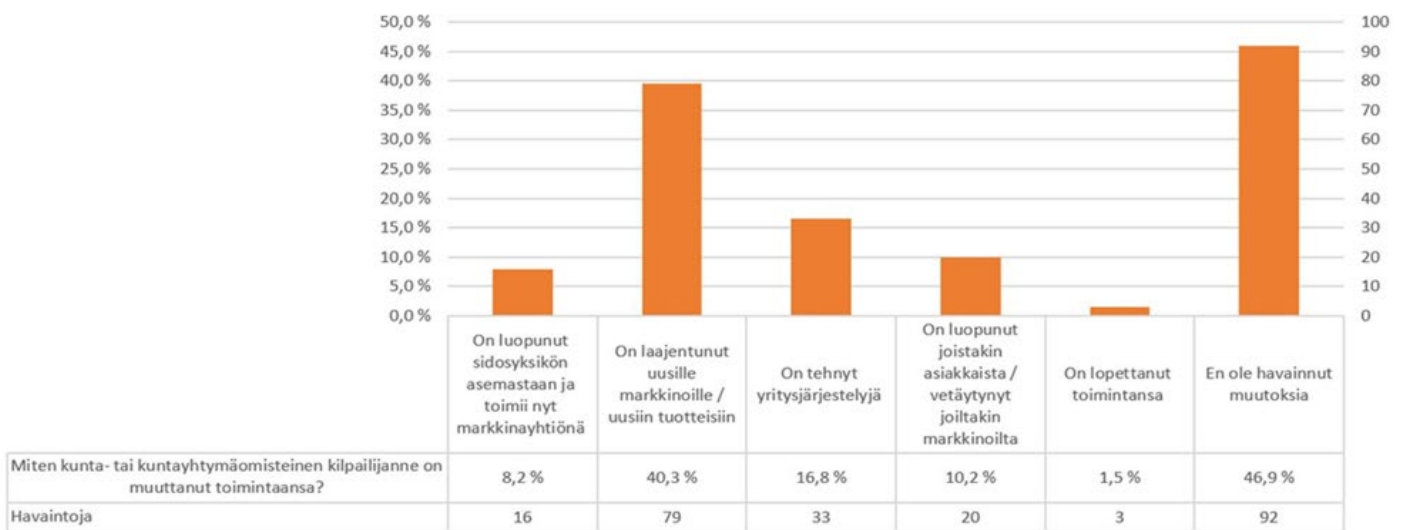
- ostot yksityiseltä sektorilta 92 %
- ostot määräysvaltaa käyttäviltä hankintayksiköiltä 6 %
- ostot saman konsernin toisilta sidosyksiköiltä (ns. in-house sisters ostot) 3 %.

Havaitsemme, että sidosyksiköiden myynti suuntautuu valtaosin niihin määräysvaltaa käyttäville omistajille, kuten sen hankintalain sidosyksikkösäädöksen perusteella kuuluu suuntautua. Sidosyksiköiden ostot näyttäisivät sen sijaan otoksen perusteella keskittyvän tätäkin enemmän yksityisille yrityksille. Sidosyksiköillä ja yrityksillä, jotka myyvät niille tuotteita ja palveluja, on näin ollen vahvat keskinäiset sidokset.

Kyselyn perusteella täysin rajoittamaton ulosmyynti voisi tuottaa nykyisiä tuotannollisia oloja vastaavassa tilanteessa sidosyksiköille jotakuinkin yhtä suuren tai hieman suuremman liikevaihdon kasvun kuin mitä ne ilmoittivat nykyiseksi ulosmyyntikseen. Edes tällaisella, velvoittavan 20 prosentin direktiivin ylärajan ylittämällä, vastaajat

arvioivat sidosyksiköiden ulosmyyntiosuuden kasvavan nykyisestä 5 prosentista vain noin kymmeneen prosenttiin. Tämän verran sidosyksiköt voisivat nykyisinkin myydä markkinoilla ns. avoimuusilmoitusmenettelyn edellytysten toteutuessa.

Ensimmäisessä yrityskyselyssä kysyttiin, miten yritykset olivat havainneet niiden kanssa kilpailevien sidosyksiköiden muuttaneen toimintaansa olosuhteiden muututtua (kuva 11). Sidosyksiköihin ja niiden omistajiin vaikuttaa muun muassa vuonna 2016 toteutettu hankintalain muutos, jossa ulosmyyntirajaa kiristettiin yleisesti viiteen prosenttiin.



Kuva 11. Sidosyksiköiden rakenteessaan ja käyttäytymisessään toteuttamat muutokset.

Halusimme kysyä myös yhteishankinnoista ns. vastuukuntamallissa eli silloin kun kunnat järjestävät palvelunsa siten, että yksi kunta toimii vastuullisena järjestäjänä muidenkin kuntien palvelujen tuottamisessa. Toisessa kyselyssä kysyimme julkisilta toimijoilta, onko kunnassa suunnitteilla tehdä *yhteishankintoja sidosyksikköhankintoina* niin, että ao. *kunta toimii* niissä *vastuukuntana*. Kysymykseen vastasi kyllä 4 prosenttia ja ei 43 prosenttia vastaajista. Valtaosa eli 53 prosenttia vastaajista ei osannut sanoa tähän mitään. Kysymykseen vastasi 95 henkilöä.

Kysymykseen siitä, onko kunnassa tarkoituksena tehdä vastaavia yhteishankintoja sidosyksikköhankintoina niin, että *kunta siirtää* asiassa *toimivaltaa* toiselle ns. vastuukunnalle, vastaukset olivat saman suuntaisia; Kyllä vastasi 5 prosenttia, ei 40 prosenttia ja en osaa sanoa 33 prosenttia vastaajista. Vastaajina oli 94 julkista toimijaa.

Kysyimme myös myynnin eriyttämisestä erilliseen kirjanpitoon. Kysymykseen Onko kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva myyntinne eriytetty kilpailulain 30 d §:n¹⁷ mukaisesti, saimme vastauksina kyllä 56 prosenttia, ei 11 prosenttia ja en osaa sanoa 33 prosenttia. Kysymykseen vastasi 209 julkista toimijaa.

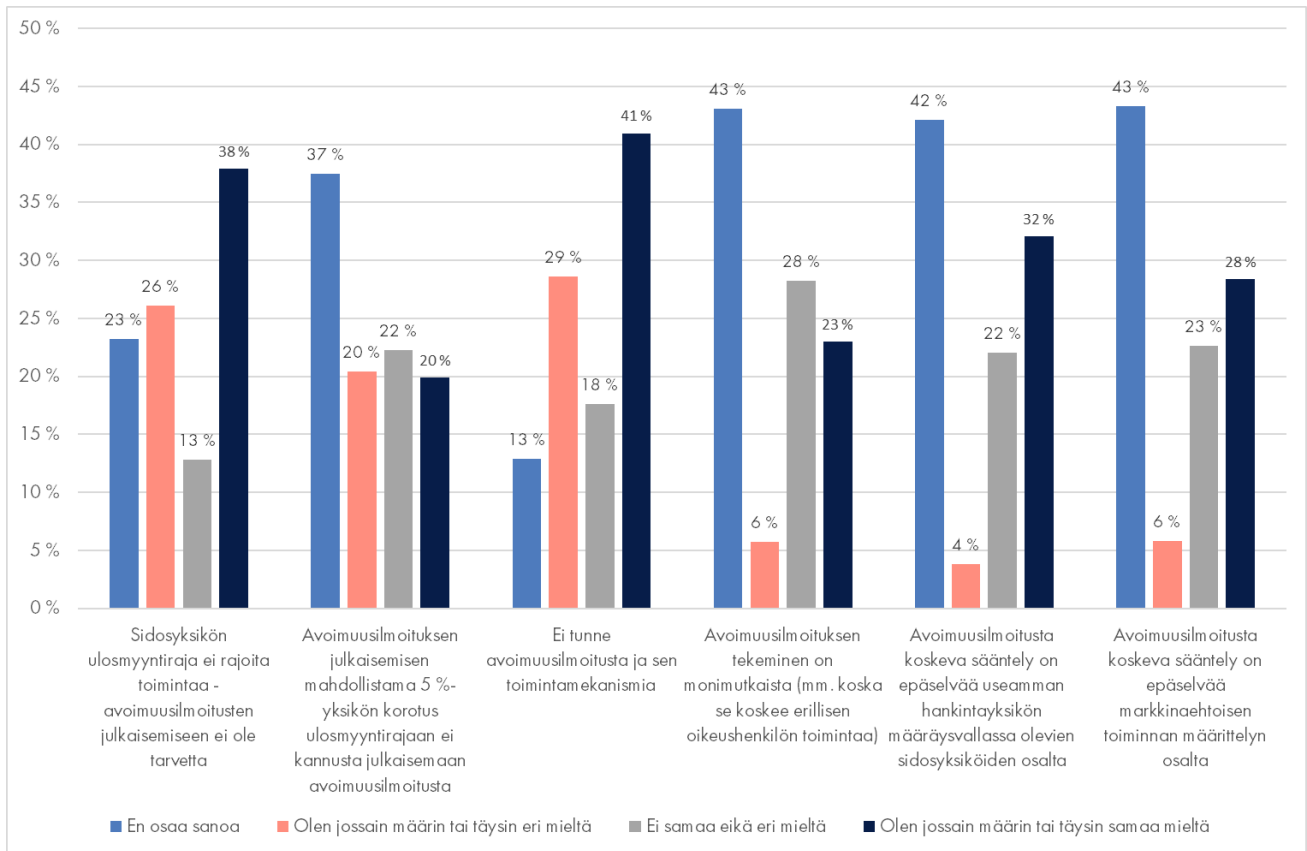
Avoimuusilmoitusmenettelyä käytetään vähän

Ensimmäisen sidosyksikkökyselyn mukaan kunnalliset hankintayksiköt eivät juurikaan hyödynnä *avoimuusilmoitusmenettelyä*.¹⁸ Avoimuusilmoitus on lainsäädännön mahdollistama keino nostaa omistamiensa sidosyksiköiden ulosmyyntiraja viidestä kymmeneen prosenttiin tilanteissa, joissa yksityisten toimijoiden puuttuminen markkinoilta aiheuttaa markkinapuutteen. Suppea sovellettavuus (vain markkinapuutetilanteet) voi selittää sitä, että avoimuusilmoitusmenettelyn käyttö on vähäistä.

Toisessa sidosyksikkö- ja hankintayksikkökyselyssä vuonna 2021 pyrimme selvittämään syitä sille, miksi avoimuusilmoituksia ei useinkaan tehdä. Vastauksissa esitettyihin väittämiin korostui etenkin se, ettei avoimuusilmoitusta ja sen käyttöä tunneta sekä se, etteivät vastaajat kokeneet avoimuusilmoitusten julkaisemiseen olevan tarvetta. Vastausvaihtoehto ”En osaa sanoa” korostui kaikissa vastauksissa, mutta etenkin niissä väittämissä, jotka koskivat avoimuusilmoituksen käytön yksityiskohtia. Tähän voi vaikuttaa esimerkiksi se, että vastaajat eivät ole hankintojen kanssa tekemisissä ja eivät sen vuoksi tunne sääntelyä.

17 Kilpailulain 30 d §:n mukaan kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön on pidettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta erillistä kirjanpitoa. Kirjanpidon eriyttämismääräysvelvollisuutta ei kuitenkaan sovelleta, mikäli kyseisenlaisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.

18 Vuoden 2020 kyselyssä ainoastaan viisi vastaajaa 175 sidosyksiköstä ilmoitti, että heihin määräysvaltaa käyttävä hankintayksikkö oli laatinut avoimuusilmoituksen.

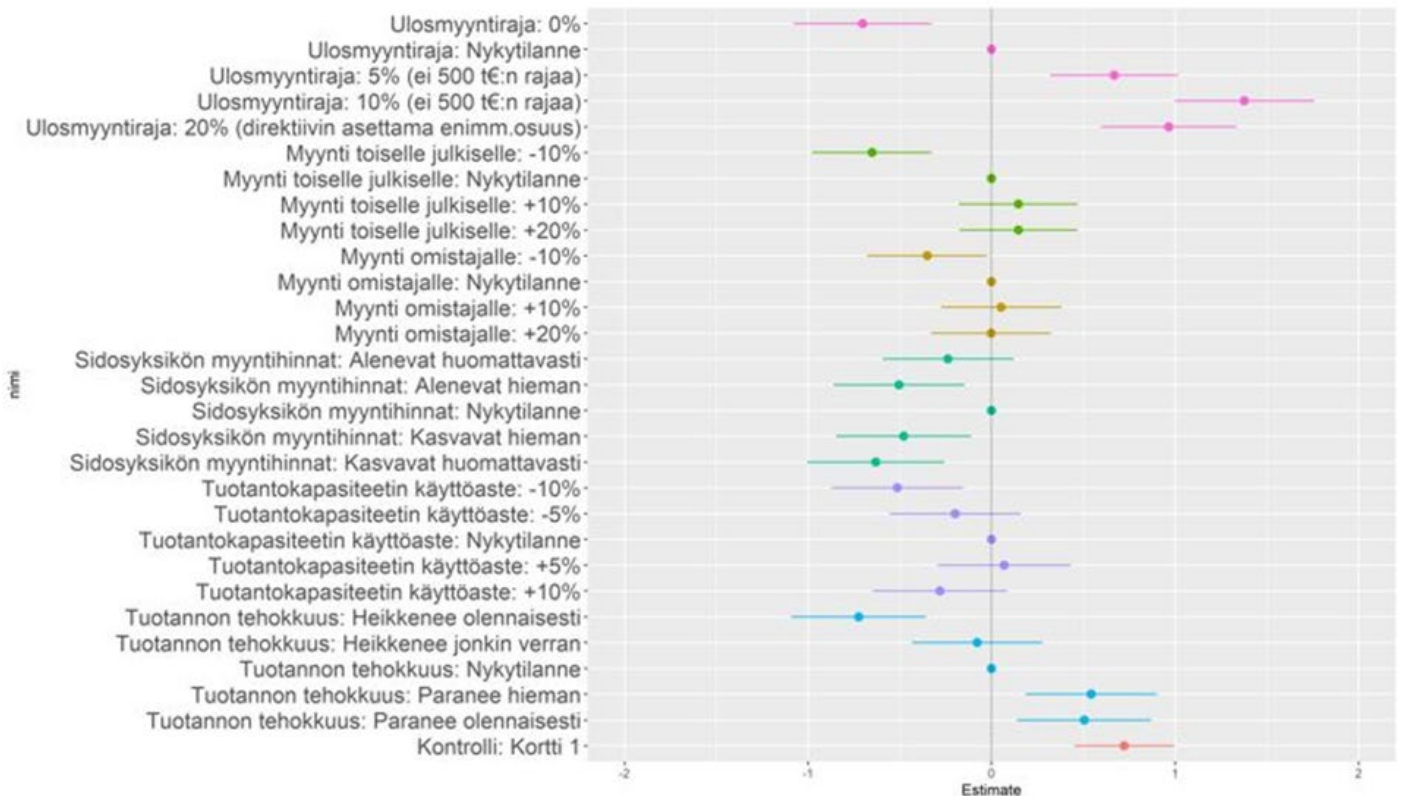


Kuva 12. Eräiden avoimuusilmoitusmenettelyä koskevien väittämien todenmukaisuus hankintayksiköissä työskentelevien mielestä.

Vastaaajien mieltymykset esille simuloitujen vaihtoehtojen vertailuilla

Tutkimuksen toisessa vaiheessa suoritettiin ns. conjoint-analyysi, joka on satunnaistettu koeasetelma, jossa vastaajat saivat valita useamman kerran kahdesta heille esitetystä simuloitusta kortista, jotka sisälsivät jonkun mahdollisen ulosmyyntirajan sekä joitain mahdollisia arvoja esimerkiksi myyntihinnoille ja tuotantokapasiteetin käyttöasteelle. Näille ominaisuuksille arvottiin satunnaiset arvot ennalta asetetuista arvoista: Esimerkiksi ulosmyyntiraja 0 prosenttia, 5 prosenttia, 5 prosenttia ilman 500 tuhannen euron rajaa, 10 prosenttia ilman 500 tuhannen euron rajaa, ja 20 prosenttia.

Seuraavia kaavioita tulkittaessa estimoitua vaikutusta kuvaavan pallon etäisyys kohdassa 0 sijaitsevasta mustasta pystysuorasta viivasta kuvastaa kyseisen arvon vaikutusta vaihtoehtoon valintaan. Selvästi oikealla olevat pallot kuvaavat mieluisaa arvoa ominaisuudella, ja selvästi vasemmalla olevat epämieluisaa. Pallojen vieressä olevat viivat ovat luottamusvälejä, jotka kertovat estimaattien epätarkkuudesta.

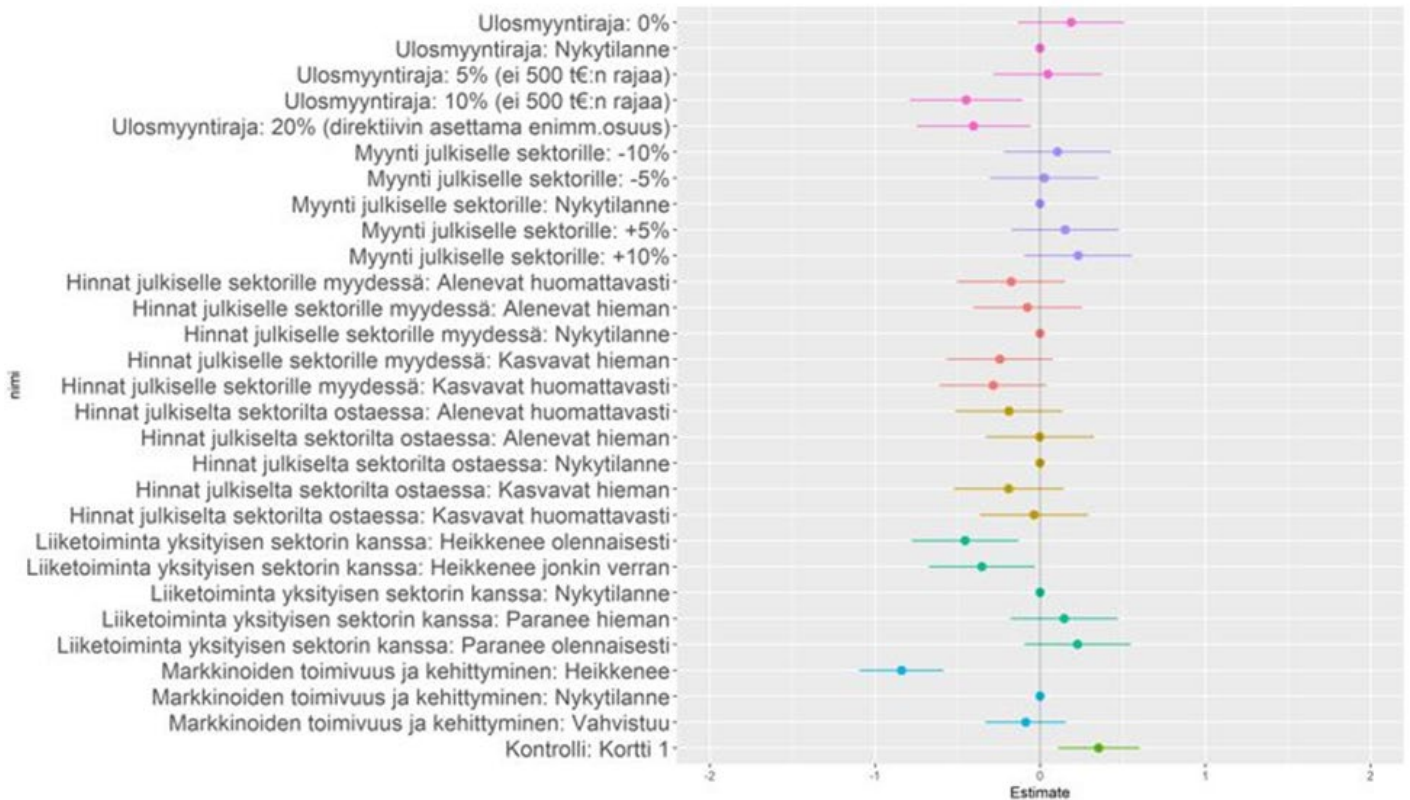


Kuva 13. Sidosyksiköiden conjoint-kyselyn tulokset.

Keskeiset tulokset sidosyksiköiden conjoint-analyysistä:

- Ulosmyyntirajan kasvattaminen on sidosyksiköiden mielestä toivottavaa.
- Sillä, miten ulosmyyntirajan lievennys tehdään, ei havaittu tilastollisesti merkitsevää vaikutusta valintaan.
- Muutokset vastaavassa myynnissä toiselle julkiselle toimijalle eivät vaikuta merkitsevästi vastaajien valintoihin, paitsi jos myynti toisille julkisille laskisi kymmenen prosenttia. Tämän negatiivinen vaikutus on kooltaan verrannollinen ulosmyyntirajan kiristämiseen.

Muutokset myyntihintoihin, myynti omistajalle ja tuotantokapasiteetin käyttöaste vaikuttavat valintatodennäköisyyksiin vain miedosti. Myös toiminnan tehokkuus vaikuttaa olevan merkittävä tekijä valinnoissa. Sen oleellisen heikkenemisen epämieluisuuden vaikutus valintaan vastaa myös ulosmyyntirajan kiristämisen epämieluisuutta, ja sen paraneminen on myös tilastollisesti merkitsevästi mieluista, vaikkakin vähemmän kuin ulosmyyntirajan korottaminen.



Kuva 14. Yritysten conjoint-kyselyn tulokset.

Keskeiset tulokset yritysten conjoint-analyysistä:

- Yritysten edustajien vastaukset eivät osoita voimakasta kaipuuta 0 prosentin ulosmyyntirajaan
- Vastaukset osoittavat ulosmyyntirajan lievennyksien olevan epämieluisia, mutta emme löydä tilastollisesti merkitsevää eroa 10 ja 20 prosentin ulosmyyntirajan välillä
- Vastanneiden yritysten määrä on erittäin pieni, ja aineiston kattavuus rajallinen
- Vastajille ulosmyyntirajan muutoksia tärkeämpää vaikuttaa olevan se, ettei markkinoiden toimivuus heikkene.

Conjoint-kyselyihin vastaamiseen liittyi valitettavasti sellainen piirre, että kahdesta kortista valittaessa vastaajat suosivat tilastollisesti merkitsevästi vasenta korttia. Tämä liittyy siihen, että osa vastaajista ei kokenut valintatilannetta motivoivana ja pyrki vastaamaan nopeasti kunnolla harkitsematta vaihtoehtoja. Kontrolloimme tämän mahdollisesti aiheuttamaa harhaa näissä tuloksissa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Julkisten hankintojen kilpailuttamisella pyritään muun muassa tehostamaan julkisten varojen käyttöä. Hankintalain asettama kilpailuttamisvaatimus tulee sovellettavaksi vain silloin, kun hankinta tehdään ulkopuoliselta toimittajalta. Sidosyksikköpoikkeuksen taustalla on pyrkimys mahdollistaa hankintayksiköille toiminnan järkevä järjesteleminen tilanteessa, jossa hankintayksiköstä erillinen yksikkö määräysvallan ja toiminnan suuntautumisen vuoksi käytännössä on osa hankintayksikön organisaatiota. Hankintalainsäädännön tarkoituksena ei ole vaikuttaa siihen, tuottaako hankintayksikkö tarvitsemansa tavarat tai palvelut itse vai hankkiiko ulkopuoliselta.

Kyselyymme vastanneiden sidosyksiköiden kansantaloudellinen merkitys on nykytilanteessa kokonaisliikevaihdon mitaten 10 miljardin euron luokkaa. Ylivoimaisesti eniten ulosmyyntiäkin harjoittaneet sidosyksiköt myyvät omistajilleen. Sidosyksikkömyynnin osuus liikevaihdosta on yli 70 prosenttia. Sidosyksiköiden ulosmyynti puolestaan on otokessamme keskimäärin 5 prosenttia liikevaihdosta. Suurta osaa myynnistä on vaikea kohdistaa. Ulosmyynti muille julkisille toimijoille kuin omistajille on suurempaa kuin ulosmyynti yksityisille markkinoille. Ulosmyynnin osuus vaihtelee huomattavasti toimialoittain ja jopa yksiköittäin toimialoilla.

Jos ulosmyyntirajaa ei olisi ollenkaan, sidosyksiköt, joilla on ulosmyyntiä, vastasivat kyselyssä, että he voisivat lyhyellä aikavälillä kasvattaa oman tuotannollisen kapasiteettinsa käyttöä 4,4 prosentilla eli 246 milj. € ja liikevaihtoa 436 milj. €. Tällöin niiden ulosmyynnin osuus liikevaihdosta kasvaisi lyhyellä aikavälillä nykyisestä keskimääräisestä 5 prosentista noin 10 prosenttiin. Vapaa ulosmyynti lisäisi euromääräisesti eniten julkisomisteisten terveyspalvelutuottajien liikevaihtoa. Yleisesti ottaen, sidosyksiköiden ulosmyynnin kasvusta osa siirtyisi välituotekysyntään, myös ostopalveluihin yksityisiltä yrityksiltä, koska sidosyksiköiden ostot suuntautuvat valtaosin yksityisille markkinoille.

Jos sallitun ulosmyynnin enimmäisrajaa korotetaan, on mahdollista, että pitkällä aikavälillä julkisomisteiset yksiköt laajentaisivat tuotantoaan. Ulosmyyntirajan väljentäminen voi kannustaa kunnallisia toimijoita kasvattamaan kapasiteettiaan niin, että liikevaihto kasvaa pitkällä aikavälillä.

Se, missä mittakaavassa sidosyksikön toiminta markkinoilla parantaa, tai ei ainakaan heikennä, markkinoiden toimivuutta, riippuu kunkin markkinan tarkemmasta tilanteesta. Eroja kilpailutilanteesta on alueittain, toimialoittain ja jopa samoilla markkinoilla ajallisesti tai saman toimijan eri toiminnoissa. Siksi yksittäinen ulosmyyntiraja ei voi olla optimaalinen kaikkiin tilanteisiin. Toisaalta on selvää, että lainsäädäntöä ei voi rakentaa kovin monen erillisen rajan varaan.

Rajaa asetettaessa on hyvä huomioida mm. seuraavat seikat:

- Ennen nykyistä hankintalain ulosmyyntirajaa oikeuskäytännössä sallituksi ulosmyynniksi katsottiin usein noin 10 prosenttia liikevaihdosta.
- Rajoittamaton ulosmyynti voisi nykyisellä tuotantorakenteella tuottaa sidosyksiköille jotakuinkin yhtä suuren tai hieman suuremman liikevaihdon kasvun kuin mitä ne ilmoittivat nykyiseksi ulosmyynnikseen. Sidosyksiköiden ulosmyyntiosuuden voidaan arvioida kasvavan nykyisestä keskimäärin 5 prosentista noin 10 prosenttiin.
- 10 prosentin ulosmyyntiosuus olisi myös nykyäänöllä mahdollinen, jos voidaan todeta nk. markkinapuute. Markkinapuute todetaan silloin, jos markkinoilta ei löydy tarjontaa julkisella hakuilmoituksella, ns. avoimuusilmoituksella.

- Ulosmyyntirajan kasvattamiseen määräaikaisesti viidestä prosentista kymmeneen prosenttiin lain nykyisin mahdollistamaa avoimuusilmoitusta käyttäen ei ole erityisemmin käytetty. Se edellyttää yksityisen palvelutarjonnan puutetta. Avoimuusilmoituksen käyttömahdollisuus on siis suppea, ja avoimuusilmoituksia tehdään nykyisin todella vähän.
- Kyselyyn vastanneet julkisten kanssa kilpailutilanteessa toimivat yritykset olivat ymmärrettävästi sitä mieltä, että julkiset sidosyksiköt eivät ole markkinoiden toimivuuden ja kilpailun kannalta hyvä asia. Yritykset eivät suosi ulosmyyntirajan lievennyksiä, mutta silloin kun niiden piti kyselyssämme valita 10 ja 20 prosentin ulosmyyntirajojen välillä, tähän valintaan ei syntynyt tilastollisesti merkitsevää eroa.
- Yritykset kokivat haitallisimmaksi, jos julkisomisteisten kilpailijat alihinnoittelisivat tuotteitaan tai hyötyisivät edullisilla rahoitusehdoilla. Seuraavaksi eniten epäilun kilpailun haittaa yritykset arvioisivat koituvan omistajalle suunnatusta sidosyksikkömyynnistä ja julkiselta julkiselle suuntautuvasta myynnistä. Ulosmyynti yksityisille markkinoille arvioitaisiin haittavaikutuksiltaan muita pienemmäksi.

LIITTEET

Selvitys sidosyksiköiden ulosmyynnin vaikutuksista

Ohje vastaajalle

- Olette saanut tämän kyselyn vastattavaksenne, koska tunnette nämä asiat tai henkilön, joka osaa kysymyksiin vastata.
- Kyselyn alussa mainitaan *sidosyksikkö*, jota kysely koskee.
- Voitte tarvittaessa siirtää kyselyn myös toisen henkilön vastattavaksi. **Mikäli siirrätte kyselyn toiselle henkilölle, älkää itse vastatko kyselyyn ja myöskään painako Lähetä palaute -painiketta, ettei tule päällekkäisiä vastauksia.** Kysely sallii yhden vastauksen / vastaaja samasta linkistä.
- Välittäkää vastaajalle myös tieto siitä, että kysely avautuu hänelle siitä kohdasta, jossa linkin lähettänyt on käynyt viimeksi. Edellinen-painikkeella pääsee kyselyn alkuun.
- Kysely tallentuu automaattisesti – myös silloin, kun kyselystä poistutaan.
- Toimitamme vastaajille kyselyn *tietosisällön* kyselyn liitteenä, jotta he pystyvät arvioimaan, kuka on sopiva vastaaja.
- Voitte palata kyselyyn uudestaan avaamalla henkilökohtaisesti saamanne kyselylinkin. Voitte palata kyselyyn ja muokata vastauksia siihen saakka, kunnes vastaaminen on lopetettu Lähetä palaute -painikkeella.
- Osa kyselyn vastaanottajista saa vastattavakseen kyselyn useammasta eri sidosyksiköstä. Heille toimitetaan kysely kustakin sidosyksiköstä erikseen.
- Kyselyn toteutus ei mahdollista useita sidosyksiköitä koskevan vastauksen toimittamista samalla lomakkeella.

Pyydämme teitä vastaamaan kyselyyn viimeistään **perjantaina 12.6.2020**.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 9 §, 10 § ja 24 §:iin viitaten pyydämme teitä merkitsemään vastaukseenne selkeästi liikesalaisuutena tai muusta syystä salassa pidettävät tiedot hakasulkein ja "LIIKESALAISUUS"-merkinnällä.

Lisätietoa liikesalaisuuksien arvioinnista:

<https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/ohje-liikesalaisuusarvion-tekemiseen-ja-salassa-pidettavan-tiedon-merkitsemiseen/>

Pyydämme toimittamaan kilpailulain (948/2011) 33 §:n perusteella seuraavat tiedot **(HUOM. kysymykset 2–21, pl. 3, ovat pakollisia.)**:

1. Sidosyksikkö

Sidosyksikkö

2. Vastaajan yhteystiedot *

Vastaajan nimi ja yhteystiedot *

Organisaation nimi *

Y-tunnus *

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.

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

3. Kysely on tarkoitettu niille kuntien ja kuntayhtymien sidosyksiköille, jotka toimivat markkinoilla.

Mikäli edustamanne toimija ei ole hankintalain tarkoittama **sidosyksikkö**, sidosyksiköllä ei ole lainkaan **ulosmyyntiä** ja/tai se ei myy suoraan omistajilleen, voitte jättää vastaamatta kyselyn loppuihin kysymyksiin (4–21).

HUOM. Valitsemalla jonkin alla olevista kolmesta ensimmäisestä vaihtoehdosta ja painamalla Seuraava kysely päättyy. Valitsemalla viimeisen vaihtoehdon kysely jatkuu.

- ☐ Edustamani toimija ei ole sidosyksikkö.
- ☐ Edustamallani toimijalla ei ole ollut lainkaan ulosmyyntiä viimeisen kolmen vuoden aikana.
- ☐ Edustamani toimija ei myy suoraan sidosyksikköasemaan perustuen yhdellekään omistajana toimivista hankintayksiköistä.
- ☐ Edustamani toimija on sidosyksikkö ja **jatkan kyselyä**.

4. Nimetkää kunnat ja/tai kuntayhtymät (hankintayksiköt), jotka käyttävät omistajana teihin määräysvaltaa. *

Määräysvalta: Hankintayksikön katsotaan käyttävän määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa silloin, kun se käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimitukset koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

5. Mikäli omistajina toimii useita hankintayksiköitä, miten omistajuudet jakautuvat näiden kesken? *

6. Kuvaillkaa lyhyesti, miten omistajat käyttävät teihin määräysvaltaansa. *

Määräysvalta: Hankintayksikön katsotaan käyttävän määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa silloin, kun se käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategiaan tavoitteisiin ja

tärkeisiin päätöksiin. Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimitukset koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.

7. Kokonaisliikevaihtonne (HUOM. 1 000 euroa verottomana) vuosina 2017, 2018 ja 2019 (HUOM. vain numeeriset vastaukset, jos ei tietoa, laittakaa 99999)? *

2017	
2018	
2019	

8. Kuinka paljon ulosmyyntiä teillä sidosyksikkönä on ollut vuosina 2017, 2018 ja 2019 (HUOM. 1 000 euroa verottomana) (HUOM. vain numeeriset vastaukset, jos ei tietoa, laittakaa 99999)? *

2017	
2018	
2019	

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

9. Kuvaillkaa omin sanoin ja Tilastokeskuksen toimialaluokituksen avulla (TOL 5 -numerotasolla – <https://tietopalvelu.ytj.fi>), mistä tuotteista/palveluista myyntinne pääasiassa muodostuu. *

Pääasialliset tuotteenne/palvelunne *

Päätöimialanne (TOL-5) (saatte sen y-tunnuksellanne osoitteesta <https://tietopalvelu.ytj.fi>) *

10. Ilmoittakaa myös, millä maantieteellisellä alueella pääasiassa toimitte. Voitte valita useita vaihtoehtoja (<https://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/suuralue/001-2015/index.html>). *

- ☐ Helsinki-Uusimaa
- ☐ Muu Etelä-Suomi
- ☐ Länsi-Suomi
- ☐ Itä- ja Pohjois-Suomi

11. Ilmoittakaa tuote-/palvelukohtaisesti merkittävimmät yksityiset kilpailijanne. *

--

12. Onko viime vuosina tehty teitä koskevia hankintalaissa tarkoitettuja avoimuusilmoituksia? *

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 katsota olevan, mikäli hankintayksikkö ei saa määräajassa ilmoitukseen vastauksia yksikön liiketoimintaa vastaavasta markkinaehtoisesta toiminnasta.

- ☐ Kyllä
- ☐ Ei

13. Mistä tuotteista/palveluista avoimuusilmoituksia on tehty? *

14. Mikä on tuotannollinen kokonaistoimituskykynne eli kapasiteettinne oman tuotannonne (myynnin) euromääräisellä arvolla mitattuna (HUOM. 1 000 euroa verottomana)? *

Euroa

--

15. Kuinka suuri prosenttiosuus tästä omasta kapasiteetistanne on käyttämättömänä ulosmyyntirajoitusten takia? *

% (vastaus kokonaislukuna 1-100, hyväksytään vain luvut yhdestä ylöspäin)

--

16. Yksilöikää muut mahdolliset tekijät, jotka vaikuttavat siihen, että osa kapasiteetistanne on käyttämättömänä. *

17. Arvioikaa, miten käyttämättömän kapasiteettinne määrä on kehittynyt vuosina 2017–2019? *

lisääntynyt prosenttia (kokonaislukuna, vähintään 1)

--

pysynyt ennallaan (kokonaislukuna)

--

vähentynyt prosenttia (miinusmerkkisenä kokonaislukuna)

--

18. Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet kapasiteetin määrän kehitykseen? *

--

19. Minkä verran arvioisitte voivanne *lisätä ulosmyyntiä* markkinoille olettaen, että sidosyksikkönä teillä ei olisi enää lainkaan ulosmyyntirajoituksia, kun samalla – tuotantokapasiteettinne pysyisi ennallaan (ei investointeja) ja – myös myyntinne omistajillenne pysyisi entisellä tasollaan.

Arvioitu liikevaihdon lisäys prosentteina vuoden 2019 tilanteeseen? *

% (kokonaislukuna, yli yhden)

--

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

20. Arvioikaa, miten sidosyksiköiden toiminta ja asema yleisesti vaikuttavat mielestänne julkisen ja yksityisen sektorin *kilpailuun ja markkinoiden kehittymiseen* alallanne? (Valitse vain yksi vaihtoehto.) *

- ☐ vähentää huomattavasti
- ☐ vähentää jonkin verran
- ☐ ei ole mitään vaikutusta
- ☐ edistää jonkin verran
- ☐ edistää huomattavasti kilpailua ja markkinoiden toimivuutta
- ☐ en osaa sanoa

21. Yksilöikää, millä tavoin ja missä yhteyksissä sidosyksiköiden toiminta ja asema vaikuttavat julkisen ja yksityisen sektorin *kilpailuun ja markkinoiden kehittymiseen* alallanne? *

Kysely yrityksille sidosyksiköiden ulosmyynnin vaikutuksista

Ohje vastaajalle

Tämä kysely on suunnattu yrityksille, jotka kilpailevat markkinoilla kuntien ja kuntayhtymien paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten sidosyksiköiden (in-house-yksiköiden) ulosmyynnin kanssa. Haluamme saada kokonaiskuvan siitä, miten kunnallisten sidosyksikköjen ulosmyynti koetaan yritysten keskuudessa eri toimialoilla.

Voitte siirtää kyselyn tarvittaessa myös toisen henkilön vastattavaksi. Kysely sallii yhden vastauksen / vastaaja. Huomatkaa myös, että kyselyn toteutus ei mahdollista useiden vastausten toimittamista yhdellä lomakkeella.

Voitte täyttää lomakkeen useissa vaiheissa tallentaen sen välillä Tallenna ja jatka myöhemmin -painikkeella, joka löytyy kunkin sivun alareunasta. Jos lopetatte viimeisellä sivulla, viimeisen sivun vastauksenne eivät tallennu, ellette paina Edellinen- tai Lähetä palaute -painikkeita. Saatte keskeyttämisen jälkeen antamaanne sähköpostiosoitteeseen uuden linkin, jolla voitte jatkaa kyselyyn vastaamista.

Kyselyn keskeiset termit *ulosmyynti*, *sidosyksikkö*, *avoimuusilmoitus* ja *määräysvalta* avataan ao. kysymysten yhteydessä. Kysymykset 1 ja 2 ovat pakollisia*.

Pyydämme teitä vastaamaan kyselyyn **viimeistään perjantaina 12.6.2020**.

1. Vastaajan nimi, yhteystiedot sekä yrityksen nimi ja y-tunnus *

HUOM: Kysymykset 1-2 ovat pakollisia*.

Vastaajan nimi

Vastaajan yhteystiedot

Yrityksen nimi

Y-tunnus

2. Onko kuntien tai kuntayhtymien sidosyksikköjen (in-house-yksiköiden) ulosmyynnillä merkitystä yrityksenne liiketoiminnalle? *

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.

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

- ☐ Ei lainkaan
(HUOM. Mikäli vastaatte, että sidosyksiköiden toiminnalla ei ole lainkaan merkitystä yrityksenne liiketoiminnalle, kysely päättyy osaltanne tähän.)
- ☐ Kyllä, vähän
- ☐ Kyllä, jonkin verran
- ☐ Kyllä, huomattavasti

3. Kuvaile omin sanoin ja Tilastokeskuksen toimialaluokituksen avulla (TOL 5 -numerotasolla – <https://tietopalvelu.ytj.fi>), mistä tuotteista/palveluista myyntinne pääasiassa muodostuu.

Pääasialliset tuotteenne/palvelunne

Päätoimialanne (TOL-5)

4. Ilmoittakaa myös, millä maantieteellisellä toiminta-alueella pääasiassa toimitte. Voitte valita useita vaihtoehtoja. (<https://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/suuralue/001-2015/index.html>)

- ☐ Helsinki-Uusimaa
- ☐ Muu Etelä-Suomi
- ☐ Länsi-Suomi
- ☐ Itä- ja Pohjois-Suomi

5. Liikevaihtonne (numeroina) (HUOM. 1 000 euroa verottomana) vuosina 2017, 2018 ja 2019:

2017

2018

2019

6. Oletteko vastannut kuntien ja/tai kuntayhtymien tekemiin avoimuusilmoituksiin?

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 katsota olevan, mikäli hankintayksikkö ei saa määräajassa ilmoitukseen vastauksia yksikön liiketoimintaa vastaavasta markkinaehtoisesta toiminnasta.

- ☐ Kyllä olemme (Yksilöikää, mitä toimijoita ja tuotteita/palveluita avoimuusilmoitukset ovat koskeneet.)

- ☐ Emme ole

7. Ovatko kuntien tai kuntayhtymien sidosyksiköt kilpailijoitanne?

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.

- ☐ Kyllä ovat (Yksilöikää, mitkä toimijat ovat tällaisia kilpailijoita.)

- ☐ Eivät ole

8. Nimetkää näistä tärkein pääkilpailijanne (1 kpl).

9. Ovatko kuntien tai kuntayhtymien sidosyksiköt yhteistyökumppaneitanne?

- ☐ Kyllä ovat (Yksilöikää, mitkä toimijat ovat tällaisia yhteistyökumppaneita.)

- ☐ Eivät ole

10. Nimetkää kuntien tai kuntayhtymien sidosyksiköt, jotka mielestänne vaikuttavat erityisen paljon toimintamahdollisuuksissanne, niitä heikentäen tai parantaen.

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.

Nimetkää sidosyksiköt, jotka vaikuttavat erityisen paljon liiketoimintamahdollisuuksiinne.

Arvioikaa, mistä nämä vaikutukset syntyvät ja miten ne heikentävät tai parantavat liiketoimintamahdollisuuksianne.

11.

Miten kunta- tai kuntayhtymäomisteinen pääkilpailijanne on muuttanut toimintaansa? (Voitte valita useita vaihtoehtoja.)

- ☐ On luopunut sidosyksikköasemastaan ja toimii nyt markkinaehtoisena yhtiönä kilpailuilla markkinoilla ilman oikeutta suoramyyntiin kunnallisille omistajilleen.
- ☐ On laajentanut uusille markkinoille / uusiin tuotteisiin.
- ☐ On tehnyt yritysjärjestelyjä (varsinkin yrityskauppoja, sulautumisia tai jakautumisia, yrityksen tai sen osien myyntejä tai luovutuksia, divestointeja).
- ☐ On luopunut joistakin asiakkaista / vetäytynyt joiltakin markkinoilta.
- ☐ On lopettanut toimintansa (tai myyty yksityiselle).
- ☐ En ole havainnut mitään edellä mainituista muutoksista.

12. Arvioikaa, miten sidosyksiköiden toiminta ja asema yleisesti vaikuttavat mielestänne julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen alallanne (valitse vain yksi).

- ☐ Vähentää huomattavasti
- ☐ Vähentää jonkin verran
- ☐ Ei ole mitään vaikutusta
- ☐ Edistää jonkin verran
- ☐ Edistää huomattavasti kilpailua ja markkinoiden toimivuutta

☐ En osaa sanoa

13. Yksilöikää, millä tavoin ja missä yhteyksissä sidosyksiköiden toiminta ja asema vaikuttavat julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen alallanne.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 2/2022

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

PL 5, 00531 Helsinki

Puhelin 029 505 3000 (pvm/mpm)

kirjaamo@kkv.fi • www.kkv.fi