

# Kuntayhtiöt ilmiönä Euroopassa

SELVITYS KUNTAOMISTEISTEN YHTIÖIDEN ROOLISTA  
RUOTSISSA, NORJASSA, TANSKASSA, LIETTUASSA  
JA ITÄVALLASSA

ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO EK

ELOKUU 2023

# Sisällysluettelo

1. Johdanto .....	3
2. Luvut ja lainsäädäntö – Suomi ja kohteemaat .....	5
3. Ruotsi .....	7
4. Norja.....	10
5. Tanska.....	12
6. Liettua .....	14
7. Itävalta.....	16
8. Lopuksi.....	19
Lähteet .....	20

# 1. Johdanto

Kuntayhtiöt ovat yleistyneet Suomessa tapana tuottaa niin kunnan yleishyödyllisiä ja lakisääteisiä tehtäviä kuin laajaa joukkoa muita toimintoja. Kunnat ovat perustaneet yhtiöitä tuottamaan myös sellaisia palveluita, joille on yksityisiä tarjoajia valmiiksi markkinoilla. Hankintalain sidosyksikköpoikkeusta käytetään yleisesti kunnissa ja hyvinvointialueilla, sillä hankkimalla osuuksia niin kutsutuista in house -yhtiöistä hankintayksiköt katsovat voivansa ostaa näiltä palveluita kilpailuttamatta.

Julkinen keskustelu kuntayhtiöistä ja in house -hankinnoista on Suomessa herännyt erinäisten sidosyksikköpoikkeuksen laavaa tulkintaa koskevien tapausten myötä. Markkinaoikeudessa on tälläkin hetkellä vireillä Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen Sarastia Oy:lta tekemästä sidosyksikköhankinnasta.<sup>1</sup> Elinkeinoelämä katsoo, että keskustelussa kiinnitetään usein liikaa huomiota lakiin kirjoitettuihin ulosmyynnin prosenttiosuuksiin sidosyksikköhankintojen todellisten markkinavaikutusten sijaan. Kilpailuneutraliteetti, eli julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasavertaiset edellytykset toimia kilpailutilanteessa markkinoilla, on nimenomaisesti monen edellytyksen summa. Näitä edellytyksiä kaventaa sidosyksikköjen mahdollisuus myydä palveluitaan markkinoille samalla kun ne saavat etua hankintayksikön kanssa käydystä kaupasta. Pienillä markkinoilla monen tällaisen toimijan suhteellisestikin vähäinen ulosmyynti voi horjuttaa kilpailuneutraliteettia.

Kuntayhtiöiden ja sidosyksikköhankintojen kohdalla puhutaan myös julkisten varojen käytöstä. Hankintalain yhtenä tavoitteena on turvata julkisten hankintojen tehokkuus, jotta verovarot käytetään mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Sidosyksikköhankinnat ovat poikkeus kilpailuttamisperiaatteesta, ja poikkeusta tulisi tulkita suppeasti. Suomessa kunnat ja hyvinvointialueet eivät näin ole toimineet. Kuntayhtiöiden tehokkuudesta palvelujen järjestämismuotona ei myöskään ole yksiselitteisiä todisteita. Veronmaksajien etujen kannalta olisi tärkeää aina varmistaa, että myös sidosyksikköhankinnat todella ovat tehokkaita.

Selvitys kuntayhtiöiden ja sidosyksikköhankintojen roolista muissa Euroopan maissa syntyi tarpeesta tietää, nähdäänkö muualla vastaavaa ilmiötä kuntaomisteisten yhtiöiden ja niiltä tehtävien hankintojen yleistymisestä kuin Suomessa, ja vaikuttaako se kilpailuneutraliteetin toteutumiseen. Tarkasteltaviksi maiksi valittiin Ruotsi, Norja ja Tanska, joissa julkisen sektorin tehtävät, hallinnointimalli sekä markkinoiden koko muistuttavat eniten kotimaata. Lisäksi valittiin Liettua poikkeavan kilpailuneutraliteetti- ja sidosyksikkösääntelynsä vuoksi sekä Itävalta keskieurooppalaisena, kansantaloudeltaan vastaavan kokoisena verrokkimaana.

Selvityksestä ilmenee, että lähiverrokkimaissamme Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa laajaa ilmiötä kuntien omistamista yhtiöistä kilpailuilla toimialoilla tai sidosyksikköhankinnoista ei ole. Liettuassa kuntayhtiöitä ja sidosyksikköhankintoja on suitsittu EU-tasoa rajoittavammalla lainsäädännöllä, joka antaa myös kilpailuviranomaiselle vahvat työkalut puuttua julkisen sektorin aiheuttamiin kilpailuhäiriöihin. Itävallassa kuntayhtiöitä on suhteellisesti hyvin paljon, mutta pääosin yleishyödyllisiksi katsottavilla aloilla. Kuntayhtiöiden roolia ei nähdä Itävallassa ongelmana, sillä niiden katsotaan toimivan samoin edellytyksin markkinoilla kuin yksityisten yritysten.

<sup>1</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Esitys markkinaoikeudelle, Dnro KKV/1343/14.00.60/2022, 23.5.2023.

Selvityksen tuloksena voidaan myös todeta, että kuntayhtiöitä ja sidosyksikköhankintoja koskevaa tilastotietoa on erityisesti Norjassa, Tanskassa ja Itävallassa hyvin heikosti. Kattavaa tietoa liikevaihtoista, työntekijämääristä tai eri toimialoista ei löydy valtiollisilta tilastoviranomaisilta eikä etujärjestöiltä. Ei ole syytä olettaa, että kyseiset maat olisivat tässä suhteessa poikkeuksia Euroopassa. On huomattava, että julkinen sektori kuitenkin harjoittaa elinkeinotoimintaa kaikissa selvityksen maissa joko kuntayhtiömuodossa tai omana toimintonaan. Kilpailuneutraliteetin haasteet eivät rajaudu vain Suomeen, vaan elinkeinoelämä kantaa huolta yksityisten yritysten toimintaedellytyksistä eri puolilla Eurooppaa.

Raportti alkaa lyhyellä kuvauksella Suomen nykyisestä lainsäädännöstä koskien kuntayhtiöiden toimintaa ja sidosyksikköhankintoja sekä kuntayhtiöiden avainluvuihin trendeineen. Samalla kootaan yhteen selvityksen maiden vastaavat perustiedot. Tämän jälkeen tarkastellaan kutakin kohdemaata yksityiskohtaisemmin. Kokonaiskuvan saamiseksi on etsitty tietoa kuntayhtiöiden lukumääristä, toimialoista, liikevaihtosummista ja yhtiöiden muodostamista kuntakonsernirakenteista. Koska joissakin maissa kuntayhtiöiksi luokitellaan hyvin erityyppisiä yksiköitä kuin Suomessa eikä lainsäädäntö muiltakaan osin ole maiden välillä puhtaasti vertailukelpoisia, kartoitetaan selvityksessä myös maiden yleistä keskusteluilmapiiriä kuntayhtiöilmion ympärillä. Tällä pyritään havaitsemaan, liitetäänkö julkisessa keskustelussa kuntayhtiöihin samanlaisia haasteita kuin Suomessa.

## 2. Luvut ja lainsäädäntö – Suomi ja kohteemaat

Kuntayhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, johon kunta yksin tai yhdessä useamman kunnan kanssa käyttää välitöntä tai välillistä määräysvaltaa.<sup>2</sup> Vuonna 2014 kuntalakiin sisällytettiin määräys, jonka mukaan kuntien on yhtiötettävä kilpailuilla markkinoilla toimivat taloudelliset toimintonsa. Kuntien omina toimintoinaan harjoittaman elinkeinotoiminnan katsottiin saavan kilpailuneutraliteettia vaarantavia etuja esimerkiksi ei-kilpailullisista julkisista tehtävistä saatujen tulojen kautta.

Kuntayhtiöiden määrä nousi merkittävästi 2010-luvulla, mutta on viimeisten vuosien aikana tasaantunut. Vuonna 2021 kuntayhtiöitä oli 1 908 (2010: 1 428, 2013: 1 860, 2016: 2 109, 2019: 2 107).<sup>3</sup> Kunnat ovat perustaneet yhtiöitä lukuisille eri toimialoille ja yhtiöittäneet sellaisiakin toimintoja, joita lain mukaan ei olisi pakko. Tilastokeskuksen tiedot näyttävät vain yhtiöt, joissa kunnilla on välitön määräysvalta enemmistöomistuksen kautta, mutta tämän lisäksi monilla kunnilla on pieniä vähemmistöomistusosuuksia useista eri yhtiöistä.

Kuntayhtiöissä ja pienemmissä yhtiöomistuksissa on nähty sidosyksikköhankintojen mahdollisuus, eli hankintalain 15 §:n mukainen poikkeus olla kilpailuttamatta hankintoja, jotka tehdään julkisyhteisöjen sisäiseksi katsotuilta yksiköiltä. Voidakseen hankkia palveluita sidosyksikköhankintana hankintayksikön eli esimerkiksi kunnan tai hyvinvointialueen on käytettävä yksikköön samanlaista määräysvaltaa kuin omiin yksiköihinsä. Lisäksi sidosyksikön liikevaihdosta enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euroa saa kohdistua muihin kuin siinä määräysvaltaa käyttäviin tahoihin. Ulosmyyntirajasta voidaan kuitenkin poiketa tekemällä avoimuusilmoitus, eikä vastaavasta markkinaehtoisesta toiminnasta saada määrääjassa vastauksia. Tällöin noudatetaan 10 prosentin ulosmyyntirajaa.

Maa	Asukasluku	BKT per capita	Kuntien lukumäärä	Kuntayhtiöiden lukumäärä	Kuntayhtiöiden kokonaisliikevaihto	Kuntayhtiöiden kokonaistyöntekijämäärä
Suomi	5,5 milj.	46 000 €	309	1 908	n. 13,2 mrd. €	25 763
Ruotsi	10,4 milj.	51 000 €	290	1 705	n. 21,7 mrd. €	n. 60 000
Norja	5,4 milj.	75 000 €	356	n. 2 350 yksityisoikeudellista (2 552 v. 2013)	n. 4,8 mrd. € (v. 2013)	> 37 000 (v. 2013)
Tanska	5,9 milj.	57 000 €	98	väh. 379 (ei tarkkaa tietoa)	-	-
Liettua	2,8 milj.	20 000 €	60	232 (v. 2023)	n. 1,3 mrd. € (v. 2022)	> 20 000
Itävalta	8,9 milj.	45 000 €	2 093	4 110, n. 2 100 yksityisoikeudellista	-	-

Tiedot vuodelta 2021, ellei toisin ilmoitettu. Valuuttakurssi 20.7.2023.

Tarkastelun kohteeksi valituissa maissa kunnilla ei ole vastaavaa yhtiöittämisvelvollisuutta kuin Suomessa. Toisaalta kuntayhtiöihin voi liittyä hyvin erilaista sääntelyä muilta osin, esimerkiksi koskien niiden käyttötarkoitusta tai voiton tuottamista. Myöskään sidosyksiköjä koskeva sääntely ei ole identtistä.

<sup>2</sup> Ruohonen, Janne - Vahtera, Veikko - Penttilä, Seppo: Kuntayhtiö. 2021, s. 2.

<sup>3</sup> Tiedot haettu Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannasta yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastosta ja lakkautetusta yritysrekisterin vuositilastosta. Tilastointitavassa muutoksia vuosien välillä.

Julkisomisteisten yhtiöiden määrän ja roolin kasvu on kansainvälinen trendi. Yhtiömuotoa saatetaan pitää tavanomaista "tase-erää" tehokkaampana tapana tuottaa julkinen palvelu samalla säilyttäen päätäntävalta kunnassa.<sup>4</sup> Kuntayhtiöiden kohdalla on kuitenkin huomattava, että tilastointitavat vaihtelevat maittain hyvin paljon. Merkittävä tekijä on yhtiömuotojen kirjo, minkä vuoksi joissakin maissa kuntayhtiöiksi lasketaan julkisoikeudellisesti säänneltyjä yhtiöitä yksityisoikeudellisten osakeyhtiöiden lisäksi. Voidaan havaita, että kuntayhtiöiden määrä, kokonaisliikevaihto ja työntekijämäärät eivät juurikaan korreloi maittain. Tämä voi jälleen kertoa tilastointitapojen eroavaisuuksista tai ylipäänsä kuntayhtiöiden erilaisista profiileista eri maissa.

Maa	Kuntayhtiöiden toiminnan sääntely	Hankintadirektiivistä 2014/24/EU poikkeava sidosyksikkösääntely
<b>Suomi</b>	Yhtiöittämisvelvollisuus kilpailullisille taloudellisille toimintoille; ei rajoituksia toiminnalle.	Kyllä; ulosmyyntiraja 5 % ja 500 000 euroa liikevaihdosta.
<b>Ruotsi</b>	Toiminta rajattu yleishyödyllisiin palveluihin ilman voitontuottamistarkoitusta. Kilpailua vääristävä toiminta voidaan kieltää.	Ei.
<b>Norja</b>	Ei erityistä kuntayhtiöitä koskevaa sääntelyä.	Ei.
<b>Tanska</b>	Erityisehtoja: muita toimijoita ei ole rajoitettu harjoittamasta kyseistä toimintaa, yhtiö harjoittaa vain kunnan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä, kunta ei käytä yhtiöön suoraa määräysvaltaa eikä yhtiöllä ole voitontuottamistarkoitusta.	Ei.
<b>Liettua</b>	Erityisehtoja: etukäteissuostumus hankittava kilpailuviranomaiselta, toiminnon tulee olla välttämätön yleisen edun kannalta, muiden taloudellisten toimijoiden ei olisi kannattavaa ryhtyä samaan toimeen eikä toimeen ryhtyminen syrji yksittäisiä taloudellisia toimijoita.	Kyllä; voidaan tehdä vain, jos palveluiden jatkuvuutta, hyvää laatua ja saavutettavuutta ei pystyttäisi varmistamaan hankintalain mukaan solmitulla sopimuksella; lisäksi vain, jos mikään muu taloudellinen yksikkö ei voi tehtävää hoitaa ja kilpailuviranomainen antaa suostumuksensa.
<b>Itävalta</b>	Ei rajoituksia, toimivat samoilla ehdoilla kuin yksityiset yhtiöt.	Osittain; "sisartenvälisten" ja "alhaalta-ylös"-hankintojen mahdollisuus kirjoitettu lakiin auki kuitenkin direktiivin mukaisin ehdoin.

Keskeisinä lähteinä selvityksessä on käytetty avointa tilastotietoa, lainsäädäntöaineistoja, tutkimuskirjallisuutta, raportteja, uutisartikkeleita sekä asiantuntijahaastatteluja.

<sup>4</sup> Andrews, Rhys - Ferry, Laurence - Skelcher, Chris - Wegorowski, Piotr: Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. Public Administration Review 80(1), maaliskuu 2019.

# 3. Ruotsi



Ruotsin bruttokansantuote oli noin 530 miljardia euroa vuonna 2021, asukasta kohden noin 51 000 euroa (vrt. Suomi n. 250 miljardia euroa ja asukasta kohden 46 000 euroa). Suomen tavoin Ruotsissa kunnilla on laaja autonomia, jonka turvin ne voivat järjestää palvelunsa parhaaksi katsomallaan tavalla. Kuntayhtiö on ollut yksi palveluntuotannossa käytetyistä muodoista jo 1800-luvun lopulta asti, mutta niiden määrä on noussut nopeasti vasta tällä vuosituhanella.<sup>5</sup> Ruotsissa on 290 kuntaa ja vuonna 2021 yhteensä 1 705 kuntaomisteista osakeyhtiötä (vrt. 1 625 vuonna 2015). Maakuntaomisteisia osakeyhtiöitä on lisäksi 115. Lukuihin lasketaan yhtiöt, joissa kunnan tai maakunnan omistusosuus on yli 50 prosenttia.

Tilastoista ilmenee, että kuntayhtiöiden määrän lisäksi niiden yhteenlaskettu liikevaihto on kasvanut tasaisesti: vuonna 2015 liikevaihto oli 184 miljardia kruunua (n. 15,8 miljardia euroa) ja vuonna 2021 jo 243,6 miljardia kruunua (n. 20,9 miljardia euroa). Maakuntaomisteisten osakeyhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto vuonna 2015 oli 43 miljardia kruunua (n. 3,7 miljardia euroa) ja vuonna 2021 60,5 miljardia kruunua (n. 5,2 miljardia euroa). Kuntayhtiöt työllistivät vuonna 2021 60 000 ihmistä.<sup>6</sup>

Kuntayhtiöiden toimialoissa korostuvat kiinteistöyhtiöt ja yrityspalvelut (53 %), energia- ja ympäristötoimiala (26 %) sekä pienempinä toimialoina liikenne ja viestintä (9,5 %) ja maatalouden, rakennusteollisuuden, luottolaitosten, siviiliviranomaisten ja maanpuolustuksen sekä kulttuuripalvelujen yhdistetyt toimialat (9,5 %).<sup>7</sup>

Ruotsissa kuntien elinkeinonharjoittamista on rajoitettu siten, ettei toiminnan tarkoituksena saa olla voiton tuottaminen ja kunnan tulisi tarjota vain yleishyödyllisiksi katsottavia palveluita kunnan asukkaille.<sup>8</sup> Vastaavaa yhtiöittämisspakkoa kilpailullisilla markkinoilla toimiville kuntien toimintoille kuin Suomessa ei siten ole, sillä kuntien harjoittama kilpailullinen elinkeinotoiminta on jo lähtökohtaisesti kielletty. Yhtiöittäminen on siten vapaaehtoista. Ruotsin kuntalain 6 §:stä seuraa lisäksi, etteivät kunnat ja maakunnat saa periä tarjoamistaan palveluista tuottamiskustannuksia korkeampaa hintaa (kustannushinnoittelu). Tähän on joitakin toimialakohtaisia poikkeuksia esimerkiksi energia- ja kiinteistösektoreilla.

Kilpailulaissa on säädetty kilpailua vääristävästä julkisesta elinkeinotoiminnasta. Lain mukaan kunnan, maakunnan tai valtion tietty myyntitoiminta voidaan kieltää, jos se vääristää tai rajoittaa, tai on omiaan vääristämään tai rajoittamaan tehokasta kilpailua markkinoilla. Kielto pätee myös julkisten tahojen määräysvallassa oleviin oikeushenkilöihin, kuten kuntayhtiöihin. Nämä vuonna 2010 kilpailulakiin sisällytetyt säännöt tunnetaan myös KOS-sääntöinä (konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet).<sup>9</sup>

Ruotsin kilpailuviranomainen Konkurrensverket valvoo kuntien elinkeinotoiminnan kilpailuvaikutuksia. Se on kiinnittänyt jo vuonna 2014 huomiota kuntayhtiöiden kilpailua vahingoittavaan vaikutukseen. Selvityksen mukaan kuntayhtiöt saivat noin 80 prosenttia liikevaihdostaan muilta kuin kunnilta itseltään, eli yksityisiltä kuluttajilta, kotitalouksilta ja yrityksiltä. Kuntayhtiöistä 60 prosenttia vastasi kohtaavansa kilpailua yksityisiltä toimijoilta, eli saman osuuden voidaan katsoa toimineen kilpailuilla markkinoilla.<sup>10</sup> Yksityiset yritykset puolestaan ovat kokeneet näiden julkisomisteisten yhtiöiden toimivan eri edellytyksillä mitä tulee esimerkiksi hinnoitteluun ja julkiseen tukeen.<sup>11</sup>

5 Thomasson, Anna: Municipally Owned Corporations in Sweden. Teoksessa M. Van Genugten et al. (toim.), "Corporatisation in Local Government - Context, Evidence and Perspectives from 19 countries". 2023. Palgrave Macmillan. s. 455.

6 Statistik myndigheten, 2023.

7 Statistik myndigheten, 2023.

8 Kommunallag (2017:725), 2. kap. 7 §.

9 Konkurrenslag (2008:579), 3. kap. 27 §.

10 Konkurrensverket: Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet - I konflikt med privata företag. Rapport 2014:3.

11 Lundbäck, Matias - Daunfeldt, Sven-Olof: Slutrapport: Kommunalt företagande som konkurrensbegränsning - företagens perspektiv. 18.3.2013.

Kunnissa, jotka omistavat suhteellisesti enemmän yhtiöitä, on havaittu olevan myös korkeampi veroprosentti ja heikompi liiketoimintaympäristö. Huolta herättää lisäksi kuntayhtiöiden lisääntynyt houkuttelevuus erityisesti veroteknisistä syistä. Vaikka kuntayhtiöiden määrä on kasvanut huomattavasti vuosikymmenten saatossa ja kritiikki erityisesti Konkurrenssverketiltä, ekonomisteilta ja työnantajaorganisaatioilta lisääntynyt samalla, mediassa kuntayhtiöistä ei ole käyty laajaa keskustelua.<sup>12</sup>

Ruotsin elinkeinoelämän keskusjärjestö Svenskt Näringsliv raportoi huhtikuussa 2023 epäterveestä kunnallisesta kilpailusta. Kuntien on havaittu harjoittavan liiketoimintaa kilpailullisilla markkinoilla sellaisilla toimialoilla, joiden yleishyödyllisyys voi toisinaan olla kyseenalaista. Raportissa on listattu liiketoimintoja, kuten ravintolat, kuntosalit, kahvilat ja konferenssi- ja tapahtumatilat, joita yrittäjät ja yritykset ovat havainneet kuntien ylläpitävien markkinoilla, joilla on jo yksityisiä toimijoita kilpailemassa.<sup>13</sup>

Toisaalta kilpailua väärstävästä julkisesta elinkeinotoiminnasta kilpailuviranomaiselle tehtyjen valitusten määrä laski 2010-luvulla, mikä voi viitata kilpailuneutraliteettiongelmien vähenemiseen.<sup>14</sup> Tätä johtopäätöstä tukee myös Svenskt Näringslivin vuosittainen kysely yrityksille, jonka tulokset osoittavat yritysten kokevan kuntien yritysilmapiirin parantuneen.<sup>15</sup> Kunnat ja maakunnat hankkivat melko suuren osan palveluistaan ulkoisesti. Kuntien kokonaismenoista 32 prosenttia muodostui vuonna 2022 ulkoisista hankinnoista. Maakunnilla osuus on vielä suurempi, 44 prosenttia.<sup>16</sup> Svenskt Näringslivin mukaan Ruotsissa ei olekaan nähtävissä sellaista trendiä, että kunnat tahtoisivat ensisijaisesti tuottaa palvelunsa omana tuotantonaan, vaan ulkoistamista pidetään vaivattomampana ratkaisuna.<sup>17</sup>

Joissakin kunnissa mahdollisiin ongelmiin on puututtu omatoimisesti. Gävlen kunta tilasi ulkoisen tarkastuksen kartoittamaan, mitkä kunnan toiminnot toimivat kilpailluilla markkinoilla. Palveluja pyritään nykyään toteuttamaan mahdollisimman pitkälle julkisilla hankinnoilla ja uusien kunnallisten liiketoimintojen perustamista harkitaan tarkasti kilpailuvaihtokutusten näkökulmasta.<sup>18</sup> Norrköpingin kunta kertoi keväällä 2023 kehittävänsä toimintaperiaatteita, joilla ehkäistään kunnallisen elinkeinotoiminnan synnyttämää epätervettä kilpailua, sekä panostavansa julkisista hankinnoista tiedottamiseen paikallisille yrityksille. Norrköping on pärjännyt hyvin liiketoimintaympäristövertailussa muihin Ruotsin kuntiin nähden.<sup>19</sup>

Ruotsissa on havaittu lisäksi trendi kuntakonsernirakenteiden monimutkaistumisessa. Yhä yleisempää on, että kunnat perustavat emoyhtiön, joka omistaa ja hallitsee kaikkia muita tytäryhtiöitä. Ruotsin 290 kunnasta 91 on perustanut tällaisen emoyhtiön. Esimerkiksi Tukholman kaupunki perusti jo vuonna 1991 yhtiön hallinnoimaan kaikkia seitsemätoista tytäryhtiötään, jotka tuottavat mm. asumis-, jätehuolto-, kuituverkko- ja kulttuuripalveluita. Järjestelyn on katsottu helpottavan kuntayhtiöiden valvontaa ja omistajatahdon toteuttamista.<sup>20</sup> Toisaalta tällaiset järjestelyt osaltaan monimutkaistavat konsernirakenteita. Joissakin kunnissa yhtiöt muodostavat alakonsernien alakonserneja.<sup>21</sup> Kunnan omistamien yhtiöiden tarkkaa lukumäärää voi olla vaikeaa määrittää, jos omistus kulkee välillisesti yhden tai useamman yhtiön kautta.

---

12 Bergh, Andreas - Erlingsson, Gissur Ó: Kommunala bolag - Fler nackdelar än fördelar? SNS Analys 85, juni 2022, s. 7.

13 Svenskt Näringsliv, "Osund kommunal konkurrens - Företagens topp tio-lista", huhtikuu 2023.

14 Konkurrenssverkets rapportserie 2020:2, "Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Kommuners säljverksamhet i fokus", s. 15.

15 Svenskt Näringsliv, "Företagsklimatet i Sverige". [https://www.foretagsklimat.se/survey?factor=summary\\_evaluation](https://www.foretagsklimat.se/survey?factor=summary_evaluation)

16 SKR, Sektorn i siffror. <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sektornisiffror.71725.html>

17 Haastattelu, Svenskt Näringslivin hankinta-asiantuntija Ellen Hausel Heldahl, 5.7.2023.

18 Tidningen Näringslivet, "Här är kommunen som inte konkurrerar med företagen", 26.4.2022,

<https://www.tn.se/naringsliv/16575/har-ar-kommunen-som-inte-konkurrerar-med-foretagen/>

19 Norrköping. "Norrköpings kommun förbättrar sitt resultat i företagsklimatundersökning", 25.4.2023, <https://www.norrkoping.se/nyhetsarkiv/nyheter/2023-04-25-norrkopings-kommun-forbatttrar-sitt-resultat-i-foretagsklimatundersokning>

20 Grossi, Giuseppe - Thomasson, Anna: New development: Are the holding companies as a hybrid governance model reinforcing the control on municipal corporations? Public Money & Management, 43:1, 77–79.

21 Carlsson, Jörgen - Haraldsson, Mattias - Sandell, Niklas: Kommunala koncerner - En studie av bolagsstrukturer, budgetar och ägardirektiv. KEFUs skriftserie; Nr. 2020:1.



Sidosyksikköhankinnoista Ruotsissa ei ole erityissääntelyä, vaan hankintadirektiivin olettamasäännökset on otettu laikiin sellaisinaan. Sidosyksikköhankintoihin liittyviä oikeustapauksia ei ole tullut tuomioistuinten ratkaistavaksi kovinkaan montaa, eikä aihe ole juuri ollut julkisuudessa esillä. Viimeaikainen Sundsvallin kamarioikeuden ratkaisu käsitteli tapausta, jossa Luleån kunta oli tehnyt sidosyksikköhankinnan yhteiseen määräysvaltaan vedoten. Sopimuskumppani SOS Alarm AB oli puoliksi valtion, puoliksi holdingyhtiön SKL Företag AB:n omistama, ja holdingyhtiön omisti puolestaan Ruotsin kuntien ja alueiden liitto SKR. Hankinnan tehnyt kunta perusteli käyttävänsä yhtenä SKR:n omistajista määräysvaltaa holdingyhtiöön ja siten myös sopimuskumppaniin. Kamarioikeus katsoi, ettei määräysvallan kriteeri täyttynyt.<sup>22</sup>

Hieman vanhempi tapaus koskee Varbergin kuntaa, jota riippumaton tutkimusryhmä Konkurrensskommision kritisoi vuonna 2015 markkinointipalveluiden hankkimisesta sidosyksikköhankintasääntöjen vastaisesti. Sopimus Marknad Varberg AB:n kanssa oli jo kertaalleen mitätöity tuomioistuimen toimesta, sillä yhtiössä oli yksityisiä omistajia. Varbergin kunta hankki tämän jälkeen kaikki yhtiön osakkeet, mutta luopui oikeudestaan nimittää yhtiön hallituksen puheenjohtaja ja hallituksen enemmistö. Yhtiö rikkoi myös sidosyksikön ulosmyynnille asetettua 20 prosentin liikevaihtorajaa selvästi.<sup>23</sup>

Ruotsin kuntien ja alueiden liitto SKR:n tytäryhtiöihin kuuluu myös digitaalisia palveluja erityisesti sote-sektorille kehittävä Inera AB, jonka SKR omistaa 51-prosenttisesti, ja jolta kunnat ja erityisesti maakunnat hankkivat IT-palveluja sidosyksikköhankintoina. Kaikki Ruotsin 21 maakuntaa ja lähes jokainen (289) Ruotsin 290 kunnasta ovat myös osaomistajina yhtiössä, eli niillä on SOS Alarmista poiketen myös suora omistussuhde yhtiöön. SKR:n tytäryhtiö SKL Företag AB on Inerassa niin sanottu passiivinen omistaja, joka ei osallistu yhtiön päätöksentekoon.<sup>24</sup> On vaikea arvioida pinnallisesti, toteutuuko omistajien määräysvalta yhtiöön. Yhtiön oman kertoman mukaan sidosyksikkökriteerit on pyritty varmistamaan. Järjestely on kuitenkin nähty myös hankintalain kiertämisenä.<sup>25</sup>

SKR:n tytäryhtiö SKL Företag AB omistaa 98-prosenttisesti myös yhteishankintayksikkö Adda AB:n. Muiksi omistajiksi kerrotaan suurin osa Ruotsin kunnista. Yhtiö itsessään muodostaa kolmen tytäryhtiönsä kanssa konsernin, joka kilpailuttaa omistajiensa puolesta hankintoja sekä tarjoaa hankintaneuvontaa ja digitaalisia HR-palveluita.

Vaikka merkittäviä haittoja kilpailulle ei ole noussut näiden SKR:n ja kuntien moniomistajayhtiöiden myötä esiin, eivät ne itsessään ole tuoneet myöskään lisää tehokkuutta tai koordinaatiohyötyä. Asiakkaan ja palvelun varsinaisen tarjoajan välisen matkan koetaan kasvaneen liian pitkäksi, eivätkä yhteishankintayksikön tarjoamat standardipuitesopimukset sovi aina kuntien erilaisiin tarpeisiin. Yhteishankintayksiköt koetaan toisinaan kömpelöiksi ja byrokraattisiksi.<sup>26</sup>

Merkittävimmät tähänastiset sidosyksikköhankintoihin liittyvät ongelmat koskevat vanhoja jätehuoltosopimuksia, jotka on tehty sidosyksikköperustein ennen sääntelyn vakiintumista, ja joiden puitteissa yhtiöt myyvät ulos enemmän kuin hankintadirektiivi sallii. Näihin sopimuksiin ei kuitenkaan voida puuttua. Kilpailuviranomaisen haastamat ja oikeudessa tuomitut sidosyksikköhankinnat ovat olleet yksittäistapauksia. Laajaa ilmiötä sidosyksikköjen käytöstä ei mitään ilmeisimmin ole muodostunut.

---

22 Kammarrätten i Sundsvall (994–22), 31.3.2023.

23 Konkurrensskommisionen, 23.4.2015, slutlig bedömning (KKO 15-011).

24 Norjan kuntaliitolle KS:lle tilattu raportti: "Erfaringer fra Danmark og Sverige med felleseide selskaper for digitalisering av kommunal sektor, Rapport fra en kartläggning", toukokuu 2019, s. 24.

25 Inköpsrådet, "Rundar LOU genom delägarskap i bolag", 16.6.2017, <https://inkopsradet.se/rundar-lou-genom-delagarskap-i-bolag/>

26 Norjan kuntaliitolle KS:lle tilattu raportti: "Erfaringer fra Danmark og Sverige med felleseide selskaper for digitalisering av kommunal sektor, Rapport fra en kartläggning", toukokuu 2019, s. 33.

## 4. Norja



Norjan bruttokansantuote vuonna 2021 oli 407,7 miljardia euroa, asukasta kohden noin 75 000 euroa. Norjassa on 356 kuntaa ja 11 fylkeä eli maakuntaa. Kuntayhtiöiden määrä on myös Norjassa kasvanut voimakkaasti tämän vuosituhannen aikana, noin viidestäsadasta kuntayhtiöstä vuonna 2 000 noin 2 900:een vuonna 2021. Näistä 85 prosenttia on osakeyhtiöitä (aktieselskab, AS). Loput ovat joko kuntien välisiä yhtiöitä (interkommunal selskab, IKS) tai kuntalain sääntelemiä "kuntayhtiöitä" (kommunalt foretak, KF). KF-muotoiset yhtiöt ovat julkisoikeudellisia eivätkä ne ole muodollisesti itsenäisiä kunnista. Yhtiöillä voi olla myös tytäryhtiöitä, joita ei valmiissa tilastoissa näy.<sup>27</sup>

Samanaista vuosittain päivittyvää tilastointia ei ole myöskään kuntayhtiöiden toimialoista tai työntekijöiden määrästä. Viimeisimmän tutkijoiden vuonna 2014 tekemän selvityksen mukaan kuntaomisteisissa osakeyhtiöissä työskenteli yli 35 000 työntekijää ja niiden suurimmat toimialat olivat tekniset palvelut (energia, kaasu, kuuma vesi; 22,7 %), kiinteistöpalvelut (20,6 %) ja työllisyyspalvelut (16,3 %). Pienempiä toimialoja olivat yrityspalvelut, sähköinen viestintä ja muut tekniset tai tieteelliset palvelut (8,5 %), tiet ja kommunikaatio (8 %), rakentaminen (6,9 %), kulttuuri, vapaa-aika ja turismi (6,6 %) sekä vedenjakelu ja jätehuolto (5,3 %). Sama selvitys on viimeisin kartoitus kuntayhtiöiden liikevaihdoista ja työntekijämääristä.<sup>28</sup>

Kuntayhtiöistä ei ole yleisluontoista säädöstä Norjan laissa. Niiden käyttöön ei siten liity erityisiä velvoitteita eikä toisaalta rajoituksiakaan. Kunnilla on autonomian nojalla yleisesti oikeus valita kunnan toimintojen järjestämistapa. Poikkeuksena ovat julkisoikeudelliset KF-yhtiöt, joita säännellään kuntalailla kuin kunnan omia toimintoja. Kuntalaissa määrätään myös kunnan valvonnasta vastaavan yksikön oikeudesta saada täysin omistetulta osakeyhtiöltä tietoja (Kommuneloven, § 23-6). Kilpailulaki (Konkurranseloven) pätee kaikkeen yksityiseen ja julkiseen elinkeinotoimintaan, ja siten myös kuntayhtiöihin. Hankintalakia täsmentävässä määräyksessä vapautetaan sidosyksikköhankinnat kilpailutusvelvollisuudelta hankintadirektiiviä vastaavin kriteerein (Anskaffelsesforskriften, § 3-1).

Keskustelua on jonkin verran käyty keskeisten etujärjestöjen välillä siitä, pitäisikö kunnat velvoittaa yhtiöittämään elinkeinotoimintansa. Norjan elinkeinoelämän etujärjestö NHO on ollut tämän velvoitteen kannalla, sillä se katsoo kuntamuodon sisällä harjoitetun kilpailullisen liiketoiminnan saamien veroetujen ja konkurssisuojaan vahingoittavan kilpailuneutraliteettia. Kuntien etujärjestö KS on puolestaan kannattanut kuntien vapautta valita liiketoimintojen järjestämismuoto. KS:n mukaan liiketoimintojen kirjanpidollinen eriyttäminen olisi riittävä toimi kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi.<sup>29</sup> Kilpailuneutraliteettia ja sääntelyn tarvetta arvioiva työryhmä totesi raportissaan, ettei Norjaa koskeva Euroopan talousalueesta tehty sopimus itsessään velvoita kunnallisten liiketoimintojen yhtiöittämiseen, mutta yhtiöittämisestä voisi olla hyötyjä. Yhtiöittämisvelvollisuutta arvioitiin perusteellisesti. Työryhmä kannatti ainakin jonkinlaista eriyttämisvelvollisuutta kuntien kilpailullisille ja ei-kilpailullisille toiminnoille.<sup>30</sup> Norjan hallitus ei kuitenkaan päättänyt säätää yleisluontoista yhtiöittämisvelvollisuutta kuntien liiketoiminnoille, tai edes kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta. Sen sijaan hallitus kertoi selvittävänsä tarvetta toimialakohtaisille velvollisuuksille koskien esimerkiksi satamia, pysäköintiä, jätehuoltoa ja laajakaistoja.<sup>31</sup>

27 Klausen, Jan Erling - Torsteinsen, Harald: Corporatisation in Norwegian Local Government. Teoksessa M. Van Genugten et al., "Corporatisation in Local Government - Context, Evidence and Perspectives from 19 countries". 2023. Palgrave Macmillan.

28 Bjørnsen, Hild Marte - Klausen, Jan Erling - Winsvold, Marte: Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap. NIBR. s. 37.

29 Anbud365, "NHO: Næringsvirksomhet må skilles ut; KS: Kommunene må bestemme selv", 29.1.2018, <https://www.anbud365.no/regelverk/nho-naeringsvirksomhet-ma-skilles-ut-ks-kommunene-ma-bestemme-selv/>

30 Norjan elinkeino- ja kalastusministeriön asettama työryhmä, "Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører - Rapport fra arbeidsgruppe", 1.1.2018.

31 Regjeringen.no, "Foreslår sektorvis gjennomgang for å løse ESA-saken om "like vilkår"", 4.5.2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/nfd/pressemeldinger/2021/foreslar-sektorvis-gjennomgang-for-a-lose-esa-saken-om-like-vilkar/id2847025/>

Kuntayhtiöitä suurempi ongelma, jos ongelmaa nähdään, ovatkin Ruotsin lailla kuntien omina toimintoinaan harjoittamat liiketoimet. Kuntayhtiöt toimivat muutenkin pääosin teknisillä toimialoilla energianjakelussa, vesihuollossa ja infrastruktuurin ylläpidossa. Nämä voidaan käsittää "luonnollisiksi" toimialoiksi kunnan omille liiketoiminnoille.

Norjassa sidosyksikköpoikkeusta (norjaksi utvidet egenregi) hyödynnetään, mutta säännöt nähdään selkeinä eivätkä sidosyksikköhankinnat ole merkittävän debatin kohteena julkisuudessa. Hankintadirektiivin katsotaan selkeyttäneen tilannetta.<sup>32</sup> Julkisista hankinnoista tehtyjä kanteluita ratkova Klagenemnd for offentlige anskaffelser (KOFA) eli julkisten hankintojen valituslautakunta ei siten ole juurikaan joutunut ratkomaan sidosyksikköhankintoihin liittyviä tapauksia direktiivin voimaantulon jälkeen. Ennen hankintadirektiiviä tilanne sidosyksikköpoikkeuksen osalta oli epäselvempi ja KOFA:lla oli ratkottavanaan useita tapauksia.<sup>33</sup>

Julkisista hankinnoista laajemmin käydään julkista keskustelua ja tarkemmin ottaen siitä, tulisiko palveluita hankkia kilpailuttamalla vai tuottaa omina toimintoina. Bergenin yliopiston tutkijatohtori Kristian Strømsnes arvioi, että sidosyksikköjärjestelyistä ei keskustella kansallisella tasolla aiheen monimutkaisuuden vuoksi, vaikka palveluiden tuottaminen kuntien omina toimintoina useimmiten tarkoittaa sidosyksikköjärjestelyä.<sup>34</sup>

Poliittinen tilanne ja hallitsevat puolueet määrittävät Norjassa merkittävästi julkisten tehtävien järjestämistapaa. Vuosina 2013-2021 vallassa ollut oikeistopuolueen, edistyspuolueen sekä myöhemmin myös liberaalipuolueen ja kristillisen kansanpuolueen muodostama oikeistohallitus oli innokkaampi kilpailuttamaan julkisia toimintoja, kuten henkilöjunaliikennettä ja terveydenhuoltopalveluita. Vuodesta 2021 työväenpuolue ja keskustapuolue ovat muodostaneet vasemistohallituksen, joka on muun muassa perunut uusia henkilöjunaliikenteen kilpailutuksia antaen sopimukset entiselle julkisomisteiselle junayhtiölle<sup>35</sup> sekä päättänyt ottaa puolustusvoimien yksityisiltä tuottajilta hankkimat siivouspalvelut julkisen sektorin itse tuotettaviksi<sup>36</sup>.

Myös paikallistason politiikassa vallitsee jakolinjoja sen suhteen, miten palveluja tulisi järjestää. Innlandetin maakuntavaltuustossa joukkoliikenteen palauttamisesta takaisin kunnan oman järjestämistä vastuun piiriin käytiin vuonna 2020 kovaa taistelua. Päätöksenteon tueksi tilattiin selvitys, jonka mukaan bussiliikenteen kilpailutus toimi maakunnassa hyvin niin maakunnan, sen asukkaiden että bussiyhtiöiden näkökulmasta. Raportin perusteella ei siis ollut syytä pitää bussiliikenteen palauttamista maakunnan järjestämäksi tarpeellisena. Liikennekomiteassa hienoinen enemmistö äänesti tuolloin ulkoistamisen jatkamisen puolesta.<sup>37</sup> Asian käsittelyä on sittemmin jatkettu ja äänestyksiä on pidetty eri toimielimissä, mutta ainakin toistaiseksi kilpailutuksissa on pitäydytty.<sup>38</sup>

---

32 Sähköpostikeskustelu Norjan elinkeinoelämän keskusjärjestön (Næringslivets Hovedorganisasjon) asiantuntija Arnhild Dordi Gjønnes, 31.5.2023.

33 Ks. esim. 2010/338 Sykehuset Innlandet HF, 2013/99 Universitetssykehuset Nord-Norge HF ja 2012/188 Øst-Finnmark politidistrikt.

34 Sähköpostikeskustelu, 2.6.2023.

35 NRK, "Regjeringa dropper toganbud på Østlandet: – Kaster bort penger, mener Høyre", 19.11.2021, <https://www.nrk.no/osloogviken/dropper-togkonkurranse-pa-ostlandet-1.15736925>

36 NRK, "Forsvaret skal vaske selv – 400 renholdere kan få jobb i Staten", 25.2.2022, <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/na-skal-forsvaret-vaske-selv-400-renholdere-kan-fa-jobb-i-staten-1.15864468>

37 Anbud365, "Politisk kamp om anbud eller egenregi – rapport fastslår at anbud fungerer godt", 18.11.2020, <https://www.anbud365.no/bransjer/transport/politisk-kamp-om-anbud-eller-egenregi-rapport-fastslar-at-anbud-fungerer-godt/>

38 Innlandet fylkeskommune, "Vil ikke drifte bussene selv", 22.2.2023, <https://innlandetfylke.no/nyheter-forsiden/flertall-for-fortsatt-anbud-pa-buss.43887.aspx>

## 5. Tanska



Tanskan bruttokansantuote vuonna 2021 oli 334,5 miljardia euroa, asukasta kohden noin 57 000 euroa. Tanskassa on 98 kuntaa ja viisi maakuntaa, eli paikallishallinto on jakaantunut suurempiin yksiköihin kuin Suomessa. Kuntayhtiöt perustetaan yleensä joko yksityisoikeudellisiksi osakeyhtiöiksi tai useamman kumman väliseksi yhteisyhtiöiksi, nk. 60§-yhtiöiksi, joissa ei sallita yksityistä omistusta. Nämä 60§-yhtiöt toimivat julkisoikeudellisten sääntöjen puitteissa ja pääosin jätehuollon, lämmityksen, energian, pelastuspalveluiden ja kuljetuksen toimialoilla.<sup>39</sup>

Erityisesti osakeyhtiömuotoisten kuntayhtiöiden määrästä on vain hyvin rajallisesti julkista tilastotietoa. Forsyningstilsynet eli yleishyödyllisten palveluiden, kuten energian ja jätehuollon, valvova viranomainen on listannut vuonna 2019 kaikkien Tanskan kuntien energiayhtiöt: vuonna 2018 kunta oli tyypillisesti 3–4 energiayhtiön ainoa omistaja ja osallistui 2–3 kuntien yhteisomistuksessa (60§) olevaan energiayhtiöön. Listauksen mukaan kuntien yksin omistamia energiayhtiöitä oli yhteensä 299 ja yhdessä omistettuja (60§-yhtiöitä) 80.<sup>40</sup> Koottua tai tuotetta dataa kuntaomisteisista yhtiöistä muilla sektoreilla ei ole. Tanskan kuntaliiton Kommunernes Landsforeningista kerrotaan, että yhtiöistä ei ole kattavaa tilastointia niiden vähäisen määrän ja työllistysvaikutuksen vuoksi.<sup>41</sup>

Tanskassa kunnat eivät pääsääntöisesti saa harjoittaa kaupallista tai voitontuottamistarkoituksellista toimintaa. Kuntien tulisi tuottaa palveluita omaan ja asukkaidensa käyttöön. Myös kuntayhtiöiden käyttöä on näin ollen rajattu. Ehtoina on, että muita toimijoita ei ole rajoitettu harjoittamasta kyseistä toimintaa, yhtiö harjoittaa vain kunnan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä, kunta ei käytä yhtiöön suoraa määräysvaltaa eikä yhtiöllä ole voitontuottamistarkoitusta.<sup>42</sup>

Kunnat voivat kuitenkin erityislain nojalla osallistua kaupallista toimintaa harjoitaviin yhtiöihin, jotka ovat julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteisessä omistuksessa. Nämä nk. L458-yhtiöt ovat yksityisoikeuden alaisia ja itsenäisiä oikeushenkilöitä. Yksityisen omistuksen on oltava vähintään 25 prosenttia pääomasta ja äänivallasta. Lisäksi yhtiöiden liikevaihdosta enintään 50 prosenttia saa muodostua muiden kuin kuntien tai maakuntien kanssa käydystä kaupasta, eli käytännössä yksityisillä markkinoilla toimimista on rajattu.<sup>43</sup> L458-yhtiöitä pidetään ikään kuin välivaiheena toimintojen siirtämisessä julkiselta sektorilta yksityiselle.<sup>44</sup> Näitä yhtiöitä on kuitenkin erittäin vähän.

Tanskan kauppakamarin Dansk Erhvervin mukaan kunnat ovat viime vuosina alkaneet palauttaa palveluiden tuotantoa takaisin omiksi toiminnoikseen. Hankintasopimusten umpeutuessa monet kunnat ovat päättäneet olla kilpailuttamatta uudelleen esimerkiksi siivouspalveluita, jätehuoltoa sekä teiden ja viheralueiden kunnossapitoa. Myös IT-, kuljetus- ja konsultointipalveluita on jätetty hankintasopimusten päätyttyä kilpailuttamatta uudelleen. Sen sijaan palvelut on tuotu "takaisin kotiin" usein sillä perusteella, että julkinen sektori katsoo saavansa tuotettua palvelut "laadukkaammin ja edullisemmin". Tätä ei kuitenkaan juuri koskaan ole todennettu voittamalla omilla toiminnoilla kilpailutusta.<sup>45</sup>

Toisaalta on havaittavissa myös pidemmän aikavälin trendi yksityisten hoivakotien, päiväkotien ja koulujen suosiossa. Yksityisten palveluntarjoajien eli käytännössä kilpailuttamalla hankittujen julkisten palvelujen osuus on vakiintunut noin

39 Lindstedt, Andrej Christian: Municipally Owned Corporations in Denmark: Historical Continuity and Contemporary Complexities in a Local State-Centred Reform Trajectory". Teoksessa M. Van Genugten et al. (toim.), "Corporatisation in Local Government - Context, Evidence and Perspectives from 19 countries". 2023. Palgrave Macmillan.

40 Lindstedt, 2023, s. 396. Yhteisomisteisten kuntayhtiöiden määrä varmennettu myös Tanskan kuntaliitolta (KL) 3.7.2023.

41 Sähköpostikeskustelu, Teys Bay Andersen, KL, 3.7.2023.

42 Lindstedt, 2023, s. 391.

43 LOV nr 548 af 08/06/2006 (Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber)

44 Lindstedt, 2023, s. 397.

45 Dansk Erhvervin analyysi "Hjemtagning reducerer konkurrencen om offentlige opgaver", toukokuu 2021.

27 prosenttiin kuntien liikevaihdosta. Kehitystä selittääkin enemmän kuntalaisten valinnanvapaus yksityisten ja julkisten hyvinvointipalvelujen välillä, joka on ollut pitkän aikavälin poliittinen projekti yli puoluekentän.<sup>46</sup>

Vaikuttaisi siltä, että Tanskassa eri palvelusektoreilla kehitys kulkee eri suuntiin: ydinpalveluissa, kuten hoivapalveluissa ja koulutuksessa, valinnanvapaus on kasvattanut yksityisten palveluntarjoajien määrää ja suosiota, kun taas monissa tukipalveluissa, kuten siivous- ja pesulapalveluissa, kunnat ovat pyrkineet palauttamaan palveluja takaisin omaksi tuotannokseen. Tuotannon muoto ei tällöin kuitenkaan ole hankintadirektiivin mukainen sidosyksikkö, vaan joko liikelaitoksen tapainen kunnan osana oleva yksikkö, joka tuottaa palvelua vain kunnalle, tai kuntien välinen yhteistyöorganisaatio.<sup>47</sup>

Sidosyksikköjärjestely ei siis ole yleisesti käytetty tapa hankkia palveluita, mutta yhteishankintayksiköitä kunnat käyttävät tiettyihin hankintoihin. IT-hankintoja varten Tanskan kunnilla on yhteishankintayksikkö Kombit A/S. Sen omistaa 100-prosenttisesti Kommunernes Landsforening (KL) eli Tanskan paikallishallinnon etujärjestö, jonka jäseniä kaikki Tanskan kunnat ovat. Kombit kilpailuttaa kuntien puolesta suuria IT-hankintoja ja kertoo strategiassaan pyrkivänsä edistämään kilpailua IT-palvelumarkkinoilla. Lisäksi valtio ja KL omistavat yhteishankintayksikön nimeltä Statens og Kommunernes Inkøbs Service A/S (SKI), joka hallinnoi puitesopimuksia erilaisissa valtion ja kuntien hankinnoissa, mukaan lukien taloushallinto- ja IT-palvelujen hankinnoissa. Johtuen siitä, että Tanskan kunnat ovat suurempia ja paremmin resursoituja kuin Ruotsin, Kombit on myös ollut hyvin resursoitu ja kokemukset siitä pääosin positiivisia.<sup>48</sup>

Julkinen debatti niin palvelujen yksityistymisestä kuntalaisten valinnanvapauden seurauksena kuin toisten palvelujen palauttamisesta kunnan omiksi toiminnoksi on vähäistä. Jälkimmäisestä trendistä Tanskan kauppakamari Dansk Erhverv ja elinkeinoelämän etujärjestö Dansk Industri ovat yrittäneet herätellä kriittistä keskustelua ulostuloilla ja raporteilla, mutta jääneet melko yksin kannanottojensa kanssa.

Palvelujen varsinainen yksityistäminen kunnan päätöksellä on puolestaan herättänyt kritiikkiä sanomalehdissä ja keskustelupalstoilla. Viime vuosina aktiivista debattia on noussut kiertotaloustavoitteisiin liittyvästä jätteenpolttotoimintojen yhtiöittämisestä ja yksityistämisestä. Tanskan parlamentti hyväksyi 2.6.2023 lakimuutoksen, jonka mukaan kuntien on yhtiöitettävä jätteenpolttolaitokset. Lisäksi polttokelpoisen jätteen keräys on ulkoistettava. Taustalla on näkemys siitä, että ympäristön ja energiatehokkuuden kannalta tärkeät toiminnot kehittyvät kilpailun ja yksityisten investointien avulla. Tällöin palvelujen uskotaan myös paranevan ja hintojen laskevan. Jättesektori on laajemminkin saanut kokea muutoksia. Kesäkuussa 2022 hyväksyttiin lakimuutos, joka vaatii kuntia kilpailuttamaan kierrätettävän kotitalousjätteen keräyksen. Jos kunnat tahtovat jatkossa hoitaa jätteidenkeräyksen itse, toiminta on yhtiöitettävä.

---

46 Mandag Morgen, "Den stille privatisering: Dansk velfærd træder ind i en ny epoke", 8.4.2019, <https://www.mm.dk/artikel/den-stille-privatisering-dansk-velfaerd-traeder-ind-i-en-ny-epoke>

47 Sähköpostikeskustelu, Morten Jung, Dansk Erhverv, 14.6.2023.

48 Norjan kuntaliitolle KS:lle tilattu raportti: "Erfaringer fra Danmark og Sverige med felleseide selskaper for digitalisering av kommunal sektor, Rapport fra en kartläggning", toukokuu 2019.

## 6. Liettua



Liettuan markkinakoko oli bruttokansantuotteella mitattuna viidesosa Suomen markkinakoosta vuonna 2021, noin 55,4 miljardia euroa ja asukasta kohden noin 20 000 euroa. Liettua on jaettu 10 maakuntaan ja 60 kuntaan. Kuntayhtiöitä vuonna 2023 on 232. Kuntayhtiöissä työskentelee yli 20 000 ihmistä, enimmillään 1 878 työntekijää yhdessä yhtiössä. Niiden yhteenlaskettu liikevaihto vuonna 2022 oli noin 1,3 miljardia euroa.<sup>49</sup> Valtaosa yhtiöistä on osakeyhtiömuotoisia ja alle 10 % ns. kunnallisia yhtiöitä, jotka ovat julkisoikeudellisesti säänneltyjä.

Kuntayhtiöiden toimialoissa korostuvat tekniset palvelut, kuten vedenjakelu (20 %) ja lämmönjakelu (18 %). Julkisen liikenteen palveluita tarjoaa 17 % kuntayhtiöistä. Jätteidenkäsittelyyn on luokiteltu puhtaasti vain kahdeksan yhtiötä, mutta 41 % kattavasta "muut"-luokasta löytyy satunnaisotannalla monia jätteiden keräystä ja käsittelyä muun ohella tekevää kuntayhtiötä. Lisäksi "muihin" kuuluu hautauspalveluita ja hautausmaiden ylläpitoa, kiinteistönhuoltoa, kiinteistönvuokrausta ja viheralueiden huoltoa järjestäviä kuntayhtiöitä. Moni yhtiö on aktiivinen usealla toimialalla. Yhtiöihin lukeutuu lisäksi ainakin yksi kylpylä ja rakennusmateriaalien laboratoriotestausyhtiö.<sup>50</sup>

Liettuassa on eri lakeihin säädetty varsin rajoittavat ehdot sekä kuntayhtiöille että sidosyksikköhankinnoille. Lakeihin on myös tehty tiheään tahtiin muutoksia, joiden tavoitteena on turvata tehokkaammin julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia kilpailuedellytyksiä. Selvityksessä mukana olevista maista Liettua erottuu juuri poikkeavan kuntayhtiöi- ja sidosyksikköhankintoja koskevan sääntelynä osalta.

Paikallisesta itsehallinnosta annetun lain mukaan kunnat saavat ryhtyä hallitsemiensa yhtiöiden kautta taloudellisiin toimiin vain pyytämällä etukäteistä suostumusta Liettuan kilpailuviranomaiselta. Lisäksi toiminnon tulee olla välttämätön yleisen edun kannalta, muiden taloudellisten toimijoiden ei olisi kannattavaa ryhtyä samaan toimeen eikä toimeen ryhtyminen syrji yksittäisiä taloudellisia toimijoita.<sup>51</sup> Etukäteissuostumuksen saaminen kunnallisille liiketoiminnoille edellyttää, että kunta on esittänyt tarjouspyynnön samasta palvelusta enintään kuusi kuukautta aiemmin eikä tarjouksia ole tällöin tullut. Velvollisuuden astuessa voimaan heinäkuussa 2017 uudistuksen odotettiin vaikuttavan voimakkaasti ainakin energia- ja kuljetussektoreihin, joilla kunnat olivat vahvasti läsnä.<sup>52</sup>

Sidosyksikköhankintoihin pätevät Liettuan julkisista hankinnoista annetussa laissa samat ehdot kuin hankintadirektiivissä 2014/24/EU määrätään, mutta lisäksi on säädetty lisäkriteerejä. Sidosyksikköhankinta voidaan tehdä vain, jos palveluiden jatkuvuutta, hyvää laatua ja saavutettavuutta ei pystyittäisi varmistamaan hankintalain mukaan solmitulla sopimuksella.<sup>53</sup> Myös paikallisesta itsehallinnosta annettu laki asettaa reunaehdot sidosyksikköhankinnoille: jos minkään muun taloudellisen yksikön ei ole mahdollista tarjota palveluita omissa tiloissaan ja kilpailuviranomainen antaa järjestelylle suostumuksen, sidosyksikköhankinta voidaan muiden ehtojen täytyessä toteuttaa.<sup>54</sup> Kilpailutus on siten lähtökohdainen vaihtoehto eikä kunta tai muu hankintayksikkö voi ilman perusteltua syytä ja viranomaisen etukäteissuostumusta tehdä sidosyksikköhankintaa.

49 Valdymo koordinavimo centras (VKC, hallinnon valvontakeskus), List of MOEs. <https://governance.lt/en/apie-imones/svi-sarajas/>

50 Ks. edellinen.

51 I-533 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Liettuan paikallisesta itsehallinnosta annettu laki, Artikla 91.

52 COBALT News: Lithuania imposes restrictions on economic activities by municipalities. Joulukuu 2017.

53 XIII-327 Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo (Liettuan julkisista hankinnoista annettu laki), Artikla 10(2).

54 I-533 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (Liettuan paikallisesta itsehallinnosta annettu laki, Artikla 55(2).

Näiden säännösten rinnalla kulkevat kuitenkin vielä Liettuan kilpailulaista johtuvat määräykset, joiden mukaan julkishallinnon yksiköiden on varmistettava terveen kilpailun edellytykset eivätkä ne saa tehdä päätöksiä, jotka aiheuttavat tai voivat aiheuttaa kilpailun edellytysten vääristymisen markkinoilla.<sup>55</sup>

Vuonna 2021 kuntien ja sidosyksiköiden välisiä sopimuksia oli voimassa 154. Tämä oli 20 sopimusta enemmän kuin edeltävänä vuonna. Vuoden aikana tehtyjen hankintojen arvioitu arvo oli 144,7 miljoonaa euroa, kaikkien vuonna 2021 voimassa olevien sopimusten keskimääräinen vuosiarvo 241,7 miljoonaa euroa. Tästä arvosta yli 75 % muodostui jo Vilnan ja Kaunasin, eli kahden suurimman kaupungin sidosyksikköhankintasopimuksista.<sup>56</sup> Valtio- ja kuntaomisteisten yhtiöiden valvontaa varten on perustettu erillinen viranomaisen, Valdymo koordinavimo centras (VKC) eli hallinnon valvontakeskus, joka koordinoi mm. kuntayhtiöiden raportointia, läpinäkyvyyttä sekä strategian toimeenpanoa. VKC pitää kirjaa kuntayhtiöiltä tehtävistä hankinnoista ja laatii vuosittain kattavia analyyseja kuntayhtiöiden toiminnasta.

Liettuassa sidosyksikköhankintoja voimakkaasti rajaavan sääntelyn taustalla on yksityisten yritysten ja Liettuan kilpailuviranomaisen vaikutustyö. Liettuassa oli tapana, että kunnat käyttivät kuntayhtiöitä sidosyksikköhankintojen tekemiseen erityisesti jätehuollossa ja infrastruktuurin ylläpidossa. Kunnat myös perustivat uusia yhtiöitä tarkoituksenaan hyödyntää sidosyksikköpoikkeusta. Yksityiset toimittajat kokivat, että järjestely aiheutti merkittävän haitan kilpailulle Liettuan pienillä markkinoilla. Kilpailuviranomainen näki asian samoin ja alkoi ajaa lainsäädäntömuutosta, jolla sidosyksikköhankinnoista tehtäisiin vaihtoehto vain äärimmäisissä poikkeustilanteissa. Nykyisten sidosyksikkösääntöjen voidaan katsoa olevan tämän tavoitteen mukaisia.<sup>57</sup>

Lainsäädännön vaikutukset Liettuassa ovat olleet kahdensuuntaiset: kunnat yrittävät yhä toteuttaa mahdollisimman paljon sidosyksikköhankintoja, mutta lainsäätäjät ja valvovat viranomaiset pitävät niitä kurissa.<sup>58</sup> Tuoreessa ratkaisussaan Liettuan kilpailuviranomainen katsoi, että Palangan kaupunki oli rikkonut kilpailulakia siirtäessään uimahallin hallinnan ja muita palveluita omalle organisaatiolleen ilman kilpailutusta. Siirto suosi siten kaupungin omaa palvelunjärjestäjää syrjien kilpailijoita.<sup>59</sup>

Sääntely siis elää ja valvonta kehittyy. Liettuassa tavoite on kuitenkin selvä: lainsäädäntöä kehitetään yrittäjien ja markkinoiden etu edellä terveen kilpailun edellytykset turvaten. Merkittävänä voidaan pitää kilpailuviranomaiselle annettua laajaa päätäntä- ja valvontavaltaa. Kunnat eivät silti ole luovuttaneet, vaan pyrkivät hyödyntämään lainsäädännön antamaa tilaa mahdollisimman paljon.

---

55 VIII-1099 Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Liettuan kilpailulaki), Artikla 4.

56 VKC (Hallinnon valvontakeskus), "Lietuvos savivaldybių valdomų įmonių veikla 2021/2022", vuosiraportti Liettuan kuntayhtiöistä.

57 Sähköpostikeskustelu, Vilnan yliopiston apulaisprofessori ja COBALT Lithuanian osakas Deividas Soloveičik, 9.6.2023.

58 Ks. edellinen.

59 Konkurencijos taryba (Liettuan kilpailuviranomainen), 26.4.2023. <https://kt.gov.lt/en/news/palanga-city-municipality-is-obliged-to-organise-a-competitive-procedure-for-the-selection-of-a-swimming-pool-manager>

# 7. Itävalta



Itävalta on liittovaltio, joka käsittää yhdeksän osavaltiota ja 2 093 kuntaa. Itävallan bruttokansantuote oli vuonna 2021 noin 400 miljardia euroa ja asukasta kohden noin 45 000 euroa, eli asukaslukua kohti hyvin vastaavassa suuruusluokassa Suomen kanssa. Toisaalta Keski-Euroopan maana Itävalta on tiiviisti osana suurempaa maantieteellistä markkinaa. Kuntayhtiöiden määrä liikkui 2 000–2 200 välillä vuosina 2016–2019, mutta vuonna 2020 lukumäärä liki kaksinkertaistui 4 186:een, jonka vaiheille määrä on toistaiseksi vakiintunut. Tämä selittyy todennäköisesti kuntien budjettien supistuksilla, joka on johtanut kuntien välisen yhtiöiden lisääntymiseen.<sup>60</sup>

Perustuslaissa taataan erikseen paikallishallinnoille oikeus omistaa kuntayhtiöitä. Kuntayhtiöiden, kuten muunkaan kunnan "siviiliomaisuuden" käyttöä ei ole rajattu vain kunnan omaan tarkoitukseen vaan myös kaupallinen toiminta sallitaan.<sup>61</sup> Toisaalta yksityisoikeudellista toimintamuotoa eli yhtiötä saa käyttää vain, jos tehtävää ei ole säädetty pakolliseksi suorittaa julkisesti. Lähtökohtaisesti kunta saa kuitenkin kilpailla yksityisten toimijoiden kanssa. Tätä oikeutta rajataan lähinnä ristosubventoinnin kiellolla, eli kunta ei saa tukea liiketoimintaansa esimerkiksi verotuloilla tai muilla julkisen valtakäytön seurauksena saaduilla tuloilla.<sup>62</sup> Kaikkien kuntien hallintosäännöissä määrätään, että taloudellista toimintaa harjoittavan yhtiön on oltava myös taloudellista ja tarkoituksenmukaista.<sup>63</sup>

Salliva suhtautuminen kuntayhtiöihin ja niiden harjoittamaan liiketoimintaan näkyy etenkin suurissa kaupungeissa. Kolmella suurimmalla kaupungilla on omat holding-yhtiöt, jotka hallinnoivat kymmeniä tytäryhtiöitä. Määrällisesti suurin keskittymä on pääkaupungissa Wienissä, jonka tytäryhtiön Wien Holdingin alla on peräti 75 tytäryhtiötä. Lisäksi on osakkuusyhtiöitä, tyttärentyttäriä, tyttärentyttäreentyttäriä jne. Tytäryhtiöiden toimialoja ovat mm. kiinteistöala, logistiikka, kulttuuri ja media. Mediapalveluihin kuuluu yksi IT-yritys. Wien Holdingin liikevaihdon kerrotaan olevan 500 miljoonaa euroa ja yhtiö työllistää (suorasti ja epäsuorasti) yli 23 000 työntekijää.<sup>64</sup>

Wienin kaupungin omistamiin yhtiöihin on joitakin kertoja mediassa tartuttu. Vuonna 2010 sanomalehti Wiener Zeitung haastoi Wien Holdingin toimitusjohtajaa Sigrid Oblakia konsernin roolista suhteessa yksityisiin tuottajiin. Oblak vastasi, ettei kuntayhtiötä voi kieltää tuottamasta voittoa.<sup>65</sup> Vuonna 2016 Wien Holdingin silloinen toimitusjohtaja Peter Hanke sanoi Die Presselle, ettei liiketoimintoja pidä perustaa toimialoille, joilla on jo vahvat yksityiset markkinat. Tämän vuoksi esimerkiksi yksityisen ja julkisen omistajan yhteisesti omistamat "50:50"-yhtiöt olivat hänen mukaansa kannatettavia.

60 Korać, Sanja - Saliterer, Iris: Municipally owned corporations in Austria: High Popularity, Low Transparency. Teoksessa M. Van Genugten et al. (toim.), "Corporatisation in Local Government - Context, Evidence and Perspectives from 19 countries". 2023. Palgrave Macmillan. s. 184.

61 Bundes-Vervassungsgesetz, 116(2) artikla.

62 Baumgartner, Gerhard - Fister, Mathis: Bundesverfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit. Teoksessa G. Baumgartner (toim.), "Recht der kommunalen Wirtschaftstätigkeit". MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien 2019, s. 97.

63 Lins, Bianca - Raschauer, Nicolas: Aufsicht über Gemeinden. Teoksessa G. Baumgartner (toim.), "Recht der kommunalen Wirtschaftstätigkeit". MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2019, s. 184.

64 Wien Holdingin nettisivut, <https://www.wienholding.at/Karriere/Berufsbilder/Unternehmensprofil>

65 Wiener Zeitung, "Man kann uns nicht verbieten, auch Gewinne zu erwirtschaften" ", 25.2.2010, [https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/reflexionen/zeitgenossen/53981\\_Man-kann-uns-nicht-verbieten-auch-Gewinne-zu-erwirtschaften.html?em\\_no\\_split=1](https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/reflexionen/zeitgenossen/53981_Man-kann-uns-nicht-verbieten-auch-Gewinne-zu-erwirtschaften.html?em_no_split=1)



Kuitenkin samassa haastattelussa Hanke heti perään korosti Wien Holdingin tuomaa merkittävää arvonlisäystä Itävallan talouteen sekä totesi, että konsernia tulee arvioida erityisesti sen alueelle tuottaman hyödyn kautta.<sup>66</sup> Kritiikkiä ovat myös herättäneet kuntayhtiöiden johtajien suuret palkkiot.<sup>67</sup> Syksyllä 2022 Kurier-lehti kyseenalaisti artikkelissaan kaikkien Wienin yhtiöomistusten tarkoituksenmukaisuuden.<sup>68</sup>

Linzissä suurin osa kaupungin omistamista yhtiöistä on tytäryhtiö Unternehmensgruppe der Stadt Linz Holdingin eli UG-LH:n alla. Tytäryhtiöiden toimialoja ovat Wienin tapaan logistiikka, kulttuuri, kiinteistöt, IT-palvelut sekä energia ja innovaatiotoiminta. Yhtiöt muodostavat alakonserneineen varsin monimutkaisen konsernikokonaisuuden. Vuonna 2019 UGLH:lla oli yli 7 000 työntekijää ja 1,8 miljardin euron liikevaihto.<sup>69</sup>

Grazissa tytäryhtiöitä hallinnoi kaupungin 99,84-prosenttisesti omistama Holding Graz. Vuonna 1960 perustetun yhtiön tytäryhtiöt pitävät yllä teknisten palveluiden lisäksi liikennepalveluita, hautauspalveluita, tietoverkkoja ja ravintoloita. Lisäksi Holding Graz omistaa lentokentän, myös naapurimaissa toimivan suuren ulkomainontayhtiön ja graafista suunnittelua tarjoavan yhtiön. Konserniin kuuluu IT-yhtiö ITG Informationstechnik Graz. Tytäryhtiö Freizeit Graz tarjoaa uimahalleja, kylpylöitä ja muita vapaa-ajankohteita. Käytännössä Holding Grazin tytäryhtiöt toimivat siis erittäin monella toimialalla ja palveluita tuotetaan kaupungin oman käytön lisäksi ulkoiseen myyntiin. Tilinpäätöstietojen mukaan Holding Graz tekee vuosittain kymmeniä miljoonia euroja tappiota. Vuonna 2022 konsernin tilikauden tappio oli yli 83 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 yli 76 miljoonaa euroa.<sup>70</sup>

Salzburgin kaupunki omistaa kymmenen yhtiötä, joista suurin osa tarjoaa vapaa-aika- ja urheilupalveluita. Mukana on uimaloita, urheilukeskuksia, hautausyhtiö sekä hätävoimala. Kaupungin sivuilla todetaan, että osa kaupungin yhtiöistä ja liiketoiminnasta kilpailevat suoraan yksityisten yritysten kanssa. Yhtiöiden kerrotaan toimivan liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti, mutta hinnoitteluun nämä periaatteet eivät puhtaasti yllä.<sup>71</sup>

Paikallishallinnon autonomia on Itävallassa vahva, minkä vuoksi kuntayhtiöistäkin käytävä keskustelu jää usein paikalliselle tasolle. Koska valtakunnallisten medioiden kiinnostus kuntayhtiöihin on vähäistä, poliittinen debatti koko ilmiöstä jää vähiin. Ilman suurempaa huomiota Wienissä on esimerkiksi otettu yksityisten yritysten operoimia linja-autoreittejä ja yksityisiä autohalleja kuntayhtiön haltuun.<sup>72</sup> Kuntayhtiöitä käsittelevissä jutuissa ovat yleensä äänessä yhtiöiden tai kuntien johtajat, eivät yksityiset yrittäjät tai heidän edunvalvojansa.

Toisaalta Itävallassa elinkeinoelämä ei koe kuntayhtiöitä ongelmaksi. Vaikka joissakin tapauksissa kilpailuhäiriöitä on ilmennyt, nähdään kuntayhtiöiden operoivan samoin edellytyksin kuin yksityisten yritysten, mikäli hyödykkeille on markkinat. Kuntayhtiöiden nähdään myös keskittyvän vahvasti yleishyödyllisiin palveluihin, kuten energiaan, infrastruktuuriin ja sote-palveluihin. Keskustelua on herättänyt lähinnä mahdollisuus "piilottaa" julkista velkaa julkisiin yhtiöihin laskentatavasta riippuen.<sup>73</sup> On huomioitava, että vaikka bruttokansantuotteeltaan Itävalta on samankokoinen kuin Suomi, maantieteelliset markkinat ovat paljon suuremmat keskellä Manner-Eurooppaa kuin Suomessa. Näin kilpailun edellytykset ovat myös paremmat.

66 Die Presse, "Wien Holding: „Wir sind ein fast gläserner Konzern“", 6.9.2016,

<https://www.diepresse.com/5080617/wien-holding-wir-sind-ein-fast-glaeserner-konzern>

67 Der Standard, "Heftige Kritik an hohen Gehältern bei Firmen im Eigentum der Stadt Wien", 16.3.2022,

<https://www.derstandard.at/story/2000134158733/heftige-kritik-an-hohen-gehaeltern-bei-firmen-im-eigentum-der>

68 Kurier, "Wirklich alles notwendig? Das Firmengeflecht der Stadt Wien", 3.9.2022,

<https://kurier.at/wirtschaft/das-firmengeflecht-der-stadt-wien/402133650>

69 Linzin kaupungin nettisivut, <https://www.linz.at/ugl/index.php>

70 Holding Grazin nettisivut, <https://www.holding-graz.at/en/>

71 Salzburgin kaupungin nettisivut, <https://www.stadt-salzburg.at/orte/ma-7-betriebe/>

72 Korać - Saliterer, 2023, s. 177.

73 Sähköpostikeskustelu, talous-, rahoitus- ja lakiasioiden osastopäällikkö Alfred Heiter, Itävallan elinkeinoelämän etujärjestö Industriellenvereinigung.

Itävallassa sidosyksikköhankinnoista säädetään hankintalaissa (Bundesvergabegesetz, BVerG 2018) 10 §:ssä. Sidosyksikköhankinnan ehdot vastaavat hankintadirektiivin kriteerejä, mutta erikseen on säädetty vielä sisartenvälisistä ja alhaalta-ylös-sidosyksikköhankinnoista vastaavalla tavalla kuin perinteisistä in-house-hankinnoista. Tämä käytännössä laajentaa kansallisesti kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle jäävien hankintojen alaa.

Kuten kuntayhtiöistä, myös sidosyksikköhankinnoista uutisoidaan vähän. Tosin vuonna 2016 aikakauslehti Profil nosti jutussaan esiin varsin kriittisesti Wien Holding -konsernin sisällä tehdyn in house-hankinnan. Viiden vuoden sopimuksen arvo oli 7,8 miljoonaa euroa. Wienin kaupungin viestintäjohtaja Paul Weis ei jutussa suostunut kertomaan WH Digitalin, sopimuskumppanin, ulosmyynnin suuruutta. Weis perusteli hankintaa sillä, että WH Digital oli viisi vuotta aiemmin voittanut Euroopan laajuisen tarjouskilpailun, eli hyväksi todetun kumppanin kanssa tehty sopimus säästi aikaa ja rahaa. Lisäksi sopimuksesta oli julkaistu etukäteen avoimuusilmoitus, johon ei ollut tullut vastauksia. Oikeistoliberaalin NEOS-puolueen edustaja Markus Ornig kritisoi artikkelissa hankintaa markkinoiden vääristämisestä ja yksityisten yrittäjien syrjinnästä.<sup>74</sup>

On huomattava, että Itävallassa kunnat usein omistavat yhtiönsä kokonaan tai suurimmaksi osaksi itse, eikä kymmenien tai satojen kuntien yhdessä omistamia yhtiöitä esimerkiksi tukipalveluissa ole, kuten Suomessa. Näin ollen kyseenalaisia sidosyksikköhankintojakaan ei välttämättä synny samalla lailla. Tuomari ja julkisiin hankintoihin erikoistunut professori Michael Holoubek katsoo, että sidosyksikköhankinnat ovat yleisiä, mistä kunnat ja yritykset eivät kuitenkaan kannata tällä hetkellä huolta. Holoubekin mukaan paikalliset tuomioistuimet valvovat sääntelyn noudattamista tehokkaasti.<sup>75</sup>

---

74 profil, " "Hier werden Pfründe geschaffen" ", 25.10.2016,  
<https://www.profil.at/wirtschaft/hier-werden-pfruede-geschaffen/400869647>

75 Sähköpostikeskustelu, professori Michael Holoubek, WU - Wirtschaftsuniversität Wien, 19.7.2023.

## 8. Lopuksi

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että ainakaan tarkastelluissa kohdemaissa vastaavaa kuntayhtiöiden ja sidosyksikköhankintojen ilmiötä kuin Suomessa ei vaikuttaisi olevan. On toisaalta huomattava, että täsmällistä vertailua maiden välillä on haastavaa tehdä mm. lainsäädännön ja markkinarakenteiden erilaisuuden vuoksi. Kuntayhtiöitä käytetään vaihtelevan paljon, mutta pääosin "luonnollisilla" toimialoilla, joilla kuntien toiminnot voidaan nähdä julkisiksi palvelutehtäviksi. Esimerkiksi energian, jätehuollon, kiinteistönhallinnan ja julkisen liikenteen toimialoilla kuntayhtiöt ovat melko yleisiä lähes kaikissa selvityksen kohdemaissa. Kuntayhtiöt ovat myös pääosin yhden kunnan enemmistöomistamia.

Nopeassa ajassa laajalle levinneet, soveltaen tulkitut sidosyksikköhankinnat ovat niin ikään suomalainen ilmiö. Selvityksen kohdemaissa sidosyksikköhankinnat harvemmin herättävät tulkintaongelmia eikä Suomessa yleistynyttä käytäntöä tehdä kilpailuttamatta hankintoja minimaalisen omistussuuden nojalla tunnisteta. Julkista keskustelua tai koottua dataa sidosyksikköhankinnoista on kuitenkin hyvin vähän. Datan puute on erityisen huolestuttavaa, sillä kuntayhtiöiden kohdalla on kyse julkisten varojen käytöstä, ja yhtiöiden toiminta markkinoilla voi pahimmillaan syrjäyttää yksityisiä toimijoita tai estää yritysten syntymisen.

Kilpailuneutraliteetti on silti haaste, joka Pohjoismaissa ja Liettuassa tunnistetaan erilaisten käytäntöjen kohdalla. Ongelmat eivät välttämättä liity juuri kuntayhtiöihin tai sidosyksikköhankintoihin, vaan usein kuntien omana toimintanaan, ei-kuntayhtiömuodossa harjoittamaan elinkeinotoimintaan. Selvityksen alaan eivät liittyneet varsinaisesti kuntayhtiöiden hallinnointia tai läpinäkyvyyttä koskevat seikat, mutta esimerkiksi huoli kuntayhtiöiden varjossa esiintyvistä korruptiosta tai demokraattisen vastuun samenumisesta nousivat ainakin Ruotsin, Liettuan ja Itävallan kohdalla esiin. Markkinoilla toimivat kuntayhtiöt on oikeusministeriön selvityksessä (2022:9) tunnistettu korruptiolle riskialttiiksi alueeksi myös Suomessa.

## Tutkimuskirjallisuus

Andrews, Rhys - Ferry, Laurence - Skelcher, Chris - Wegorowski, Piotr: Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. *Public Administration Review* 80(1), March 2019.

Baumgartner, Gerhard - Fister, Mathis: Bundesverfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit. Teoksessa G. Baumgartner (toim.), "Recht der kommunalen Wirtschaftstätigkeit". MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2019.

Bergh, Andreas - Erlingsson, Gissur Ó: Kommunala bolag - Fler nackdelar än fördelar? SNS Analys 85, juni 2022.

Carlsson, Jörgen - Haraldsson, Mattias - Sandell, Niklas: Kommunala koncerner - En studie av bolagsstrukturer, budgetar och ägardirektiv. KEFUs skriftserie; Nr. 2020:1.

Grossi, Giuseppe - Thomasson, Anna: New development: Are the holding companies as a hybrid governance model reinforcing the control on municipal corporations? *Public Money & Management*, 43:1, 77–79.

Klausen, Jan Erling - Torsteinsen, Harald: Corporatisation in Norwegian Local Government. Teoksessa M. Van Genugten et al. (toim.), "Corporatisation in Local Government - Context, Evidence and Perspectives from 19 countries". 2023. Palgrave Macmillan.

Korać, Sanja - Saliterer, Iris: Municipally owned corporations in Austria: High Popularity, Low Transparency. Teoksessa M. Van Genugten et al. (toim.), "Corporatisation in Local Government - Context, Evidence and Perspectives from 19 countries". 2023. Palgrave Macmillan.

Lindstedt, Andrej Christian: Municipally Owned Corporations in Denmark: Historical Continuity and Contemporary Complexities in a Local State-Centred Reform Trajectory. Teoksessa M. Van Genugten et al. (toim.), "Corporatisation in Local Government - Context, Evidence and Perspectives from 19 countries". 2023. Palgrave Macmillan.

Lins, Bianca - Raschauer, Nicolas: Aufsicht über Gemeinden. Teoksessa G. Baumgartner (toim.), "Recht der kommunalen Wirtschaftstätigkeit". MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 2019.

Ruohonen, Janne - Vahtera, Veikko - Penttilä, Seppo: Kuntayhtiö. Alma Talent, 2021.

Thomasson, Anna: Municipally Owned Corporations in Sweden. Teoksessa M. Van Genugten et al. (toim.), "Corporatisation in Local Government - Context, Evidence and Perspectives from 19 countries". 2023. Palgrave Macmillan.

## Selvitykset, raportit ja esitykset

Bjørnsen, Hild Marte - Klausen, Jan Erling - Winsvold, Marte: Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap. NIBR.

Dansk Erhvervin (Tanskan kauppakamari) analyysi "Hjemtagning reducerer konkurrencen om offentlige opgaver", toukokuu 2021.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Esitys markkinaoikeudelle, Dnro KKV/1343/14.00.60/2022, 23.5.2023.

Konkurrensverket: Kartläggning av kommunala bolags försäljningsverksamhet - I konflikt med privata företag. Rapport 2014:3.

Konkurrensverkets rapportserie 2020:2, "Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Kommuners säljverksamhet i fokus", s. 15.

Lundbäck, Matias - Daunfeldt, Sven-Olof: Slutrapport: Kommunalt företagande som konkurrensbegränsning - företagens perspektiv. 18.3.2013.

Norjan elinkeino- ja kalastusministeriön asettama työryhmä, "Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører - Rapport fra arbeidsgruppe", 1.1.2018.

Oikeusministeriö, "Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa - Askelmerkkejä hyvään hallintoon", Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:9.

Svenkst Näringsliv, "Företagsklimatet i Sverige". [https://www.foretagsklimat.se/survey?factor=summary\\_evaluation](https://www.foretagsklimat.se/survey?factor=summary_evaluation)

Svenskt Näringsliv, "Osund kommunal konkurrens - Företagens topp tio-lista", huhtikuu 2023.

## Asiantuntijahaastattelut ja -keskustelut

- Haastattelu, Svenskt Näringslivin hankinta-asiantuntija Ellen Hausel Heldahl, 5.7.2023.
- Sähköpostikeskustelu Norjan elinkeinoelämän keskusjärjestön (Næringslivets Hovedorganisasjon) asiantuntija Arnhild Dordi Gjønnes, 31.5.2023.
- Sähköpostikeskustelu, Kristian Strømsnes, 2.6.2023.
- Sähköpostikeskustelu, lakiasioiden asiantuntija Alfred Heiter, Itävallan elinkeinoelämän etujärjestö Industriellenvereinigung, 20.7.2023.
- Sähköpostikeskustelu, Michael Holoubek, WU - Wirtschaftsuniversität Wien, 19.7.2023.
- Sähköpostikeskustelu, Morten Jung, Dansk Erhverv (Tanskan kauppakamari), 14.6.2023.
- Sähköpostikeskustelu, Teys Bay Andersen, Tanskan kuntaliitto KL, 3.7.2023.
- Sähköpostikeskustelu, Vilnas yliopiston apulaisprofessori ja COBALT Lithuanian osakas Deividas Soloveičik, 9.6.2023.

## Sivustot

- Holding Grazin nettisivut, <https://www.holding-graz.at/en/>
- Konkurencijos taryba (Liettuan kilpailuviranomainen), 26.4.2023. <https://kt.gov.lt/en/news/palanga-city-municipality-is-obliged-to-organise-a-competitive-procedure-for-the-selection-of-a-swimming-pool-manager>
- Linzin kaupungin nettisivut, <https://www.linz.at/ugl/index.php>
- Regjeringen.no, "Foreslår sektorvis gjennomgang for å løse ESA-saken om "like vilkår"", 4.5.2021. <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/nfd/pressemeldinger/2021/foreslar-sektorvis-gjennomgang-for-a-lose-esa-saken-om-like-vilkar/id2847025/>
- Salzburgin kaupungin nettisivut, <https://www.stadt-salzburg.at/orte/ma-7-betriebe/>
- SKR, Sektorin siffror. <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/statistikekonomi/sektornisiffror.71725.html>
- Valdymo koordinavimo centras (VKC, hallinnon valvontakeskus), List of MOEs. <https://governance.lt/en/apie-imonos/svi-sarasas/>
- VKC (Hallinnon valvontakeskus), "Lietuvos savivaldybių valdomų įmonių veikla 2021/2022", vuosiraportti Liettuan kuntayhtiöistä.
- Wien Holdingin nettisivut, <https://www.wienholding.at/Karriere/Berufsbilder/Unternehmensprofil>

## Uutiset

- Anbud365, "NHO: Næringsvirksomhet må skilles ut; KS: Kommunene må bestemme selv", 29.1.2018, <https://www.anbud365.no/regelverk/nho-naeringsvirksomhet-ma-skilles-ut-ks-kommunene-ma-bestemme-selv/>
- Anbud365, "Politisk kamp om anbud eller egenregi – rapport fastslår at anbud fungerer godt", 18.11.2020, <https://www.anbud365.no/bransjer/transport/politisk-kamp-om-anbud-eller-egenregi-rapport-fastslar-at-anbud-fungerer-godt/>
- COBALT News: Lithuania imposes restrictions on economic activities by municipalities. Joulukuu 2017.
- Die Presse, "Wien Holding: „Wir sind ein fast gläserner Konzern“", 6.9.2016, <https://www.diepresse.com/5080617/wien-holding-wir-sind-ein-fast-glaeserner-konzern>
- Der Standard, "Heftige Kritik an hohen Gehältern bei Firmen im Eigentum der Stadt Wien", 16.3.2022, <https://www.derstandard.at/story/2000134158733/heftige-kritik-an-hohen-gehaeltern-bei-firmen-im-eigentum-der>
- Innlandet fylkeskommune, "Vil ikke drifte bussene selv", 22.2.2023, <https://innlandetfylke.no/nyheter-forsiden/flertall-for-fortsatt-anbud-pa-buss.43887.aspx>
- Kurier, "Wirklich alles notwendig? Das Firmengeflecht der Stadt Wien", 3.9.2022, <https://kurier.at/wirtschaft/das-firmengeflecht-der-stadt-wien/402133650>
- Mandag Morgen, "Den stille privatisering: Dansk velfærd træder ind i en ny epoke", 8.4.2019. Viitattu 13.6. kohteesta <https://www.mm.dk/artikel/den-stille-privatisering-dansk-velfaerd-traeder-ind-i-en-ny-epoke>
- Norrköping. "Norrköpings kommun förbättrar sitt resultat i företagsklimatundersökning", 25.4.2023, <https://www.norrkopings.se/nyhetsarkiv/nyheter/2023-04-25-norrkopings-kommun-forbatttrar-sitt-resultat-i-foretagsklimatundersokning>
- NRK, "Forsvaret skal vaske selv – 400 renholdere kan få jobb i Staten", 25.2.2022, <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/na-skal-forsvaret-vaske-selv--400-renholdere-kan-fa-jobb-i-staten-1.15864468>
- NRK, "Regjeringa dropper toganbud på Østlandet: – Kaster bort penger, mener Høyre", 19.11.2021, <https://www.nrk.no/osloogviken/dropper-togkonkurranse-pa-ostlandet-1.15736925>
- profil, " "Hier werden Pfründe geschaffen " ", 25.20.2016, <https://www.profil.at/wirtschaft/hier-werden-pfruede-geschaffen/400869647>

Tidningen Näringslivet, "Här är kommunen som inte konkurrerar med företagen", 26.4.2022, <https://www.tn.se/naringsliv/16575/har-ar-kommunen-som-inte-konkurrerar-med-foretagen/>

Wiener Zeitung, "Man kann uns nicht verbieten, auch Gewinne zu erwirtschaften", 25.2.2010, [https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/reflexionen/zeitgenossen/53981\\_Man-kann-uns-nicht-verbieten-auch-Gewinne-zu-erwirtschaften.html?em\\_no\\_split=1](https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/reflexionen/zeitgenossen/53981_Man-kann-uns-nicht-verbieten-auch-Gewinne-zu-erwirtschaften.html?em_no_split=1)



**Elinkeinoelämän keskusliitto EK**

PL 30 (Eteläranta 10), 00131 Helsinki

ek@ek.fi

www.ek.fi

Twitter: @Elinkeinoelama

Raportti internetissä:

www.ek.fi/julkaisut

EK, Elokuu 2023