



Selvitys Tampereen Infra liikelaitoksen toiminnan vaihtoehtoisista järjestämistavoista

KPMG:n selvitys 22.05.2018



Tausta ja selvityksen tarkoitus

Tausta

Tampereen kaupunki suunnittelee Infra liikelaitoksen toiminnan uudelleen organisointia. Kaupunginvaltuuston linjauksen mukaisesti Infra liikelaitoksen toiminta järjestetään uudelleen kaupungin uudistetussa organisaatiomallissa. Kaupungin päätöksenteon kannalta on vielä avoinna, jatketaanko liikelaitoksen toimintaa liikelaitosmuodossa vai järjestelläänkö toiminta yhtiömuotoon. Vaihtoehtoisina järjestelymalleina on tarkasteltu liikelaitosmuodossa jatkamista ja Infra liikelaitoksen toimintojen integroimista vuoden 2018 alussa aloittaneeseen Tampereen Tilapalvelut Oy:öön. Mahdollisen toimintojen integraation jälkeen syntyvä kokonaisuus toimisi kaupungin linjauksen mukaisesti kaupungin tiiviinä in house -yhtiönä, jolta kaupunki ostaisi palveluja.

Tampereen kaupunginhallitus on 18.12.2017 päättänyt Infra liikelaitoksen toiminnan osalta, että Infra liikelaitoksen korjaamotoimintaan sisältynyt linja-autojen korjaus ja huoltotoiminta siirtyy toukokuuhun 2018 mennessä Tampereen kaupunkiliikenteen organisaatioon.

Tampereen kaupunginhallituksen konsernijaosto käsitteli asiaa 13.3.2018 ja päätti, että asian valmistelua jatketaan vertailemalla Tampereen Infra Liikelaitoksen nykyistä toimintaa esitettyihin kahteen muuhun vaihtoehtoon. Lisäksi päätettiin selvittää rakennuttamis- ja kunnossapitopalveluiden keskittäminen kokonaisvastuullisella Infraan. Konsernijaosto päätti, että selvitystyön perusteella valmistuva esitys Infran toimintojen tulevasta organisaatiomallista tuodaan konsernijaoston linjattavaksi kevään aikana.

Selvityksen tarkoitus

Tämän tarjouksen perusteella tehtävän työn tarkoituksena on laatia kaupungin päätöksenteon tueksi ensimmäisessä vaiheessa selvitys Infra liikelaitoksen toiminnan järjestämisen vaihtoehtoisista toteutustavoista.

Työn tavoitteena on tukea Tampereen kaupungin Konsernihallinnon Omistajaohjaus-yksikön asian valmisteluun puoleltaan nimeämiä henkilöitä Infra liikelaitoksen toiminnan vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvittämisessä.

KPMG:n toimeksiannon sisältö ja rajaukset

Laadittava selvitys sisältää neljän eri toteutusmallin vertailun siten, että vertailtavat toteutusvaihtoehdot ovat:

- 1) Infra liikelaitoksen toiminnan jatkaminen liikelaitoksena
- 2) Infra liikelaitoksen toiminnan muuttaminen virastomuotoon
- 3) Infra liikelaitoksen toiminnan jatkaminen liikelaitoksena siten, että osaksi sen toimintaa siirretään valikoitu osa (osin päällekkäiset toiminnot ja prosessit) tilaajaorganisaatiota kaupunkiympäristön palvelualueelta (ns. kokonaisvastuumalli)
- 4) Infra liikelaitoksen toiminta yhdistetään Tampereen Tilapalvelut Oy:n kanssa uudeksi osakeyhtiömuotoiseksi toimijaksi

Selvityksessä vertaillaan yleisellä tasolla järjestämismallien hyödyt ja haitat toiminnallisesti, juridisesti, taloudellisesti.

Taloudellisen tarkastelun osalta tarkastelu käsittää nykyisen liikevaihdon vertailun eri vaihtoehdoissa. Lisäksi on arvioitu tekijöitä, jotka vaikuttavat liikevaihtoennusteeseen kussakin vaihtoehdossa.



1. Liikelaitosmalli

1. Liikelaitosmalli

Liikelaitosmallissa Infra-liikelaitos jatkaa toimintaansa nykyisessä muodossaan.

- Infra liikelaitoksen toiminnan haasteena on sen liikevaihdon pieneneminen kiinteiden kustannusten kasvaessa. Julkiseen rahoitukseen on kaupunkiorganisaatioissa odotettavissa säästöpainetta ja verotulot pysyvät nykyisellä tasolla tai vähenevät. Samaan aikaan kaupungin muut toiminnot vievät enemmän varoja ja toisaalta on mahdollista, että kaupungin toimintoihin liittyviä hankkeita siirretään nykyistä enemmän yksityisten toimijoiden hoidettavaksi.
- Infra-liikelaitoksen asiakkuuksien osalta toimiminen ainoastaan Tampereen kaupungin tuottajaorganisaationa kasvattaa rahoitukseen liittyvää riskiä.
- Toisaalta myös liikelaitosmallissa toiminnan laajentaminen seudulliseen yhteistyöhön on hankalampaa, eikä toimiminen markkinoilla in house -aseman perusteella ole mahdollista.
- Infra liikelaitoksen ja kaupunkiympäristön palvelualueen välinen tilaaja-tuottajamalli perustuu vahvaan tilaajaorganisaatioon ja pääasiassa Infralta tilataan erityisesti sellaisiin hankkeisiin liittyviä palveluja, joita ei voida ostaa yksityisiltä toimijoilta niiden kompleksisuuden, valmistelemattomuuden tai muun syyn vuoksi.
- Infra liikelaitoksen pääasiallinen rooli onkin tällä hetkellä kaupungin tilaamiin hankkeisiin liittyvänä palveluntuottajana, eikä se juuri tee itse hankintoja kaupungin puolesta ko. hankkeisiin liittyen. Hankkeiden ohjaus tapahtuu siis pääasiallisesti tilaajaorganisaatiossa.
- Toiminnan tehostamisen kannalta esiin nousee kysymys tilaaja-tuottajamallin järjestämisestä jatkossa ja tilaajaorganisaation roolin laajuuden määrittäminen suhteessa liikelaitokseen.
- Liikelaitos ei voi tuottaa palveluita esimerkiksi alueen muille kunnille tai perustettavalle maakunnalle. Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Palvelutuotanto muulle kuin omalle organisaatiolle on lähtökohtaisesti yhtiöittämisveloitteen alaista ulosmyyntiä. Liikelaitosmallissa yhteistyön kehittäminen on hankalaa, vaikka kunnat ja kuntayhtymät voivat esimerkiksi sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä.
- Virastomalliin nähden liikevaihdon rakenteessa ei tapahdu yhteisömuodon valinnasta aiheutuvia muutoksia, kun tarkastellaan vuoden 2017 vertailukelpoista liikevaihtoa 57,7 M€. Tämä olisi siis liikelaitosvaihtoehdossa lähtökohtana ennusteille.
 - Aineistossa on esitetty paikkatietopalveluiden ja korjaamotoimintojen toimintojen järjestämisen osalta erilaisia vaihtoehtoja. Paikkatietopalveluiden liikevaihto v. 2017 oli 3,2 M€, josta Infran sisäistä vain 380 €. Korjaamotoimintojen liikevaihto oli 4,3 M€, josta Infran sisäistä 2,4 M€. Ks. myös sivu 7.
 - Korjaamotoiminnoista on 1.5.2018 alkaen siirretty TKL:n asiakkuus kaupunkiliikenteen omaksi toiminnaksi (liikevaihto noin 1,5 M€ vuonna 2017). Sen vaikutus on kuitenkin mukana vuoden 2017 vertailukelpoisessa liikevaihdossa, joten tässä raportissa esitetyt luvut ovat valideja tarkasteltaessa toimintaa myös ilman korjaamotoimintoja.
- Ulkoisten myyntien osalta tarkastelun kannalta relevantit luvut tarkentuvat selvityksen myöhemmissä vaiheissa, joten niitä ei ole käsitelty tässä raportissa erikseen. Ulosmyyntiä on kuitenkin yleisellä tasoalla käsitelty liitteessä 1 tämän hetkisen aineiston pohjalta.

Arvio liikelaitosmallista

Liikelaitosmallin etuja

- Nykyinen toimintamalli on ollut toimiva, muutokseen sisältyy aina epävarmuustekijöitä.
- Liikelaitos on kyennyt tehostamaan toimintaansa huomattavasti. Vuonna 2010 kehitysmahdollisuuksien selvittämisen pohjalta käynnistetyin tehostamisohjelman infratuotannon kustannustaso on selkeästi tippunut ja tulos on hyvä. Samalla henkilöstömäärä on puolittunut. Toimintaa tulisi kuitenkin tehostaa edelleen ja jatkokehityksen näkymät liikelaitosmallissa eivät ole suotuisia. Vuoden 2017 tavoiteseurannan perusteella Infran eri toimintayksiköiden tuottamien palveluiden hinta- ja laatutasossa on palveluittain huomattavaa vaihtelua suhteessa yksityisiin markkinatoimijoihin. Hintatason osalta eroa ulkopuolisiin palveluntuottajiin on edelleen tehostamistoimista huolimatta. Kuuden suuren kaupungin välillä tehdyissä vertailuissa tekninen toimiala on kaikkineen pärjännyt hyvin, mutta luotettava vertailu on hankalaa.
- Liikelaitoksen toiminta on kiinteässä yhteydessä kaupungin muuhun organisaatioon.
- Liikelaitos on kyennyt vastaamaan sellaisten töiden suorittamisesta, jotka ovat luonteeltaan tai suunnitteluasteeltaan hankalia.

Epävarmuustekijöitä

- Liikelaitos on selkeästi kiinteä osa kaupungin omaa toimintaa. Osana kaupungin toimintaa liikelaitos on osakeyhtiötä sidotumpi kaupungin ohjeisiin, määräyksiin ja tekemiseen, mikä saattaa vaikuttaa esimerkiksi kilpailukykyyn kehittämiseen. Toisaalta myös osakeyhtiön tulee noudattaa muun muassa kaupungin konserniohjeita.
- Tulevaisuudennäkymät? Liikelaitos toimii tällä hetkellä tehokkaasti, mutta kiinteiden kulujen suhteellisen kasvun myötä toiminnan tehostaminen riippuu olennaisesti toiminnan ulkoistamisella tai yhteistyöllä saavutettaviin hyötyihin, koska liikelaitosmuodossa toimittaessa Tampereen kaupunkiin liittyvän liikevaihdon oletetaan pienenevän tulevina vuosina ja mahdollisuudet toiminnan laajentamiseen liikelaitoksena ovat rajalliset.
- Liikelaitoksen toiminta luetaan kaupungin omaksi toiminnaksi. Mahdollisuudet yhteistyön kehittämiseen ovat esimerkiksi sidosyksikkömallia heikommalla ja yhteistyötä voidaan kehittää lähinnä vain kuntalain 8 luvun tarkoittama yhteistyönä esimerkiksi sopimalla tehtävien hoitamisesta kuntien välillä.



2. Virastomalli

2. Virastomalli

Virastomallissa Infra liikelaitoksen toiminta muutetaan virastomuotoon.

- Virastomalliin siirryttäessä uhkana on liikelaitosmallin joustavuuden poistuminen. Virastolla on vähemmän taloudellista liikkumavaraa kuin liikelaitoksella ja talouden pitkän tähtäimen suunnittelu on hankalaa vuosibudjetoinnin vuoksi. Myös taloudellinen ohjaus ja kannattavuuden hallinta ovat virastomallissa liikelaitos- ja yhtiömalleja haastavampia.
 - Liikelaitosmallissa toimintojen eriyttäminen kirjanpidosta tuo läpinäkyvyyttä kustannusrakenteeseen, vertailtavuutta, toiminnon tehokkuutta ja liikelaitoksessa hinnoittelu perustuu kustannuksiin (ylläpito ja investoinnit rahoitetaan omalla tulorahoituksella)
- Tuotannollisen toiminnan toteuttaminen virastomuodossa voi olla haastavaa, mikäli toimintaa halutaan ohjata kuten liiketoimintaa. Virastomallissa kaupungin hallintosääntö sitoo päätöksentekoa ja luo byrokratiaa, mikäli tuotantotoimintaa toteutetaan virastossa.
- Joitakin Infran toimintoja on kuitenkin havainnoitu sijoittuvan mahdollisesti luonteeltaan parhaiten kaupunkiorganisaatioon ja toimialalle esimerkiksi liikelaitos- tai yhtiömallin sijaan.
 - Paikkatietopalveluiden ja mahdollisesti osa rakennuttamispalveluista (mm. suunnittelu, rakennuttamistehtävät) voisivat mahdollisesti yhdistyä luonnollisesti tilaajaorganisaatioon
 - Esimerkiksi paikkatietopalvelu liittyy myös kaupunkisuunnitteluun sekä sellaisiin rakennuttamistehtäviin, joiden voi olla järkevää säilyä toimialalla / kaupunkiorganisaatiossa.
 - Kaikissa malleissa tulisi toimintoja uudelleen järjesteltäessä selvittää, sisältyykö infran tai tilaajaorganisaation toimintoihin sellaisia tehtäviä, jotka olisi mahdollista **perustellusti** eriyttää kokonaisuudesta (esim. korjaamopalvelut).
- Kaupunki ei voi tuottaa palveluita esimerkiksi alueen muille kunnille tai perustettavalle maakunnalle. Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Palvelutuotanto muulle kuin omalle organisaatiolle on lähtökohtaisesti yhtiöittämisveloitteen alaista ulosmyyntiä. Virastomallissa yhteistyön kehittäminen on hankalaa, vaikka kunnat ja kuntayhtymät voivat esimerkiksi sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä.
- Suoran oman tuotannon mallissa oman palvelutuotannon osuus saattaa korostua suhteessa monituottajamalliin. Infran markkinaosuutta kunnossapidossa voidaan pitää korkeana (80 %). Tämä saattaa rajoittaa mahdollisia kilpailun mukanaan tuomia tehokkuusvaikutuksia.
- Virastomallissa hinnoittelun läpinäkyvyys voi muodostua ongelmaksi. Toisaalta virastomallissa palveluita voidaan hankkia myös markkinoilta.
- Infra liikelaitoksessa ei ole suoranaisia viranomaistehtäviä, jotka luonnollisesti sijoittuisivat kaupunkiorganisaatioon.
- Verrattuna liikelaitokseen liikevaihdon rakenteessa ei tapahdu muutoksia, kun tarkastellaan vuoden 2017 vertailukelpoista liikevaihtoa 57,7 M€. Tämä säilyisi siis virastomuodossakin, jos virastoon siirrettäisiin kaikki liikelaitoksen toiminnot ja hinnoittelu pysyisi samana. Virastomallissa liikevaihtopohjainen malli korvautuu kuitenkin määrärahoihin perustuvalla rahoituksella.
 - Aineistossa on esitetty paikkatietopalveluiden ja korjaamotoimintojen toimintojen järjestämisen osalta erilaisia vaihtoehtoja. Paikkatietopalveluiden liikevaihto v. 2017 oli 3,2 M€, josta Infran sisäistä vain 380 €. Korjaamotoimintojen liikevaihto oli 4,3 M€, josta Infran sisäistä 2,4 M€. Ks. myös sivu 4.

Arvio virastomallista

Virastomallin etuja

- Oman palvelutuotannon turvaaminen.
- Virastomallissa voidaan turvata sellaisten töiden tuotantoa, joita ei esimerkiksi suunnittelun valmiusasteesta johtuen voida ostaa markkinoilta.
- Ohjaus- ja valvonta suhteellisen yksinkertaista järjestää.
- Kokonaisvastuu on selkeästi kaupungilla.

Epävarmuustekijöitä

- Virastomallissa ongelmaksi muodostuvat toiminnan kannattavuuden kehittäminen ja toiminnan mukauttamismahdollisuudet muuttuvissa olosuhteissa. Kyseisiä epävarmuustekijöitä voidaan hallita virastomallissa huonosti. Toisaalta myös virastomallissa toiminnan sopeuttaminen on pitkällä aikavälillä mahdollista.
- Virastomallissa toimintaa ei ohjata liiketaloudellisesta näkökulmasta kuten osakeyhtiömalleissa, mikä rajoittaa kehittymismahdollisuuksia Infran näkökulmasta.
- Virastomalli ei sovellu esimerkiksi alueellisen yhteistyön alustaksi. Kaupungin mahdollisuus myydä palveluita markkinoille tai muille julkishallinnon toimijoille on muihin tarkasteltuihin vaihtoehtoihin verrattuna rajallisempi.
- Hyötyjä suhteessa liikelaitosmalliin on hankala osoittaa.



3. Liikelaitos kokonaisvastuumallilla

3. Liikelaitos kokonaisvastuumallilla

Kokonaisvastuumallissa Infra liikelaitos jatkaisi liikelaitosmuodossa ja osa tilaajaorganisaation toiminnoista siirrettäisiin sen osaksi.

- Tilaajaorganisaation toiminnoista on havainnoitu tiettyjä osia, jotka olisi mahdollisesti järkevää siirtää osaksi liikelaitosta kokonaisvastuumalliin siirryttäessä:
- Kokonaisvastuumallissa ajatuksena on tilaajan ja tuottajan välisen hankintojen ketjutuksen muuttaminen kohti markkinatoimijoiden käyttämää mallia: kaupunkiympäristön palvelualue tilaisi palvelua Infralta, jonka liikelaitos toteuttaisi harkintansa mukaan omana työnään tai tilaisi markkinoilta osin tai kokonaan
- Rakennuttamisen kokonaisuus kytkeytyy vahvasti koko palvelualueen kokonaisuuteen, jossa kaupunkisuunnittelu ja liikennesuunnittelu ovat suuressa roolissa. Tällöin kokonaisuuden hallintaan ja oikeaan vastuunjakoon on kiinnitettävä erityistä huomiota.
- Kokonaisvastuumallissa tilaaja luovuttaa hankkeen alkaessa toteuttajan käyttöön hankkeeseen allokoidun kokonaisbudjetin. Tilaajatoimintojen siirtämiseen toteuttajaorganisaatioon liittyy riski siitä, että käytännössä hankebudjetista vähennetään ennen hankkeen aloittamista toteuttajatahon kate ja riskipreemio, jolloin itse hankkeeseen käytettävä budjetti on tosiasiaassa ennakoitua pienempi.
- Nykyisessä liikelaitosmallissa kaupunkiympäristön palvelualueen ja Infran välinen vastuunjako on kaupunkilaisten silmissä selkeä ja asiakastyytyväisyys on hyvällä tasolla. Kokonaisvastuumalliin siirryttäessä tulisi asiakkuuden hoidon selkeyteen kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi suunniteltaessa palvelupisteitä asiakasrajapintaan.
- Liikelaitoksen toimintaan ei liity suoranaisia viranomaistehtäviä, vaan kyseiset tehtävät ja vastuut ovat toimialalla. Liikelaitos voi hoitaa myös viranomaistehtäviä, mikä ei yhtiömallissa ole mahdollista.
- Liikelaitoksen toiminta erityisesti kunnossapidon järjestämisen osalta on kaupungin ydintoimintoja, jolloin tilaajavastuun ja –tehtävien siirtämiseen toimialalta liikelaitokselle kokonaisvastuumallin mukaisesti voi liittyä periaatteellisia ongelmia.
- Tilaaja- ja tuottajatoimintojen uudelleenjärjestelyllä voidaan saavuttaa tiettyjä etuja muun muassa toimintojen päällekkäisyyden ja tilausketjujen sujuvuuden näkökulmasta. Toimintojen uudelleenjärjestely ei kuitenkaan vaikuta ratkaisulta toiminnan kehittämismahdollisuuksien ja muuttuvan toimintaympäristön kannalta, mikäli yhteisömuoto pysyy liikelaitoksena.
- Tilaajatoimintojen uudelleenjärjestely saattaa aiheuttaa lisäkustannuksia, jos asiaa tarkastellaan pelkästään Infran näkökulmasta. Toisaalta nykyisin tilaajatoiminnon kautta nykyisin kulkeva kaupungin rahoitus kulkisi liikelaitoksen kautta, joten liikevaihto olisi liikelaitos- ja virastomallia korkeampi.



4. Osakeyhtiömalli

Osakeyhtiömalli

Osakeyhtiömallissa Infra liikelaitoksen toiminta yhtiötetään.

- Osakeyhtiömalli voidaan toteuttaa yhdistämällä Infra liikelaitoksen toiminnot Tampereen Tilapalvelut Oy:n kanssa samaan yhtiöön (jäljempänä 4 a) tai yhtiöittämällä liikelaitoksen toiminta omaksi yhtiökseen (4 b).
- Osakeyhtiössä toiminta ankkuroituu vakiintuneeseen osakeyhtiölainsäädäntöön. Päätöksenteko on yleensä liikelaitosmuotoa nopeampaa ja suoraviivaisempaa ja yhtiöittäminen mahdollistaa joustavammin synergiaetujen hyödyntämisen.
- Yhtiön strategia varmistaa fokusoitujen palveluiden toimivuuden sekä jatkuvan kehityksen ja seurannan. Kaupunginvaltuusto asettaa yhtiölle taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita osakeyhtiö- ja kuntalain ja konserniohjauksen perusteella.
- Taloudellisten tavoitteiden toteutumaseuranta on osakeyhtiössä helpompaa kuin kunnallisessa organisaatiossa, koska tulot ja kulut ovat puhtaasti osakeyhtiön tulo- ja kuluvirtaa. Palvelut järjestetään osakeyhtiöön, jonka taloudelliset toimintaedellytykset on varmistettu.
- Liikelaitosmallissa on mahdollisuus käyttää ulkoista ja sisäistä maksurahoitusta, pääomarahoitusta rahoitusmarkkinoilta sekä peruspääoman korotuksia. Osakeyhtiömalliin siirryttäessä rahoitusmahdollisuudet kaventuvat hieman. Toisaalta osakeyhtiön toimiessa in house -asemassa kilpailujen markkinoiden ulkopuolella, voidaan kaupungin sisäistä rahoitusta käyttää valtiontukisäännökset huomioiden.
- Lisäksi osakeyhtiöön voidaan sisällyttää kokonaisvastuumallilla toimivan liikelaitoksen kanssa vertailukelpoiset kaupungin toiminnot, joten toiminnan lähtövolyyymi on perusmuotoista liikelaitosta ja virastomallia korkeampi. Toiminnan kehitysmahdollisuudet osakeyhtiönä toimittaessa olisivat myöskin joustavammin realisoitavissa verrattuna liikelaitokseen, johon siirrettäisiin tilaajatoimintoja.
- Osakeyhtiömallin mahdollisuuksina voidaan pitää muun muassa sen mukanaan tuomaa mahdollisuutta parantaa tuottavuutta, vaikuttavuutta, laatua, kustannusvaikuttavuutta ja tehokkuutta. Osakeyhtiössä omistajatuloutus tapahtuu pääasiassa hyväksyttävien ja markkinaehtoisten korkotulojen ja osingonjaon avulla. Omistajatuloutuksen tulee olla veroneutraalia ja kielletyt valtiontuet kuten kulujen allokointi toiselle yksikölle ja maksaminen sieltä ovat kiellettyjä.
- Osakeyhtiömuotoisessa toiminnassa läpinäkyvyyden toteutumista edesauttaa tarkastuslautakunnan velvollisuus arvioida tytäryhtiöiden tavoitteiden toteutumista, kun kaupunginhallituksen ja –valtuuston toimivalta ei ulotu yhtiön hallintoon. Läpinäkyvyyteen liittyy haastetta voidaan hallita siten, että julkistavoitteista ja –tiedotuksesta määrätään yhtiöjärjestyksessä ja omistajaohjauksellisissa periaatteissa.
- Osakeyhtiömallin uhkina voivat olla kannattavan liiketoiminnan saavuttaminen ja ylläpito sekä asianmukaisten ja käyttökelpoisten palveluiden kehittäminen. Tämän vuoksi oikeasta hinnoittelusta ja käyttöpääoman riittävydestä on huolehdittava yhtiön perustamisesta lähtien erityisesti. Myös konserniohjauksen toimivuus tulisi suunnitella tarkoin ennen yhtiöittämisen toteuttamista.
- Kun kaupungin tavoitteena ei ole kerätä voittoa osakeyhtiöön, kaupungin ja yhtiön hinnoittelusta sovitaan asettamalla se ko. tavoitteen mukaiselle tasolle. Mikäli tavoiteltu palvelun volyyymi ylittyy, sitä voitaneen tarkastella palveluhinnoitteluun kohdistuvilla vuosialennuksilla.

Osakeyhtiömalli

- Yhtiö voi tuottaa palveluita kaupungille ilman kilpailuttamista sidosyksikköaseman perusteella. Sidosyksikköasema edellyttää, että sidosyksikkö on:
 - kaupungista muodollisesti erillinen päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö
 - kaupunki käyttää yksikköön määräysvaltaa kuten omiin toimipaikkoihinsa
 - sidosyksikön hallintoelimet koostuvat kaupungin edustajista
 - kaupunki voi käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.
 - sidosyksikkö toimii kaupungin etujen mukaisesti
 - Lisäksi sidosyksikön liiketoiminnasta enintään 5 % ja enintään 500 000 €n osuus saa kohdistua muihin toimijoihin kuin yksikköön määräysvaltaa käyttäviin hankintayksiköihin.
- Infra-yhtiön voidaan lähtökohtaisesti arvioida täyttävän sidosyksikköaseman kriteerit (**ks. maininta ulkoisista myynneistä s. 4**). Yhtiö voi siten tuottaa palveluja kaupungille liikelaitosta vastaavalla tavalla.
- Yhtiömalli mahdollistaa omistus pohjan laajentamisen. Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista, ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii kaikkien siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.
- Yhtiömallissa omistus pohjaa voidaan laajentaa niin, että esimerkiksi seudullista yhteistyötä voidaan kehittää yhtiön kautta. Ulosmyyntirajasta johtuen palveluiden myyminen kaupunkikonsernin ulkopuolelle on **muutoin** rajallista.
- Yhtiö voi hankkia palveluita kaupungilta ja muilta kaupungin sidosyksiköiltä. Yhtiö voi myös tuottaa palveluita kaupunkikonserniin kuuluville kaupungin muille sidosyksiköille.
- Yhtiö voisi tuottaa kaupungille kokonaispalvelua ja ratkaista itse, mitä tehdään yhtiön omana työnä ja mitä ostetaan palveluna. Vaihtoehtoisesti päätäntävaltaa voitaisiin nykymallin mukaisesti säilyttää toimialalla.
- Rakennuttamiseen liittyviä tehtäviä tehdään sekä toimialalla että liikelaitoksessa. Toimintaa mahdollisesti yhtiöitettäessä tulisi ratkaista, tulisiko rakennuttamiseen liittyviä tilaajatehtäviä keskittää. Tilajatehtävien ohella tulisi ratkaista myös asiakaspalveluun, yhteyspisteisiin ja laadunvalvontaan liittyviä kysymyksiä.
- Liikelaitoksen toiminta kytkeytyy selkeästi kaupungin tekniseen toimeen, alueiden käytön kehittämiseen, kaupunkisuunnitteluun ja kaavoittamiseen. Liian kevyt tilaajaorganisaatio voi muodostua riskiksi.
- Muihin tässä selvityksessä tarkasteltuihin vaihtoehtoihin nähden liikevaihdon rakenteessa ei tapahdu yhteisömuodon valinnasta aiheutuvia muutoksia, kun tarkastellaan vuoden 2017 vertailukelpoista liikevaihtoa 57,7 M€. Tämä säilyisi siis osakeyhtiössäkin, jos yhtiöön siirrettäisiin kaikki liikelaitoksen toiminnot. Lisäksi tulisivat tilaajapuolelta mahdollisesti siirrettävät toiminnot.
 - Saamassamme aineistossa on pohdittu mm. paikkatietopalveluiden siirtämistä osaksi kaupunkiorganisaatiota yhtiöittämissä yhteydessä. Ks. myös muut sivulla 7 mainitut seikat, jotka ovat valideja myös yhtiömalleissa.
 - Paikkatietopalveluiden liikevaihto v. 2017 oli 3,2 M€, josta Infran sisäistä 380 €. Korjaamotoimintojen liikevaihto oli 4,3 M€, josta Infran sisäistä 2,4 M€. Ks. myös sivu 4.

4 a) Infran ja Tampereen Tilapalvelut Oy:n toimintojen yhdistäminen samaan osakeyhtiöön

- Osakeyhtiömuotoon siirtyminen luo mahdollisuuden kustannustehokkuuteen ja mahdollisten toiminnallisten päällekkäisyyksien purkuun:
 - Toimitilojen osalta erityisesti varikkojen yhdistäminen voisi tuoda jopa 20% säästö tilakustannuksissa
 - Kaikilla varikoilla on puutyöhuoneet, joiden käyttöaste alhainen, joita yhdistämällä käyttöastetta voidaan nostaa
 - Toimistotilojen yhdistäminen
 - Yhdistetyt tukipalvelut
 - Henkilöstösäästöt luonnollisen poistuman kautta (eläköityminen, määräaikaissuudet) ja päällekkäisen johdon poistuessa. Osaamisen yhdistäminen ja mahdollisuus vastata tehokkaammin kausivaihteluihin
 - Keskitetty hankintatoimi yhtiön erillishankinnoissa (volyymietut, urakkahankinnoissa yhteiset menettelyt)
 - Toiminnallisesti toiminnot yhdistävä yhtiö kykenisi toimimaan kokonaisvaltaisemmin, kun sekä rakennuskanta että piha-alueet olisivat saman tahon hoidossa.
- Tampereen Tilapalvelut Oy:n budjetoitu liikevaihto vuodelle 2018 on noin 110 M€. Infran ja Tilapalvelut yhdistävällä yhtiöllä on näin ollen liikevaihtoa noin 167 M€ (ilman tilaajatoimintoja; ks. myös taulukko s. 19). Yhtiöllä nähdään olevan nykyistä paremmat mahdollisuudet toteuttaa joustavasti laajentumista seudulliseksi toimijaksi.
- Liikelaitoksen ja yhtiön toiminnot ovat perusluonteeltaan vastaavia (rakentaminen, ylläpito), jolloin synergiaetuja voidaan pitää todennäköisinä.
- Yhdistetyssä osakeyhtiömallissa asiakaspuolella olisi kaksi kaupunkiorganisaation asiakasta liiketoiminnan tukijalkana yhden sijaan (KITIA ja kaupunkiympäristön toimiala).
- Yhden osakeyhtiön mallissa tulisi arvioida erikseen mahdolliset tarpeet tarkastella tilaajatoimintojen eroja. Tilapalveluiden osalta tilaaja-tuottajamalli perustuu tulosperusteiseen palvelusopimukseen, jonka perusteella yhtiö huolehtii myös osin tilaajan tehtävistä. Sopimus kattaa muun muassa hankejohtamisen ja suunnittelun palvelut. Toimittaja tuottaa kokonaisvaltaista hanke- ja toteutus suunnittelupalvelua ja laatii investointien toteutukseen ja päätöksentekoon liittyvät tarvittavat asiakirjat, valmistelee päätösehdotukset ja sopimukset viranhaltijoiden tai asunto- ja kiinteistö lautakunnan päätettäväksi voimassa olevan hallintosäännön ja siihen liittyvien delegointien mukaisesti.
- Infra liikelaitoksen osalta toimiala toimii selkeämmin tilaajan roolissa, vaikka tilaajavastuita on myös liikelaitoksessa. Infra liikelaitoksen toiminta on kuitenkin osin lähempänä kaupungin ydintoimintaa, mikä osaltaan puoltaa tilaajavastuiden ja vahvemman tilaajaorganisaation säilyttämistä kaupunkiorganisaatiossa.
- Toimintojen erilaisuus voi edellyttää erillisiä tilaajatoimintoja ja -malleja, mutta yhden yhtiön mallissa myös tilaajatoimintoja tulisi tarkastella kokonaisuutena. Lähtökohtaisesti yhtiöllä voi olla erillisiä liiketoiminta-alueita, joilta tilaukset tehdään eri toimialoilta ja eri periaattein. Vaarana voi kuitenkin olla toimintojen siiloutuminen, mikä voi vaarantaa myös yhden yhtiön mallilla tavoiteltavia synergiaetuja.

4 b) Infra omana osakeyhtiönä

- Liikelaitoksen ja Tilapalveluiden roolit ja niiden tuottamat palvelut ovat keskenään erilaisia, vaikkakin perusluonteeltaan vastaavia. Infra liikelaitos tuottaa kunnossapito- ja rakentamispalveluja, kuljetus- ja korjaamopalveluja sekä paikkatietopalveluja. Tilapalveluiden vastuulle kuuluu kaupungin omistamien rakennuksien rakennuttaminen, peruskorjaaminen ja ylläpito. Tilapalvelut ja Infra liikelaitos käyttävät molemmat merkittävässä määrin alihankkijoita ja hankkivat palveluita ulkopuolelta, mutta molemmat hoitavat tehtäviään kuitenkin myös omana työnä. Toimintojen tilaajapalvelut ja ”omistajaohjaus” on organisoitu eri tavoin ja keskitetty eri toimialoille. Toimintojen erilaisuus voisi osaltaan puoltaa niiden jakamista kahteen eri yhtiöön.
- Toisaalta Liikelaitoksen toiminnan yhtiöittäminen omaan erilliseen osakeyhtiöön ei mahdollista synergiaetujen hyödyntämistä kiinteiden kustannusten hallitsemiseksi.
- Tampereen Tilapalveluilla ja liikelaitoksella on toimintojen osalta leikkauspintoja esimerkiksi kunnossapidossa ja kiinteistöjen ulkoalueiden hoidossa ja toiminnan keskittäminen tukisi toimintojen kokonaisvaltaista hoitamista ja toimintokohtaisia synergioita.
- Infra-yhtiön luominen Tampereen Tilapalveluiden kilpailevaksi organisaatioksi ei olisi ko. toimijoiden tai omistajan kannalta tehokas ratkaisu.
- Omistajaohjauksen kannalta kahden yhtiön malli voisi olla selkeämpi, ellei tilaajatoimintoja järjestellä uudelleen.

Osakeyhtiömallien arviointi

Yhden yhtiön malli

- Yhden yhtiön mallissa hyötyjä saavutetaan muun muassa kiinteiden kustannusten hallinnan kautta (tilat, hallinto, koneet ja laitteet).
- Merkittävimpiä hyötyjä voidaan saavuttaa niillä osa-alueilla, joissa palvelut ovat osin päällekkäisiä, kuten voi selvityksen perusteella olla esimerkiksi kiinteistöjen ulkoalueiden hoidossa ja kiinteistöhuollossa.
- Investoinneissa ja kehittämisessä on mahdollisesti löydettävissä yhteisiä tarpeita ja toisaalta päällekkäisyyttä. Esimerkiksi tietojärjestelmien osalta liiketoimintaprosessien tarpeet ovat hyvin samanlaisia. Infran palvelukapasiteettia voitaisiin mahdollisesti hyödyntää myös tilapuolen hankkeissa ja toiminnoissa.
- Yhtiömalli toimii pohjana muun muassa tiiviimpään seudulliseen yhteistyöhön omistajajärjestelyiden kautta. Yhtiömalli mahdollistaa myös yhteistyön kehittämisen mahdollisen tulevan maakunnan kanssa.
- Yhtiön toimintaedellytyksiä voidaan toiminnan kehittämisen ja kilpailukyvyn kannalta pitää osin liikelaitosta parempina.

Kahden yhtiön malli

- Kahden yhtiön mallissa toimintojen yhdistämisellä saavutettavia hyötyjä ei kiinteiden kustannusten osalta saavuteta.
- Päällekkäisten palveluiden osalta tehokkuushyötyjä voidaan saavuttaa järjestelemällä toimintoja ja vastuita uudelleen infrayhtiötä perustettaessa. Malli on kuitenkin hallinnollisesti raskaampi, eikä yhden yhtiön mallia vastaavia hyötyjä oletettavasti saavuteta.
- Mallissa tehokkuushyödyt riippuvat yhtiömalliin liittyvästä joustavuudesta ja ketterydestä.
- Esimerkiksi seudullinen yhteistyö ja omistuspuhjan laajentamiseen liittyvät mahdollisuudet voivat kahden yhtiön mallissa toteutua jopa paremmin toiminnan kohdentuessa selkeämmin tiettyihin toimintoihin, mutta tämä vaatisi mahdollisesti jonkin verran lisäpanostusta Tampereen kaupunkikonsernin näkökulmasta verrattuna toimintaan yhtenä yhtiönä.
- Toimintojen erilaisuus voisi osaltaan puoltaa kahden yhtiön mallia.
- Yhtiön toimintaedellytyksiä voidaan toiminnan kehittämisen ja kilpailukyvyn kannalta pitää osin liikelaitosta parempina.



Johtopäätökset

Yhteenveto / Mallien vertailu

Selvitetyistä malleista virastomalli vaikuttaa Infra liikelaitokseen kohdistuvien kehitystarpeiden ja muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta epätarkoituksenmukaiselta. Virastomalli ei mahdollista esimerkiksi alueellisen yhteistyön kehittämistä tai asiakaspohjan laajentamista. Virastomallin heikkoutena voidaan myös pitää esimerkiksi kausivaihtelua sekä sisäisen hinnoittelun tasoon liittyvää epävarmuutta suhteessa markkinahintoihin. Toisaalta virastomallissa kaupungin rooli on selkeä ja roolit ovat selkeitä.

Nykyistä liikelaitosmallia voidaan pitää perustaltaan toimivana. Liikelaitoksen toimintaa on tehostettu ja toiminnan tulos on hyvä. Liikelaitos on myös pystynyt vastaamaan töistä, joiden suunnitteluaste on ollut alhaisempi. Liikelaitoksen kehitysnäkymät ovat kuitenkin heikeneviä yleisen kustannuskehityksen näkökulmasta arvioituna. Liikelaitosmallissa ei myöskään saavuteta vastaavia synergiaetuja kuin toimintoja yhtiöittäessä siten, että toimintoja samalla yhdistetään (yhden yhtiön malli). Jos toimintaa jatketaan liikelaitosmuodossa, voidaan erikseen arvioida tarvetta siirtää tilaajatoimintoja toimialalta liikelaitokseen. Liikelaitoksen kehitysnäkymien kannalta tilaaja- ja tuottajatoimintojen uudelleenjärjestely ei kuitenkaan vaikuta pitkäaikaiselta ratkaisulta.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että selvitetystä malleista yhtiömallissa voidaan parhaiten varautua toimintaympäristön muutoksen mukanaan tuomiin haasteisiin. Yhtiömallin välittömät hyödyt liittyvät olennaisilta osin toimintojen yhdistämisellä saavutettaviin etuihin. Kahden erillisen yhtiön mallissa voidaan tunnistaa tiettyjä etuja ja mahdollisuuksia, mutta mahdollisesti saavutettavissa olevat hyödyt riippuvat erillisyhtiön toiminnan kehittämisestä ja yhtiömuotoon liittyvistä eduista. Kahden yhtiön mallin hyötyihin suhteessa nykyiseen liikelaitosmalliin liittyy kuitenkin selkeästi enemmän epävarmuutta.

Toimintojen yhdistämisellä saavutettavia toiminnallisia hyötyjä kuten palveluiden mahdollista päällekkäisyyttä ja rajapintoja tulee kuitenkin selvittää. Olennaisia hyötyjä voidaan saavuttaa toiminnan kautta, kiinteiden kustannusten hallinnan ohella. Lisäksi tulisi arvioida, sisältyykö toimintaan sellaisia osakokonaisuuksia tai palveluita, joiden tulisi jäädä toimialalle tai jotka voitaisiin vaihtoehtoisesti esimerkiksi eriyttää omaksi yhtiökseen tai myydä. Jotkin Infran liiketoiminnot on mahdollista sijoittaa muihin kaupungin toimintoihin/yhtiöihin (paikkatietopalvelut, korjaamotoiminta).

Saavutettavissa olevien hyötyjen näkökulmasta arvioituna yhden yhtiön malli on kahden yhtiön mallia suositeltavampi. Kahden yhtiön mallissa ei saavuteta hyötyjä toimintojen ja kustannusten päällekkäisyyksiä karsimalla.

Niitä palveluita, joiden välillä on rajapintoja sekä liikelaitoksen että yhtiön toiminnassa ja joihin liittyy mahdollisia tehokkuushyötyjä, tulisi pyrkiä selvittämään ennakolta.

Mahdollisen maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset liikelaitoksen toimintaan eivät ole merkittäviä, tekninen toiminta kaupunkisuunnittelusta rakentamiseen ja kunnossapitoon säilyy edelleen merkittävänä osana kaupungin toimintaa, eikä muutos siten infrapalveluiden osalta ole ratkaisevan suuri. Tilapalveluiden osalta maakunta- ja sote-uudistuksen **vaikutukset** ovat väliuokrausmallin ajan vuoteen 2023 asti vähäisiä, vaikutus sen jälkeen noin 20 % liiketoiminnasta.

Seudullisen yhteistyön kehitysmahdollisuudet puoltavat yhtiömuotoista mallia. Yhtiö toimii alustana toiminnan laajentamiselle sekä joustavalle omistusjärjestelyihin perustuvalla yhteistyöllä.

Yhtiömallin toteuttaminen tavoiteaikataulussa 1.1.2019 edellyttää selkeitä tätä tavoitetta edistäviä päätöksiä ennen kesälomakautta 2018. Yhtiömalli voidaan toteuttaa myös useammassa vaiheessa esimerkiksi siten, että nykyistä Infran ja palvelualueen työnjakoa ei kaikilta osin muuteta ensimmäisessä vaiheessa 1.1.2019.

Yhteenveto / Mallien vertailu

Aihealue	1. Toiminnan jatkaminen liikelaitoksena	2. Toiminnan muuttaminen virastomuotoon	3. Liikelaitos tilaajatoiminnoilla vahvistettuna	4a. Osakeyhtiö Tampereen Tilapalvelut Oy:n kanssa	4b. Osakeyhtiö, Infra erillisenä yhtiönä
Tuotot	Liikevaihto + liiketoiminnan muut tuotot	Määrärahat	Liikevaihto + liiketoiminnan muut tuotot	Liikevaihto + liiketoiminnan muut tuotot	Liikevaihto + liiketoiminnan muut tuotot
Vertailukelpoisten tuottojen määrä*	n. 57,7 M€	n. 57,7 M€	n. 57,7 M€ + tilaajatoimintojen kautta nykyisin kulkeva rahoitus, enintään noin 55 M€	n. 57,7 M€ + synergiat + Tampereen Tilapalvelut Oy:n liikevaihto n. 110 M€ (budjetti 2018) + tilaajapuolelta mahdollisesti siirrettävät toiminnot, enintään noin 55 M€	57,7 M€ + synergiat + tilaajapuolelta mahdollisesti siirrettävät toiminnot, enintään noin 55 M€
Vertailukelpoisten tuottojen määrä kokonaisvastuomallissa**	(Ei kokonaisvastuomallia)	Enintään noin 112,7 M€ (määrärahat 55 M€ ja vertailukelpoisten tuottojen määrä 57,7 M€)	Enintään noin 112,7 M€ (määrärahat 55 M€ ja vertailukelpoisten tuottojen määrä 57,7 M€)	Enintään noin 222,7 M€ (määrärahat 55 M€ + vertailukelpoisten tuottojen määrä 57,7 M€ + Tilapalvelut 110 M€)	Enintään noin 112,7 M€ (määrärahat 55 M€ ja vertailukelpoisten tuottojen määrä 57,7 M€)
Tuottopotentiaali jatkossa	Haasteita kannattavuuteen pienentyvällä liikevaihdolla; riippuvuus kaupungista	Haasteita kannattavuuteen pienentyvällä liikevaihdolla; haastava ennakoita pidemmällä tähtäimellä	Haasteita kannattavuuteen pienentyvällä liikevaihdolla; riippuvuus kaupungista	Potentiaalia seudulliseen yhteistyöhön, synergiamahdollisuudet, parempi kyky vastata kaupungilta tulevan liikevaihdon pienentymiseen tehostumisen ja laajenemisen kautta	Potentiaalia seudulliseen yhteistyöhön, synergiamahdollisuudet jotka kuitenkin pienemmät kuin yhden yhtiön mallissa; vaatii suuremman panostuksen ja hallinnon kuin yhden yhtiön malli
Alueellinen yhteistyö	Kasvupotentiaali rajallinen, mahdollisesti sopimuksiin perustuvaa	Kasvupotentiaalia ei nähdä	Kasvupotentiaali rajallinen, mahdollisesti sopimuksiin perustuvaa	Selkeä kasvupotentiaali omistuspohjan laajentamisen kautta	Kasvupotentiaali, joka voi olla pienempi ja enemmän panostusta vaativa kuin yhden yhtiön mallissa
Pääasiallinen haaste toiminnan kehittymisen ja kasvun kannalta	Liikevaihdon pieneminen kiinteiden kustannusten suhteellisen osuuden kasvaessa, julkisen rahoituksen säästöpainet, verotulojen kehitys, kaupungin muu toiminta	Kuten liikelaitos + ei nähdä mielekkäänä muotona toiminnan harjoittamiseen kehittämisen näkökulmasta	Kuten liikelaitos; laajennettua liikelaitosta ei nähdä pitkäaikaisena ratkaisuna, rajoitukset seudullisessa yhteistyössä	Toimintojen organisointi yhdistymisen jälkeen, mahdollinen siiloutuminen	Ei saavuteta yhden yhtiön mallissa saatavia hyötyjä toimintojen ja kustannusten päällekkäisyyksiä karsimalla, siiloutuminen kahdessa yhtiössä
Tilaajatoiminnot eri malleissa	Ei kokonaisvastuomallia, tilaajatoiminnot pääosin toimialalla	Kokonaisvastuomalli	Kokonaisvastuomalli mahdollinen haluttujen toimintojen osalta, osa tilaajatoiminnoista liikelaitokseen	Kokonaisvastuomalli mahdollinen haluttujen toimintojen osalta, tilaajatoimintojen tarkastelu kokonaisuutena	Kokonaisvastuomalli mahdollinen haluttujen toimintojen osalta, osa tilaajatoiminnoista mahdollisesti yhtiön

* Vertailulukulu 57,7 M€ vastaa Infra liikelaitoksen vuoden 2017 liikevaihtoa; ilmoitettujen lukujen lisäksi huomioitava myös paikkatietopalvelujen mahdollinen sijoittuminen kaupunkiorganisaatioon sekä korjaamotoiminta

** Tuottojen määrä kokonaisvastuomallissa riippuu siirrettävistä toiminnoista; taulukossa on käytetty ilmaisua 'Enintään noin' kuvastamaan tilannetta, jossa koko nykyinen siirrettävissä oleva tilaajatoiminto tulisi osaksi tarkasteltavaa vaihtoehtoa

Jatkotoimenpidesuositukset

Yhtiömalliin siirtyminen edellyttää seuraavia toimenpiteitä:

1. Kaluston, palveluiden ja toimintojen läpikäynti, toimintaan liittyvien mahdollisten synergiaetujen selvittäminen.
2. Tilaaja-tuottajamallin ja tilaajaroolien tarkastelua valitun toimintamallin mukaisesti.
3. Yhtiöittämisen suunnittelu ja varsinainen yhtiön perustamiseen liittyvä prosessi.
4. Toimintojen käyvän arvon analyysi ja talouslaskelmien laadinta.



Liite 1: Ulosmyynti eri vaihtoehtoissa

Infran palveluiden ulosmyynti

Infra liikelaitoksen ulkoisen myynnin määrä vuonna 2017 oli yhteensä 4 658 464 euroa. Infran asiakkaita ovat muun muassa kaupungin tytäryhteisöt, kuntayhtymät, osakkuusyhteisöt, muut kunnat ja valtio. Suurimpia yksittäisiä asiakkaita ovat Tampereen Vera Oy, Tampereen Sähkölaitoskonserni, Kangasalan kunta ja valtio. Kohdistamattoman myynnin osuus ulosmyynnistä oli vuonna 2017 2.032.296 euroa.

Kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan yhtiöittämisvelvoitteen alaista tehtävää muun muassa, jos toiminnan voidaan katsoa olevan vähäistä, kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen tai kun kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun laissa tarkoitetulle sidosyksikölle taikka vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun laissa tarkoitetulle sidosyritykselle tai yhteisyryitykselle. Infran palveluita voidaan tuottaa säädettyjen poikkeusten perusteella virasto- ja liikelaitosmuodossa, jos edellytykset täyttyvät. Palvelut on hinnoiteltava markkinaperusteisesti. Siltä osin kun asiakas on kaupungin sidosyksikkö, kaupunki voi tuottaa palveluita sidosyksikölleen myös käänteisen sidosyksikköaseman perusteella.

Osakeyhtiömallissa kaupungin Infra-yhtiön ulosmyynti voi perustua lähtökohtaisesti sidosyksikköasemaan. Yhtiö voi tuottaa sen omistaville hankintayksiköille palveluita ilman kilpailutusta. Muihin kuin omistajiin kohdistuvan liiketoiminnan eli ulosmyynnin osuus voi siirtymäkauden ajan olla 10 %. Vuodesta 2019 alkaen sidosyksikkö voi harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500.000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden kuin siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden kanssa.

Infran palveluita voidaan tuottaa ulkopuolisille tahoille edellä mainittujen edellytysten mukaisesti sekä kaupungin omana toimintana että yhtiö-/sidosyksikkömallissa. Virasto- ja liikelaitosmallissa ulosmyynti perustuu lähtökohtaisesti yhtiöittämisvelvoitetta koskeviin poikkeuksiin. Yhtiö-/sidosyksikkömallissa ulosmyyntiä ja yhteistyötä voidaan lisätä omistusjärjestelyiden kautta.

Tässä selvityksessä ei ole yksityiskohtaisesti käsitelty ulosmyyntiosuuksia, toiminnan tukipalveluluonnetta tai muita mahdollisia ulosmyyntiin liittyviä kysymyksiä. Oletuksena selvityksessä on lähdetty siitä, ettei toiminnan järjestämisvaihtoehdoilla ole suoranaista vaikutusta ulosmyynnin osuuksiin. Asiaan on kuitenkin perusteltu kiinnittää huomiota jatkoselvitysvaiheessa.