

SUUNNITTELU- JA TUTKIMUSPALVELUT PEKKA LITH
PROJEKTERING OCH ANALYS PEKKA LITH

KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN LIIKETOIMINTA

Tilastollinen raportti kunnallista yhtiöistä ja liikelaitoksista
sekä niiden liiketoiminnan laajuudesta ja organisoinnista
SoTe-uudistuksen kynnyksellä

PEKKA LITH | VANTAA 08. TOUKOKUUTA 2022

Sisältö

Sivu

1	Alkusanat	3
2	Liiketoiminnan muodot ja laajuus	4
2.1	Julkisyhteisön liiketoiminnan määritelmä	4
2.2	Liiketoiminnan yhtiöittämisvelvollisuus	6
2.3	Näkökulmia yhtiöittämisestä	8
2.4	Kuntayhteisöjen yhtiömuotoinen toiminta	11
2.5	Yhtiöittämätön toiminta	15
2.6	Kirjanpidon eriyttämismvelvollisuus	20
3	SoTe-kuntayhtymien liiketoiminta	22
3.1	Yhtiömuotoinen toiminta	22
3.2	Liikelaitosmuotoinen toiminta	26
4	Toimialakohtainen tarkastelu	27
4.1	Tekstiilihuolto ja pesulapalvelut	27
4.2	Catering-ala	30
4.3	Kuntien muu ravitsemis- ja matkailutoiminta	42
4.4	Työterveyshuolto	47
4.5	Kuntien muu SoTe-alan liiketoiminta	57
4.6	Kiinteistöala	68
	Yhteenveto	82
	Lähteitä	91

1 Alkusanat

Oheisen raportin tavoitteena on kuvata Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lle, Keskuskauppakamarille, Perheyritysten liitolle sekä Suomen Yrittäjille kuntayhtiöiden ja liikelaitosten toimintaa SoTe-uudistuksen kynnyksellä. Selvityksessä kuvataan aluksi kuntayhteisöjen ja hyvinvointialueiden liiketoiminnan perusteita. Tarkastelun tilastopohja perustuu pääasiassa kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2020 tilinpäätöstietoihin ja Tilastokeskuksen kuntataloustilastoihin ja yritystilastoihin, joita on täydennetty yhtiöiden verkkosivuilta ja yrityshakupalvelusta.

Selvityksessä kiinnitetään huomiota palveluja tarjoavien talousyksiköiden toiminnan laajuuteen, toimialaan ja taloudelliseen asemaan sekä siihen, kuinka liiketoiminnot tullaan organisoimaan tai mahdollisesti järjestämään hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyessä vuonna 2023. Tarkemman tarkastelun piirissä ovat sosiaali- ja terveystalouden tukipalveluja tuottavat toimialat, kuten pesula- ja tekstiilihuolto, catering-palvelut ja kiinteistöjen ylläpitopalvelut. Lisäksi kuvauksen piirissä ovat työterveyshuolto ja muu kuntayhteisöjen sosiaali- ja terveydenhuollon liiketoiminta.

Monissa tapauksissa lopulliset tiedot toimintojen organisoinnista hyvinvointialueiden ja kuntien kesken saadaan vasta vuoden 2022 lopulla. Tästä huolimatta on jo nyt selvästi odotettavissa, että hyvinvointialueiden ympärille muodostuu merkittävää yritystoimintaa. Tämä voi vaikeuttaa yksityisten yritysten toimintamahdollisuuksia ja tehdä investointeja, vaikka hyvinvointialueiden ja kuntien yritykset eivät suoranaisesti kilpailisi yksityisten yritysten kanssa markkinoilla. Erityisesti huomioita kannattaa kiinnittää omistajayhteisöjä palveleviin sidosyksikköyhtiöihin.

Raportti on päivitystä vuonna 2019 valmistuneella kuntien liiketoimintaa kartoittaneella raportilla. Uudistettu raportti poikkeaa aiemmasta siten, että siinä ei käsitellä kuntayhteisöjen rakennusmarkkinoita eikä kuntien tuottamia liikuntapalveluja, vaikka etenkin jälkimmäiseen toimialaan sisältyy markkinoilla kilpailevaa toimintaa, mikä voi syrjäyttää vastaavaa paikallista yksityistä tarjontaa. Kuntien matkailu- ja ravitsemisalalan liiketoiminta sisältyy kuitenkin päivitettyyn raporttiin. Raportin on laatinut tutkija Pekka Lith (Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

2 Liiketoiminnan muodot ja laajuus

2.1 Julkisyhteisön liiketoiminnan määritelmä

Kuntien tehtävistä on säädetty *kuntalaissa*.¹ Kuntalain säännösten mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Laissa säädetään siitä, millaisia tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). Sopimuksen nojalla kunta voi ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Tavallisesti puhutaan kunnan **erityistoimialaan** kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä ja kunnan **yleiseen toimialaan** kuuluvista tehtävistä.

Erityistoimialaan kuuluvat kaikki kunnan sellaiset tehtävät, jotka on määrätty lainsäädännöllä eduskunnan toimesta kunnan hoidettaviksi. Niihin kuuluvat perusopetus ja varhaiskasvatus, kaupunkisuunnittelu ja maankäyttö, vesi- ja jätehuolto, ympäristöpalvelut sekä nuoriso-, kirjasto-, kulttuuri- ja liikuntapalvelut. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat puolestaan kunnan omalla päätöksellään hoidettavakseen ottamia vapaaehtoisia toimintoja. *Lakisääteisistä tehtävistä sosiaali- ja terveyspalvelut sekä palo- ja pelastustoimi siirtyvät vuonna 2023 hyvinvointialueille.*

Kunnan lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtävien välinen rajanveto on joskus samea, sillä lakisääteiset ja yleiseen toimialaan kuuluvat vapaaehtoiset tehtävät voivat limittyä toisiinsa. Osa kuntien yleiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä on voinut muuttua ajan myötä lakisääteisiksi. Myös jotkut erityislainsäädännöllä säädetyt tehtävät voivat olla kunnille vapaaehtoisia siten, että kunta voi päättää, ottaako se lailla säädetyt tehtävät hoitaakseen. Tämän lisäksi kunnilla voi olla vapaus valita, millaisella toimintamallilla lakisääteiset tehtävät voidaan hoitaa.

Vastaavasti hyvinvointialueiden tehtävistä on säädetty *laissa hyvinvointialueesta*.² Hyvinvointialue järjestää sille laissa säädetyt tehtävät. Niitä ovat sosiaali- ja terveydenhuolto sekä palo- ja pelastustoimi.³ Lisäksi hyvinvointialue voi ottaa alueella hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä.⁴ Vapaaehtoiset tehtävät eivät saisi olla laajuudeltaan sellaisia, että ne vaarantaisivat hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien suorittamista. Uuttamaata koskevat lisäksi *laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla* (615/2021).

Uuttamaata koskeva erillislaki tarkoittaa, että **Helsinki** vastaa pääsääntöisesti itsenäisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen palvelujen järjestämisestä, eikä se kuulu mihinkään hyvinvointialueeseen. Sen sijaan erikoissairaanhoidon järjestämisestä Uudellamaalla vastaa uudelleen perustettava **HUS-yhtymä**. Toisaalta HUS-yhtymään sovelletaan säännöksiä hyvinvointialueiden hyvinvointiyhtymästä ja Helsinkiin sovelletaan säännöksiä, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on sanottu *laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä*.

¹ Ks. Kuntalaki 410/2015, 2 luku Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu.

² Ks. Laki hyvinvointialueesta 611/2021, 2 luku Hyvinvointialueen tehtävät ja järjestämisvastuu.

³ Ks. Laki Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021).

⁴ Ns. hyvinvointialueen rajattu yleinen toimiala.

Periaatteessa kunnat ja kuntayhtymät voivat tuottaa samoja palveluita kuin yksityiset elinkeinonharjoittajat, sillä voimassa oleva kuntalaki ja *kilpailulaki* (948/2011) eivät kiellä julkisyhteisöjä harjoittamasta taloudellista toimintaa tai kilpailemasta yksityisten yritysten kanssa markkinoilla. Laissa hyvinvointialueesta todetaan myös, että hyvinvointialue voi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän hyvinvointialueella harjoittaa *vähäriskistä liiketoimintaa*, jos toiminta tukee lakisääteisten tehtävien toteuttamista eikä vaaranna tervettä kilpailua (*kilpailuneutraliteettia*).

Kunnan ja hyvinvointialueen yleiseen toimialan rajausta ei tarkoita myöskään sitä, etteikö niiden harjoittama liiketoiminta voisi olla voitollista. Julkisyhteisöjen liiketoiminta vaikuttaa kuitenkin yksityisten yritysten toimintaedellytyksiin paikallisesti tai seudullisesti. Siksi niiden on huolehdittava siitä, että toiminta ei vaaranna markkinoiden kilpailuneutraliteettia. Kilpailulain mukaan kunta tai hyvinvointialue ei saa kilpailutilanteessa käyttää määräävää asemaansa väärin eli toimia yksityisiä yrityksiä paremmilla ehdoilla, kuten hinnoittelemalla palveluitaan alle markkinahintojen.

Toisaalta julkisyhteisöjen yleistä toimialaa rajoittavaksi tekijäksi on katsottu oikeuskäytännössä spekulatiivisen toiminnan kieltä eli niiden toiminta ei saisi keskittyä vain voiton tavoitteluun. Eli julkisyhteisöjen toimialaan ei kuuluisi puhdas kaupallinen toiminta tai teollinen valmistus tai hotelli- ja ravintolatoiminta. Suomesta löytyy silti esimerkkejä kunnallisista liiketoimintayhtiöistä, joissa kilpaillaan avoimesti yksityisillä markkinoilla toimialoilla, joilla ei esiinny markkinapuutetta sekä osallistutaan tarjouskilpailuihin muiden kuntien tai kuntayhtymien hankinnoista.

Liiketoiminta arvonlisäverotuksen näkökulmasta

Varsinaisesti julkisyhteisöjen liiketoiminnasta ei ole olemassa tyhjentävää määritelmää. Toisaalta asiaa voidaan lähestyä vaikkapa arvonlisäverotusta koskevien säännösten kautta, sillä *arvonlisäverolain* (1501/1993) mukaan **kunnat ja kuntayhtymät** ovat arvonlisäverovelvollisia **liiketoiminnan muodossa** harjoittamastaan toiminnasta, ellei kysymys ole arvonlisäverolaissa lähtökohtaisesti arvonlisäverottomaksi säädetystä toiminnasta.⁵ Samalla ne saavat vähentää liiketoimintaa varten hankittujen tavaroiden ja palveluiden ostohinnan sisältämän arvonlisäveron.⁶

Arvonlisäverotuksessa liiketoiminnan käsitettä sovelletaan laajasti. Liiketoimintana pidetään itsenäistä, ansiotarkoituksessa tapahtuvaa, ulospäin suuntautuvaa ja jatkuvaa toimintaa, johon sisältyy **yrittäjäriskeä**. Kuntien välinen jatkuva tavara- ja palvelumyynti on siten liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa. Myös kunnan ja kuntayhtymän välinen tavara- ja palvelumyynti voi olla liiketoiminnan harjoittamista, vaikka kunta olisi jäsenenä kuntayhtymässä. Sen sijaan sisäinen laskutus (myynti) hallintokuntien välillä ei ole arvonlisäverollista liiketoimintaa.

Liiketoiminnan käsitteeseen kuuluu keskeisesti **vastikkeellisuus**. Vastikkeellisuus tarkoittaa sitä, että luovutetun tavarain tai palvelun ja saadun hinnan välillä on suora ja välitön yhteys.⁷ Vastike voi olla muutakin kuin rahaa. Vastikkeeton toiminta ei ole

⁵ Kuntayhteisöjen harjoittama myyntitoiminta voi olla tiettyjen edellytysten täytyessä liiketoimintaa, vaikka se olisi lähtökohtaisesti vaikkapa arvonlisäverotonta koulutusta.

⁶ Liiketoiminnan muodossa harjoitetun toiminnan osalta kuntia ja kuntayhtymiä kohdellaan samoin kuin muita markkinoilla toimivia liiketoimintaa harjoittavia verovelvollisia.

⁷ Kunnan on suoritettava arvonlisäveroa esimerkiksi työttömien työpajatoiminnassa tai oppilastyönä syntyvien tuotteiden myynnistä, kun toiminta täyttää liiketoiminnan tunnusmerkit.

liiketoimintaa, minkä vuoksi se on arvonlisäverolain soveltamisalan ulkopuolelle. Toiminta ei ole siis liiketoimintaa, jos kunta ei saa mitään vastiketta luovuttamastaan palvelusta. Hyvänä esimerkkinä on kuntien keskenään tekemä yhteistyö niiden vastuullaan olevien peruspalvelujen tuottamisessa.

Viranomaistoiminta ei ole liiketoimintaa, eivätkä kunnat suorita viranomaistoiminnassa perimistään maksuista arvonlisäveroa. Pääsääntöisesti veroton viranomaistoiminta on sellaista toimintaa, jota ei lainsäädännön mukaan voida ulkoistaa yksityisen toimijan hoitettavaksi. Esimerkkinä viranomaistoiminnasta ovat kuntien perimät maksut lain nojalla tekemistään pakollisista tarkastuksista, kuten rakennustarkastusmaksut. Jos toiminta voidaan ulkoistaa yksityiselle toimijalle, sen katsominen verottomaksi viranomaistoiminnaksi voisi aiheuttaa kilpailun vääristymistä.

Hyvinvointialueita arvioidaan arvonlisäverotuksen näkökulmasta samalla tavalla kuin kuntayhteisöjä ja myös hyvinvointialue on velvollinen suorittamaan arvonlisäveroa liiketoiminnan muodossa harjoitetusta toiminnasta. Ylipäätään liiketoiminnan muodossa tapahtuvan toiminnan edellytyksiä arvioidaan samoin kuin kuntayhteisöissä. Eli liiketoimintana pidetään itsenäistä, ansiotarkoituksessa tapahtuvaa, ulospäin suuntautuvaa ja jatkuvaa toimintaa, johon sisältyy tavanomainen yrittäjäriske. Vastikkeeton toiminta ei tapahdu liiketoiminnan muodossa.⁸

Samoin hyvinvointialueen viranomaisen ominaisuudessa harjoittama toiminta ei ole liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa toimintaa, vaikka tämän toiminnan yhteydessä kannettaisiin maksu tai muu korvaus. Viranomaistoimintana arvonlisäveron soveltamisalan ulkopuolella ovat sellaiset hyvinvointialueen tarjoamat palvelut, joiden kysyntä perustuu lakiin, ja joita ei olisi tosiasiallisesti mahdollista hankkia muulta kuin hyvinvointialueilta. Tosin esimerkiksi arvonlisäveroton sosiaali- ja terveystalvelujen myynti voi olla tiettyjen edellytysten täytyessä liiketoimintaa.⁹

Kuntayhteisöjen ja hyvinvointivointialueiden ja niiden perustamien liikelaitosten väliset tavaroiden ja palvelujen luovutukset eivät ole arvonlisäverollista liiketoimintaa, vaikka liikelaitokset toimivat liiketaloudellisin perustein. Liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan ne ovat osa kuntayhteisöä tai hyvinvointialuetta. Myös niiden henkilöstö on osa kuntayhteisön ja hyvinvointialueen henkilöstöä. Siksi kuntayhteisöjen tai hyvinvointialueiden sekä niiden liikelaitosten välisiä tavaroiden ja palvelujen luovutuksia pidetään verovelvollisen sisäisenä toimintana.

2.2 Liiketoiminnan yhtiöittämisvelvollisuus

Kilpailulainsäädännön ja kuntalain vuonna 2013 hyväksytyt muutokset ovat rajoittaneet aiempaa tiukemmin kuntien (ja kuntayhtymien) liiketoiminnan luonteista toimintaa (liikelaitokset, muu liiketoiminta) markkinoilla. Kun kunnat toimivat kilpailluilla markkinoilla, tällaiset toiminnot tai niiden osat on siirrettävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettaviksi (ks. kuntalaki 126§). Tavallisesti puhutaan toimintojen **yhtiöittämisvelvoitteesta**. Samantyyppiset säännökset löytyvät myös laissa hyvinvointialueesta (ks. hyvinvointialuelaki 131§).

⁸ Kuntien ja hyvinvointialueiden arvonlisäverotusohje 01/02/2022, Diaarinumero VH/6048/00.01.00/2021.

⁹ Kuntayhteisöt ja hyvinvointialueet ovat kuitenkin verovelvollisia sellaisen käyttöomaisuuden myynnistä, josta ne ovat saaneet arvonlisäveron palautuksia, vaikka käyttöomaisuuden myynti ei tapahtuisi liiketoiminnan muodossa.

Lakimuutosten taustalla olivat kaksi **EU:n komission** Suomelle antamaa huomautusta julkisyhteisöjen liikelaitoksista, joista toinen koski valtion tieliikelaitos Destiaa ja toinen Helsingin entistä liikelaitos Palmiaa. Komission mukaan liikelaitosten yksityisiin yrityksiin verrattuna saamat edut olivat EU:n perussopimuksessa tarkoitettua valtiontukea, joka ei sovellu unionin sisämarkkinoille. Valtiontuella tarkoitetaan muun muassa konkurssi-suojaa, vapautusta yhtiö-, pääoma- ja omaisuusverosta sekä kuntien arvonnalisäveron palautusjärjestelmään liittyviä etuuksia

Kuntalaissa ja laissa hyvinvointialueesta on mainittu yksityiskohtaisesti ne tapaukset, joihin **yhtiöittämisvelvoitetta** ei sovelleta. Kunta tai hyvinvointialue eivät toimi kilpailutilanteessa esimerkiksi silloin, jos kysymys on niiden lakisääteisistä palveluista, kuten kuntien järjestämästä perusopetuksesta tai hyvinvointialueiden järjestämästä terveydenhoidosta, jota kunta tai hyvinvointialue ovat velvollisia tuottamaan alueensa asukkaille ja muille lain perusteella. Kilpailutilannetta ei muodostu silloinkaan, vaikka yksityiset toimijat tuottaisivat vastaavia palveluita.

Lakisääteisiä palveluita kunta voi hoitaa sopimuksen mukaan myös yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Yhteismuotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen, sopimus viranomais-tehtävien hoitamisesta ja kuntayhtymä, joka kuntien valtuustojen hyväksymällä sopimuksella perustettu erillinen oikeushenkilö. Hyvinvointialueilla yhteistyömuodot ovat samantaisia kuin kuntien välillä. Kuntayhtymien tilalla ovat **hyvinvointiyhtymät**, joskin hyvinvointiyhtymällä voi olla vain hyvinvointialueiden toimialaan liittyvien tukipalvelujen tuottamista koskevia tehtäviä.

Monopoliasemassa oleminen ei ole myöskään toimimista kilpailluilla markkinoilla. Monopoli voi olla luonnollinen tai lakiin perustuva monopoli. Eli muiden kuin julkisyhteisöyksiköiden ei ole kannattavaa toimia markkinoilla. Esimerkkejä ovat vesihuoltolaitokset tai jotkut haja-asutusalueiden palvelut, joita on tarjottu liikelaitosten toimesta. Lisäksi kuntien **kiinteistöjen** ostoon, myyntiin ja vuokraukseen liittyvää toimintaa ei pidetä toimintana kilpailutilanteessa markkinoilla, kun se on liittynyt maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon.

Kunta voi myös tuottaa palveluita toiselle taholle tai osallistua tarjouskilpailuihin, jos toiminta perustuu suoraan lakiin. Nämä tapaukset voisivat koskea markkinoilta puuttuvien palveluiden varmistamista (*markkinapuute*).¹⁰ Lisäksi kunta voi tuottaa tukipalveluita samaan kuntakonserniin kuuluville yhtiölle ilman yhtiöittämisvelvollisuutta. Tukipalvelut voivat tarkoittaa muun muassa kirjanpidon ja palkkahallinnon järjestämistä, tietojärjestelmiä ja niiden ylläpitoa koskevien palveluiden myyntiä, kiinteistöjen ylläpitopalveluja sekä toimitilojen vuokrausta ja myyntiä.

Kunta voi tuottaa palveluja lisäksi *hankintalaissa* (1397/2016) tai *erityisalojen hankintalaissa* (1398/2016) mainitulle sidosyksikölle tai –yritykselle sekä yhteisyritykselle. Kuntalaissa ei ole tarkemmin rajattu sitä, millaisia palveluja kunta voi sidosyksiköille tai –yritykselle tuottaa. Yhtiöittämisvelvoite ei koske myöskään kuntien palvelujen tuottamista kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen työntekijöille eikä toimintaa, joka liittyy

¹⁰ Tosin **markkinapuute** ei poista kunnalta automaattisesti yhtiöittämisvelvoitetta. Markkinapuute kuvaa tilannetta, jossa kunnan alueella ei ole yksityistä tarjontaa eikä sitä ole sinne realistista odottaa. Arvioinnissa on otettava huomioon mahdollinen kilpailu, jos kunnan liikelaitos poistuisi markkinoilta.

valmiuslaissa tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Vastaavasti **hyvinvointialueella** ei ole yhtiöttämisvelvoitetta, jos on kyse hyvinvointialueen tytäryhtiöille tuottamista hallinnollisista tai teknisluonteisista palveluista, hankintalaissa tarkoitetulle sidosyksikölle tarjottavista palveluista, palvelujen tuottamisesta hyvinvointialueen ja sen muodostaman konsernin palveluksessa oleville henkilöille tai välittömästi valmiuslaissa tarkoitettuun poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen liittyvästä toiminnasta. Yhtiöttämisvelvollisuus ei koske myöskään toimitilavuokrausta omassa tai tytäryhtiön toiminnassa

Kuntalaissa ja laissa hyvinvointialueesta on muitakin poikkeuksia, jolloin yhtiöttämisvelvoitetta ei synny, vaikka aivan vastaavaa palvelua tarjotaan kilpailuilla yksityisillä markkinoilla. Esimerkiksi kunta tai hyvinvointialue voivat tuottaa markkinoilla kilpailtuja palveluja, mikäli tällainen toiminta on **vähäistä ja satunnaista**. Tosin kunta tai hyvinvointialue ei voi vedota toiminnan vähäisyyteen, jos ulkoinen myynti markkinoille on jatkuvaa ja suunnitelmallista. Toiminta ei ole satunnaista ja vähäistä silloin, jos se perustuu pitkäaikaisiin sopimuksiin.¹¹

Käytännössä julkisyhteisön (*kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue*) on itse ratkaistava, milloin se toimii avoimilla markkinoilla. Käytännössä yhtiöttämisvelvoitteeseen vaikuttaa se, kuinka suuri osa liiketoiminnan asiakaskunnasta (yritykset, muut julkisyhteisöt ja yksityiset kuluttajat¹²) koostuu kyseessä olevissa palveluissa kuntaorganisaation ulkopuolisista tahoista tai asiakkaista, joihin julkisyhteisön lakisääteinen vastuu ei yllä, ja mikä on julkisyhteisön oman organisaation ulkopuolelle myytyjen palvelujen liikevaihtosuus toiminnan koko liikevaihdosta.

Tosin julkisyhteisöön kuuluvan organisaation ulkopuolelle suuntautuvan palvelumyyntin suhde koko liikevaihtoon ei paljasta koko totuutta toiminnan markkinavaikutuksista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV:n mukaan julkisyhteisön palvelumyynti voi vaikuttaa paikallisesti tai seudullisesti markkinaneutraliteettiin pelkästään jo silloin, kun toiminta käytännössä estää tai vaikeuttaa kilpailevan yksityisen palvelutarjonnan syntymistä alueella eli toisin sanoen vääristää terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai estää taloudellisen kilpailun syntymistä.¹³

2.3 Näkökulmia yhtiöttämisestä

Kunnat (ml. kuntayhtymät) ja hyvinvointialueet (ml. hyvinvointiyhtymät) voivat yhtiöttää muitakin toimintoja, jotka eivät ole varsinaisesti yhtiöttämisvelvollisuuden alaista liiketoimintaa, tai joissa ne ovat mukana taloudellisista syistä tai ansaintamielessä. Julkisyhteisöjen näkökulmasta yhtiömuotoinen toiminta voi tehostaa toimintaa ja parantaa

¹¹ Toiminta ei ole myöskään vähäistä silloin, mikäli siitä vetäytyminen aiheuttaa toimintaa harjoittavalle tulosalueelle, liikelaitokselle yms. henkilöstön supistuksia tai muita taloudellisia sopeutustoimia

¹² Yhtiöttämisvelvollisuus ei koske tapauksia, joissa kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella.

¹³ Kilpailulain (948/2011) mukaan KKV voi puuttua kilpailua vääristävään tilanteeseen, mikäli julkisyhteisön määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka heikentää markkinoiden kilpailuneutraliteettia.

toiminnan kannattavuutta, vaikka kysymys olisi nollatuottoyhtiöistä (vrt. sidosyksikköyhtiöt) tai käytännössä avustettavista yhtiöistä, joiden palvelumyynti ei kata tuotantokustannuksia (teatteriyhtiöt, yms.).

Investointitarpeet ovat yksi tekijä, kun tehdään päätöksiä kunnan toimintojen organisoinnista yhtiömuotoon. Yhtiötetty toiminta voi olla myös paremmin myytävissä. Lisäksi yhtiöihin on helpompi houkutella päteviä toimitusjohtajia ja muita avainhenkilöitä (ml. hallitusten asiantuntijat). Yhtiöittäminen voi mahdollistaa joustavamman päätöksenteon ja henkilöstön käytön sekä pienentää työvoiman sivukuluja, kun kunnallisen yleisen työehtosopimus KVTES:n sijasta voidaan noudattaa vaihtoehtoisesti yksityisen puolen toimialakohtaisia työehtosopimuksia (TES).¹⁴

Liikelaitoksen verrattuna yhtiöittämistä on puoltanut se, että palvelutoimintojen ulkoistusten ja ostopalvelujen lisääntyminen rasittaa liikelaitoksen tulosta, kun se ei voi osallistua omistajatahon omiin kilpailutuksiin, sillä tarjouskilpailuihin osallistuminen tulkitaan kilpailullisilla markkinoilla toimimiseksi. Liikelaitos menettää suurtuotannon etuja, kun kiinteät kustannukset jakautuvat pienemmälle palvelujen määrälle, mikä heijastuu sen mahdollisuuksiin kehittää toimintaansa, tehdä tarpeellisia investointeja ja kilpailla osavasta henkilöstöstä työmarkkinoilla.

Kunnat ovat voineet saada perustamiltaan yhtiöiltään myös korkotuottoja, jos ne rahoittaneet niiden toimintaa korkeakorkoisella sisäisellä velalla. Tämä on pienentänyt samalla yhtiöiden verotettavaa tulosta. Ulkoisella palvelumyynnillä on voitu saada mittakaava-etuja, jos palvelut ovat kilpailtuja eikä niihin liity sanottavasti strategista merkitystä. Tosin yhtiöittämisen yhteydessä henkilöstö siirtyy tavallisesti sellaisenaan uuden yhtiön palvelukseen vanhoina työntekijöinä liikkeenluovutuksen myötä, mikä pienentää yhtiöittämisestä saatuja hyötyjä lyhyellä aikavälillä.

Kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksikköyhtiöt

Useimmiten yhtiömuotoinen toiminta ei merkitse sitä, että julkisyhteisöjen toimintaa tulisi avata kilpailulle. Synä ovat **in-house -yhtiöitä** (*jatkossa sidosyksikköyhtiöt*) koskevat hankintalain säännökset, joiden perusteella hankintoja sidosyksikköyhtiöiltä ei tarvitse kilpailuttaa. Sidosyksikköyhtiöllä tarkoitetaan julkisesta hankintayksiköstä¹⁵ erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yhtiötä. Toisena edellytyksenä on, että julkinen hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköyhtiöön samoin kuin omiin toimipaikkoihinsa.

Määräysvallalla käsitetään sitä, että julkisilla hankintayksiköillä on ratkaiseva vaikutusmahdollisuus sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin eikä sidosyksikköyhtiössä ole yksityistä pääomaa, mutta pelkkä omistusosuus tai osallistumien yhtiökokouksiin ei pelkästään täytä määräysvallan kriteereitä. Sidosyksikköyhtiön on myös harjoitettava liiketoimintaa omistajiensa kanssa. Tytäryhtiönä oleva sidosyksikkö noudattaa luonnollisesti pääomistajansa konserniohjeita. Erityisaloilla (vesi- ja energiahuolto, liikenne ja postipalvelut) sidosyksiköiden säätely on hieman väljempää.

¹⁴ Yksityisen puolen työehtosopimus voi olla edullisempi etenkin työaikajärjestelyjen ja sosiaalipalkkojen osalta, joilla tarkoitetaan vuosiloma-ajan palkat, työaikojen korvaukset (ilta- ja yötyöt) ja sairausajan palkkaedut.

¹⁵ Hankintayksiköitä ovat 1) valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset; 2) evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset; 3) valtion liikelaitokset; 4) julkisoikeudelliset laitokset; minkä tahansa hankinnan tekijä, joka on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1-4 kohdissa mainitulta hankinnan tekijältä.

Käytännössä kunta tai hyvinvointialue voi hankkia sidosyksikkö –asemassa omaavalta yhtiöltään palveluja kilpailuttamatta, mikäli yhtiön ulkoinen myynti on enintään 500 000 euroa ja muodostaa alle viisi prosenttia¹⁶ liikevaihdosta.¹⁷ Ulkoisella myynnillä tarkoitetaan myyntiä (liiketoimintaa) muiden kuin niiden tahojen kanssa, joiden määräysvallassa sidosyksikköyhtiö on.¹⁸ Sosiaali- ja terveystalouden alalla toimivilla sidosyksiköillä ulosmyyntiraja on määräaikaista vuoden 2022 loppuun saakka kymmenen prosenttia ilman euromääräistä rajaa.¹⁹

Sidosyksikköyhtiön ulkoisen myynnin raja nousee yleisen viiden prosentin sijasta kymmeneen prosenttiin liikevaihdosta eikä 500 000 euron enimmäisrajoitusta sovelleta, jos hankintayksikön määräysvallassa olevan sidosyksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Markkinaehtoisen tarjonnan ja kilpailun puuttuminen todetaan siten, että sidosyksikön omistava hankintayksikkö julkaisee muulle kuin määräysvaltaa käyttäville hankintayksiköille suunnitellusta myynnistä hankintalain mukaisen avoimuusilmoituksen.²⁰

Liikevaihdon viiden prosentin rajan sijasta ulosmyyntiraja on 20 prosenttia ilman euromääräistä rajaa silloin, kun muiden kuin määräysvaltaa sidosyksikköyhtiöön käyttävien hankintayksiköiden kanssa harjoitetun liiketoiminnan arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa. Kokonaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät hankintayksikkönä toimivan sidosyksikön hankinnat siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä. Tällöin puhutaan **käänteisestä sidosyksikköhankinnasta**.²¹

Markkinapohjainen hinnoittelu

Yhtiöittämisveloitteen kuntalaissa on säännös (kuntalaki, 128§), joka velvoittaa kuntia hinnoittelemaan toimintansa **markkinaehtoisesti** silloin, kun kunta tuottaa palveluita kilpailutilanteessa markkinoilla. Vastaavanlainen säännös on hyvinvointialuelaisissa (133§). Markkinaehtoinen hinnoittelu on tärkeää tilanteissa, joissa kunta tai vuodesta 2023 lukien myös hyvinvointialue tuottaa palveluja omana työnä jonkin poikkeuksen perusteella kilpailuilla markkinoilla. Hinnoittelun tulee tällöin vastata sitä hintatasoa, jolla vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelunsa.

¹⁶ Viiden prosentin osuus lasketaan kolmen vuoden keskimääräisestä liikevaihdosta.

¹⁷ In-house –asemassa olevan yksikön liikevaihtorajat koskevat lähinnä **vain yhtiötettyä toimintaa**, sillä kuntalain ja hyvinvointialuelain mukaan liikelaitoksella voi olla ulkoista myyntiä vain satunnaisesti. Asian arviointi voi olla monimutkaista monitoimialaisissa liikelaitoksissa tai yhtiöissä.

¹⁸ Ulosmyynti sisältää myös myynnit muille hankintayksiköille, jotka eivät ole omistajia. Vain poikkeustapauksissa myynti kolmansille osapuolille ei ole ulosmyyntiä. Nämä voivat koskea tilanteita, jossa myynti perustuu sidosyksikköön määräysvaltaa käyttävän hankintayksikön lakisääteisiin tehtäviin, jotka määräysvaltaa käyttänyt hankintayksikkö on määrännyt sidosyksikön suorittavaksi.

¹⁹ Jätehuollon toimialalla sovelletaan jätelain (646/2011) mukaan vuoden 2029 loppuun asti kymmenen prosentin ulosmyyntirajaa liikevaihdosta ilman euromääräistä rajoitusta ja sen jälkeen sovelletaan viiden prosentin ulosmyyntirajaa ilman euromääräistä ylärajaa. Erityisalojen hankintalaissa (1398/2016) viranomaishankintayksikön sidosyksiköiden ulosmyynnin rajaksi on asetettu 20 prosenttia. Erityisalojen hankintalailla säädellään vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoja

²⁰ Mikäli ilmoitukseen ei saada vähimmäismääräajan (14 vrk) vastauksia markkinaehtoisen toiminnan olemassa, hankintayksikön alainen sidosyksikkö saa kolmeksi vuodeksi nostaa ulosmyyntinsä 10 prosenttiin kokonaisliikevaihdostaan ilman 500 000 euron ulosmyyntirajaa.

²¹ Myös kaksi saman hankintayksikön määräysvallassa olevaa sidosyksikköä voivat tehdä toisiltaan kilpailuttamatta hankintoja, jolloin puhutaan **in-house sisters -järjestelystä**.

Hyvinvointialueiden toiminnasta ei ole vielä kokemuksia, mutta KKV:n tekemien selvitysten mukaan kunnille ja kuntayhtymille on jäänyt osittain epäselväksi, mitä markkina-perusteinen hinnoittelu tarkoittaa ja millaisissa tilanteissa palvelut on hinnoiteltava markkinaperusteisesti. Hinnoittelu on ollut usein kustannusperusteista, eikä tuottovaatimusta toimintaan sitoutuneelle pääomalle ole otettu yleensä huomioon. Palvelujen hinnoiteluissa olisi otettava huomioon kuitenkin kaikki liiketoiminnasta saadut tulot ja siitä aiheutuneet muuttuvat kulut.²²

Investointeihin sisältyvät poistot ja rahoituskulut on otettava huomioon kustannuksina siltä osin, kun investoinnit ovat välttämättömiä liiketoiminnalle. Markkinoilla tarjoamien palvelujen tuottojen olisi katettava myös kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Silti kunnan tai hyvinvointialueen tuottamien palvelujen hinnoittelu ei välttämättä täytä markkinaehtoisesta hinnoittelun vaatimuksia, vaikka pyydetty hinta olisi samalla tasolla kuin yksityisten palveluntuottajien palveluistaan pyytämä hinta, mikä johtuu julkisten toimijoiden erilaisesta kustannusrakenteesta.

2.4 Kuntayhteisöjen yhtiömuotoinen toiminta

Osakeyhtiömuotoista toimintaa on pidetty sitä soveliaampana ja joustavampana, mitä enemmän yrityksellä on kilpailua. Muun muassa kunnan yleistoimialaan liittyvät tehtävät, kuten liikuntapalvelut sopivat paremmin yhtiöitettäväksi kuin erityislainsäädäntöön liittyvät palvelutehtävät. Lisäksi kuntayhtiöiden toiminta on katsottua olevan kilpailuneutraalimpaa kuin liikelaitosten toiminta. Vuonna 2020 Suomessa oli Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan 2 114 kuntayhtiötä, mikä oli 586 yritystä enemmän kuin vuonna 2010 (Taulukko 1),

Taulukko 1 Kuntayhtiöt ja niiden työllisyys ja liikevaihto toimialoittain 2020 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013-20), Tilastokeskus).

	Yritykset 2020, lkm	Henkilöstö 2020, lkm	Muutos 2013-20, %	Liikevaihto 2020, 1000 euroa	Määrän muutos 2013-20, %
Energiahuolto	261	5527	-12,5	5491450	0,8
Vesi- ja ympäristöhuolto	163	3242	42,4	1354384	59,2
Liike-elämän palvelut	85	1275	-44,5	178043	-36,1
Liikunta- ja yms. virkistyspalvelut	77	986	-8,3	90286	-9,0
Kuljetus	48	772	-63,1	303146	-17,3
Hallinto- ja tukipalvelut	47	4676	106,1	341408	105,1
Koulutus	46	1151	-14,0	114667	-16,4
Rakennusala	35	1131	-7,1	264838	30,6
Sosiaali- ja terveystyöpalvelut	30	1939	523,5	188505	756,3
Informaatio ja viestintä	29	335	127,9	50333	67,6
Ravitsemis- ja majoitusala	22	1198	576,8	79037	373,2
Rahoitus ja vakuutus	20	197	121,3	-	-
Muut toimialat	9	284	250,6	64843	176,0
Kauppa	8	328	17,6	23627	106,6
Yhteensä (pl. kiinteistöala)	880	23041	15,4	8544567	11,6
Kiinteistöala	1134	2954	43,3	2179664	46,9
Kaikki yhteensä	2014	25993	18,0	10724231	17,3

²² Mukaan lukien ja toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista.

Kuntayhtiöt työllistivät yhteensä 25 993 henkilöä ja niiden liikevaihto oli 10,72 miljardia euroa vuonna 2020. Henkilöstö ja liikevaihto kasvoivat vuosina 2016-19 yhtiöittämisten myötä, mutta ne kääntyivät epidemiakriisiin vuoksi laskuun vuonna 2020. Yritysten määrä on suurin kiinteistöpalvelussa, mutta liikevaihdolla mitattuna tärkein toimiala on energiahuolto. Kuntayhtiöiden tärkeitä toimialoja ovat myös vesi- ja ympäristöhuolto, hallinto- ja tukipalvelut (työvoiman vuokraus, kiinteistöjen ylläpito) sekä ravitsemisala ja sosiaali- ja terveystalot.

Asunto- ja kiinteistöyhtiöt sekoittavat tilastoja

Yritystilastojen organisaatio- ja tietojärjestelmämuutosten vuoksi yrityksiä ja niiden toimipaikkoja koskevat toimialakohtaiset perustiedot eivät ole tilastovuodesta 2013 lukien täysin vertailukelpoisia aiempien vuosien kanssa. Tilastovuoteen 2012 saakka yrityksiä ja toimipaikkoja koskevat tilastotiedot tuotettiin Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:ssä. Nytemmin yritystason tilastot ovat saatavilla yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastosta. Toimipaikkakohtaiset tilastot julkaisee Tilastokeskuksen **alueellinen yritystoimintatilasto**.

Ennen vuotta 2013 vuositalastoihin pääsivät ne yritykset, jotka olivat toimineet tilastovuonna vähintään puoli vuotta ja joiden henkilöstö oli yli 0,5 henkilöä kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna tai liikevaihto ylitti vuosittain määritellyn minimirajan (10 595 euroa vuonna 2012).²³ Nyt Tilastokeskuksen vuositalastoon pääsevät myös yritykset, joiden taseen loppusumma on yli 170 000 euroa ja investoinnit yli 50 000 euroa, vaikka henkilöstö- ja liikevaihtokriteerit eivät täytyisikään. Tämä on lisännyt yritysten määrää tilastollisesti tietyillä toimialoilla.

Muutokset ovat kasvattaneet yritysten määrää metsätaloudessa ja etenkin **kiinteistöalalla**, mikä on heikentänyt yritystilastojen vertailtavuutta aiempiin vuosiin nähden. Vertailukelpoisuus paranee, kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään alkutuotannon toimialat ja kiinteistöjen kauppaa, hallintaa ja omistusta koskevat toimialat (Nace:t 681-2).²⁴ Kiinteistöjen kauppaa, hallintaa ja omistusta koskevien toimialojen jättäminen tarkastelun ulkopuolella saattaa parantaa myös aiempien vuosien ja vanhojen yrityksiä koskevien Tilastokeskuksen aikasarjojen vertailukelpoisuutta.²⁵

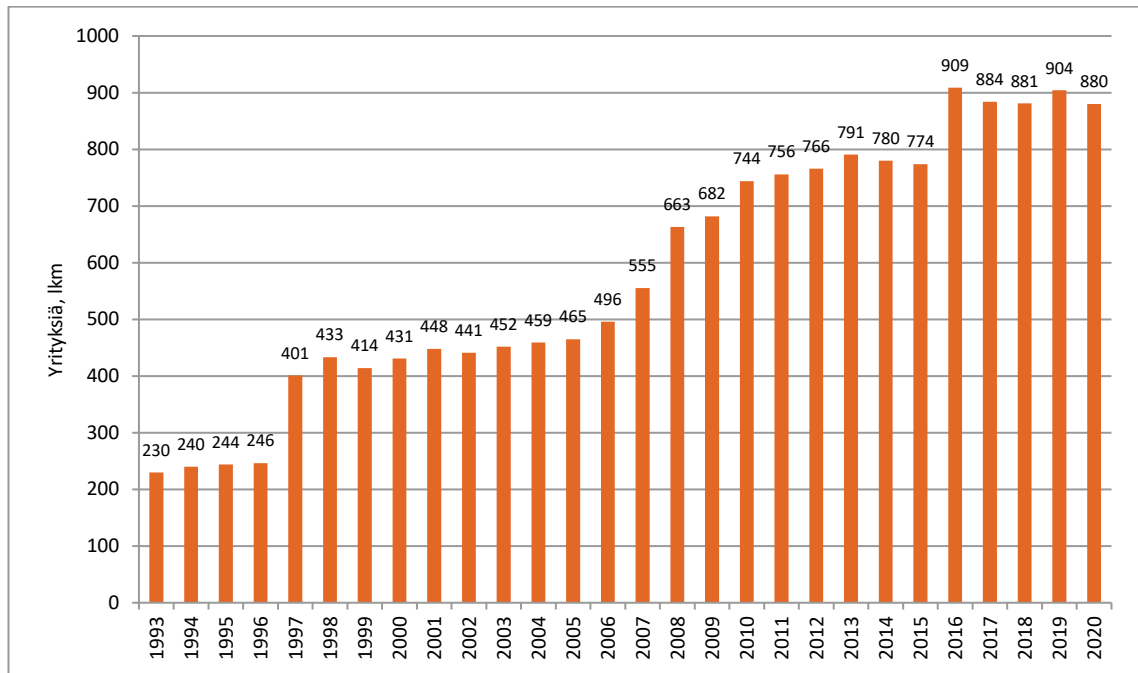
Ilman asunto- ja kiinteistöyhtiöitä kuntayhtiöitä oli 880 vuonna 2020, mikä oli 136 yritystä enemmän kuin vuonna 2010 (Kuvio 1). Yhtiöt työllistivät noin 23 040 henkilöä ja niiden liikevaihto oli 8,5 miljardia euroa. Vuosina 2016-17 tapahtuneiden yhtiöittämisten ja voimakkaan kasvun ansiosta kuntayhtiöiden työllisyys oli 2,7 -kertainen ja reaalin liikevaihto 4,9 -kertainen vuoteen 1993 verrattuna. Tosin kuntayhtiöiden työllisyyden ja liikevaihdon kehitys kääntyi selvään laskuun vuosina 2019-20, vaikka yritysten määrässä ei ole tapahtunut suuria muutoksia.

²³ Yritysten toiminta-aikaa ja henkilöstön määrää koskevat minimirajat ovat säilyneet tilastouudistuksessa ennallaan. Liikevaihdon minimiraja oli 11 376 euroa tilastovuonna 2020.

²⁴ Ennen tilastovuotta 2008 käytössä olevassa luokituksessa vastaavia toimialoja edustivat Nace:t 70120 ja 702.

²⁵ YTR:ssä tehtiin tilastovuonna 2006 tapahtunutta tietopohjan laajennukset, minkä seurauksena kiinteistöjen vuokrauksesta arvonlisäverolliset yritykset tulivat tilastoinnin piiriin.

Kuvio 1 Kuntataustaiset yritykset 1993-2020 (pl. alkutuotanto ja kiinteistöala) (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri (1993-2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013-20), Tilastokeskus).



Kuntayhtiöiden merkitys yrityskentässä lisääntynyt

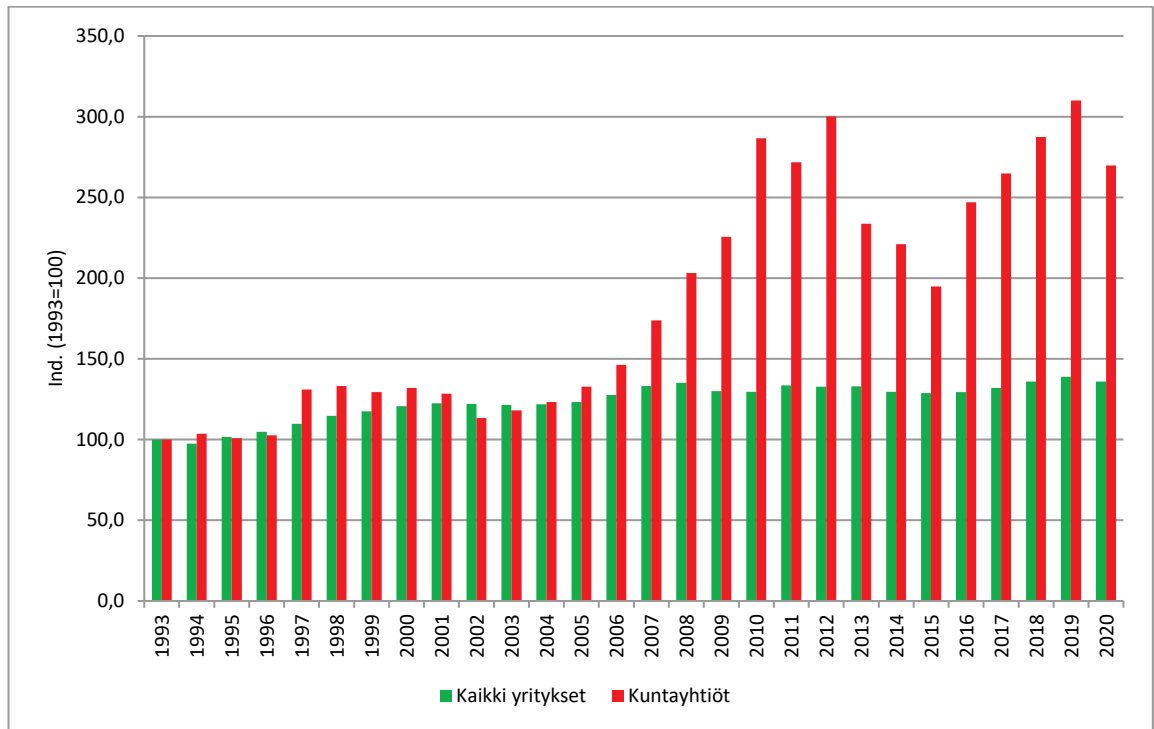
Kun kuntayhtiöiden työllisyys ja liikevaihto on kasvanut, **yksityisten yritysten**²⁶ koko- ja vuosityöllisyys on ylittänyt vuoden 1990 tason vain vuonna 2008 ja vuosina 2018-20, joten Suomi ei ole pystynyt tarjoamaan riittävästi uusia työtilaisuuksia ja verotuloja generoivia yksityisiä työpaikkoja kasvavalle työikäisten joukolle. Työllisyyden hidasta kasvua selittävät 2010-luvun heikko talouskehitys ja toimintojen automatisointi ja työvaltaisten toimialojen supistuminen, kun ITC-tekniikan kehitys on laajentanut digitaalista palvelutarjontaa ja supistanut työvoiman tarvetta.

2010-luvun lopulla alkanut työllisyyden kasvu tyrehtyi epidemiakriisiin vuonna 2020 ja tällä hetkellä sitä hidastaa vuonna 2022 alkaneet tiukentuneet Venäjä-pakotteet ja Ukrainan sodan muut kielteiset heijastusvaikutukset Suomen ja EU-alueen talouskehitykseen. Liikevaihdon suhteen yksityisen yritystoiminnan kehitys on ollut heikompaa kuin työllisyyslukujen pohjalta katsottuna. Reaalinen yritysten liikevaihdon määrä ei ollut saavuttanut vuosien 2007-08 tasoa ennen epidemiakriisiä. Vuonna 2020 liikevaihto oli määrällisesti samalla tasolla kuin vuonna 2012.

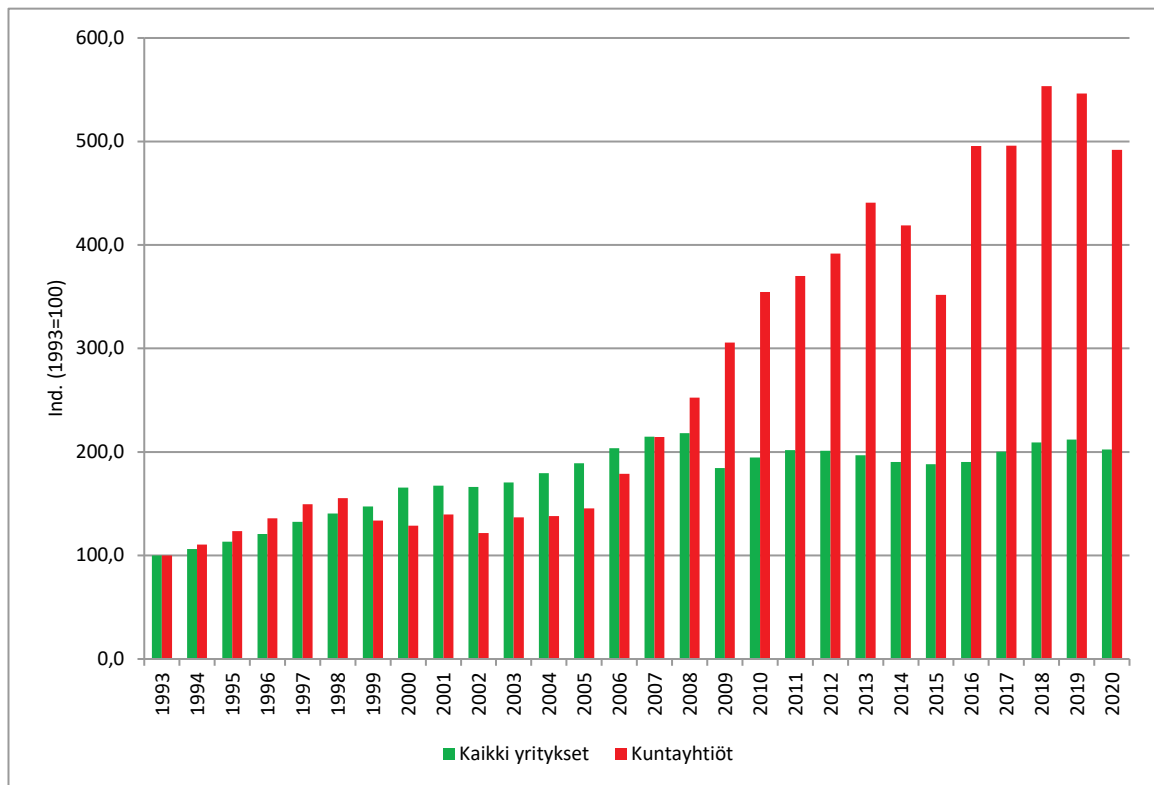
Itse asiassa yksityisten yritysten työllisyyden ja liikevaihdon kehitys olisivat olleet vielä heikompaa, elleivät julkisyhteisöt olisi yksityistäneet tai ulkoistaneet toimintojaan 1990-luvulta lähtien. Valtion virastot ja laitokset ovat yksityistäneet tai ulkoistaneet lähes kaikki tukipalvelut, jota eivät ole viranomaistoimintaa. Kunnissa kehitys on ollut hitaampaa. Lisäksi kunnat ovat edenneet asiassa keskenään eri tahtia. Kuntien ulkoistukset ovat näkyneet selvästi varsinkin yksityisten sosiaalipalvelualan yritysten määrän, työllisyyden ja liikevaihdon kehityksessä 1990- ja 2000-luvuilla.

²⁶ Mukaan lukien valtionyhtiöt, joista pääosa toimii kilpailutaloudessa.

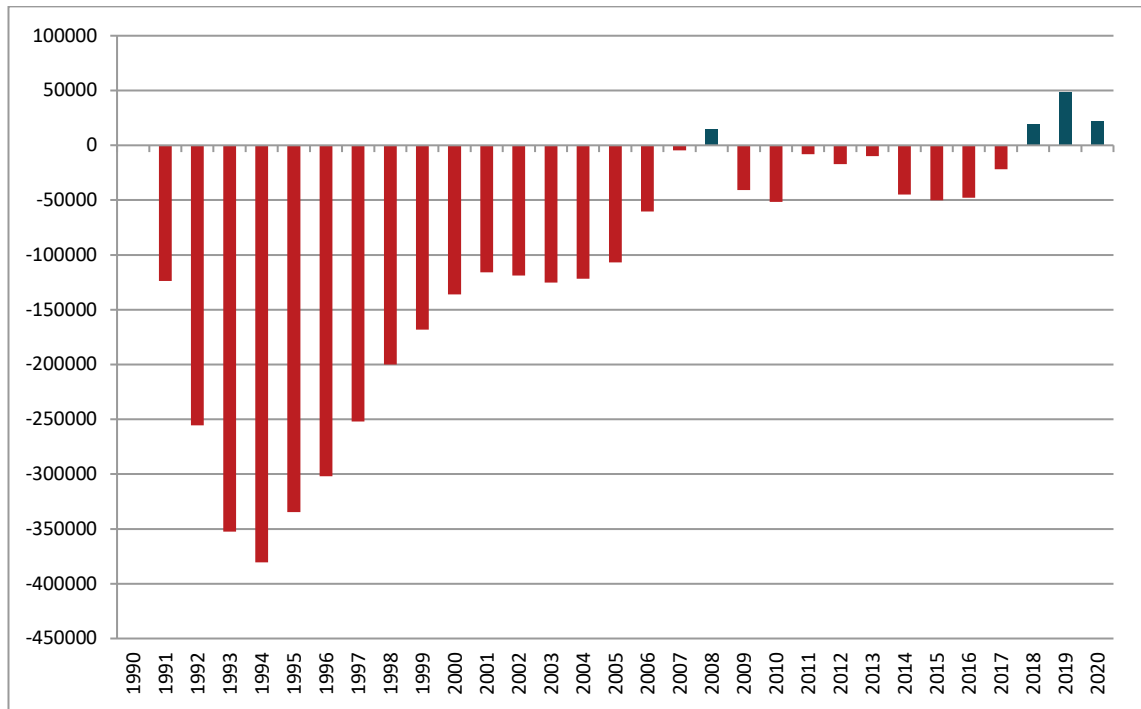
Kuvio 2 Kuntayhtiöiden ja kaikkien yritysten työllisyyden kehitys 1993-2020 (pl. alkutuotanto ja kiinteistöala), ind. (1993=100) (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri (1993-2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013-20), Tilastokeskus).



Kuvio 3 Kuntayhtiöiden ja kaikkien yritysten liikevaihdon volyymin kehitys 1993-2020 (pl. alkutuotanto ja kiinteistöala), ind. (1993=100) (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri 1993-2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013-20), Tilastokeskus).



Kuvio 4 Yksityisten yritysten (ml. valtionyhtiöt; pl. alkutuotanto) henkilöstö verrattuna vuoden 1990 henkilöstö tasoon kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna 1991-2020, lkm (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri 1990-2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013-20), Tilastokeskus).



2.5 Yhtiöttämätön liiketoiminta

Liikelaitokset

Kuntayhteisöt ja hyvinvointialueet voivat harjoittaa liiketoiminnan luonteista toimintaa omistamissaan liikelaitoksissa. Kunnan liikelaitosta nimitetään **kunnan liikelaitokseksi**²⁷ ja **kuntayhtymän liikelaitosta kuntayhtymän liikelaitokseksi**. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä **liikelaitoskuntayhtymä**. Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa.

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta. Johtokunnan tehtävänä on päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä esimerkiksi kunnanvaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden rajoissa, seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta. Johtokunta hyväksyy liikelaitoksen talousarvion ja -suunnitelman vuoden loppuun mennessä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti, laatii liikelaitoksen tilinpäätöksen²⁸, voi päättää investoinneista ja valita liikelaitoksen johtajan.^{29,30}

²⁷ Kunnan liikelaitos voi olla kahden tai useamman kunnan yhteisen toimielimen alaisena isäntäkunnan liikelaitoksena.

²⁸ Liikelaitoksen tilinpäätös yhdistetään kunnan muun tilinpäätöksen kanssa kunnan kokonaistilinpäätökseksi.

²⁹ Johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa. Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

³⁰ Johtokunnan muista tehtävistä määrätään tarkemmin hallintosäännöissä.

Vastaavasti **hyvinvointialueet** voivat perustaa liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten samoin kuin kunnat. Perustaminen edellyttää erillistä päätöstä ja sen tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Liikelaitoksen johtajan valitsee aluevaltuusto. Myös hyvinvointialueen liikelaitoksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo toimintaa. Johtokunnan tehtävänä on päättää toiminnan kehittämisestä aluevaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden rajoissa, seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida siitä aluevaltuustoa.

Johtokunta hyväksyy liikelaitoksen talousarvion ja -suunnitelman vuoden loppuun mennessä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti, laatii liikelaitoksen tilinpäätöksen sekä päättää laitoksen investoinneista ja muista pitkävaikutteisista menoista hyvinvointialueen investointisuunnitelman mukaisesti. Eli toimintamalli on pitkälti samanlainen kuin kunnallisissa liikelaitoksissa. Liikelaitoksen kirjanpito on myös eritettävä hyvinvointialueen kirjanpidosta ja liikelaitoksen toiminnasta laaditaan erillistilinpäätös.

Liikelaitosmuotoinen toiminta eroaa yhtiömuotoisesta toiminnasta siten, että itsenäisestä asemastaan huolimatta liikelaitokset eivät ole oikeushenkilöitä (juridinen henkilö), vaan ne ovat kiinteä osa kunnan hallintoa. Liikelaitoksen johtaja ja henkilöstö ovat kunnan palveluksessa, vaikka päätösvalta henkilöstöstä olisi liikelaitoksella. Sama koskee hyvinvointialueiden liikelaitoksia. Hyvinvointialueiden liikelaitokset aloittavat toimintansa vasta vuonna 2023, mutta Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan Suomessa toimi arviolta 102 liikelaitosta vuonna 2020.

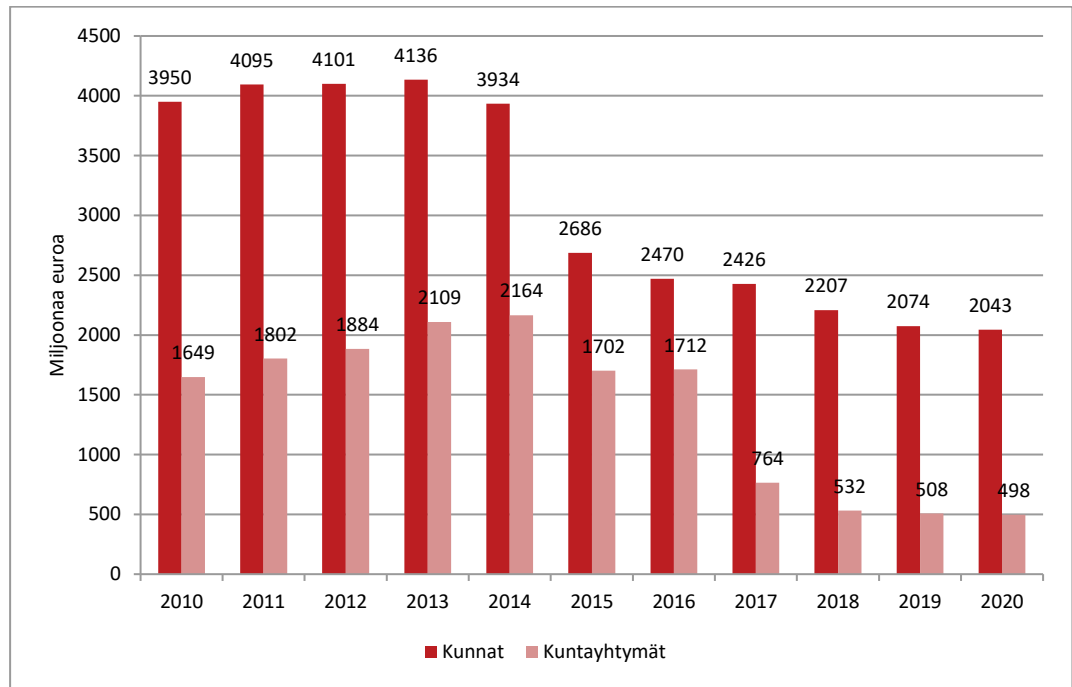
Niistä 90 oli kuntien liikelaitoksia ja 12 kuntayhtymien liikelaitoksia. Liikelaitosten liikevaihto oli 2,54 miljardia euroa vuonna 2020. Summasta kuntien liikelaitokset olivat 80 prosenttia ja kuntayhtymien 20 prosenttia. Vuodesta 2010 liikelaitosten määrä on vähentynyt 99 yksiköllä. Liikelaitosten nimellinen liikevaihto kasvoi vuoteen 2013 saakka, mutta vuoteen 2020 tultaessa liikevaihto oli enää 40 prosenttia huippuvuoden tasosta (Kuvio 5). Suurin pudotus tapahtui vuonna 2015 yhtiöittämisvelvoitteen tultua voimaan, kun energihuollon liikelaitokset hävisivät kokonaan.

Liikelaitosten merkitys on vähentynyt erityisesti kuntayhtymien puolella, kun Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS:n liikelaitokset lopettivat toimintansa ja ne sulautettiin osaksi HUS:in tulosalueita. SoTe-uudistuksen lähes kaikki kuntayhtymien liikelaitokset häviävät, kun niiden toiminta sulautetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palopelastustoimen osalta hyvinvointialueiden toimintaa. Samalla jotkut kuntien tukipalveluja tuottavista liikelaitoksista lopetetaan tai niiden toiminta (mm. catering-ala) sulautetaan osaksi hyvinvointialueiden toimintaan.

Liikevaihdoltaan suurimmat liikelaitokset olivat vuonna 2020 Espoon Tilapalvelut -liikelaitos, Helsingin kaupungin Rakentamispalvelut (Stara) sekä Helsingin kaupungin Liikelaitos (HKL). Helsingin kaupunki päätti kuitenkin syksyllä 2021 HKL:n yhtiöittämisestä Pääkaupunkiseudun Kaupunkiliikenne Oy:hyn. Siinä HKL:n koko omaisuus, sopimukset ja henkilöstö siirtyi uuteen yhtiöön. Vain metron infrastruktuuri ja vastuu pääkaupunkiseudun metroliikenteestä jäivät HKL:lle. Tosin Kaupunkiliikenne Oy hoitaa myös metroliikennöinnin HKL:n toimeksiannosta.³¹

³¹ Varsinaisesti Kaupunkiliikenne Oy aloitti toimintansa helmikuussa 2022. HKL vastasi Helsingin bussiliikenteestä vuoteen 2010 saakka, jonka jälkeen bussiliikenne siirtyi Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä HSL:lle.

Kuvio 5 Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosten liikevaihdon kehitys 2010-20, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto (2010-14), kuntataloustilasto (2015-20), Tilastokeskus).



Taulukko 2 Kuntien ja kuntayhtymien liikevaihdoltaan suurimmat (yli 35 milj. euroa) liikelaitokset 2020, 1 000 euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

Kuntayhteisö:	Liikelaitos:	Liikevaihto, 1000 euroa
Espoo	Espoon Tilapalvelut Liikelaitos	268271
Helsinki	Hgin Kaupungin Rakentamispalveluliikelaitos	266971
Helsinki	Hgin Kaupungin Liikennelaitos Liikelaitos ³²	212935
Pirkanmaan shp	Kuvantamiskeskus- ja Apteekkiliikelaitos	122879
Oulu	Oulun Tilapalvelut Liikelaitos	107797
Jyväskylä	Tilapalvelu Liikelaitos	100421
Helsinki	Helsingin Kaupungin Palvelukeskus Liikelaitos	92993
Keski-Suomen kuntia ³³	Perusturvaliikelaitos Saarikka	82641
Varsinais-Suomen shp	Ensihoidon ja Päivystyksen Liikelaitos ³⁴	77157
Satakunnan shp	Liikelaitos Satadiag	73967
Tampere	Tampereen Vesi Liikelaitos	66429
Vaasa	Vaasan Talotoimi Liikelaitos	47932
Espoo	Länsi-Uudenmaan Pelastuslaitos Liikelaitos	43615
Vantaa	Keski-Uudenmaan Pelastustoimen Liikelaitos	39928
Keski-Suomen shp	Liikelaitos Seututerveyskeskus	39525
Oulu	Oulun Vesi Liikelaitos	38561
Oulu	Oulu-Koillismaan Pelastusliikelaitos	36241
	Muut liikelaitokset yhteensä	822767
	YHTEENSÄ	2541030

³² Pääosin yhtiöitetty 2021.

³³ Saarijärvi, Kannonkoski, Kivijärvi ja Kyyjärvi.

³⁴ Toiminta loppunut 2021.

Yhtiöttämättömän toiminnan koko laajuus

Kunnan ja kuntayhtymän liiketoiminnan sisäinen eriyttäminen voidaan tehdä paitsi liikelaitosmuotoisena kuin myös perustamalla **kirjanpidollisesti eriytetty taseyksikkö**. Kirjanpidollisesti eriytetyssä taseyksikössä tilinpäätös laaditaan eli liiketoimintaa ja tasetta seurataan samalla tavoin kuin liikelaitoksessa, mutta liiketoiminnan menot ja tuotot otetaan kuntayhteisön talousarvioon. Taseyksiköllä ei ole myöskään sellaisia hallintoelimiä (johtokunta, toimitusjohtaja) kuin liikelaitoksella. Kirjanpidollista taseyksikköä ei tule rinnastaa silti *laskennalliseen taseyksikköön*.³⁵

Liikelaitosten toiminta ei kerro siis koko totuutta kuntien ja kuntayhtymien yhtiöttämättömän liiketoiminnan laajuudesta omistajayhteisöjen ulkopuolisilla markkinoilla, sillä myös tavanomaisilla tulosalueilla (taseyksiköt, yms.) voi olla liiketoiminnan luontoista toimintaa. Asiaa voidaan mitata Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaisten tehtäväluokkakohthaisten myyntituottotilastojen avulla. Kuntataloustilastossa myyntituotot ovat tuloja tavaroista ja palveluista, jotka on tarkoitettu myytäväksi pääsääntöisesti tuotantokustannukset peittävään hintaan.

Myyntituotot jaetaan tilastossa tuottoihin valtiolta, kunnilta, kuntayhtymiltä ja myyntituottoihin muilta (jatkossa myyntituottoihin yksityiseltä alalta). Ne kattavat **liikelaitosten ja tavanomaisten tulosalueiden** (taseyksiköiden, yms.) myyntituotot yhteensä. Myyntituotot eivät ole **maksutuottoja**. Maksutuottoja ovat asiakasmaksut ja muut maksut niistä tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaan tai joiden hinnat määritellään asiakkaan maksukyvyyn mukaan. Usein maksujen perusteista säädetään laissa tai asetuksissa.³⁶

Käytännössä myyntituotot yksityiseltä alalta käsittävät tuloja yrityksiltä (ml. kuntayhtiöt), seurakunnilta, säätiöiltä, yksityishenkilöiltä mutta myös Kansaneläkelaitos Kelalta. Siinä Kelan maksamat korvaukset työterveyshuollon järjestämisestä kirjataan myyntituottoihin yksityisiltä pois lukien korvaukset oman henkilöstön työterveyshuollon järjestämisestä, jotka kirjataan kuntataloustilastossa tukiin ja avustuksiin. Myyntituottoja yksityiseltä alalta ovat myös asiakkailta perityt korvaukset aterioiden ja oppilastöistä tai yrittäjien suorittamat työterveyshuoltomaksut.

Tilastokeskuksen kuntien taloustilastojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien myyntitulot yksityisiltä tahoilta olivat 2,15 miljardia euroa vuonna 2020, mikä oli 4,9 prosenttia kuntayhteisöjen **tuotoksesta**. Tuotoksella tarkoitetaan määritelmällisesti vuoden aikana tuotettujen tavaroiden ja palvelujen arvoa³⁷ Myyntituloista peruskuntien osuus oli 55 prosenttia ja kuntayhtymien 45 prosenttia. Kaikista myyntituotosta (18,5 mrd. euroa), jotka kattavat tuotot valtiolta, toisilta kunnilta ja kuntayhtymiltä, tuotot yksityisiltä tahoilta olivat kaksitoista prosenttia vuonna 2020.

³⁵ Laskennallisessa taseyksikössä toimintaperiaate on samanlainen kuin liiketoiminnan eriytyksen nettoyksikkö –mallissa ja sen kirjanpitoa ei seurata itsenäisesti vaan se sisällytetään kuntayhteisöjen kirjanpitoon. Toisaalta laskennallisen ja kirjanpidollisen taseyksikön talousarviokäsittelyt eivät poikkea toisistaan, joten esimerkiksi laskennallisen taseyksikön muuttaminen kirjanpidolliseksi taseyksiköksi ei aiheuta muutoksia talousarvioon.

³⁶ **Maksutuottoja** ovat esimerkiksi terveyskeskus- ja lukukausimaksut. Tosin kunnan liiketoiminnan suoritteista perimät maksut (mm. vesi- ja jätehuoltomaksut) ovat myyntituottoja riippumatta siitä, kattavatko ne kustannukset vai ei.

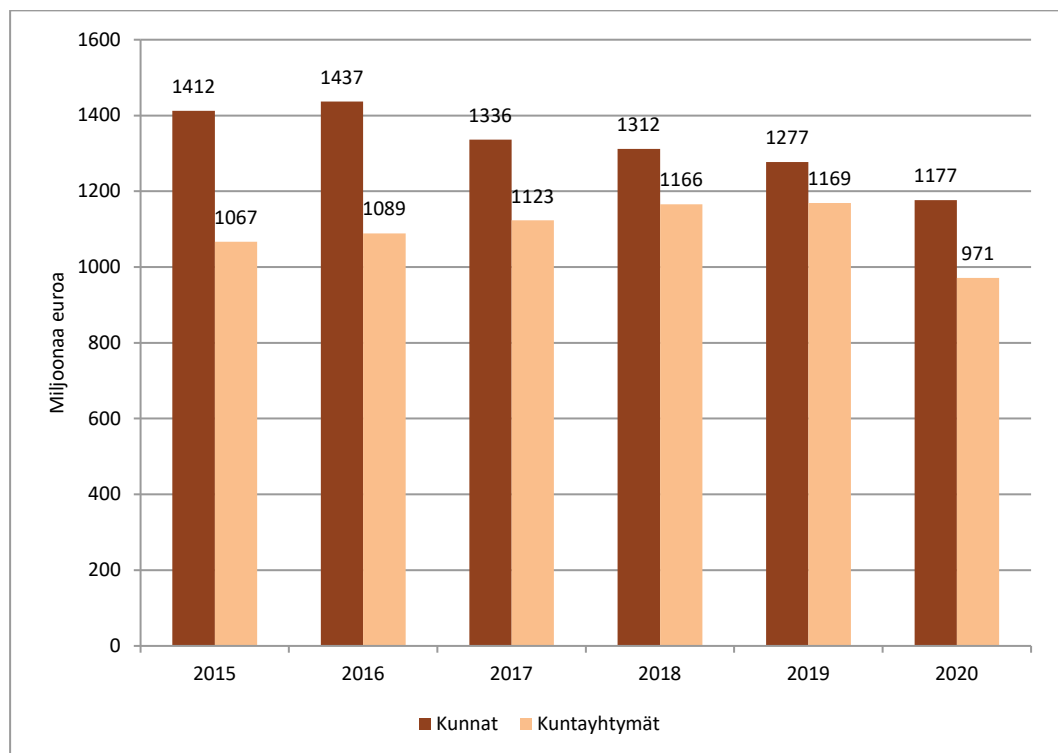
³⁷ Tuotos on laskettu kuntien taloustilastosta summaamalla yhteen tuotannon tekijäkorvaukset (työvoimakustannukset), ostajahintainen välituotekäyttö (tavara- ja palveluostot, yms.) ja pääoman kuluminen (poistot).

Vuodesta 2015 lukien liikelaitosten ja muun yhtiöittämättömän liiketoiminnan luonteisen toiminnan myyntitulot yksityisiltä tahoilta ovat alentuneet varsinkin peruskunnissa (Kuvio 2). Syinä ovat olleet osaltaan kuntien liikelaitosten lopetukset, liikelaitosten yhtiöittäminen ja toiminnan siirtyminen yksityiseen omistukseen esimerkiksi työterveydenhuollossa, terveydenhuollon tutkimuspalveluissa ja erilaisissa tukipalveluissa. Kuntayhtymissä myyntitulot kasvoivat vuoteen 2019 asti. Osasyynä on ollut kuntien palvelutuotannon siirtyminen SoTe-kuntayhtymille (Kuvio 6).

Vuonna 2020 myyntituotot yksityisiltä tahoilta kääntyivät laskuun myös kuntayhtymissä. Syynä lienee epidemiakriisin heijastusvaikutukset asiakaskuntaan. Jos myyntituloista vähennetään kuntayhteisöjen *perinteisen liiketoiminnan*, kuten vesi- energia- ja jätehuollon, joukkoliikenteen, satamien sekä maa- metsätiloihin liittyvät tulot, olivat muiden toimialojen myyntitulot 771 miljoonaa euroa. Tämä oli 1,9 prosenttia muiden toimialojen tuotoksesta, jotka koostuvat lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollosta, opetus- ja kulttuuritoiminnasta ja muista sekalaisista tehtäväluokista (Taulukko 3).

Keskimääräistä suurempaa myyntituottojen tuotososuus (pl. perinteinen liiketoiminta) oli maatalousyrittäjien lomituspalveluissa (9,9 %), tarkemmin erittelemättömässä opetustoitossa (6,8 %), liikunta- ja ulkopalveluissa (5,0 %), tukipalveluissa (4,0 %) ³⁸, museo- ja näyttelytoiminnassa (3,9 %), ammatillisessa koulutuksessa (3,9), työllistymistä tukevilla palveluilla (3,6 %), puistot ja yleiset alueet tehtäväluokassa (3,4 %), ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa (2,8 %), ikääntyneiden tavanomaisessa palveluasumisessa (2,7 %) sekä erikoissairaanhoidossa (2,6 %).

Kuvio 6 Kuntayhteisöjen yhtiöittämättömän liiketoiminnan myyntitulot yksityisiltä yhteisöiltä 2015-20, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).



³⁸ Mm. talous- ja henkilöstöpalvelut, ravitsemis- ja siivouspalvelut ja ITC-palvelut.

Taulukko 3 Kuntayhteisöjen yhtiöittämättömän liiketoiminnan myyntitulot ja tuotososuus yksityisiltä yhteisöiltä 2020 eräissä tehtäväluokissa pl. perinteinen liiketoiminta (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

Tehtäväluokka:	Miljoonaa euroa	Osuus tuotoksesta, %
Erikoissairaanhoido	221	2,6
Tukipalvelut (catering, yms.)	162	4,0
Tila- ja vuokrauspalvelut	63	1,5
Ammatillinen koulutus	50	3,9
Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen	38	2,8
Liikenneväylät	30	2,5
Avoterveydenhoito (perusterveydenhoito)	29	1,3
Liikunta ja ulkoilu	23	5,0
Kotihoito	18	1,4
Puistot ja yleiset alueet	14	3,4
Lomituspalvelut	13	9,9
Vammaisten tehostettu palveluasuminen	10	2,4
Muut sosiaalipalvelut (pakolaisten palvelut yms.)	9	1,8
Vammaisten tavanomainen palveluasuminen yms.	9	2,1
Yhdyskuntasuunnittelu	9	2,7
Ikääntyneiden tavanomainen palveluasuminen yms.	7	2,7
Palo- ja pelastustoiminta	6	0,9
Perusopetus	6	0,1
Elinkeinoelämän edistäminen	5	1,5
Työllistymistä edistävät palvelut	5	3,9
Nuorisotoiminta	4	2,4
Vuodeosastohoito (perusterveydenhoito)	4	0,4
Museo- ja näyttelytoiminta	4	3,9
Muut tehtäväluokat	29	0,4
Yhteensä	771	1,9
<i>Liiketoiminta (perinteinen)</i>	<i>1377</i>	<i>48,2</i>
Kaikki tehtäväluokat (ml. perinteinen liiketoiminta)³⁹	2148	4,9

2.6 Kirjanpidon eriyttämiselvöllisuus

Kuntien liiketoiminnan luonteista toimintaa koskevissa monissa selvityksissä on ilmennyt, että verovaroin rahoitettu lakisääteinen toiminta ja kilpailullinen liiketoiminta saatavat sekoittua toisiinsa riippumatta siitä, missä muodossa toimintaa harjoitetaan. Eli kyseessä voi olla kuntayhtiö, säätiö, liikelaitos, laskennallisesti eriytetty taseyksikkö tai tavanomainen tulosityksikkö. Tuloksena on ollut, että liiketoiminnan tuottoja ja kustannuksia tai kustannusvastaavuutta ja kannattavuutta ei ole pystytty seuraamaan luotettavasti edes kuntaorganisaation sisällä.

Läpinäkyvyyden puute on voinut lisätä ei-kilpailullisen toiminnan (lakisääteisen toiminnan, yms.) ja markkinoilla tapahtuvan toiminnan ristisubventoinnin ja alihinnoittelun riskiä. Ongelmat eivät poistu välttämättä toiminnan yhtiöittämisen myötä, jos kuntayhtiöllä tai hyvinvointialueella on kilpailutilanteessa tapahtuvaa toimintaa ja muuta toimintaa.

³⁹ Energia-, vesi- ja jätehuolto, maa- ja metsätilat, joukkoliikenne, satamat ja muu liiketoiminta (tonttien vuokraus, kiertäyskeskukset, tietoliikenneväylien rakentaminen, yms.).

Tämän vuoksi kilpailulaissa (948/2011, 30 d§) on säännös, jonka mukaan julkisyhteisön on ollut eriytettävä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta kirjanpidossaan vuoden 2020 alusta lukien.⁴⁰⁴¹

Kirjanpidon eriyttäminen on tehtävä pääsääntöisesti yksikkökohtaisesti (yhtiö, taseyksikkö, yms.). Käytännössä eriytetyn toiminnan tuotot ja kulut on esitettävä tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa yksikön juoksevasta kirjanpidosta. Kilpailulain mukaan eriytetty tuloslaskelma on julkinen (ml. liitetiedot), joka julkaistaan asianomaisen kirjanpitovelvollisen tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona. Säännöstä ei sovelleta pienimuotoiseen toimintaan, joissa markkinoilla tapahtuva kilpailullinen toiminta jää alle 40 000 euroon vuodessa.⁴²

Myös kunnallisen tai hyvinvointialueen sidosyksikköyhtiön on eriytettävä kilpailullisilla markkinoilla tapahtuva toimintansa, vaikka kirjanpidon eriyttämisen alaraja (40 000 euroa) olisi alhaisempi kuin sidosyksikköaseman säilyttämisen alaraja. Markkinoilla tapahtuvan toiminnan kirjanpidollinen eriyttäminen ei poista kuitenkaan muita kunnallisiin sidosyksiköihin liittyviä mahdollisia kilpailuhaittoja. Rajaveto-ongelmia syntyy lisäksi, jos kuntakonsernilla on useita markkinoilla toimivia yksiköitä, vaikka niistä yhdenkään toiminta ei yksinään ylitä 40 000 euroa alarajaa.

Jos markkinoilla tapahtuva toiminta on pirstoutunut useisiin yksiköihin, voisi tällaisten yksiköiden toiminnasta laatia kootun tuloslaskelman. Lisäksi siitä tulisi ilmetä, minkä yksiköiden luvuista on kysymys. Asiasta ei ole kilpailulaissa tarkkoja säännöksiä. KKV voi luonnollisesti arvioida ja puuttua kilpailuneutraliteettia vääristäviin tapauksiin myös silloin, kun toiminta jää alle 40 000 euroon. Ylipäätään pienimuotoisen toiminnan rajaaminen kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden ulkopuolelle ei tarkoita, että toiminnalla ei voisi olla kielteisiä markkinavaikutuksia.⁴³

⁴⁰ Julkisyhteisöllä tarkoitetaan kuntaa, kuntayhtymää, hyvinvointialuetta, hyvinvointiyhtymää, valtiota tai niiden määräysvallassa olevaa yksikköä. Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta koskevaa pykälää ei sovelleta kuitenkaan toimintaan, johon kilpailulain neutraliteettisäätelyn soveltamisalanpoikkeuksia koskeva säännös soveltuu (ks. kilpailulaki, 30 d§).

⁴¹ Asiaa valvoo Kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV. KKV voi sakon uhalla velvoittaa julkisyhteisöä toimittamaan erillisen tuloslaskelman, tilinpäätöksen ja kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässä ajassa, ellei julkisyhteisö ole noudattanut asiaa koskevia säännöksiä.

⁴² Tämän kokoluokan liikevaihtoa on pidetty tilastotietoihin perustuen tavanomaisena pienen yrityksen vuosittaisena liikevaihtona niillä markkinoilla, jossa kunnat ja julkinen sektori tyypillisesti toimivat.

⁴³ Ulkopuolisen liiketoiminnan erottaminen kunnallisten sidosyksikköyhtiöiden muusta omistajayksiköille tarkoitettusta toiminnasta on silti haasteellinen tehtävä, mikäli ulkopuolinen toiminta on pientä tai satunnaista ja sitä tehdään samalla henkilöstöllä ja kalustolla tai samoissa toimitiloista kuin muutakin pääasiallista toimintaa.

3 SoTe-kuntayhtymien liiketoiminta

3.1 Yhtiömuotoinen toiminta

Sairaanhoidopiirien ja erityishuoltopiirien omistukset tytär- ja osakkuusyhteisöissä siirtyvät yleisseuraantona hyvinvointialueille. Tilastokeskuksen yritysrekisterin ja Valtiokonttorin kuntayhteisöjen konsernitietojen mukaan sairaanhoidopiireillä ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymillä oli 36 tytäryritystä vuonna 2022. Lisäksi kuntayhtymillä on yhteensä 34 osakkuusyritystä.⁴⁴ Tytäryhtiöiden työllisyys oli yhteensä 3 630 henkilöä ja liikevaihto noin 661 miljoonaa euroa vuonna 2020. Tytäryhtiöistä osakeyhtiöitä oli 30, osuuskunta yksi⁴⁵ ja säätiöitä⁴⁶ viisi.

Tytäryrityksistä kolmetoista toimi terveydenhuollossa. Tekstiilihuollon yrityksiä oli kuusi. Lääketieteellisessä tutkimuksessa toimi kolme, koulutuksessa kaksi, ITC-alalla kaksi, catering-alalla kaksi ja pysäköintitoiminnassa kaksi yritystä. Terveydenhuollon hallinnossa, palveluasumisessa, rahoitusalalla ja järjestötoiminnassa oli kussakin yksi yritys. Henkilöstöllä mitattuna suurin toimiala oli vuonna 2020 laboratorioala ja muu terveydenhoito, jonka työllisyys oli 991 henkilöä ja liikevaihto 175 miljoonaa euroa. Toiseksi suurin toimiala oli sairaalat ja kuntoutuslaitokset.

Taulukko 4 SoTe-kuntayhtymien tytäryhtiöt toimialoittain 2022 ja niiden työllisyys ja liikevaihto 2020 toimialoittain (Lähde: Yritysrekisteri, Tilastokeskus; Kuntien konsernitiedot, Valtiokonttori).

	Yrityksiä, lkm	Henkilöstö, lkm	Liikevaihto, 1000 euroa
Laboratorioala ja muu terveydenhuolto	3	991	174893
Sairaalat ja kuntoutuslaitokset	6	971	146583
Ravitsemisala	2	516	31356
Pesulat ja tekstiilihuolto	6	504	46204
Rakennuttaminen ja kiinteistöpalvelut	1	362	221394
Lääkäri- ja terveystieteelliset	4	146	19306
Lääketieteellinen tutkimus ja kehittäminen	3	99	8561
Tietotekniikkapalvelut	2	29	3270
Palveluasuminen	1	5	8312
Maksullinen pysäköinti	2		819
Muut toimialat	6	4	
Yhteensä	36	3633	660698

⁴⁴ Osakkuusyrityksistä kaksi oli tytäryhtiönä toisella kuntayhtymällä (PuroTekstiilihuolto Oy ja TAYS kehitysyhtiö). Kolme yritystä oli puolestaan osakkuusyrityksenä kahdella kuntayhtymällä (Istekki Oy, Suomen keskinäinen potilasvaikutusyhtiö ja Seinäjoen Keskuspesula Oy).

⁴⁵ Osuuskunta toimi Pohjois-Pohjanmaan sosiaali- ja terveydenhuollon osuuskunta.

⁴⁶ Säätiöitä olivat Pohjois-Suomen terveydenhuollon tukisäätiö, TykS koulutus- ja tutkimussäätiö, TYKS:in koulutus- ja vapaa-ajanviettokeskuksen säätiö ja Keski-Suomen keskussairaalan tukisäätiö. Säätiöillä ei ole käsitteellisesti liikevaihtotietoa.

Eniten tytäryrityksiä oli Pirkanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirillä sekä HUS:lla. Myös Eteva kuntayhtymällä oli yksi tytäryritys.⁴⁷ Tytäryritysten yhteenlaskettu työllisyys ja liikevaihto on suurin Pirkanmaan shp:ssä. Henkilöstöltään suurin yritys on FimLab Oy. Seuraavaksi suurimpia ovat Tays Sydänkeskus Oy, Polkka Oy, HUS Kiinteistöt Oy, Tekonivelsairaala Coxa Oy, Sakupe Oy ja Orton Oy.⁴⁸ Osa tytäryrityksistä on hyvin pieniä. Osalta puuttuu kokonaan henkilöstö- ja liikevaihtotiedot, eikä niillä ei ole siten aktiivista liiketoimintaa.

Taulukko 5 SoTe-kuntayhtymien suurimmat tytäryhtiöt 2022 ja niiden työllisyys ja liikevaihto 2020-21 (Lähde: Yritysrekisteri, Tilastokeskus; Kuntien konsernitiedot, Valtiokonttori).

	Toimiala	Henkilöstö 2020, lkm	Liikevaihto 2020, 1000 euroa	Liikevaihto 2021, 1000 euroa
Fimlab Laboratoriot Oy	Laboratorioala	989	174082	..
TAYS Sydänkeskus Oy	Sairaalat	513	70643	85719
Polkka Oy	Ravitsemisala	511	30288	31935
HUS Kiinteistöt Oy ⁴⁹	Rakennuttaminen	362	221394	245499
Tekonivelsairaala Coxa Oy	Sairaalat	285	37109	..
Sakupe Oy	Pesulat ja tekstiilihuolto	244	23760	..
Orton Oy	Kuntoutuslaitokset	138	16798	18557
Oulun Keskuspesula Oy	Pesulat ja tekstiilihuolto	103	8128	..
HYKS-instituutti Oy	Lääketieteellinen tutkimus	90	7814	..
Mikkelin Pesula Oy	Pesulat ja tekstiilihuolto	70	6451	6877
Siun Työterveys Oy	Lääkäri- ja terveyskeskus	63	6683	7150
Hämeen Tekstiilihuolto Oy	Pesulat ja tekstiilihuolto	53	4948	..
Kainuunmeren Työterveys Oy	Lääkäri- ja terveyskeskus	42	5450	5806
Länsirannikon Työterveys Oy	Lääkäri- ja terveyskeskus	41	6285	8054
Rovaniemen Keskuspesula Oy	Pesulat ja tekstiilihuolto	33	2917	..
Esko Systems Oy	Tietotekniikkapalvelut	29	3270	..
Coxa Oy	Sairaalat	26	20125	..
Mediwest Research Center Oy	Lääketieteellinen tutkimus	10	747	1006
Helsingin Sydänsairaala oy	Sairaalat	9	1908	2176
Tikkamäen Palvelut Oy	Ravitsemisala	5	1068	..
Uudenmaan Vammaispalvelut Oy	Palveluasuminen	5	8312	8567
<i>Muut yritykset ja yhteisöt yhteensä</i>		7	2518	..
Yhteensä		3633	660698	..

⁴⁷ Myös Etevan toiminta päättyy vuoden 2022 lopussa ja Etevan toiminnoista tulee osa hyvinvointialueita. Etevan asumispalveluja, päiväaikaista toimintaa ja perhehoitoa koskevat yksiköt jakaantuvat jatkossa kuudelle hyvinvointialueelle ja Uudellamaalla sekä Kanta- ja Päijät-Hämeessä. Vaativien palvelujen kokonaisuudet (kehitysvammapoliklinikka ja -psykiatria) siirtyvät HUS:lle.

⁴⁸ Huom! Coxa Oy:n ja Tekonivelsairaala Coxa Oy:n osalta vuoden 2020 yhtiökohtaiset liikevaihtotiedot ovat arvioita. Yhteensä Coxa-konsernin (konsolidoitu) liikevaihto oli 53,1 miljoonaa euroa vuonna 2020.

⁴⁹ HUS Kiinteistöpalvelut Oy:n päätoimiala on rakennuttaminen, mutta yritys tuottaa sairaalakiinteistöjen ylläpito- ja kunnossapitopalveluja, turvallisuuspalveluja sekä vastaa HUS:n henkilöstöasuntopalveluista.

Taulukko 6 SoTe-kuntayhtymien tytäryhtiöt 2022 ja niiden työllisyys ja liikevaihto 2020 kuntayhtymittäin (Lähde: Yritysrekisteri, Tilastokeskus; Kuntien konsernitiedot, Valtiokonttori).

	Yrityksiä, lkm	Henkilöstö, lkm	Liikevaihto, 1000 euroa
Pirkanmaan shp	6	1825	303867
Pohjois-Pohjanmaan shp	5	133	11443
HUS	4	590	246006
Pohjois-Karjalan SoTe-kuntayhtymä	4	579	38039
Varsinais-Suomen shp	3	42	6285
Pohjois-Savon shp	2	245	24648
Etelä-Savon SoTe-kuntayhtymä	2	70	6679
Keski-Suomen shp	2		
Eteva kuntayhtymä	1	5	8312
Kainuun SoTe-kuntayhtymä	1	42	5450
Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä	1	53	4948
Lapin shp	1	33	2917
Itä-Suomen laboratoriotietokeskuksen ky	1	1	766
Etelä-Karjala SoTe-kuntayhtymä	1		591
Etelä-Pohjanmaan shp	1	10	747
Satakunnan shp	1		
Yhteensä	36	3633	660698

Osakkuusyhtymät

Kirjanpitolain (1336/1997,7-8§) mukaan konsernin ulkopuolista omistusyhteisyritystä voidaan pitää on **osakkuusyhtymänä**, mikäli kirjanpitovelvollisella, kuten kuntayhtymällä on siinä yksin tai yhdessä tytäryhtymien kanssa on vähintään 20 prosentin ja enintään 50 prosentin osuus omistusyhteisyrityksen osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänivallasta. Kirjanpitolain (12-13§) mukaan konserniyritysten omistusosuutta vastaava määrä osakkuusyhtymän voitosta tai tappiosta sekä pääoman muutoksesta yhdistetään konsernitilinpäätökseen.⁵⁰

Tilastokeskuksen yritysrekisterin SoTe-kuntayhtymillä oli 34 osakkuusyhtymää alkuvuonna 2022. Valtiokonttorin mukaan ne ovat pääasiassa sidosyhtymäyhtiöitä. Kaksi yritystä (Istekki Oy ja Seinäjoen Keskuspesula Oy) on osakkuusyhtymänä kahdella kuntayhtymällä. Osakkuusyhtymien henkilöstö oli yhteensä 7 512 henkilöä ja liikevaihto 999 miljoonaa euroa vuonna 2020. Osakkuusyhtymistä julkisessa hallinnossa (ml. terveydenhuollon hallinto) toimi viisi yritystä. Ravitsemistoiminnassa (catering-alalla) samoin kuin lääkäri- ja terveyskeskusalalla toimi neljä yritystä.

Työllisyydellä ja liikevaihdolla mitattuna osakkuusyhtymien suurin toimiala on tietotekniikkapalvelua ja kiinteistöpalvelut (kiinteistöhoito ja siivous). Tietotekniikkapalveluja tuottavat 2M-IT Oy, Apotti Oy ja Istekki Oy. Kiinteistöpalveluja tarjoavat Servica Oy, Saimaan Tukipalvelut Oy ja Päijät-Hämeen Laitoshuolto- ja kiinteistöpalvelut. Laboratorioala (FimLab oy) muodostaa kolmanneksi suurimman toimialan. Seuraavaksi suurin on yleishallintoa palveleva toiminta, johon osakkuusyhtymistä kuuluvat Monetra Pirkanmaan Oy, Sansia Oy ja Tuomi Logistiikka Oy.

⁵⁰ Kun osakkuusyhtymän tilinpäätöstiedot yhdistellään ensimmäisen kerran konsernitilinpäätökseen, konsernitaseessa esitetään osakkuusyhtymän osakkeiden tai osuuksien hankintameno.

Osakkuusyritysten (*sidosyksikköyhtiöiden*) merkitys on niiden työllisyydellä ja liikevaihdolla mitattuna suurin Pirkanmaan ja Pohjois-Savon shp:eissä. Seuraavaksi suurin se on Vaasa shp:ssä, Etelä-Karjalan SoTe-kuntayhtymässä ja Keski-Suomen shp:ssä (FimLab Oy). Henkilöstöltään ja liikevaihdoltaan suurin osakkuusyritys on FimLab Laboratoriot Oy. Seuraavaksi suurimpia ovat Servica Oy, Saimaan Tukipalvelut Oy, TeeSe Botnia Oy, Istekki Oy, Apotti Oy, Meidän IT ja Talous Oy ja Tuomi Logistiikka Oy. Näistä Istekki on Pirkanmaan ja Pohjois-Savon shp:n osakkuusyhtiö.

Taulukko 7 SoTe-kuntayhtymien osakkuusyhtiöt 2022 ja niiden koko työllisyys ja liikevaihto 2020 toimialoittain (Lähde: Yritysrekisteri, Tilastokeskus; Kuntien konsernitiedot, Valtiokonttori).

	Yrityksiä, lkm	Henkilöstö, lkm	Liikevaihto, 1000 euroa
Kiinteistöpalvelu	3	2439	163868
Tietotekniikkapalvelut	3	1724	333902
Laboratorioala	1	989	174082
Ravitsemisala	4	837	64612
Liike-elämän palvelut (sekalaiset)	4	638	78672
Yleishallinnon palvelut	5	526	143520
Lääkäri- ja terveyskeskukset	4	283	31328
Pesulat ja tekstiilihuolto	3	69	7275
Maksullinen pysäköinti	1	1	899
Muut toimialat	4	6	696
Yhteensä	36	7559	1004221

Taulukko 8 SoTe-kuntayhtymien suurimmat osakkuusyhtiöt 2022 ja niiden koko työllisyys ja liikevaihto 2020 (Lähde: Yritysrekisteri, Tilastokeskus; Kuntien konsernitiedot, Valtiokonttori).

	Osakkuusyritys kuntayhtymässä	Henkilöstö, lkm	Liikevaihto, 1000 euroa
Servica Oy	Pohjois-Savon shp	1147	97075
Fimlab Laboratoriot Oy	Keski-Suomen shp	989	174082
Saimaan Tukipalvelut Oy	Etelä-Karjalan SoTe ky	788	47078
TeeSe Botnia Oy	Vaasan shp	747	35200
Istekki Oy	P-Savon ja Pirkanmaan shp	627	150507
Apotti Oy	HUS	583	81508
2M-IT Oy	Varsinais-Suomen shp	514	101887
P-Hämeen Laitoshuoltopalvelu Oy	P-Hämeen Hyvinvointi ky	505	19715
Meidän IT ja talous Oy	Etelä-Karjalan SoTe ky	432	51009
Kaarea Oy	Varsinais-Suomen shp	384	23168
P-Hämeen Ateriapalvelut Oy	Hämeen Hyvinvointi ky	311	24908
Tuomi Logistiikka Oy	Pirkanmaan shp	277	119358
Monetra Pirkanmaa Oy	Pirkanmaan shp	196	14569
Tullinkulman Työterveys Oy	Pirkanmaan shp	174	23145
Monetra Pohjois-Savo Oy	Pohjois-Savon shp	113	9582
Kymijoen Ravintopalvelut Oy	Kymenlaakson SoTe ky	108	11774
Kaakkois-Suomen Tieto Oy	Kymenlaakson SoTe ky	93	18081
Etelä-Savon Työterveys Oy	Etelä-Savon SoTe ky	65	81081
Sansia Oy	Pohjois-Savon shp	49	9593
Muut yritykset yhteensä		159	13632
Yhteensä		8306	1039421

3.2 Liikelaitosmuotoinen toiminta

SoTe-kuntayhtymillä oli vuonna 2021 enää kahdeksan liikelaitosta. Niistäkin yksi (Varsinais-Suomen shp:n Ensihoidon ja Päivystyksen -liikelaitos) lopetti toimintansa vuoden 2021 lopussa. Useat liikelaitokset on yhtiötetty tai ne sulautettu kuntayhtymien tulosalueisiin 2010-luvun kuluessa. Liikelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto oli 427 miljoonaa euroa ja henkilöstö 3 166 henkilöä vuonna 2020. Liikelaitoksista suurin on Pirkanmaan shp:n Kuvantamiskeskus- ja Apteekkiliikelaitos, jonka liikevaihto oli 123 miljoonaa euroa ja henkilöstö 650 henkilöä.

Liikelaitosten toiminta siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Siitä, jatkuuko toiminta liikelaitosmuotoisena vai sulautetaanko liikelaitosten toiminta osaksi hyvinvointialueiden muuta toimintaa, ei saatavilla vielä tarkkoja tietoja. Keski-Suomessa toimii kaksi liikelaitosta. Niistä Liikelaitos Seututerveyskeskus on osa Keski-Suomen sairaanhoitopiiri. Sen sijaan Perusturvaliikelaitos Saarikka on Kivijärven, Kyyjärven, Kannonkosken ja Saarijärven yhteisesti omistama. Saarikan toiminta kuitenkin lakkaa ja palvelutuotanto siirtyy Keski-Suomen hyvinvointialueelle.

Taulukko 9 SoTe-kuntayhtymien ja kuntien SoTe-liikelaitokset 2022 ja niiden koko työllisyys ja liikevaihto 2020 (Lähde: Yritysrekisteri, Tilastokeskus; Kuntien konsernitiedot, Valtiokonttori).

	Omistaja	Henkilöstö, lkm	Liikevaihto, 1000 euroa
Kuvantamiskeskus- ja Apteekkiliikelaitos	Pirkanmaan shp	650	122879
Perusturvaliikelaitos Saarikka	Keski-Suomen kuntia ⁵¹	612	82641
Ensihoidon ja Päivystyksen Liikelaitos	Varsinais-Suomen shp ⁵²	566	77157
Liikelaitos Seututerveyskeskus	Keski-Suomen shp	485	39525
Liikelaitos Satadiag	Satakunnan shp	477	73967
Kysteri Perusterveydenhuollon Liikelaitos	Pohjois-Savon shp	359	26961
Sosiaalialan Osaamiskeskus Verso	P-Hämeen Hyvinv. ky	10	380
Kanta-Hämeen Apuvälinekeskusliikelaitos	Kanta-Hämeen shp	7	3888
Yhteensä		3166	427398

⁵¹ Saarijärvi, Kannonkoski, Kivijärvi ja Kyyjärvi.

⁵² Toiminta loppunut vuonna 2021.

4 Toimialakohtainen tarkastelu

4.1 Tekstiilihuolto ja pesulapalvelut

Tekstiilihuolto ja pesulapalvelut (*jatkossa pesulatoiminta*) on yksi selkeästi rajattava toimiala, joka on liittynyt kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulaitosten tukipalveluihin. Vuoden 2023 alusta lukien pesulatoiminnot ovat siirtymässä lähes kokonaisuudessaan hyvinvointialueille. Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan kunnilla ja kuntayhtymillä oli yhteensä kymmenen pesulatoiminnan yritystä, joista yksi Puro Tekstiilihuolto Oy perustettiin vuonna 2020. Yritysten liikevaihto oli 54 miljoonaa euroa ja henkilöstö 596 työntekijää vuonna 2020.

Virallisen EU:n toimialaluokituksen mukaan pesulatoiminta jaetaan kahteen alatoimialaan, jotka ovat *pesulapalvelut kotitalouksille* (Nace 96012) ja *pesulapalvelut yrityksille ja muille yhteisöille* (Nace 96011). Kaikki kuntayhteisöjen pesulayritykset luetaan jälkimmäiseen toimialaan, jonka osuus oli koko pesula-alan liikevaihdosta (313 milj. euroa) 91 prosenttia ja kokonaistyöllisyydestä 85 prosenttia vuonna 2020. Yrityksille ja yhteisöille suunnatun pesulatoiminnan liikevaihdosta *kuntayhtiöiden* osuus oli 31 prosenttia ja työllisyydestä 47 prosenttia vuonna 2020 (Taulukko 10).

Kunnallisten toimijoiden liikevaihto ei alentunut samalla tavoin epidemiakriisin aikana kuin pesulapalvelualan yksityisten toimijoiden liikevaihto, joissa palvelujen kysyntä on riippuvaisia asiakastoimialoja edustavien yritysten (majoitus- ja ravitsemisala, laivamatkailu, yms.) menestyksestä markkinoilla. Tätä osoittaa se, että alan yksityisten yritysten liikevaihto aleni 13-14 prosenttia mutta kunnallisten toimijoiden liikevaihto jopa kasvoi vuonna 2020. Julkisten palvelulaitosten tekstiilihuollon ja pesulapalvelujen kysyntä ei ole suhdanteista riippuvaista, kuten yksityisillä markkinoilla.

Taulukko 10 Liikevaihdon ja työllisyyden kehitys koko pesulapalvelualalla (Nace 96011) ja kuntayhteisöjen omistamissa yrityksissä 2017-20 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot, Tilastokeskus).

	Alan koko työllisyys, lkm	Kuntayhtiöiden työllisyys, lkm	Osuus, %	Alan koko liikevaihto, milj. euroa	Kuntayhtiöiden liikevaihto, milj. euroa	Osuus, %
2017	2362	739	31,3	283	65	23,1
2018	2092	845	40,4	286	72	25,4
2019	2121	1032	48,7	311	82	26,5
2020	2025	957	47,3	285	86	30,5

Pesulatoiminnan yritykset ovat kahta yritystä (A-Pesu Oy ja Askolan Puhti Oy) lukuun ottamatta sairaanhoitopiirien omistamia, vaikka alueita ympäröiviä kuntia on niissä vähemmistöosakkaina. Suurin on vuonna 2021 perustettu Puro Tekstiilihuolto Oy, joka toimii alueella, mikä kattaa puolet suomalaisista.⁵³ Puro on HUS:in tytäryhtiö. Muita omistajia ovat Varsinais-Suomen shp, Satakunnan shp ja KymSoTe. Lisäksi omistajiin kuuluu

⁵³ Puro Tekstiilihuolto Oy syntyi, kun Uudenmaan Sairaалapesula Oy:n pääomistaja HUS ja Puro Tekstiilihuolto Oy:n pääomistaja Varsinais-Suomen shp tekevät sopimuksen yritysten liiketoimintojen yhdistämisestä

Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan ja Kymenlaakson kuntia. Toimipisteet ovat Keravalla, Turussa ja Kotkassa.

Toiseksi suurin on Pohjois-Savon shp:n tytäryhtiö Sakupe Oy, joka toimii Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa ja Keski-Suomessa. Yli viiden miljoonan liikevaihtoon päästiin vuonna 2020 myös Pohjois-Pohjanmaan shp:n ja Oulun kaupungin Oulun Keskuspesula Oy:ssä, Lapin shp:n Rovaniemen Keskuspesula Oy:ssä sekä Vaasan shp:n⁵⁴ ja Etelä-Pohjanmaa shp:n omistamassa Seinäjoen Keskuspesula Oy:ssä (Provina). Pienempiä kuntayhtymien ja kuntien yhdessä omistamia yrityksiä ovat KokkoPesu Oy, Mikkelin pesula Oy ja Rovaniemen Keskuspesula Oy (Taulukko 11).

Taulukko 11 Kuntien ja kuntayhtymien pesula-alan (Nace 96011) yritysten liikevaihto 2019-21 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto; Fonecta yrityshakupalvelu).⁵⁵

		Liikevaihto 2019, 1000 eur	Liikevaihto 2020, 1000 eur	Muutos 2019- 20, %	Liikev. 2021, 1000 eur
P-Savon shp	Sakupe Oy	22698	23760	4,7	..
HUS	Uudenmaan Sairaalapesula Oy	21106	22193	5,2	534
V-Suomen shp	Puro Tekstiilihuolto Oy	7443	10301	38,4	-
P-Pohjanmaa shp	Oulun Keskuspesula Oy	8039	8128	1,1	..
Etelä-Savon SoTe	Mikkelin Pesula Oy	6879	6451	-6,2	6877
E-Pohjanmaan shp, ym.	Seinäjoen Keskuspesula Oy	5504	5367	-2,5	5543
P-Hämeen SoTe	Hämeen Tekstiilihuolto Oy	4638	4948	6,7	..
Lapin shp	Rovaniemen Keskuspesula Oy	3412	2917	-14,5	..
K-Pohjanmaa SoTe, ym.	KokkoPesu Oy	1761	1908	8,3	1837
Alavus	A-Pesu Oy	675	689	2,1	..
Askola	Askolan Puhti Oy	275	318	15,6	..
	Yhteensä	82430	86980	5,5	-

Kuntayhtymien omistuksessa olevat yritykset siirtyvät hyvinvointialueiden omistukseen vuoden 2023 alusta lukien (ml. HUS). Samalla hyvinvointialueiden omistusosuus kohoaa monissa tapauksissa. Alueiden kunnat säilynevät useimmissa tapauksissa pienomistajina, jolloin ne voivat ostaa palveluja sidosyksikköasemassa olevilta yhtiöiltä kilpailuttamatta palveluja (mm. Puro Tekstiilihuolto, Seinäjoen Keskuspesula ja Sakupe). Osa yrityksistä myy myös avoimesti palvelujaan alueen yrityksille ja yksityisille henkilöille, joten nämä yritykset tulisi rinnastaa markkinatoimijoihin.

Edellä mainittuihin ulkopuolisille palveluja tarjoaviin yrityksiin kuuluvat Rovaniemen Keskuspesula Oy, KokkoPesu Oy, Mikkelin Pesula Oy sekä pienet kunnalliset Alavuden A-Pesu Oy ja Askolan kunnan Askolan Puhti Oy. Kilpailullisista näkökulmista on selvää, että julkisomisteiset yritykset heikentävät yksityisten yritysten mahdollisuuksia tarjota vastaavia tekstiilihuolto- ja pesulapalveluja erityisesti maakuntien Suomessa sekä

⁵⁴ Pohjanmaan hyvinvointialueen kuntayhtymä. Provinan muita omistaja-asiakkaita ovat Seinäjoki, Kauhava, Alajärvi, Isokyrö, Lapua, Ähtäri, TeeSe Botnian Oy, Seinäjoen srk, Kaksineuvoinen kuntayhtymä, Seinäjoen koulutus kuntayhtymä, Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä ja Suupohjan peruspalveluliikelaitos kuntayhtymä.

⁵⁵ Uudenmaan Sairaalapesulan ja Puro Tekstiilihuollon pesulatoiminta siirtyi Puro Tekstiilihuolto palvelulle 2021.

pienillä paikkakunnilla.⁵⁶ Lisäksi sidosyksikköyhtiöiden mahdollinen ulkopuolinen myynti kaventaa yksityistä tarjontaa markkinoilla.

Kilpailutilanteeseen vaikuttaa myös se, kuinka *tekstiililogistiikka* on järjestetty. Osalla yhtiöistä kuljetukset hoidetaan omana toimintana (mm. Seinäjoen Keskuspesula, KokkoPesu, Oulun Keskuspesula) ja osa voi hyödyntää ulkopuolisia kuljetusyrityksiä ja yhteiskumppaneita kuljetuksissa (Puro Tekstiilihuoltopalvelut). Kuljetusten merkitys on suuri, sillä julkisomisteiset pesulayritykset käsittelevät kymmeniä miljoonia tekstiilikiloja vuodessa. Laskennallisesti kuljettavien tekstiilien määrä voi nousta 40 miljoonaan kiloon vuodessa, mikä vaatii paljon kuljetuskapasiteettia.

Nykyistä tilannetta pahentaa se, että kuntien ja hyvinvointialueiden pesula-alan yrityksille muodostuu 30 prosentin liikevaihto-osuus toimialan koko liikevaihdosta Suomessa. Alueellisesti osuus voi vielä suurempi. Liiketuloksella mitattuna julkisomisteisten pesula-alan yritysten kannattavuus on jäänyt keskimäärin heikolle tasolle. Vuonna 2020 medianliiketulosprosentti oli 4,6. Hyvälle tasolle pääsi vain Alavuden omistama A-Pesu, joka toimii myös yksityisillä markkinoilla. Kannattavuus oli tyydyttävä lisäksi Puro Tekstiilihuolto, KokkoPesu ja Askolan Puhti.

Taulukko 12 Kuntien ja kuntayhtymien pesulatoiminnan (Nace 96011) yritysten henkilöstö ja kannattavuus 2019-20 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto; Fonecta yrityshakupalvelu).⁵⁷

	Henkilöstö 2019, lkm	Henkilöstö 2020, lkm	Liiketu- los-% 2019	Liiketu- los-% 2020
Sakupe Oy	226	244	8,1	3,7
Uudenmaan Sairaalapesula Oy	243	242	-1,1	3,1
Puro Tekstiilihuolto Oy	137	119	-1,5	8,1
Oulun Keskuspesula Oy	103	103	3,7	9,1
Mikkelin Pesula Oy	83	70	0,7	2,2
Seinäjoen Keskuspesula Oy	45	47	4,5	0,8
Hämeen Tekstiilihuolto Oy	56	53	0,5	2,7
Rovaniemen Keskuspesula Oy	55	33	2,7	4,6
KokkoPesu Oy	19	22	14,2	8,8
A-Pesu Oy	18	18	8,1	12,1
Askolan Puhti Oy	7	6	-3,4	6,5
Yhteensä	1032	957	2,7	4,6

⁵⁶ Kilpailutilanteeseen vaikuttaa myös se, kuinka tekstiililogistiikka on järjestetty. Osalla yhtiöistä kuljetukset hoidetaan omana toimintana ja osa voi hyödyntää ulkopuolisia kuljetusyrityksiä kuljetuksissa. Kuljetusten merkitys on suuri, sillä julkisomisteiset pesulayritykset käsittelevät kymmeniä miljoonia tekstiilikiloja vuodessa.

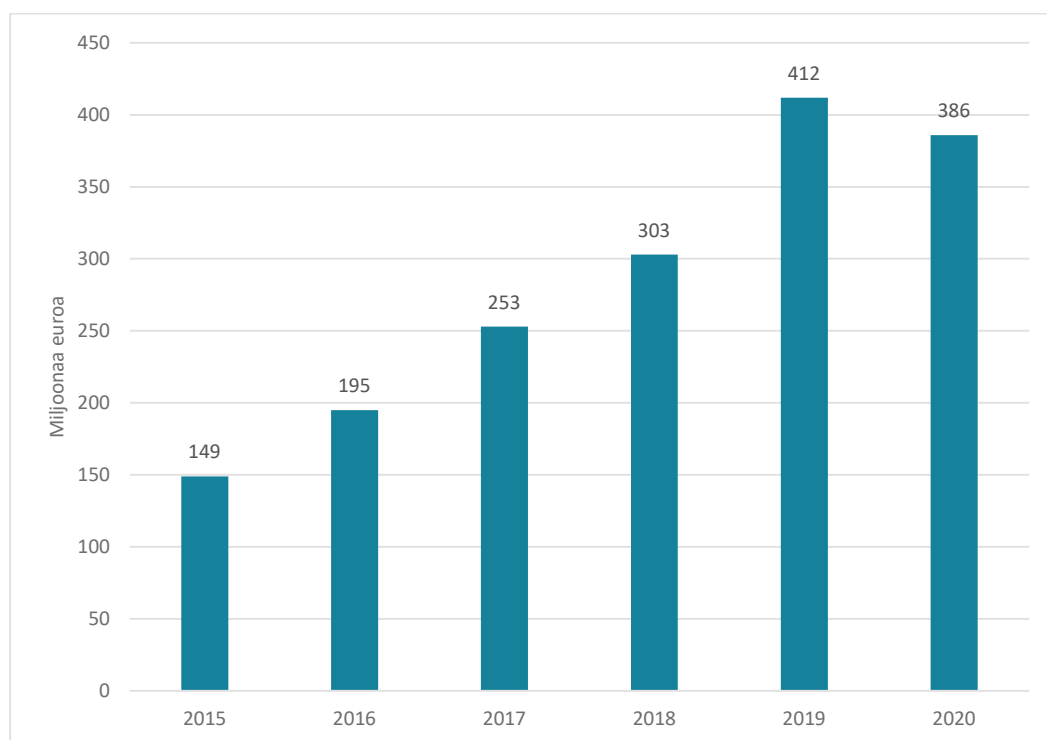
⁵⁷ Uudenmaan Sairaalapesulan ja Puro Tekstiilihuollon pesulatoiminta siirtyi Puro Tekstiilihuoltopalvelulle 2021.

4.3 Catering-ala

Catering-alalla toimi arviolta kuusitoista **kuntayhtiötä** vuonna 2022. Niiden yhteenlaskettu liikevaihto oli 386 miljoonaa euroa ja työllisyys 6 035 henkilöä vuonna 2020. Tarkastelussa catering-alalle lasketaan yritykset, joiden päätoimialana on henkilöstö- ja laitosruokailu (Nace 56290). Alan yritysten työllisyys ja liikevaihto nousee toisaalta korkeaksi sen vuoksi, että osa yrityksistä on monialaisia, jotka tuottavat laajasti muitakin kiinteistöjen käyttäjä- ja ylläpitopalveluja. Esimerkkeinä voidaan mainita Helsingin kaupungin Palmia Oy ja Turun kaupungin Arkea Oy.

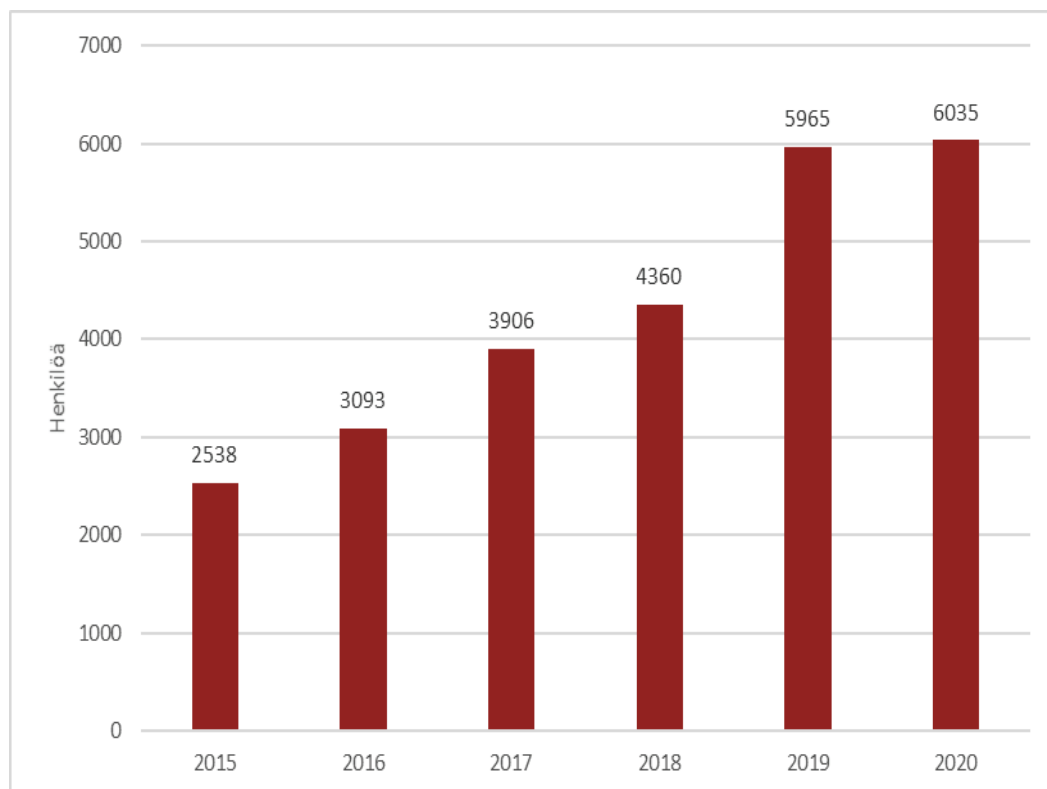
Catering-alalla kokonaan tai osittain toimivien kunnallisten yhtiöiden liikevaihto on kasvanut 53 prosenttia vuosina 2017-20, mikä on pääosin tulosta liikelaitosten yhtiöittämisestä, muista organisaatiomuutoksista, liikkeenluovutuksista ja yrityskaupoista (Palmia Oy). Yhtiöiden henkilöstö on kasvanut 2 196 henkilöllä. Tosin vuonna 2019 liikevaihto aleni kuusi prosenttia, vaikka henkilöstö lisääntyi 71 työntekijällä. Osasyynä liikevaihdon alenemiseen oli epidemiakriisi, mikä vähensi palvelulaitosten ruokahuollon ja siivouksen tarvetta etenkin opetuksen puolella⁵⁸ (Kuviot 7-8).

Kuvio 7 Kunnallisten catering-alalla toimivien yhtiöiden liikevaihto 2015-20 (Lähde: Kuntataloustilasto ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus; Fonetan yrityshakupalvelu).



⁵⁸ Tarkastelussa on otettava huomioon, että osa catering-palveluja tuottavista yrityksistä tarjoaa monenlaisia kiinteistöpalveluja ja kiinteistöjen käyttäjäpalveluja.

Kuvio 8 Kunnallisten catering-alalla toimivien yhtiöiden henkilöstö 2015-20 (Lähde: Kuntataloustilasto ja Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus; Fo-nectan yrityshakupalvelu).



Catering-alan kuntayhtiöt

Helsingin kaupungin omistama *Palmia Oy* on suurin kuntataustainen markkinoilla toimiva catering-alan toimija. Yritys muodosti 24 prosenttia kaikkien catering-alalla toimivien kuntayhtiöiden liikevaihdosta ja 27 prosenttia henkilöstöstä vuonna 2020. *Palmia Oy* on Helsingin kaupungin tytäryhtiö, joka syntyi liikelaitos *Palmian* jakautuessa Helsingin *Palvelukeskus* liikelaitokseksi ja *Palmia Oy*:ksi. Alkuperäinen *Palmia* liikelaitos syntyi, kun Helsinki Catering, kiinteistöviraston kiinteistöpalvelukeskus ja opetusviraston palvelukeskus yhdistyivät vuonna 2003.

Palmia Oy on markkinoilla toimiva yritys, joka huolehtii palvelutalojen, oppilaitosten, päiväkotien ja sairaaloiden ruokahuollosta ja toimii toimistotiloissa, lounasravintoloissa, liikennevälineissä ja yleisöapahtumissa. Kaiken kaikkiaan *Palmia* toimii Etelä-Suomessa yli 1 000 kohteessa ja 13 paikkakunnalla. *Palmian* tytäryhtiö on *Palmia Palvelut Oy* (ent. *Hämeenlinnan Linnan Ateriapalvelut Oy*). *Palmia* on voittanut myös omistajansa Helsingin kilpailutuksia ja on tuottanut ruokahuollon palveluja päiväkodeissa, peruskouluissa ja toisen asteen oppilaitoksissa.

Vuonna 2021 *Palmia* sai neljätoista uutta kohdetta Helsingin kaupungilla päiväkodeissa, leikkipuistoissa ja yhdellä ala-asteella. *Palmia* voitti myös Helsingin kaupungintalon ravintolapalvelujen kilpailutuksen. Merkittävä osa *Palmian* liikevaihdosta syntyy kuitenkin kiinteistö-, siivous- ja turvallisuuspalveluista julkisyhteisöille, yrityksille ja muille yksityisille yhteisöille. Varsinkin turvallisuuspalvelujen kysyntä on ollut kasvussa. Liiketoiminta laajeni kiinteistöpalveluissa vuonna 2021 Lahdessa ja Hämeenlinnassa sekä toimitalopalvelujen puolella Turussa.

Palmia on laajentanut yritysostoin aktiivisesti toimintaansa muualle Etelä-Suomeen Suomeen. Yksi tuoreimmista yritysostoista oli Järvenpään kaupungin ja Keski-Uudenmaan SoTe:n omistaman ateria- ja siivouspalveluja tuottavan Jatsi Oy:n osakekannan siirtyminen Palmialle. Samalla Palmiasta tuli Järvenpään kaupungin ja Keski-Uudenmaan SoTen (*jatkossa Keski-Uudenmaan hyvinvointialue*) sopimuskumppani kymmenissä eri koh-teissa, mikä on vahvistanut yrityksen markkina-asemia julkisten palvelujen tarjonnassa SoTe-uudistuksen kynnyksellä.

Helsingin kaupunki on aikonut kuitenkin myydä Palmia Oy:n ja kaupunki on käynnistänyt selvitystyön Palmian omistuksesta luopumisesta alkuvuonna 2022. Jo vuonna 2021 kaupunginhallitus päätti yhtiön omistajastrategiasta, että Helsingin omistusintressi yhtiöön on vain taloudellinen. *Johtopäätöstä voidaan pitää oikeana, sillä kunnan toimialaan ei kuulu toiminta kilpailuilla markkinoilla, joilla on riittävästi yksityistä tarjontaa.* Helsingin myyntipäätöstä on jouduttanut yhtiön toiminnan vuosia jatkunut tappiollisuus, mitä epidemiakriisi on pahentanut.

Kuntayhtiöistä toiseksi suurin on *Pirkanmaan Voimia Oy*. Pirkanmaan Voimia on Tampereen kaupungin tytäryhtiö, mutta sen omistajiin kuuluvat myös Nokian, Virtain ja Ylöjärven kaupungit sekä Pirkanmaan shp. Yhtiöllä on tukeva asema Tampereen seudulla, mikä on tulosta siitä, että yhtiöllä on kokonaisvastuu Tampereen kaupungin ateria- ja siivouspalveluiden järjestämisestä päiväkodeissa, peruskouluissa, toisen asteen oppilaitoksissa sekä sosiaalihuollon palveluyksiköissä (palvelutalot yms.). Yhtiö toimittaa lisäksi kotiaterioita ikääntyneillä ja muille erityisryhmille.

Pirkanmaan Voimia vastaa myös TAYS Keskussairaalan ja TAYS Pitkäniemen ateriapalveluiden järjestämisestä. Lisäksi yhtiöllä on henkilöstöravintolatoimintaa ja niin sanottuja lähitorien ravintoloita Tampereella. *Yhtiöllä on ennakolta vahva asema tulevan Pirkanmaan hyvinvointialueen ateria- ja siivouspalveluissa.* Tätä osoittaa se, että yhtiön edustajat ovat mukana Pirkanmaan hyvinvointialueen valmisteluvaiheeseen liittyvässä työssä oman toimialansa palvelujen osalta. Samanlainen asema on ollut tarjolla muillekin Pirkanmaan shp:n in-house -yhtiöille.⁵⁹

Turun kaupungin *Arkea Oy* on kolmanneksi suurin monialainen ruoka- ja kiinteistöjen ylläpitopalveluja (siivous-, kiinteistöhoito- ja talotekniikka, turvallisuus) tuottava kunta-yhtiö. Arkea Oy:sta irtosi vuonna 2019 *Kaarea Oy*, joka tuottaa ruoka- ja kiinteistöjen ylläpitopalveluja vain omistajayhteisöilleen Varsinais-Suomen shp:lle ja Turun kaupungille. Sen sijaan *Arkea Oy kilpailee markkinoilla julkisista ja yksityisistä asiakkaista.* Tosin Turku saattaa luopua Arkea Oy:stä samalla tavalla kuin Helsinki on irtautumassa markkinoilla toimivasta Palmiasta.

Sitä vastoin SoTe-uudistus ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueen perustaminen voivat vaikuttaa Kaarea Oy:n toimintaympäristöön siten, että yrityksestä pyritään kehittämään hyvinvointialueelle ja Varsinais-Suomen kunnille tukipalveluja tuottava alueellinen in-house -yritys. Yrityksen toimiala samanlainen ja yhtä laaja-alainen kuin Arkea Oy:llä, ja siihen kuuluu myös valvonta-, vartiointi- ja muut turvallisuuspalveluja. Turun vuoden 2022 talousarvion mukaan Kaarean palveluja halutaan markkinoida aktiivisesti nykyisille omistajille sekä Turun ympäristökuntiin

⁵⁹ Istekki Oy, Tuomi Logistiikka Oy ja Pirkanmaan Monetra Oy.

Suuria sidosyksikköinä toimivia catering-alalla yhtiöitä ovat Vaasan kaupungin ja Varsinais-Suomen shp:n omistama TeeSe Botnia Oy, Espoon kaupungin omistama *Espoo Catering Oy*, Pohjois-Karjalan SoTe-kuntayhtymän (Siun SoTe) ja Joensuun kaupungin omistama *Polkka - Pohjois-Karjalan tukipalvelut Oy*. Kaikissa yhtiöissä yrityksen liikevaihto nousi 30-35 miljoonaa euroon vuonna 2020. TeeSe Botnia ja Polkka Oy on monialaryrityksiä, jotka tuottavat myös siivous- ja kiinteistöpalveluja omistajilleen. TeeSe Botnia tarjoaa lisäksi logistiikkapalveluja.

Varsinkin Polkka Oy ja TeeSe Botnia ovat yrityksiä, jotka tulevat olemaan tulevilla hyvinvointialueilla alueellisia sidosyksikköyhtiöitä. Niille on muodostumassa vahva markkina-asema lisäksi hyvinvointialueiden olevien kuntien palvelulaitosten (oppilaitokset, yms.) toimitila- ja käyttäjäpalveluissa, jotka kattavat ruokahuollon sekä kiinteistöjen puhtaanpidon ja kiinteistöhoidon laveasti määriteltynä. Sen sijaan Espoon Catering on ollut tähän saakka korostetusti ainoastaan kaupungin oma ruokahuollon palveluntuottaja, mutta tilanne lienee muuttumassa.

SoTe-palvelujen järjestämisvastuun siirtyessä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle Espoon kaupungin 100-prosenttisesti tuottamat ruokahuollon palvelut on kilpailutettava josain vaiheessa tai yhtiön omistusosuutta on laajennettava, jotta se täyttäisi sidosyksikköyhtiön vaatimukset uudessa tilanteessa. Ilman SoTe-palvelulaitosten ruokahuoltoa Espoo Catering Oy:in toiminta nykyisessä laajuudessa on vaikeaa. Myös Espoon vuoden 2022 talousarviossa todetaan, että hyvinvointialueiden perustaminen voi merkitä muutoksia sidosyksikköyhtiöiden omistusosuuksissa.

Alueellisia kuntien ja SoTe-kuntayhtymien yhdessä omistamia ruokahuollon palveluntuottajia ovat myös Lahden kaupungin tytäryhtiö *Päijät-Hämeen Ateriapalvelut Oy*, Kotkan kaupungin tytäryhtiö *Kymijoen Ravintopalvelut Oy* ja Hyvinkään kaupungin tytäryhtiö *Hyvinkään Ravitsemispalvelut Oy*. Näistä Päijät-Hämeen Ateriapalvelut Oy:n toinen omistaja on ollut Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä, mutta siitä huolimatta kuntayhtymä on kilpailuttanut ateriapalvelunsa ja siirtänyt ne vuoden 2022 alusta yksityiselle ISS Palvelut Oy-ryhmittymälle.

Ruokahuollon palvelujen siirto yksityisille taholle näyttää erikoiselta, sillä Päijät-Hämeen Ateriapalvelut ovat yhä hyvinvointikuntayhtymän ja tulevan hyvinvointialueen sidosyksikköyhtiö. Päijät-Hämeen Ateriapalvelut on jatkanut kuitenkin pyrkimyksiään olla alueen kuntien keskeinen ruokahuollon palveluntuottaja, vaikka kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten tukipalvelujen järjestäminen siirtyy niiltä hyvinvointialueelle vuoden 2023 alussa. Päijät-Hämeen Ateriapalvelut on perustanut vuonna 2021 myös uuden tytäryhtiön, Ateriasiskot Oy:n⁶⁰.

Kymijoen Ravintopalvelut Oy:n pääomistajiin kuuluvat Kotka kaupunki ja Kymenlaakson SoTe-kuntayhtymä (KymSoTe). Lisäksi pienomistajiin kuuluvat Kotka-Haminan koulutuskuntayhtymä ja Haminan kaupunki. Hyvinvointialueen toiminnan alkaminen merkitsee yrityksen toiminnan vakiintumista ja kasvua, sillä vuoden 2023 yhtiölle on siirtymässä kaikki Kymenlaakson SoTe-kohteiden ruokahuolto ja ateriapalvelut (pl. Pyhtää).

⁶⁰ Ateriasiskot Oy:n markkina-aseman on hieman epäselvä. Yhtiöstä todetaan, että tytäryhtiö tarjoaa ateriapalveluja kunta- ja yksityisasiakkaille. Yksityisellä asiakkuudella tarkoitetaan lähinnä julkisen toimijan palveluntuottajia sekä suurtapah-tumia. Kunta-asiakkaille pyritään sen sijaan tarjoamaan joustavasti tarpeeseen sopiva yhteistyön malli.

Omistusrakenteeseen voi tulla samalla muutoksia. Lisäksi yhtiöön sulautetaan aiemmin tytäryhtiönä toiminut Makumaakarit Oy.

Hyvinkään Ravitsemispalvelut Oy:n toinen omistaja on HUS. Yhtiö perustettiin alun perin korvaamaan Hyvinkään huonokuntoiset koulukeittiöt ja Hyvinkään sairaalan ravintokeskus. Yhtiö tuottaa ruokahuollon palveluja Hyvinkään kouluille, päiväkodeille, Hyvinkään sairaalan⁶¹ potilaille ja henkilöstölle sekä terveyskeskuksen vuodeosastoille. SoTe-uudistuksessa HUS-yhtymä perustetaan uudelleen ja Keski-Uudenmaan hyvinvointialue aloittaa toimintansa. Nämä voivat merkitä muutoksia Hyvinkään Ateriapalvelut Oy:n omistussuhteissa ja sidosyksikköasemassa.

Pienempi alueellisia ruokahuollon palveluntuottajia ovat Sastamalan kaupungin *Sastamalan Ruoka- ja Puhtauspalvelut Oy (Servi)* ja sen tytäryhtiö *Servin Tarjoilupalvelut Oy*, Siikalatvan kunnan *Siikalatvan Ruokapalvelut Oy* ja Mänttä-Vilppulan *Justiina Ateriapalvelut Oy*. Sastamalan vuoden 2022 talousarviossa todetaan, että merkittävä osa Servin tuottamista palveluista tuotetaan jatkossa Pirkanmaan hyvinvointialueelle, mikä otetaan huomioon yhtiön uudessa strategiassa. Tavoitteena on samalla osakaspuhjan ja palvelutuotannon laajentaminen.

Servin osalta voidaan todeta, että Pirkanmaan shp:n on mukana yrityksessä pienellä omistussosuudella, mikä voi antaa mahdollisuuden toimia Pirkanmaan hyvinvointialueen sidosyksikköyhtiönä ja myös kasvattaa hyvinvointialueen omistussuutta. Toisaalta Pirkanmaan alueella on samoilla toimialoilla palveluja tuottava suurempi Tampereen kaupungin ja Pirkanmaan shp:n omistama Pirkanmaan Voimia Oy. Niin ikään Pirkanmaalla toimiva Justiina Ateriapalvelut Oy on Mänttä-Vilppulan kaupungin ja Juupajoen kunnan yhdessä omistama yritys.

Justiina Ateriapalvelut valmistaa aterioita alueen SoTe-palvelujen piiriin kuuluville asiakkaille, henkilöstöruokailijoille, sopimusasiakkaille sekä koulutus- ja kokoustapahtumiin. Yksi suurimmista asiakkaista on ollut Mäntän Vuoren Terveys Oy. Yhtiön tulevaisuus on epäselvää SoTe-uudistuksessa.⁶² Pohjois-Pohjanmaalla sijaitsevan pienen kunnan oman Siikalatvan Ruokapalvelut Oy:n osalta on sen sijaan todettu, että yrityksen toiminnan kehittämisen tavoitteena on koulujen ja lasten päivähoidon ateriapalvelujen sekä toimitilahuollon turvaaminen.

Oulun seudulla Oulun kaupungin Serviisi -liikelaitos huolehti palvelulaitosten ateriapalveluissa vuoden 2018 loppuun saakka. Vuonna 2019 Serviisi -liikelaitos sulautettiin osaksi Oulun Tilapalvelut -liikelaitosta yhdessä Oulun Tilakeskuksen ja Teknisen liikelaitoksen kiinteistö- ja käyttäjäpalvelujen kanssa. Vuonna 2020 aterioiden valmistus keskitettiin Oulun Tuotantokeittiöt Oy:hyn, joka on Oulun ja Pohjanmaan shp:in sidosyksikköyhtiöt. Vuonna 2023 shp:n omistus siirtyy hyvinvointialueelle samalla, kun hyvinvointialueen omistussuus todennäköisesti kasvaa.

Liikevaihto- ja työllisyyslukuissa on otettava huomioon, että monet kuntien catering-alalla toimivista yhtiöistä ovat monialaisia palveluntuottajia, jotka tarjoavat

⁶¹ Hyvinkään sairaala on päivystävä synnytysairaala, jossa on tarjolla lähes kaikkien lääketieteen erikoisalojen palveluja. Siellä toimii myös Hyvinkään sairaanhoitoalueen erikoissairaanhoidon ja Keski-Uudenmaan SoTe-kuntayhtymän kuntien ympärivuorokautinen yhteispäivystys.

⁶² Ilman SoTe-asiakkaita yhtiön tulevaisuus olisi taloudellisesti kuitenkin lähes mahdotonta.

ateriapalvelujen rinnalla kiinteistöjen ylläpito- ja käyttäjäpalveluja (siivous, kiinteistöhoito, turvallisuus, yms.). Myös jotkut yksityiset laitos- ja henkilöstöruokailun toimialalle tilastoidut yritykset ovat monitoimialaisia kiinteistöjen ylläpito- ja käyttäjäpalvelujen tuottajia. Toisaalta päätoimialtaan kiinteistöjen ylläpidon toimialoille tilastoivilla monialaisilla yrityksillä voi olla catering-toimintaa.

Taulukko 13 Kunnallisten catering-alalla toimivien yhtiöiden henkilöstö ja liikevaihto 2020 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset; Fonectan yrityshakupalvelu).

Kotikunta, kuntayhtymä:	Hyvinvointialue:	Liikelaitos:	Henkilöstö, lkm	Liikevaihto 2020, 1000 euroa
Helsinki	Helsinki	Palmia Oy	1816	101102
Turku	V-Suomi	Arkea Oy	798	48765
Vaasa	Pohjanmaa	TeeSe Botnia Oy	747	35200
Tampere	Pirkanmaa	Pirkanmaan Voimia Oy	639	58194
Siun SoTe	P-Karjala	Pohjois-Karjalan tukipalvelut Oy	511	30288
Espoo	Länsi-Uusimaa	Espoo Catering Oy	410	33579
Turku, V-S shp	V-Suomi	Kaarea Oy	384	23168
Lahti	Päijät-Häme	Päijät-Hämeen Ateriapalvelut Oy	311	24908
Sastamala	Pirkanmaa	Sastamalan Ruoka- ja puhtauspalvelut Oy	152	8952
Kotka	Kymenlaakso	Kymijoen Ravintopalvelut Oy	108	11774
Kotka	Kymenlaakso	Makumaakarit Oy	102	1136
Hämeenlinna	Kanta-Häme	Palmia Palvelut Oy	61	2550
Hyvinkää	Keski-Uusimaa	Hyvinkään Ravitsemispalvelut Oy	35	4324
Mänttä-Vilppula	Pirkanmaa	Justiina Ateriapalvelut Oy	19	1441
Siikalatva	P-Pohjanmaa	Siikalatvan Ruokapalvelut Oy	10	559
Sastamala	Pirkanmaa	Servin Tarjoilupalvelut Oy	0	71
Kaikki		Yhteensä	6035	386011

Liikelaitokset

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan Suomessa oli arviolta kaksitoista catering-alalla toimivaa kunnallista **liikelaitosta** vuonna 2022. Liikelaitosten määrä on pienentynyt yhtiöittämisten takia. Liikelaitoksia on lopetettu myös siten, että niiden toiminta on muutettu osaksi kuntayhteisöjen tavanomaisia tulosalueita.⁶³ Catering-alan liikelaitokset tarjoavat usein kiinteistöjen ylläpitopalveluja, kuten siivousta. Puhtaus- ja muiden kiinteistöjen ylläpitopalvelujen erottaminen liikelaitoksen kokonaisliikevaihdosta on yhtä hankalaa kuin yhtiömuotoisissa yksiköissä.⁶⁴

Liikelaitosten liikevaihto oli yhteensä 231 miljoonaa euroa vuonna 2020. Catering-alan liikelaitosten liikevaihto on alentunut 54 prosenttia liikelaitosten lopetusten takia vuosina 2015-20 (Kuvio 9). Pelkästään vuonna 2020 liikevaihto supistui yksitoista prosenttia. Liikevaihtotiedoissa on otettava huomioon, että vuoden 2019-20 luvuissa ei ole mukana Oulun Tilapalvelut -liikelaitoksen kokonaisliikevaihtoa.⁶⁵ Liikelaitosten yhteenlaskettu

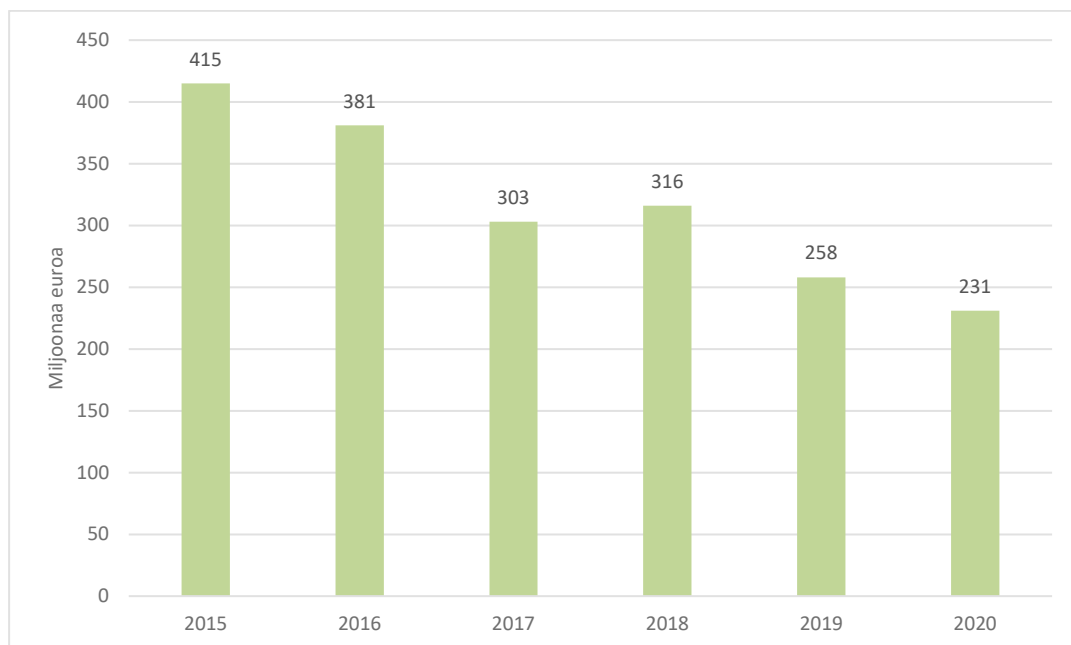
⁶³ Vuosi 2020 oli Inarin ruokapalveluliikelaitoksen viimeinen vuosi, sillä liikelaitokset toiminnot siirrettiin yhdyskuntalautakunnan tulosalueelle ja alaisuuteen.

⁶⁴ Tilanne paransi, jos liikelaitosten ja yhtiöiden toimialakohtainen liikevaihto ilmoitettaisiin kuntien, kuntayhtymien ja tulevien hyvinvointialueiden tilinpäätösten tuloslaskelmaa koskevissa liitetiedoissa.

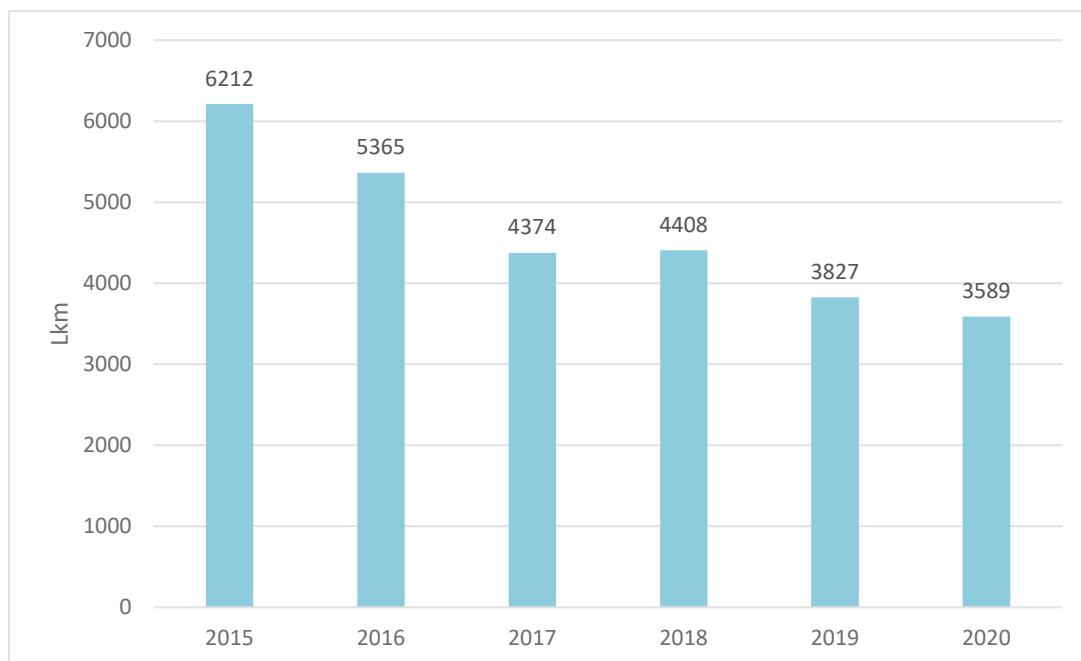
⁶⁵ Liikelaitoksen ruokahuollon liikevaihdon kehitys on arvioitu vuoden 2018 tietojen pohjalta, jolloin ruokahuollosta vastasi Serviisi -liikelaitos. Liikelaitosten henkilöstön osalta lukuihin on tehty samantyyppinen korjaus.

henkilöstö oli tilinpäätöstietojen mukaan arviolta 3 589 henkilöä. Vuodesta 2015 henkilöstö oli vähentynyt 2 623 henkilöllä (-42 %).

Kuvio 9 Kunnallisten catering-alalla toimivien liikelaitosten liikevaihto 2015-20, milj. euroa (Lähde: Kuntataloustilasto ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus).



Kuvio 10 Kunnallisten catering-alalla toimivien liikelaitosten henkilöstö 2015-20. (Lähde: Kuntataloustilasto ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus).



SoTe-uudistus vaikuttaa kuntien liikelaitoksiin pääsääntöisesti siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon ydinpalvelujen rinnalla hyvinvointialueille siirtyvät SoTe-palveluihin läheisesti liittyvät tukipalvelut ja niiden tuottamiseen tarvittava henkilöstö, kuten

palvelulaitosten ruokahuolto, kotiin vietävät ateriapalvelut sekä hyvinvointialueille siirtyvien sote-kiinteistöjen ylläpitopalvelut (siivous, kiinteistöhoito, yms.) ja muut kiinteistöjen käyttäjäpalvelut (turvallisuuspalvelut, yms.). Merkittäviä muutoksia on odotettavissa Satakunnassa etenkin Porin palveluliikelaitoksen osalta.

Sama koskee suurista liikelaitoksista Jyväskylän Kylän Kattaus -liikelaitosta, Porvoon Tilapalvelut -liikelaitosta sekä myös Nurmijärven Aleksia -liikelaitosta, joka on myynyt palvelujaan Keski-Uudenmaan SoTe-kuntayhtymälle. Jatkossa myynti hyvinvointialueille ei onnistuisi ilman avointa kilpailutusta. Kajaanin Mamsellin asema on toisenlainen, sillä Kainuussa SoTe-palvelut ja niihin liittyvien tukipalvelujen tuotanto on jo keskitetty Kainuun SoTe-kuntayhtymälle ja Mamselli vastaan vain Kajaanin oppilaitosten ruokahuollosta ja henkilöstöruokailusta.

Taulukko 14 Kunnallisten catering-alalla toimivien liikelaitosten henkilöstö ja liikevaihto 2020 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset).

Kotikunta, kuntayhtymä:	Hyvinvointialue:	Liikelaitos:	Henkilöstö, lkm	Liikevaihto 2020, 1000 euroa
Helsinki	Helsinki	Helsingin kaupungin Palvelukeskus	1410	92993
Pori	Satakunta	Porin Palveluliikelaitos	546	28522
Oulu	P-Pohjanmaa	Oulun Tilapalvelut (ruokahuolto)	443	31836
Jyväskylä	Keski-Suomi	Kylän Kattaus Liikelaitos	354	23833
Porvoo	Itä-Uusimaa	Porvoon Tilapalvelut Liikelaitos	261	16906
Nurmijärvi	Länsi-Uusimaa	Aleksia Liikelaitos	176	9939
Kajaani	Kainuu	Kajaanin Mamselli Liikelaitos	149	8331
Jämsä	Keski-Suomi	Ateria- ja Puhtauspalvelut Liikelaitos	106	6130
Ii	P-Pohjanmaa	Iin Ateria- ja Tilapalveluliikelaitos	65	3592
Liminka	P-Pohjanmaa	Ruoka-, Puhtaus- ja Tilapalvelut	60	7403
Inari	Lappi	Ruokapalveluliikelaitos	19	1299
Kaikki		Yhteensä	3589	230784

Toiminnan kannattavuus

Catering-alalla toimivien kuntayhtiöiden ja liikelaitosten kannattavuus ei ole ollut suinkaan hyvää, jos kannattavuutta mitataan liiketulosprosentilla, mikä on saatu suhteuttamalla liiketulos (voitto tai tappio) liikevaihtoon (liiketoiminnan tuottoihin).⁶⁶ Liikelaitoksissa liiketulosta vastaa liikeylijäämä. **Liiketulosprosentti** kertoo yrityksen (tässä myös *liikelaitoksen*) tuloksen ennen rahoituseriä. Eli velkainen ja velaton yritys ovat samalla viivalla liikevoittoa laskettaessa, mutta liikevoiton tulee kattaa lyhyellä ajalla rahoituskulut, verot ja yrityksen osingonjako.⁶⁷

Liikevoiton tulisi olla sitä suurempi, mitä pääomavaltaisempaa yrityksen toiminta on, jotta yritys kykenee suoriutumaan rahoituskuluista ja tekemään voitollaan uusia investointeja. Catering-alalla ei ole paljon poistoja, sillä ruokahuolto ei ole kovin pääomavaltaista eikä investointitarve ole tavallisesti suurta. PRH:n kaupparekisteriin toimitettujen tilinpäätösten pohjalta arvioiden kuntayhtiöiden kannattavuus on ollut heikkoa

⁶⁶ Yritystutkimusneuvottelukunta YTV:n ohjeavrot liikevoittoprosentille ovat seuraavat: yli 10 % = hyvä, 5-10 % = tyydyttävä ja alle 5 % = heikko.

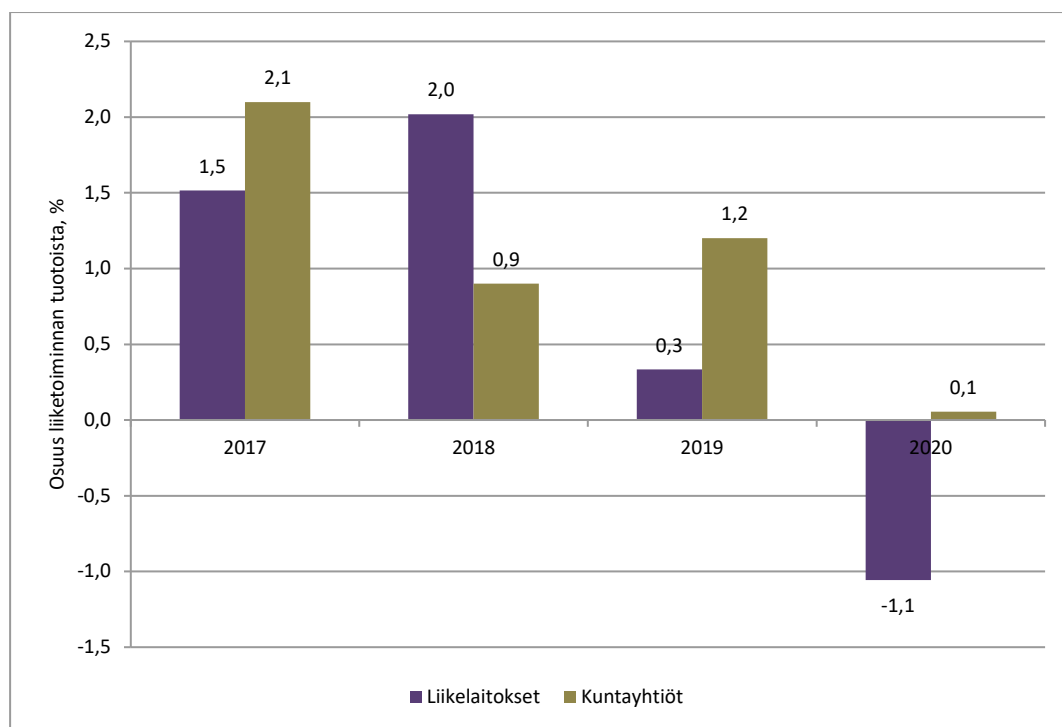
⁶⁷ Pitkällä aikavälillä liikevoitosta katetaan yrityksen investointeja ja lainojen lyhennyksiä.

tarkasteluajanjaksolla 2017-20. Keskimääräinen **liiketulospoosentti** oli 0,1 vuonna 2020 ja monilla yrityksillä luku oli miinusmerkkinen.

Liiketulospoosentti kohosi vuonna 2020 tyydyttävälle tasolle ainoastaan neljässä tapauksessa, jotka olivat Palmia Palvelut Oy, Makumaakarit Oy, Kaarea Oy ja Servin Tarjoilupalvelut Oy. Liikelaitoksissa kannattavuus on ollut aiemmin hieman parempaa kuin kuntayhtiöissä, mutta vuosina 2019-20 tilanne on muuttunut päinvastaiseksi. Syynä on osaksi se, että paremmin kannattavat liikelaitokset on yhtiöitetty. Keskimääräinen **tilikauden ylijäämä** (tilikauden voitto-%) oli liikelaitoksissa -1,1 prosenttia liiketoiminnan tuottoihin suhteutettuna vuonna 2020.

Kannattavuuden tunnuslukuja tarkasteltaessa tulisi ottaa huomioon, että omaa kuntakonsernia palveleville liikelaitoksille ja yhtiömuotoisille sidosyksikköinä toimiville kuntayhtiöille ei ole asetettu korkeita tuottovaatimuksia.⁶⁸ Tilanne voi olla erilainen markkinoilla toimivien yhtiöiden osalta. Palmia Oy:tä ja Arkea Oy:tä koskeva tarkastelu osoittaa kuitenkin, että kannattavuus on ollut myös näissä yhtiöissä vaatimatonta vuosina 2017-20. Joskus tilikauden näytettyä voittoa heikentävät suuret rahoituskulut, jos toimintaa on rahoitettu kuntakonsernin sisältä.

Kuvio 11 Kunnallisten catering-alalla toimivien yhtiöiden ja liikelaitosten kannattavuus liiketuloksella mitattuna 2015-20, prosenttia (Lähde: Kuntataloustilasto ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus; Fonectan yrityshakupalvelu).



Kilpailutilanteen arviointia

Kuntien ja kuntayhtymien kokonaan tai osittain catering-alalla toimivilla yhtiöillä ja liikelaitoksilla on koko maassa merkittävä ja alueellisesti vaihtelevan suuri osuus toimialan

⁶⁸ Kannattavuutta voi heikentää toiminnan käynnistymisvaiheen tilanne, sillä monet kuntayhtiöt ovat varsin uusia ja niiden taustalla on monenlaisia järjestelyjä, mitkä voivat liittyä aikaisempien organisaatioiden henkilöstöön liikkeenluovutustilanteessa.

markkinoista, vaikka mukaan ei laskettu liikelaitosten ulkopuolella tapahtuu yhtiöittämis-
töntä toimintaa. Koko Suomessa catering-alalla toimivien kuntayhtiöiden ja liikelaitosten
liikevaihto oli 617 miljoonaa euroa ja työllisyys 9 620 henkilöä kokovuosityöllisyydellä
mitattuna vuonna 2020. Liikevaihdosta ja työllisyydestä kuntayhtiöt muodostivat 63 pro-
senttia. Loppuosa oli liikelaitosten toimintaa

Lähes kaikki liikelaitokset ja monet kuntayhtiöt ovat samalla monitoimialaisia, jotka tuot-
tavat myös kiinteistöjen ylläpitopalveluja, kuten siivousta ja kiinteistöhoitoa sekä muita
kiinteistöjen käyttäjäpalveluja. Tästä huolimatta ruokahuollon osuus voi nousta keski-
määrin yhteensä 50 prosenttiin kuntayhtiöiden ja liikelaitosten liikevaihdosta koko
maassa, vaikka osuudet vaihtelevat tapauksesta riippuen. Yhtiöistä melkein kaikki ovat
kuntayhteisöjen sidosyksikköyhtiöitä. Suurimmat poikkeukset muodostavat Palmia Oy ja
Arkea Oy, jotka kilpailevat avoimilla markkinoilla.

Hyvinvointialueiden perustaminen muuttaa markkinatilannetta siten, että SoTe-kuntayh-
tymien omistukset *kuntayhtiöissä* siirtyvät suoraan hyvinvointialueille. Näin tapahtuu esi-
merkiksi Pohjois-Karjalan Tukipalvelut Oy:n, TeeSe Botnia Oy:n, Pirkanmaan Voimia
Oy:n, Päijät-Hämeen Ateriapalvelut Oy:n ja Kymijoen Ravintopalvelut Oy:n osalta. Sa-
massa yhteydessä kuntien ja hyvinvointialueiden omistusosuudet muuttuvat ja tehdään
muita organisaatiomuutoksia. Syynä on, että SoTe-ydinpalvelut siirtyvät tukipalvelui-
neen hyvinvointialueiden vastuulle.

Omistusosuudet voivat muuttua siten, että entisistä kuntien tytäryhtiöistä tehdään hyvin-
vointialueiden tytäryhtiöitä ja kunnat jäävät niihin vähemmistöosakkaiksi. Omistus-
osuuksien pirstaloituminen tarkoittaa sitä, että sidosyksikköyhtiöt saavat lisää omistajia,
jotka voivat ostaa yhtiöiltä tukipalveluja ilman kilpailutuksia ja myydä ulos palveluja
hankintalainsäädännön antamissa rajoissa. Ulosmyynti voi kattaa pääsääntöisesti enin-
tään viiden prosentin osuuden sidosyksikköyhtiön liikevaihdosta ja se voi nousta enintään
500 000 euroon saakka (pl. poikkeussäännökset).

Kuntien liikelaitosten ja muu yhtiöittämis- SoTe-palveluihin liittyvä ruokahuolto ja tu-
kipalvelut siirtyvät sellaisenaan hyvinvointialueille. Hyvinvointialueen voivat sen jälkeen
organisoida palvelut haluamallaan tavalla, kuten perustaa liikelaitoksen, perustaa yhtiön
tai sulauttaa palvelutoiminnot jo olemassa olevaan yhtiöön. Joka tapauksessa hyvinvoin-
tialueista muodostuu alueellaan merkittäviä catering-palvelujen tuottajia ja myös henki-
löstöruokailun järjestäjiä, sillä hyvinvointialueet ovat merkittäviä työnantajia, jossa työn-
tekijät toimivat pääosin lähityössä.

Vaikka kuntien omistamat catering-alan liikelaitokset ja osakeyhtiöt eivät kilpaile avoi-
mesti yksityisten yritysten kanssa markkinoilla, pienentävät ne **epäsuorasti** yksityisten
palveluntuottajien potentiaalisia ruokahuollon markkinoita, jos sairaaloiden, kuntoutus-
laitosten, asumisen sisältävien sosiaalihuollon palvelutalojen ja laitosten, koulujen ja
muiden oppilaitosten ruokahuolto eivät ole avoimen kilpailun piirissä. Sama koskee van-
husten ja erityisryhmien kotiateriapalvelua, henkilöstöruokailua, kahvilatoimintaa ja ti-
laustarjoilutoimintaa.⁶⁹

⁶⁹ Henkilöstöruokailua ja palvelulaitosten asiakkaiden ruokahuoltoja (mm. koulujen oppilaat, palvelulaitosten van-
husasiakkaat) on usein vaikea erottaa toisistaan taloudellisesti tai annosmäärillä mitattuna, mutta kymmenien tai satojen
tuhansien kuntaorganisaatioissa työskentelevien työntekijöiden henkilöstöruokailu (ml. vierasruokailu) pienentää luon-
nollisesti paikallista yksityistä palvelukysyntää.

In-house –yhtiöitä koskevat ongelmat kasvavat sitä suuremmiksi, mitä pirstaleisempi yhtiöiden omistusrakenne on, ja mitä monialaisemmasta ja liikevaihdoltaan suuremmasta sidosyksiköstä on kysymys. Syynä on, että hyvinvointialueet ja kunnalliset omistajayhteisöt voivat ostaa catering- ja muita palveluja sidosyksikköyhtiöltä suhteellisen pienellä omistusosuudella ilman kilpailutuksia. Lisäksi tällainen sidosyksikköyhtiö, joka on itse hankintayksikkö, voi ostaa kilpailuttamatta palveluja omistajayhteisöltään tai omistajan määräysvallassa olevalta yritykseltä.⁷⁰

Sidosyksikköinä toimivat catering-alan yhtiöt voivat tehdä myös kustannuksia pienentäviä sopimuksia omistajansa kanssa. Esimerkkinä ovat raaka-ainehankinnat, jotka hyvinvointialue kilpailuttaa sidosyksikköyhtiön puolesta, ja joista se saa arvonlisäveron palautuksen. Emokunta luovuttaa raaka-aineet sidosyksikköyhtiön käyttöön, joka käyttää niitä vaikkapa kuntien oppilaitosten arvonlisäverottomaan ateriapalveluun. Jos yhtiö olisi ostanut raaka-aineet itse, oppilaitosruokailua koskevat arvonlisäverot eivät olisi olleet pienen arvonveropalautuksen piirissä.

Alueellisesti ja paikallisesti myös hankintalain sidosyksikköyhtiöitä säätelevät väljät ulosmyyntisäännökset voivat aiheuttaa kilpailuhaittoja erityisesti maakuntien Suomessa *Palmia Oy* ja *Arkea Oy* ovat poikkeuksia yleisestä linjasta, sillä yhtiöt toimivat **avoimesti kilpailuilla markkinoilla**, ja ovat laajentaneet toimintaansa muille paikkakunnille. Ne ovat samalla monialayrityksiä, jotka tuottavat kiinteistöjen ylläpito ja käyttäjäpalveluja. *Palmia* ja *Arkea* eivät ole myöskään omistajansa sidosyksiköitä, kuten monet muut yhtiötetyt catering-alan palvelulaitokset.

Kunnallisilla toimijoilla yli puolet markkinoista

Tilastokeskuksen mukaan Suomen kaikkien henkilöstö- ja laitospalvelu- ja laitosruokalatoiminnan (Nace 562) tilastoitujen yritysten liikevaihto oli vuonna 2020 noin 592 miljoonaa euroa, mistä 237 miljoonaa euroa kertyi catering-alalle tilastoitujen kuntayhtiöiden toiminnasta markkinoilla toimivaa ilman *Palmia Oy*:tä ja *Arkea Oy*:tä. Yhteensä catering-alalla toimivien palveluntuottajien liikevaihto oli arviolta 823 miljoonaa euroa, jos mukaan otetaan kuntien catering-alalla toimivien monialaisten liikelaitosten liikevaihto. Edellisestä vuodesta liikevaihto aleni 41 prosenttia.

Toimialan liikevaihto aleni vuonna 2020 erityisesti epidemiakriisin vuoksi, sillä yrityksissä ja valtion ja kuntien virastoissa siirryttiin vahvasti etätöihin, jolloin henkilöstöruokailun tarve väheni samalla, kun ravintoloiden toimintaa rajoitettiin. Epidemiakriisi ei vaikuttanut yhtä paljon kuntayhtiöiden ja liikelaitosten toimintaan, jotka tuottivat palveluja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulaitosten tarpeisiin koulujen ja oppilaitosten ruokailua lukuun ottamatta. Siksi kuntayhtiöiden ja kunnallisten liikelaitosten osuus catering-alan markkinoista kohosi tuntuvasti vuonna 2020.

Kunnallisten toimijoiden osuus henkilöstö- ja laitospalvelu- ja laitosruokalatoiminnasta oli arviolta 57 prosenttia vuonna 2020. Osuus nousi 20 prosenttiyksikköä edellisestä vuodesta, mutta kunnallisten toimijoiden osuus oli kohonnut jo ennen epidemiakriisiä vuosina 2017-19.⁷¹

⁷⁰ Kyseessä ovat *käänteinen sidosyksikköhankinta* ja *in-house –sisters -hankinta*.

⁷¹ Näiden suuri markkinaosuuden kohoaminen on osittain väliaikaista, mikä on johtunut epidemiakriisistä. Markkinaosuuksissa koskevissa tarkasteluissa on otettava huomioon, että osa kuntayhtiöiden ja kuntien liikelaitosten palvelutuotannosta koostuu kiinteistöjen ylläpitopalveluista kuten siivouksesta ja kiinteistöhoidosta. Sama koskee luonnollisesti myös monialaisten suurten yksityisten yritysten toimintaan.

Jos Helsingin ja Turun kaupunkien markkinoilla toimivien Palmia Oy:n ja Arkea Oy:n toiminta lasketaan mukaan kuntien liiketoimintaa, kohosi kunnallisten toimijoiden yhteenlaskettu osuus 75 prosenttiin vuonna 2020. Toisaalta Helsinki on luopumassa ja yksityistämässä Palmian, mikä pienentää osuutta.

Kunnallisten tuottajien merkitys kasvaa edelleen, jos asiaa mitataan työllisyydellä. Vuonna 2020 catering-alalla toimivat kuntayhtiöt ja kunnalliset liikelaitokset työllistivät 7 010 henkilöä (pl. Palmia ja Arkea), mikä oli 61 prosenttia päätoimialtaan henkilöstö- ja laitosruokailun toimialalle tilastoituvien kaikkien yritysten ja toimintaa harjoittavien kuntaliikelaitosten työllisyydestä (11 470 työntekijää). Tulevaisuudessa laitosruokailun suhteellinen merkitys kohoaa samalla, jos henkilöstöruokailun merkitys vähenee. Syynä etätyönteon on pysyväisluonteinen yleistymisen.

Toisaalta kunnallisten palveluntuottajien markkinaosuuden kohoaminen vuonna 2020 on osittain väliaikaista. Lisäksi tarkasteluissa on otettava huomioon, että osa kuntayhtiöiden ja kuntien liikelaitosten palvelutuotannosta koostuu kiinteistöjen ylläpitopalveluista. Toisin sama asia koskee myös markkinoilla toimivia suuria yksityisiä yrityksiä. Toisaalta tilastojen katvealuetta ovat kuntien ilman yhtiö- ja liikelaitosmuotoa tapahtuva ruoka-huolto sekä yksityisten sosiaali- ja terveysalan palveluyritysten yhtiöittämätön ateriapalvelu ulkoistetuissa palvelulaitoksissa.

Taulukko 15 Catering-alalla toimivien yritysten ja liikelaitosten liikevaihto (milj. euroa) ja markkinaosuudet (%) 2017-20, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntataloustilasto ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus; Fo-necta yrityshakupalvelu).

	Yritykset ja liikelaitokset yhteensä	Yritykset	Kuntien liikelaitokset	Kuntayhtiöt pl. Palmia ja Arkea	Kuntayhtiöt ja liikelaitokset pl. Palmia ja Arkea	Kuntayhtiöt ja liikelaitokset ml. Palmia ja Arkea
Milj. euroa:						
2017	1267	964	303	98	401	556
2018	1388	1072	316	144	460	619
2019	1386	1128	258	243	501	670
2020	823	592	231	236	467	617
Osuus:						
2017	100,0	76,1	23,9	7,7	31,7	43,9
2018	100,0	77,2	22,8	10,4	33,2	44,6
2019	100,0	81,4	18,6	17,5	36,1	48,3
2020	100,0	72,0	28,0	28,7	56,8	75,0

4.3 Kuntien muu ravitsemis- ja matkailutoiminta

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan kunnilla oli vuonna 2022 suunnilleen 76 yhtiötä, joiden päätoimiala oli catering-alan ulkopuolinen majoitus- ja ravitsemisala (Nace I pl. Nace 562), matkatoimistot ja matkanjärjestäjien palvelut (Nace 79), esittävät taiteet ja niitä palveleva toiminta (9001-2), taidelaitosten ja museoiden toiminta (Nace:t 9004 ja 9102), eläintarhojen yms. toiminta (Nace 9104) sekä huvi- ja virkistystoiminta (Nace 932). Näiden toimialojen työllisyys oli kokovuosityöllisyydellä mitattuna yhteensä 1 899 henkilöä vuonna 2020.

Liikevaihtoa kuntien MaRa-alan osakeyhtiömuotoisiin yrityksiin kertyi 101 miljoonaa euroa vuonna 2020. Osa kuntien omistamista yhteisöistä (11 kpl) on säätiöitä tai yhdistyksiä (järjestöt), joilla ei ole käsitteellistä liikevaihtotietoa, vaan ainoastaan henkilöstötieto. Nämä yhteisöt toimivat esittävien taiteiden alalla ja museotoiminnassa. Esimerkkejä ovat Helsingin, Espoon kaupungin ja Porin Teatterisäätiöt, Naantalın musiikkijuhlasäätiö, Valkeakoskella toimiva Visavuoren Museosäätiö. Tähän ryhmään luetaan Helsingissä myös Korkeasaaren eläintarhan säätiö.

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstietojen mukaan kuntien matkailualan **yritysten ja järjestöjen** henkilöstö on lisääntynyt vuosina 2017-19, mutta vuonna 2020 henkilöstö aleni 337 henkilöllä (15 %), joskin henkilöstön määrä oli yhä korkeampi kuin vuonna 2017. Henkilöstön määriä tulkittaessa kannattaa ottaa huomioon, että osa kulttuuripalveluista ja muusta huvi- ja virkistystoiminnasta (hiihtokeskukset) työllistävät vain sesonkiluontoisesti. **Yritysmuotoisten** yhteisöjen liikevaihto on pienempi vuosina 2018-20 yhteensä 25 miljoonalla eurolla viidenneksellä.

Määrällisesti suuri osa kuntien matkailualalla toimivista yrityksistä ja yhteisöistä toimii kulttuuripalvelujen puolella tai matkailun edistämistehtävissä. Edellistä edustavat muun muassa yhtiö- ja säätiömuotoiset teatterit, orkesterit ja museot. Jälkimmäisistä ovat esimerkkeinä Visit Pori Oy, Visit Tampere Oy ja Turku Touring Oy. Nämä matkailun kehitys- ja markkinointiyhteisöt eivät kilpaile markkinoilla yksityisten yritysten ja yrittäjien kanssa, vaan ne ovat voittoa tavoittelemattomia ja tekevät pikemmin yhteistyötä paikallisen elinkeinotoiminnan kanssa.

Markkinoilla kilpailevat toimialat

Kilpailuneutraliteetin kannalta mielenkiintoisimmat toimialat ovat eläin- ja luontomatkailu, hiihtokeskukset, huvipuistojen toiminta sekä matkailua tukeva majoitus- ja ravitsemistoiminta, joissa toimii kuntataustaisia yhtiöitä. Esimerkiksi Suomen toiseksi suurin huvi- ja virkistyspalvelujen tuottaja⁷² ja suurin yhtiömuodossa toimiva kunnallinen yhtiö on liikevaihdolla ja henkilöstöllä mitaten **Tampereen** Särkänniemi Oy ja sen sisähuvipuistotoimintaa harjoittava tytäryhtiö FunZones Oy. Seuraavaksi suurin on **Kittilän** Levi Ski Resort Oy ja Levi Restaurants Oy.

Ähtärissä matkailupalvelut ovat kietoutuneet Ähtärin eläin- ja luonnonpuiston ympärille. Palveluista vastaavat kuntayhtiöt ovat Ähtärin Eläinpuisto Oy, Flowpark Ähtäri Zoo ja Snowpanda Resort Ähtäri Zoo Oy ja Hotelli Mesikämmen Oy. Vastaavanlaista eläin- ja luonnontoiimintaan nojaavaa matkailun ohjelmapalvelu-, majoitus- ja ravitsemistoimintaa

⁷² Suurin on Lasten Päivän Säätiön omistama Linnanmäki.

harjoittaa **Ranualla** kunnan omistama Ranuan Seudun Matkailu Oy. Kemissä Kemlin Matkailu Oy on myynyt ja markkinoinut ympärivuotisen puolestaan LumiLinna -alueen ravintola-, kokous-, kahvila- ja elämyspalveluja.

Muualla Suomessa kuntien omaa varsinaisten ravitsemis- ja matkailupalvelujen tarjonta on suhteellisesti vähäisempää. Esimerkkejä ovat Sallan kunnan hiihto- ja laskettelutoimintaa harjoittava Kaunisharju Oy, Leppävirran Virkistysuimala Leppäkerttu Oy, Oulun Nallikari Seaside Oy, Vetelin kuntakonserniin kuuluva Pitkähoski Oy:n hotelli, Kuusamon Nuoris- ja luontomatkailukeskus Oivanki Oy, majoitusta, juhla- ja ohjelmapalvelua myös aikuisille tarjoava Kokkolan Nuorisokeskus Elba Oy sekä Pohjois-Karjalan SoTe kuntayhtymä Tikkamäen Palvelut Oy.

Lähes kaikkien kuntaomisteisten matkailualan yritysten liikevaihto aleni vuonna 2020. Pääsyyinä oli epidemiakriisi. Poikkeuksen muodostivat muun muassa Levi Ski Resorts Oy, Ähtärin Eläinpuisto Oy, Virkistysuimala Leppäkerttu Oy, Nallikari Seaside Oy, Matkakumpu Oy ja Kotka Maretarium Oy, joissa liikevaihto kohosi. Yritykset ovat useimmiten pieniä, jos kokoa mitataan kokovuosityöllisyyden käsitteellä. Keskimääräistä yrityskokoa alentaa tilastollisesti se, että toiminta on pääsääntöisesti sesonkiluontoista, joka ajoittuu joko kesä- tai talviaikaan.

Kuntien matkailualalla toimivien yritysten kannattavuus ei ole kovin hyvää ja epidemiakriisi alensi monissa yrityksissä kannattavuutta edelleen vuonna 2020. Hyvään kannattavuuteen ylsivät Levi Ski Resort Oy, Hotelli Mesikämmen Oy, Kokkolan Matkailu Oy, Kotka Maretarium Oy, Flowpark Ähtäri Oy, Snowpanda Resorts Ähtäri Zoo Oy, minkä ohella Tikkamäen Palvelut Oy, Levi Restaurants Oy ylsivät tyydyttävän kannattavuuden tasolle. Suurista yrityksistä Tampereen Särkänniemi Oy:ssä ja Ähtärin Eläinpuisto Oy:ssä liiketulosprosentti oli miinusmerkkinen.

Taulukko 16 Ravitsemis- ja matkailualoilla (pl. catering-ala) toimivien kuntayhtiöiden ja järjestöjen henkilöstö ja liikevaihto toimialoittain 2017-20 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus; Fonecta yrityshakupalvelu).

<i>Henkilöstö (yritykset, järjestöt):</i>	<i>2017, lkm</i>	<i>2018, lkm</i>	<i>2019, lkm</i>	<i>2020, lkm</i>	<i>Muutos 2017-20, %</i>
Majoitus- ja ravitsemisala	143	150	173	128	-10,4
Matkatoimistot, matkanjärjestäjät	114	124	138	97	-14,4
Esittävät taiteet	922	986	1071	956	3,6
Taidelaitokset ja museot	224	233	226	202	-9,6
Eläinpuistot, yms.	281	409	453	357	26,9
Hiihto- ja laskettelurinteen, muu	155	167	176	159	2,5
Yhteensä	1839	2069	2236	1899	3,3
<i>Liikevaihto (vain yritykset):</i>	<i>1000 euroa</i>	<i>1000 euroa</i>	<i>1000 euroa</i>	<i>1000 euroa</i>	<i>Muutos 2017-20, %</i>
Majoitus- ja ravitsemisala	14285	15084	15852	10755	-24,7
Matkatoimistot, matkanjärjestäjät	18275	16606	16233	11552	-36,8
Esittävät taiteet	15331	19157	18722	14549	-5,1
Taidelaitokset ja museot	22876	23732	26386	13670	-40,2
Eläinpuistot, yms.	23690	31594	30905	32329	36,5
Hiihto- ja laskettelurinteen, muu	18635	19991	20550	18048	-3,1
Yhteensä	113092	126164	128648	100903	-10,8

Taulukko 17 Kuntien omistamat majoitus- ja ravitsemisalan, hiihto- ja laskettelurinteiden sekä eläin- ja luonnonpuistoalan yritysten liikevaihto 2019-20 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto; Fonecta yrityshakupalvelu).

		Liikevaihto 2019, 1000 eur	Liikevaihto 2020, 1000 eur	Muutos 2019- 20, %
Kittilä	Oy Levi Ski Resort Ltd	17037	14542	-14,6
Tampere	Tampereen Särkänniemi Oy	19507	21380	9,9
Ranua	Ranuan Seudun Matkailu Oy	6295	4477	-28,9
Ähtäri	Ähtäriin Eläinpuisto Oy	2718	3692	35,8
Kemi	Kemin Matkailu Oy	6538	3524	-46,1
Kittilä	Oy Levi Restaurants Ltd	4262	2949	-30,8
Tampere	Visit Tampere Oy	2632	2490	-5,4
Ähtäri	Hotelli Mesikämmen Oy	3472	2333	-32,8
Leppävirta	Virkistysuimala Leppäkerttu Oy	1970	2240	13,7
Oulu	Nallikari Seaside Oy	1817	1949	7,3
Turku	Turku Touring Oy	1783	1393	-21,9
Ähtäri	Snowpanda Resort Ähtäri Zoo Oy	1408	1219	-13,4
Joensuu	Tikkamäen Palvelut Oy	1768	1068	-39,6
Salla	Kaunisharju Oy	1119	1011	-9,7
Naantali	Naantalin Matkailu Oy	1174	884	-24,7
Vaasa	Vaasan seudun Matkailu Oy	1026	798	-22,2
Kokkola	Kokkolan Matkailu Oy	790	787	-0,4
Imatra	Imatra Base Camp Oy	804	772	-4,0
Pori	Visit Pori Oy	1527	579	-62,1
Outokumpu	Matkakumpu Oy	430	557	29,5
Kalajoki	Kalajoen Hiekkasärkät Oy	707	442	-37,5
Kotka	Kotka Maretarium Oy	302	346	14,6
Kuusamo	Luontomatkailukeskus Oivanki Oy	766	342	-55,4
Kokkola	Nuorisokeskus Villa Elba Oy	611	287	-53,0
Veteli	Pitkäkoski Oy	577	280	-51,5
Tampere	FunZones Oy	675	1066	57,9
Hanko	Oy Hansea DC Ab	245	236	-3,7
Inari	Luontomatkailukeskus Inari Oy	398	183	-54,0
Espoo	Enter Espoo Oy	255	152	-40,4
Ähtäri	Flowpark Ähtäri Zoo Oy	-	149	-
Konnevesi	Kellankosken Voima Oy	110	131	19,1
Jämijärvi	Jämin Hiihtotunneli Oy	77	119	54,5
Ähtäri	Ähtäriin Matkallu Oy	87	84	-3,4
Pello	Pellon Laskettelurinteet Oy	70	70	0,0
Ruovesi	Ruovesi Areena Oy	87	66	-24,1
Pietarsaari	Pietarsaaren Vanha Satama Oy	-	49	-
Karvia	Willi Karvia Oy	16	27	68,8
Hamina	Venehamina Oy	12	11	-8,3
Liminka	Limingan Matkailu Oy	271	..	..
Juva	Hasamäki Oy	1	..	..
Eura	Pohjolan Muinaiselämys Oy	6	..	..
Inkoo	Inkoon Venesatamat Oy	190	..	..

Taulukko 18 Kuntien omistamat majoitus- ja ravitsemisalalan, huvi- ja virkistystoiminnan sekä eläin- ja luonnon puistomatkailun yritysten henkilöstö 2020 ja kannattavuus 2019-20 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto; Fonecta yrityshakupalvelu)

		Henkilöstö 2020, lkm	Liiketalos- prosentti 2019, %	Liiketalos- prosentti 2020, %
Kittilä	Oy Levi Ski Resort Ltd	135	13,8	4,3
Tampere	Tampereen Särkänniemi Oy	158	1,7	6,4
Ranua	Ranuan Seudun Matkailu Oy	59	6,3	2,6
Ähtäri	Ähtäriin Eläinpuisto Oy	22	-17,3	-16,0
Kemi	Kemin Matkailu Oy	7	4,7	2,8
Kittilä	Oy Levi Restaurants Ltd	21	4,2	5,6
Tampere	Visit Tampere Oy	21	0,7	0,7
Ähtäri	Hotelli Mesikämmen Oy	34	5,3	12,2
Leppävirta	Virkistysuimala Leppäkerttu Oy	16	2,8	-5,5
Oulu	Nallikari Seaside Oy	8	17,3	20,2
Turku	Turku Touring Oy	7	0,4	-0,1
Ähtäri	Snowpanda Resort Ähtäri Zoo Oy	0	-59,5	23,9
Joensuu	Tikkamäen Palvelut Oy	5	13,6	6,1
Salla	Kaunisharju Oy	8	6,7	0,6
Naantali	Naantalin Matkailu Oy	6	-6,3	3,8
Vaasa	Vaasan seudun Matkailu Oy	7	-0,5	3,9
Kokkola	Kokkolan Matkailu Oy	8	-3,5	20,5
Imatra	Imatra Base Camp Oy	6	0,7	3,1
Pori	Visit Pori Oy	8	0,6	-1,0
Outokumpu	Matkakumpu Oy	8	7,6	-6,0
Kalajoki	Kalajoen Hiekkasärkät Oy	7	2,9	-13,3
Kotka	Kotka Maretarium Oy	5	9,9	10,1
Kuusamo	Luontomatkailekeskus Oivanki Oy	11	1,3	-5,8
Kokkola	Nuorisokeskus Villa Elba Oy	18	2,2	0,6
Veteli	Pitkäkoski Oy	5	0,5	-9,6
Tampere	FunZones Oy	7	-101,3	-49,5
Hanko	Oy Hansea DC Ab	4	-1,2	-12,3
Inari	Luontomatkailekeskus Inari Oy	10	-16,2	-4,6
Espoo	Enter Espoo Oy	18	0,1	-0,1
Ähtäri	Flowpark Ähtäri Zoo Oy	3		13,8
Konnevesi	Kellankosken Voima Oy	1	4,1	-0,7
Jämijärvi	Jämin Hiihtotunneli Oy	0	-57,3	-10,6
Ähtäri	Ähtäriin Matkailu Oy	2	0,4	1,5
Pello	Pellon Laskettelurinteet Oy	0	-10,0	-12,9
Ruovesi	Ruovesi Areena Oy	0	22,0	-1,4
Pietarsaari	Pietarsaaren Vanha Satama Oy	1	-60,0	-59,0
Karvia	Willi Karvia Oy	1	31,6	-21,7
Hamina	Venehamina Oy	0	-58,3	-72,7
Liminka	Limingan Matkailu Oy	3	-14,4	0,0
Juva	Hasämäki Oy	0		0,0
Eura	Pohjolan Muinaiselämys Oy	0	16,7	
Inkoo	Inkoon Venesatamat Oy	0	-3,7	

Kilpailutilanteen arviointia

Puhtaasti kaupallinen matkailu- ja siihen liittyvien oheispalvelujen, kuten majoitus- ja ravitsemispalvelujen tarjonta ei periaatteessa kuuluisi kunnan toimialaan, ellei yksityinen palvelutarjonta ole kunnassa tai sen ympäröivällä alueella puutteellista. Kilpailutilanteen arvioissa ei pidä ottaa huomioon esittäviä taiteita ja sitä palvelevaa toimintaa tai taidelaitoksia ja museoita, joissa yhteiskunnan rahoittamalla kulttuuritoiminnalla on luonnollisen monopolin asema tai toimintaa. Lisäksi kulttuuripalveluista merkittävä osa on yhä järjestömuotoista (säätöt ja yhdistykset) toimintaa.

Sen sijaan paikallisia tai seudullisia kilpailuhaittoja voi syntyä kuntien harjoittaman **majoitus- ja ravitsemistoiminnan ja huvi- ja virkistystoiminnan** osalta, jos se syrjäyttää tai rajoittaa vastaavan yksityisen palvelutarjonnan syntymistä tai pääsyä markkinoilla. Koko maan tasolla kuntien majoitus- ja ravitsemistoiminnalla (pl. laitos- ja henkilöstöruokailu) ei ole huomattavaa osuutta markkinoista lukuun ottamatta eläin- ja luonnonpuistoihin perustuvaa matkailua tai huvi- ja virkistystoimintaa, joka koostuu huvi- ja tee-mapuistoista ja laskettelukeskuksista.

Esimerkkejä kuntayhtiöiden harjoittamasta matkailualan liiketoiminnasta ovat Levin hiihto- ja matkailukeskus Kittilässä, eläin- ja luontomatkailutoiminta Ähtärissä ja Ranualla sekä Kemin lumilinnabisnes. Kunnat ovat perustaneet myös kehitys- ja markkinointiyhtiöitä, joiden kehittävät matkailualan liiketoimintaa ja siihen liittyvää elinkeinoelämää paikkakunnalla. Kunta voi rahoittaa näiden yhtiöiden toimintaa verovaroin ja osallistumalla riskisijoitustoimintaa, mutta elinkeinoelämän edistämistoimenpiteiden on oltava kunnan ja matkailualan kannalta järkeviä.

Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaan kunnilla on lisäksi kaksi ravitsemis-, majoitus- ja ohjelmapalvelualojen liikelaitosta, jotka *Piispalan Matkailukeskusliikelaitos Kannonkoskella ja Liikelaitos Marttinen Virtain kaupungissa*. Liikelaitos Marttinen ylläpitää nuorisokeskusta, joka harjoittaa leiri-, majoitus-, ravintola- sekä kokous- ja juhlatolotoimintaa. Piispalassa toimi Suomen suurin nuorisokeskus ja liikelaitos harjoittaa samantyyppistä toimintaa kuin Liikelaitos Marttinen ja tarjoaa palveluja myös muille vierailijoille (perheet yms.) ja yrityksille.⁷³

Taulukko 19 Kuntayhtiöiden ja liikelaitosten toiminnan laajuus majoitusalaalla (Nace 55), matkatoimistoalalla (Nace 79), eläin- ja luonnonpuistojen matkailussa (Nace 9104), hiihto- ja laskettelukeskuksissa (Nace 93291) sekä muussa huvi- ja virkistystoiminnassa (Nace 932 pl. 93291) 2020 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot).⁷⁴

	Henkilöstö, lkm	Liikevaihto, 1000 euroa	Osuus alan yritysten työllisyydestä, %	Osuus alan yritysten liikevaihdosta, %
Majoitusala	102	6738	1,2	0,6
Matkatoimistot, matkanjärjestäjät	97	11552	3,1	1,5
Eläin- ja luonnonpuistot ⁷⁵	86	9734	61,0	62,8
Hiihto- ja laskettelukeskukset	143	15808	22,3	4,5
Muu huvi- ja virkistystoiminta	183	24835	8,6	12,4

⁷³ Piispalan ja Marttisen yhteenlaskettu liikevaihto oli 2,4 miljoonaa euroa ja henkilöstö 72 työntekijää vuonna 2020.

⁷⁴ Lisäksi kunnilla on muutama ravintola- ja kahvila-alalla toimivaa yritystä, mutta niiden merkitys on vähäpätöinen.

⁷⁵ Ei sisällä Helsingin Korkeasaaren eläintarhan säätöitä.

4.4 Työterveyshuolto

Kansaneläkelaitos Kela maksaa työnantajille korvauksia perusterveydenhuollon tasoisista palveluista, joita on hankittu lääkäriasemilta. *Työterveyshuoltolain*⁷⁶ nojalla työnantaja on velvollinen järjestämään ja kustantamaan palveluksessaan oleville työntekijöille työterveyshuollon palveluja. *Lakisääteiseen työterveyshuoltoon* kuuluvat ennaltaehkäisevät palvelut, kuten terveystarkastukset, työpaikan terveysvaarojen selvittäminen ja ensivalmiuden ohjaus, työkykyä ylläpitävien palvelujen järjestäminen, kuntoutusneuvonta ja kuntoutukseen ohjaaminen.

Käytännössä työterveyshuoltolaki velvoittaa työnantajaa järjestämään ehkäisevän työterveyshuollon kaikille työ- tai virkasuhteessa oleville työntekijöilleen, jotka tekevät työtä Suomessa. Laki koskee myös ulkomaalaisia työnantajia ja työnantajana toimivia yksityishenkilöitä, vaikka työntekijöitä olisi vain yksi. Velvollisuus voi jatkua työsuhteen jälkeen, jos työntekijä on irtisanottu tuotannollisin tai taloudellisin perustein. Yksityishenkilön pitää järjestää työterveyshuolto silloin, kun hän palkkaa lastenhoitajan tai vammaisen henkilö palkkaa henkilökohtaisen avustajan.⁷⁷

Työterveydenhuollon palveluja voidaan tarjota myös digitaalisesti, jos työterveyshuollon ammattilainen ja asiakas ovat eri paikassa. Sairausvakuutuslain mukaan Kelan maksaman korvauksen määrä on tällä hetkellä 60 prosenttia ennaltaehkäisevän työterveyshuollon laskennallista työntekijäkohtaisista kustannuksista. Lakisääteisten työterveyshuollon palvelujen ohella työnantajat voivat tarjota vapaaehtoisesti työntekijöilleen *ei-lakisääteisiä sairaanhoidon palveluja*, joihin kuuluu yleislääkäritasoisia palveluja ja erikoislääkärikonsultaatiota ja tutkimuspalveluja.

Ei-lakisääteisen sairaanhoidon palvelujen kustannuksista Kelan korvaustaso on enintään 50 prosenttia työntekijäkohtaisten kustannusten laskennallisesta enimmäismäärästä. Työnantajan järjestämälle työterveyshuollolle määrätään yksi kuitenkin yhteinen enimmäismäärä. Enimmäismäärä voidaan käyttää kokonaan ehkäisevään työterveyshuoltoon (*korvausluokka I*). Tavanomaisen sairaanhoidon (*korvausluokka II*) kustannuksia korvataan, jos enimmäismäärästä on jäljellä korvausluokan I jälkeen, mutta enintään 40 prosenttia yhteisestä enimmäismäärästä.⁷⁸

Kelan tilastojen mukaan työterveyshuolto kattoi 1,939 miljoonaa työntekijää vuonna 2020 (Taulukko 20). Työterveyshuollon piirissä olleiden työntekijöiden määrä on kohonnut jatkuvasti vuodesta 2016 lukien epidemiakriisistä huolimatta, mikä on johtunut työllisyyden paranemisesta. Vapaaehtoisen Kelan korvaaman sairaanhoidon ja muun terveydenhoidon palvelujen piirissä oli 94 prosenttia työntekijöistä. Osuus on kasvanut vuodesta 2008 pari prosenttiyksikköä. Kelan korvauksiin oikeuttavat (hyväksytyt) kustannukset olivat 879 miljoonaa euroa vuonna 2020 (Taulukko 21).

⁷⁶ Ks. Työterveyshuoltolaki 1383/2001.

⁷⁷ Työnantaja voi hankkia työterveyshuollon palvelut terveystakeskuksen työterveysyksiköltä tai kunnalliselta liikelaitokselta, yksityiseltä työterveyshuollon palveluntuottajalta (esim. lääkäriasemalta), omalta työterveysasemalta tai yhdessä toisten työnantajien kanssa ylläpidetyltä yhteiseltä työterveysasemalta. Tarjolla olevat työterveyshuollon palveluntuottajat on julkaistu Työterveyslaitoksen [Työterveydeksi.fi](https://www.ttl.fi/tyoterveyshuolto)-verkkopalvelussa.

⁷⁸ Työnantajan (yrityksen, yms.) työterveyden palveluntuottajalle maksama osuus, jota KELA ei korvaa, voidaan vähentää verotuksessa. Terveiden ja hyvinvoinninlaitos THL:n mukaan työterveyshuollon kustannukset olivat kuusi prosenttia terveydenhuollon kokonaismenoista ja 21 prosenttia perusterveydenhuollon tasoisista palveluista vuonna 2019.

Määrällisesti työterveyshuollon kustannukset ovat kohonneet 30 prosenttia vuosina 2008-20. Varsinaisesti työterveyshuolto on SoTe-uudistuksen ulkopuolella eikä työterveyshuoltoon liity asiakkaan valintaa, vaan työnantaja valitsee tavan, jolla palvelut järjestetään. Kelan maksamat työterveyshuollon korvaukset olivat 371 miljoonaa euroa vuonna 2020, josta lakisääteinen työterveyshuolto oli 67 prosenttia (247 milj. euroa) ja ei-lakisääteinen työterveyshuolto 33 prosenttia (124 milj. euroa). Lakisääteisen työterveyshuollon osuus kohosi etenkin vuonna 2020.⁷⁹

Noin 86 prosentille palkansaajia työterveyshuolto oli järjestetty **lääkäriasemilla** vuonna 2020 (Taulukko 20). Niihin luetaan yksityisten lääkäriasemien lisäksi kuntien ja kuntayhtymien yhtiötetyt työterveyshuollon yritykset. Lääkäriasemien osuus työterveyshuollon kustannuksista oli 87 prosenttia (766 milj. euroa). Yritysmuotoisten lääkäriasemien työterveyshuollon asiakkaiden määrä oli lisääntynyt kaksinkertaistunut vuosina 2008-20. Samanaikaisesti lääkäriasemien työterveyshuollon reaaliset kustannukset ovat 2,5 -kaksinkertaistuneet vuosina 2008-20.

Taulukko 20 Työterveyshuollon työntekijäasiakkaat erityyppisten palveluntuottajien piirissä 2008-20, henkilöä (Lähde: Kelan tilastot).

	Lääkäriasemat, lkm	Kunnan terveysasema ml. liikelaitos, lkm	Oma tai yritysten yhteinen terveysasema, lkm	Muu palvelujen tuottaja, lkm	Yhteensä, lkm
2008	802079	516807	432307	125701	1 876 894
2009	823241	498809	421794	102942	1 846 786
2010	862519	461681	417559	85752	1 827 511
2011	928922	444505	385472	76383	1 835 282
2012	983740	450020	367231	52724	1 853 715
2013	1008176	447723	351112	51366	1 858 377
2014	1032066	432282	317418	48056	1 829 822
2015	1088604	412903	272762	38579	1 812 848
2016	1177961	357482	276523	20579	1 832 545
2017	1362537	290152	181936	20309	1 854 934
2018	1446697	254924	182224	23563	1 907 408
2019	1613098	152986	154417	16494	1 936 995
2020	1668154	110901	142931	17372	1 939 358

⁷⁹ Lakisääteisen työterveyshuollon korvausosuuden nousu on johtunut sairausvakuutuslain muutoksesta, jossa on haluttu painottaa ennaltaehkäisevää työterveydenhoitoa. Varsinaisesti hyväksyttävistä kustannuksista lakisääteisen työterveydenhuollon osuus oli vain 47 prosenttia ja ei-lakisääteisen 53 prosenttia.

Taulukko 21 Työterveyshuollon hyväksytyt kustannukset erityyppisten palveluntuottajien mukaan 2008-20, miljoonaa euroa (Lähde: Kelan tilastot).

	Lääkäriase- mat, milj. eu- roa	Kunnan terveys- asema ml. liike- laitos, milj. eu- roa	Oma tai yritys- ten yhteinen terveysasema, milj. euroa	Muu palvelu- jen tuottaja, milj. euroa	Yhteensä, milj. euroa
2008	268,4	108,9	140,8	44,2	562,3
2009	299,8	114,8	144,9	39,4	598,9
2010	323,8	114,9	153,2	33,9	625,7
2011	381,6	118,7	153,4	30,4	684,2
2012	432,1	129,0	150,4	22,0	733,4
2013	468,9	136,1	148,3	22,5	775,7
2014	482,8	139,6	134,1	21,3	777,9
2015	510,3	137,5	117,4	16,9	782,1
2016	552,8	122,6	120,7	8,9	804,6
2017	628,2	95,7	81,5	9,1	814,5
2018	671,5	85,7	76,1	10,4	843,7
2019	747,3	54,7	65,8	7,4	875,2
2020	766,2	43,8	61,7	7,8	879,5

Työterveydenhuollon organisointi kuntayhteisöissä

Kuntayhteisöillä on ollut monia mahdollisuuksia lakisääteisten työterveydenhuollon järjestämiseksi. Ne ovat tuottaneet niitä osana muuta perusterveydenhoitoa omissa terveyskeskuksissa. Osa kunnista on eriyttänyt työterveyshuollon perustamalla **liikelaitoksen**, joka tuottaa työterveyshuollon palveluja kuntakonsernille mutta alueen yrityksille, yrittäjille ja muille yhteisöille. Kuntayhteisöjen oli kuitenkin yhtiötettävä työterveydenhuollon palvelut vuoden 2018 loppuun mennessä, jos ne ovat tarjonneet *ei-lakisääteisiä sairaanhoidon palveluja* kuntakonsernin ulkopuolelle.

Osa kuntayhteisöistä onkin yhtiöittänyt työterveyshuollon yksin tai yhdessä toisen kuntaorganisaation kanssa. Osakeyhtiössä kunnalle on jäänyt omistajaohjaus yhtiön hallituksessa, tukipalvelujen osto kunnalta on mahdollista ja työvoiman hankinta on joustavampaa kuin ei-yhtiötetyssä toiminnassa. Osakeyhtiö on voinut kasvaa seudulliseksi yritykseksi, kun palvelujen tuottaminen julkisille ja yksityisille työnantajille on vapautunut. Jos toiminta kattaa kustannuksensa, se ei rasita kuntayhteisön muuta taloutta. Jos toiminta on kannattavaa, se voi tuoda rahaa kassaan.

Sen sijaan yksityisen *green field -toimijan* on investoitava toimipisteeseen, hankittava ammattitaitoinen henkilöstö ja kilpailtava toimintansa vakiinnuttaneen kuntayhtiön kanssa asiakkaista. Maakunnallisten SoTe-kuntayhtymien perustaminen on vahvistanut kunnallisen työterveyshuollon asemaa. Esimerkkinä voidaan mainita Lappi, Pohjois-Karjala ja Kainuu. Julkisten toimijoiden asema voi vahvistua edelleen, kun kuntien SoTe-toiminnot siirtyvät hyvinvointialueille. Eräille hyvinvointialueille voi ilmestyä suuria sidosyksikköyhtiöitä ja markkinoille palvelujaan tarjoavia yhtiöitä.

Osa työterveyshuollon organisaatiomuutoksista on toteutettu perustamalla kaksi osakeyhtiötä, joista yksi toimii **in-house –yrityksenä** ja toinen markkinoilla. In-house -yritys voi jatkaa palvelujen tuottamista ilman kilpailuttamista kuntakonsernille ja omistajilleen, jotka voivat olla alueen suurimpia työnantajia. Yhtiömuotoinen toiminta on merkinnyt silti liiketoimintariskejä. Kunnallisen työterveyshuollon yrityksen pieni yksikkökoko on

ollut altis kilpailulle ja haavoittuvainen etenkin suurilla paikkakunnilla, joissa on paljon vaihtoehtoista yksityistä tarjontaa.⁸⁰

Kuntayhtiömuotoisen toiminnan laajuus

Suomessa oli toiminnassa arviolta 19 työterveyshuollon palveluja tuottavaa kuntayhtiötä vuonna 2020. Vuonna 2021 Pohjanmaalla aloitti toimintansa uusi yritys (TT Botnia Oy). Lisäksi markkinoilla toimiva Ratina Oy aloitti toimintansa vuonna 2022 Tampereen seudulla. Sen sijaan kolme yhtiötä on myyty yksityiseen omistukseen (MedInari Oy, Työterveys Virta Oy ja Vantaa Työterveys Oy).⁸¹ Vuonna 2020 yhtiöiden liikevaihto oli 123 miljoonaa euroa. Tilastokeskuksen yritystilastojen mukaan kuntayhtiöiden työllisyys oli kokovuosityöllisyydellä mitattuna 1 002 henkilöä⁸² (Taulukko 22).

Taulukko 22 Kuntien ja kuntayhtymien työterveyshuollon yhtiöt (ml. 2020-21 myydyt yhtiöt) vuonna 2022 (Lähde: Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka)

Omistaja:	Yhtiö:	Perustamisvuosi:
Pohjois-Karjalan SoTe (Siun SoTe)	Siun Työterveys Oy	2018
Kainuun SoTe	Kainuunmeren Työterveys Oy	2016
Varsinais-Suomen shp:n ky	Länsirannikon Työterveys Oy	2012
Lahti	Työterveys Wellamo Oy	2009
Tampere	Tullinkulman Työterveys Oy	2015
	<i>Ratina Oy</i>	<i>2022</i>
Seinäjoen	Seinäjoen Työterveys Oy	2016
Rovaniemi	Lappica Oy	2016
Alueen kunnat ja kuntayhtymät	Uudenmaan Työterveys Oy	2016
Alueen kunnat ja kuntayhtymät	Keski-Uudenmaan Työterveys Oy	2017
Kokkola	Työplus Yhtiöt Oy	2014
	<i>TyöplusKunta Oy</i>	<i>2018</i>
	<i>TyöPlus Oy</i>	<i>2018</i>
Oulu	Työterveys Virta Oy	2016 (Pihlajalinna)
Inari	MedInari Oy	2005 (Terveystalo)
Kuopio	Järviseudun Työterveys Oy	2018
Kuopio	Kallaveden Työterveys Oy	2018
Vantaa	Vantaan Työterveys Oy	2019 (Terveystalo)
Jyväskylä	Työterveys Aalto Oy	2019
Jyväskylä	Työterveys Laine Oy	2019
Alueen kunnat ja kuntayhtymät	TT Botnia Oy	2021

Kunnallisista työterveyshuollon yhtiöistä osa palvelee ainoastaan omistajayhteisöjään (in-house –yhtiöt), mutta osa tarjoaa palvelujaan avoimesti kilpailuilla markkinoilla. In-house –yhtiöitä ovat esimerkiksi Länsirannikon Työterveys Oy, Järviseudun Työterveys Oy, Keski-Uudenmaan Työterveys Oy ja Työterveys Aalto. Kolme viimeksi mainittua kuntayhtiötä syntyivät, kun entisen kunnallisen liikelaitosten toiminnan jaettiin

⁸⁰ Myös ammattitaitoisen lääkärinkunnan palkkaaminen voi muodostua ongelmaksi suurilla paikkakunnilla. Lisäksi verotus-, laina- ja takausjärjestelmät on otettava huomioon osakeyhtiömuotoisessa toiminnassa.

⁸¹ Myös Etelä-Savon Työterveys Oy voitaisiin rinnastaa kunnallisiin työterveyshuollon yritysiksi, sillä Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymälle on yrityksessä 49 prosentin omistusosuus. Toinen omistaja on Osuuskauppa Suur-Savo. Pihlajalinna on kuitenkin ostamassa koko Etelä-Savon Työterveys Oy:n osakekannan. Kauppaan liittyy Mikkelissä toimivan tytäryritys Lääkärikeskus IkiOma Oy:n osakkeet.

⁸² Vuoden 2020 lukuihin sisältyvät Työterveys Virta Oy ja MedInari Oy sekä vuoden 2019 lukuihin DalMed Oy.

omistajaorganisaatioita palvelevaan toimintaan ja kilpailulla markkinoilla tapahtuvaa toimintaan vuosina 2018-19.

Keski-Pohjanmaalla toimiva TyöPlus Yhtiöt on jakaantunut myös kahteen tytäryhtiöön, joista toinen palvelee kunta-asiakkaita (Työpluskunta Oy) ja toinen yrityksiä sekä muita yhteisöjä (Työplus Oy). Vuonna 2022 toimintansa aloitti lisäksi Tullinkulman Työterveys Oy:n tytäryhtiö Ratina Oy, joka palvelee Tampereen alueen yrityksiä ja muita yhteisöjä. Yritysten kannattavuus erot ovat suuria. Liiketulosprosentilla arvoituna kannattavuus oli vuonna 2020 hyvää Työterveys Aalto Oy:ssä, Järviseudun Työterveys Oy:ssä sekä Kallaveden Työterveys Oy:ssä.

Taulukko 23 Työterveyshuollon kuntayhtiöiden liikevaihto, kannattavuus (mediaani) ja henkilöstö 2020-21 (Lähde: Yritysrekisteri, Tilastokeskus; Fonecta yrityshakupalvelu; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka).

	2019, 1000 euroa	2020, 1000 euroa	2021, 1000 euroa	Kasvu 2019- 20, %	Liiketu- los-%, 2020	Henki- löstö 2020, lkm
Työterveys Aalto Oy	5357	6046	6967	12,9	10,2	50
Työterveys Laine Oy	3132	3019	4053	-3,6	4,2	31
Järviseudun Työterveys Oy	8444	9808	9464	16,2	14,8	79
Työterveys Wellamo Oy	8406	7529	8570	-10,4	-8,3	65
Uudenmaan Työterveys Oy	1128	1620	1789	43,6	-11,1	18
Tullinkulman Työterveys Oy	20651	23145	..	12,1	2,9	174
Siun Työterveys Oy	8140	6683	7150	-17,9	-1,0	63
Kallaveden Työterveys Oy	991	888	974	-10,4	27,7	1
Kainuunmeren Työterveys Oy	6200	5460	5806	-12,1	6,0	42
Lappica Oy	6358	5629	6159	-11,5	-1,4	50
Seinäjoen Työterveys Oy	4510	4188	4220	-7,1	..	42
TyöPlus Yhtiöt Oy	2449	2293	2474	-6,4	3,1	4
<i>TyöPlus Oy</i>	<i>6156</i>	<i>5543</i>	<i>6081</i>	<i>-10,0</i>	<i>0,9</i>	<i>47</i>
<i>TyöplusKunta Oy</i>	<i>6878</i>	<i>6603</i>	<i>7177</i>	<i>-4,0</i>	<i>0,2</i>	<i>46</i>
TT Botnia Oy	-	-	..	-	-	3
Vantaan Työterveys Oy	3310	7454	..	125,2	1,2	61
Länsirannikon Työterveys Oy	6093	6285	8054	3,2	2,8	41
Keski-Uudenmaan Työterveys Oy	3218	6031	6956	87,4	-4,7	51
Työterveys Virta	13638	14182	-	4,0	5,4	132
MedInari	1148	858	-	-25,3	-2,1	6
Yhteensä	116207	123254	..	6,1	2,0	1002

Liikelaitokset ja muu yhtiöittäjän toiminta

Suomessa oli vuonna 2020 jäljellä kolme liikelaitosmuotoista työterveydenhuollon laitosta, joista yksi eli Vaasan Aluetyöterveys on sittemmin lakkautettu ja sen toiminnot on siirretty TT Botnia Oy:lle. Liikelaitosmuotoisina toimivat tällä hetkellä vain *Helsingin kaupungin Työterveys* ja *Porvoon Kuninkaantien liikelaitos*. Vuonna 2020 liikelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto oli 27 miljoonaa euroa, kun se oli viisi vuotta aiemmin 95 miljoonaa euroa. Summa on pienentynyt nopeasti liikelaitosten työterveydenhuollon yhtiöittäjämisten ja ulkoistamisten myötä.⁸³

⁸³ Liikelaitosten henkilöstö oli 188 henkilöä vuonna 2020. Vantaan Työterveys yhtiöitettiin vuonna 2020. Tosin se ennätti toimia kuntayhtiönä alle kaksi ennen kuin se myytiin Terveystalolle. Omistajavaihdos tapahtui vuoden 2022 alussa.

Taulukko 24 Kuntien työterveyshuollon liikelaitosten liikevaihto, henkilöstö ja kannattavuus 2020 (Lähde: Kuntien taloustilasto, Tilastokeskus).

	Liikevaihto 2019, 1000 euroa	Liikevaihto 2020, 1000 euroa	Muutos 2019- 20, %	Liiketu- los-%, 2020	Henkilöstö 2020, lkm
Helsingin Kaupungin Työterveys	17831	21617	21,2	0,3	131
Vantaa Työterveys	4610				
Kuninkaantien Työterveys	2490	2585	3,8	-0,3	21
Vaasan Aluetyöterveys liikelaitos	4010	3063	-23,6	-11,7	36
Liikelaitokset yhteensä	28941	27265	-5,8	..	188

Kunnat ovat tarjonneet työterveyshuollon palveluja myös tavanomaisissa tulosityksiköissä ilman liikelaitosmuotoa. Yhteensä liikelaitosten ja tavanomaisten tulosityksiköiden työterveyspalvelujen myynti oli Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan 50 miljoonaa euroa vuonna 2020.⁸⁴ Siitä liikelaitosmuotoisen toiminnan osuus oli arviolta runsaat puolet. Myyntitulojen määrä on romahtanut vuodesta 2014 lukien. Osa myyntitulojen supistumisesta on vain tilastollista, sillä toimintaa on siirtynyt organisaatiomuutosten myötä kunnallisiin työterveyshuollon yhtiöihin.

Kunnallisten terveysasemien myyntitulot ovat alentuneet etenkin vuodesta 2017 lukien, sillä kuntalain työterveyshuoltoa koskevien siirtymäsäännösten mukaan kuntien oli yhtiötettävä markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuva toiminta viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä. Yhtiöittämisvelvoitteen ei ole tulkittu koskevan *lakisääteisiä ennaltaehkäiseviä työterveyshuollon palveluja*, joita terveysasemat voivat yhä tarjota kunnan ulkopuolisille tahoille. Lakipykälien tarkoituksena on ollut turvata palvelujen saanti pienillä paikkakunnilla ja haja-asutusalueella.

Poikkeus on liittynyt siihen, että kunnan on ollut järjestettävä alueellaan sijaitsevissa työpaikoissa työskenteleville työntekijöille, yrittäjille ja muille omaa työtä tekeville soveltuvin osin työterveyshuoltolain mukaisia lakisääteisiä palveluja. Lisäksi kuntalaki sallii yhtiöittämisvelvoitteeseen muutamia muita poikkeuksia. Nämä koskevat markkinoilla tapahtuvan toiminnan vähäisyyttä, satunnaisuutta ja tilanteita, jossa työterveyshuollon eilakisääteisiä sairaanhoitopalveluja tuotetaan samaan kuntakonserniin (kuntayhtiöt, yms.) kuuluvalla henkilöstölle.

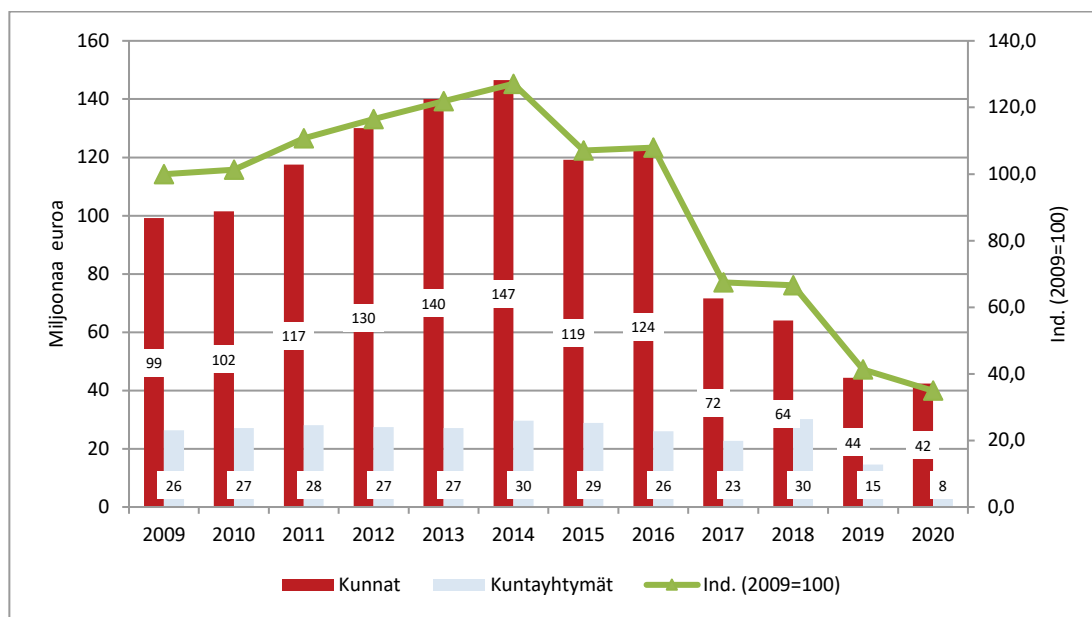
Vuonna 2023 työterveyshuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Silloin hyvinvointialueiden on huolehdittava oman henkilöstönsä työterveyshuollosta, joka on oltava käytössä, kun hyvinvointialueet aloittavat toimintansa. Toiseksi hyvinvointialueiden on huolehdittava siitä, että alueen työntekijöillä ja yrittäjillä on tarjolla lakisääteiset työterveyshuollon palvelut. Asian järjestämiseksi on useita vaihtoehtoja, kuten oma terveyshuoltoyksikkö (ml. liikelaitos), sidosyksikköyhtiö kuntien ja muiden hyvinvointialueiden kanssa tai ostot yksityiseltä tuottajalta.

Kelan tilastojen mukaan työterveydenhuollon hyväksytyt kustannukset olivat terveyskeskuksissa puolestaan 44 miljoonaa euroa vuonna 2020 eli viisi prosenttia

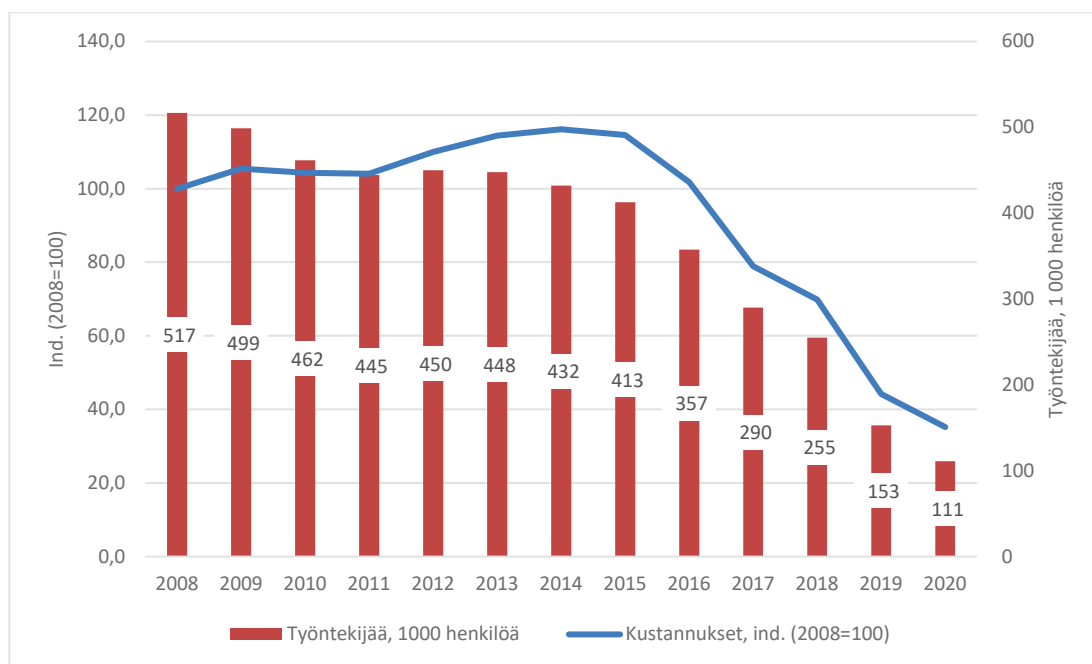
⁸⁴ Mukaan luetaan ulkoiset ja sisäiset myyntituotot ja työterveyshuollon palveluita järjestävän liikelaitoksen myyntituotot. Myyntituloihin ei lueta Kelalta saatua korvausta kunnan oman työterveyshuollon järjestämisestä. Myyntituloista Helsingin Työterveys –liikelaitoksen osuus oli lähes 17 miljoonaa euroa (18 %). Myyntitulot olivat yli miljoona euroa myös 23 muussa kuntaorganisaatiossa.

työterveydenhuollon kokonaiskustannuksista. Vuodesta 2008 kunnallisten terveystasemien osuus kustannuksista on tippunut 14 prosenttiyksikköä. Vastaavasti kunnalliset liikelaitokset ja tavanomaiset terveyskeskukset tarjosivat Kelan tilastojen mukaan palveluja 110 900 työntekijälle eli kuudelle prosentille kaikista työntekijöistä vuonna 2020. Määrä oli 22 prosenttiyksikköä pienempi kuin vuonna 2008.

Kuvio 12 Kuntien ja kuntayhtymien terveyskeskusten työterveyshuollon myyntitulojen määrän reaalin kehitys 2009-2020, ind. (2009=100) (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).



Kuvio 13 Kelan hyväksymät kuntien ja kuntayhtymien terveyskeskusten työterveyshuollon työntekijäasiakkaiden ja kustannusten määrän reaalin kehitys 2008-2020, ind. (2008=100) (Lähde: Kelan tilastot).



Taulukko 25 Kuntayhteisöjen yhtiöittämättömän työterveyshuollon myyntitulot kunnittain ja kuntayhtymittäin 2020 (Lähde: Kuntien taloustilasto, Tilastokeskus).

	Myyntitulot 2020, 1000 eu- roa	Osuus, %
Helsinki	21617	43,2
Turku	6931	13,9
Vaasa	3063	6,1
Espoo	2460	4,9
Porvoo	2202	4,4
Peruspalvelukuntayhtymä Kallio	2023	4,0
Suupohjan peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä	1430	2,9
Uusikaupunki	1113	2,2
JIK-peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä	1112	2,2
Lohja	1055	2,1
Rauma	932	1,9
Peruspalvelukuntayhtymä Selänne	918	1,8
Satakunnan shp:n kuntayhtymä	826	1,7
Alajärvi	792	1,6
Itä-Savon sph:n kuntayhtymä	696	1,4
Keski-Satakunnan SoTe-kuntayhtymä	478	1,0
Lapinlahti	421	0,8
Viitasaari	345	0,7
Parainen	287	0,6
Hanko	285	0,6
Raisio	239	0,5
Somero	155	0,3
Ranua	143	0,3
SoTe kuntayhtymä	129	0,3
Pello	101	0,2
Maalahti	91	0,2
Posio	65	0,1
Muut kuntayhteisöt	103	0,2
Yhteensä	50012	100,0

Kilpailutilanteen arviointia

Terveystalouden puolella kunnallisten toimijoiden ja yksityisten yritysten kilpailutilanne on ollut selkeintä työterveyshuollossa. Osa kuntayhtiöistä toimii markkinoilla, kun ne kilpailevat lakisääteisen sekä **ei-lakisääteisen työterveyshuollon** yksityisistä ja julkisista asiakkaista (ml. omistajayhteisöjen asiakkaat). Tähän ryhmään kuuluvat Lappica Oy, Pohjois-Karjalassa Siun Työterveys Oy, Kokkolan Työplus Oy, Tampereen Tullinkulman Työterveys Oy (jatkossa Ratina Oy), Uudenmaan Työterveys Oy, Jyväskylän Työterveys Laine Oy ja Kuopion Kallaveden Työterveys.

Lisäksi työterveyshuolto toimialana poikkeaa muista palvelualoista siten, että kaikki työterveyshuollon yhtiöt (ml. in-house –yhtiöt), liikelaitokset ja tulosityksikköinä toimivat

palveluntuottajat (taseyksiköt) voivat myydä halutessaan **lakisääteisiä työterveyshuollon palveluja** omistajayhteisön ulkopuolisille tahoille. Ainoastaan ei-lakisääteisten työterveyshuollon palvelujen myynti on kokonaan kiellettyä yhtiöittämättömässä toiminnassa tai sitä on rajoitettu in-house –yhtiöissä viiteen prosenttiin liikevaihdosta ja enimmillään 500 000 euroon.⁸⁵

Mahdollisuus tarjota lakisääteisiä ennalta ehkäiseviä työterveyshuollon palveluja kuntakonsernin ulkopuolisille tahoille, kuten yrittäjille ja pientyönantajille näkyy selkeästi monien jäljellä olevien liikelaitosten ja tuloseyksiköinä toimivien kunnallisten palveluntuottajien viestinnässä.⁸⁶ Toiminnan merkitys on korostunut sairausvakuutuslain muutosten myötä, sillä Kela-korvaukset yhtenäistettiin lakisääteisessä työterveyshuollossa 60 prosenttiin kustannuksista. Lakimuutoksilla haluttiin painottaa ennaltaehkäisevää työterveyshuoltoa tavanomaisen sairaanhoidon sijasta.

Maataloudenharjoittajat ja muut yrittäjät muodostavat lisäksi työllisten ryhmän, joille työterveyshuolto on Suomessa vapaaehtoista, mutta tarvittaessa kuntien on tarjottava heillekin lakisääteiset palvelut. Siten työterveyshuolto on toimiala, jossa ulkopuolinen palvelumyynti on mahdollista liikelaitosmuodossa ja muussa yhtiöittämättömässä toiminnassa. Näin ollen kuntalain mukaisella yhtiöittämisvelvoitteella ei ole työterveyshuollossa täysin samanlaista kuntien toimintaa rajoittavaa vaikutusta kilpailuilla markkinoilla kuin muilla kuntien liiketoiminnan osa-alueilla.

Kunnallinen työterveydenhuolto on voinut leikata yksityisten palveluntuottajien markkinoita suorasti ja epäsuorasti monella eri tapaa. Vaikutukset markkinoilla ovat suurimmat maakuntien Suomessa ja niillä keskisuurilla paikkakunnilla, joissa jo entisillä kuntien yhtiöittämättömillä työterveyshuollon laitoksilla oli vahva asema. Toimintojen yhtiöittäminen ei ole muuttanut välttämättä alueellisia kilpailuasetelmia, jos uudet työterveyshuollon kuntayhtiöt ne ovat saaneet huomenlahjana asiakkaakseen kunnallisten työterveyslaitosten vanhan asiakaskunnan.

Vuoden 2023 alusta lukien kuntien ei-yhtiötetyt työterveyspalvelut siirtyvät muun perusterveydenhuollon mukana hyvinvointialueille. Yhtiötetty työterveyshuolto ei siirry automaattisesti lukuun ottamatta SoTe-kuntayhtymien omistamia työterveyshuollon yhtiöitä tai niiden omistuksia kunnallisissa tiimiyrityksissä. Työterveyshuollon yhtiöiden omistusjärjestelyistä ei ole vielä tarkkoja tietoja, joskin näyttää siltä, että hyvinvointialueiden tai niiden ja alueen kuntien yhdessä omistamat yhtiöt voivat saada merkittävän markkina-aseman osassa Suomessa.

Edellä mainittuihin alueisiin kuuluvat Lappi, Kainuu, Pohjois-Karjala, Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa ja Pirkanmaa. Sama koskee jossain määrin Pohjois-

⁸⁵ Työterveyshuollon sairaanhoito- ja muut terveydenhuoltopalvelut (työterveyshuoltolaki 1383/2001, 14§), joiden järjestäminen on kunnille vapaaehtoista (terveydenhuoltolaki 1326/2010, 18§ 3 mom.), on pitänyt yhtiöittää kuntalain 126 §:n ja 150 §:n mukaisesti 1.1.2019 mennessä. Velvollisuus ei koske työterveyshuoltolain 12 §:n mukaisia ennaltaehkäiseviä palveluita.

⁸⁶ Lakisääteisten työterveyshuollon palvelujen tarjoaminen perustuu työterveyshuoltolakiin (1383/2001). Lain mukaan kunnan on järjestettävä alueellaan toimiville yrittäjille ja muille omaa työtään tekeville soveltuvin osin työterveyshuoltolain 12 §:ssä ja sen nojalla annetuissa säädöksissä tarkoitettua työterveyshuoltoa. Kunta on siis velvollinen huolehtimaan siitä, että terveyskeskuksessa on saatavilla lakisääteisen työterveyshuollon palveluita.

Savoa ja Keski-Suomea. Kunnat ja kuntayhtymät ovat siirtäneet näillä tulevilla hyvinvointialueilla terveyskeskusmuotoisen palvelutuotannon sidosyksikköinä toimiville yhtiölleen ja eriyttäneet avoimille markkinoille suunnatun toiminnan omiin osakeyhtiöihin. Pelkästään sidosyksikköyhtiöiden palvelujen piirissä on mittava joukko hyvinvointialueiden ja kuntien työntekijöitä.⁸⁷

Mahdollisesti toteutuva kehitys voi heikentää yksityisten terveydenhuollon palveluntuottajien kilpailumahdollisuuksia eräillä hyvinvointialueilla. Lisäksi sidosyksikköasemassa olevien työterveysyhtiöiden tuottamat palvelut eivät ole kilpailutuksen piirissä lakisääteisen työterveyshuollon osalta. Tämä johtuu siitä, että hyvinvointialueilla on joka tapauksessa velvollisuus tarjota tarvittaessa lakisääteisiä ennaltaehkäiseviä työterveyshuollon palveluja, joissa Kelan korvausosuus työterveyshuollon kustannuksista ovat suuremmat kuin ei-lakisääteisissä palveluissa.

⁸⁷ Toteutuva kehitys leikkaa yksityisten terveydenhuollon palveluntuottajien markkinoita, sillä sidosyksikköyhtiöiden tuottamat palvelut eivät ole kilpailutuksen piirissä ei-lakisääteisen työterveyshuollon osalta. Lisäksi on otettava huomioon, että hyvinvointialueille on velvollisuus tarjota tarvittaessa lakisääteisiä ennaltaehkäiseviä työterveyshuollon palveluja, joissa Kelan korvausosuus työterveyshuollon kustannuksista ovat suuremmat kuin ei-lakisääteisissä palveluissa.

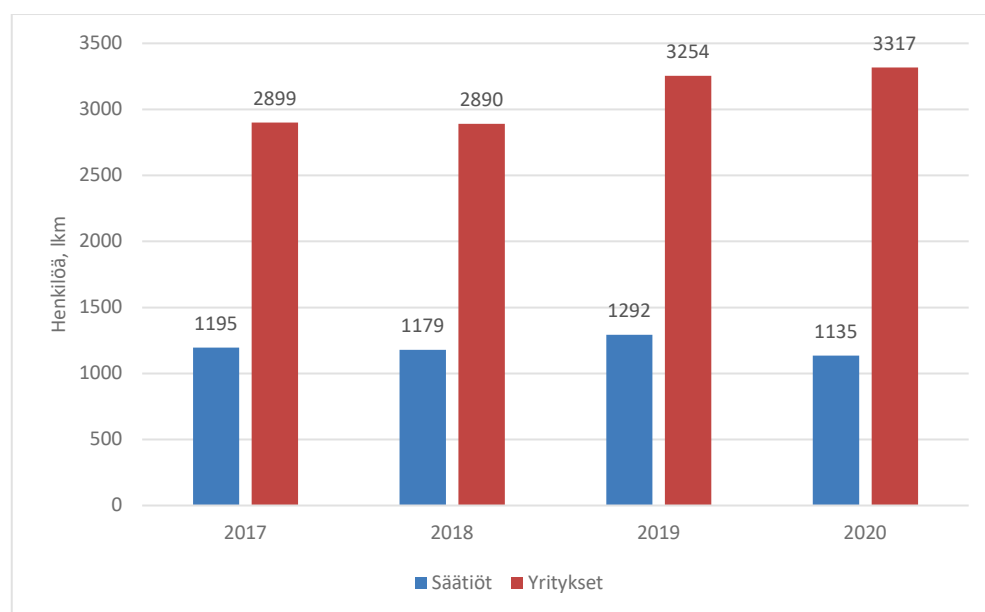
4.5 Kuntien muu SoTe-alan liiketoiminta

Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli 20 kuntaorganisaatioiden sosiaali- ja terveystalvelualan (pl. työterveyshuolto) yritystä ja kuusitoista säätiömuotoista toimijaa.⁸⁸ Niiden työllisyys oli 4 452 henkilöä, josta järjestöjen työllisyys oli 1 135 henkilöä (25 %) vuonna 2020. Yhtiömuotoisten palveluntuottajien liikevaihto oli 408 miljoonaa euroa (Kuvio 14-15). Edellisestä vuodesta yritysten liikevaihto kohosi viidenneksellä ja työllisyys pari prosenttia, mutta jos säätiöt lasketaan mukaan, aleni SoTe-organisaatioiden kokonaistyöllisyys sadalla henkilöllä (-2,1 %).

Yrityksistä ja säätiöistä 17 oli terveystalveluissa ja 19 sosiaalitalveluissa. Terveystalvelujen osuus työllisyydestä oli 71 prosenttia, mutta liikevaihdosta 91 prosenttia. Työllisyys- ja liikevaihto-osuuksien erot johtuvat siitä, että pääosin sosiaalitalveluja tuottavilla säätiöillä (ml. yhdistykset ja muut järjestöt) ei ole käsiteellisesti liikevaihtotietoa. Sosiaali- ja terveydenhuollon alatoimialoista suurin on sairaalatalvelut. Ne muodostivat 30 prosenttia yritysten ja säätiöiden koko työllisyydestä ja 36 prosenttia yritysten henkilöstöstä kokovuosityöllisyydellä mitaten (Taulukko 26).

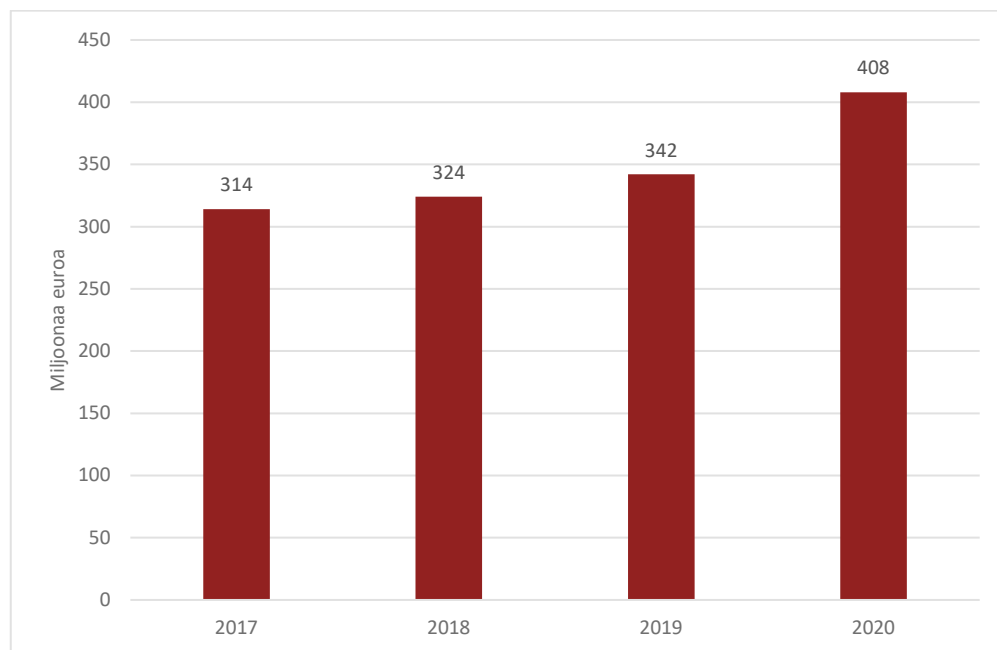
Alueellisesti kunnallisia yhtiöitä ja säätiöitä on eniten Pirkanmaalla, jos lähtökohtana pääomaomistajan kotipaikka. Pirkanmaalla sijaitsevien omistajien osuus yritysten ja säätiöiden työllisyydestä 57 prosenttia ja yritysten liikevaihdosta 85 prosenttia. Syynä on Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin suuret yhtiömuotoiset palveluntuottajat sairaalatalveluissa (Coxa-konserni ja Tays Sydänkeskus-konserni) sekä laboratoriotuotinnassa (Fimlab Laboratoriot Oy). Liikevaihdolla mitattuna toiseksi suurimmat yritysmuotoiset palveluntuottajat toimivat Uudellamaalla (Taulukko 27).

Kuvio 14 Kuntayhteisöjen omistamien yritysten ja säätiöiden työllisyyden kehitys sosiaali- ja terveystalveluissa (pl. työterveyshuolto) 2017-20, lkm (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot, Tilastokeskus).



⁸⁸ Yrityksistä HYKS yksityissairaala (HYKS:n Kliiniset Palvelut Oy) yhdistettiin Orton Oy:n vuonna 2020.

Kuvio 15 Kuntayhteisöjen omistamien yritysten liikevaihdon kehitys sosiaali- ja terveyspalvelussa (pl. työterveyshuolto) 2017-20, 1000 euroa (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot, Tilastokeskus).



Kuvio 26 Kuntayhteisöjen omistamien sosiaali- ja terveyspalvelualan (pl. työterveyshuolto) säätiöiden ja yritysten henkilöstö sekä yritysten liikevaihto toimialoittain 2020 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot, Tilastokeskus, Fonectan yrityshakupalvelu).

	Yritykset ja säätiöt, lkm	Henkilöstö, lkm	Osuus, %	Liikevaihto, 1000 euroa ⁸⁹	Osuus, %
Sairaalat	8	1314	29,5	147153	36,0
Kuntoutuslaitokset	4	353	7,8	21168	5,2
Terveyskeskus	1	436	9,8	27819	6,8
Laboratoriot ja muu terveyspalvelu	4	1033	23,2	174893	42,8
<i>Terveyspalvelut yhteensä</i>	<i>17</i>	<i>3137</i>	<i>19,7</i>	<i>371024</i>	<i>90,9</i>
Ikääntyneiden laitoshoido	2	877	19,7	20803	5,1
Palveluasuminen	10	335	7,5	16508	4,0
Muut sosiaalipalvelut ⁹⁰	7	103	2,3	-	-
<i>Sosiaalipalvelut yhteensä</i>	<i>19</i>	<i>1316</i>	<i>29,6</i>	<i>37311</i>	<i>9,1</i>
Yhteensä	36	4452	100,0	408335	100,0

⁸⁹ Käsittää vain osakeyhtiömuotoiset palveluntuottajat.

⁹⁰ Päivä- ja työtoiminta muille kuin ikääntyneille ja vammaisille.

Kuvio 27

Kuntayhteisöjen omistamien sosiaali- ja terveystalvvelualan (pl. työterveys- huolto) säätiöiden ja yritysten henkilöstö sekä yritysten liikevaihto hyvinvointi- alueittain 2020 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot, Tilastokeskus, Fonectan yrityshakupalvelu).

	Yritykset ja säätiöt, lkm	Henkilöstö, lkm	Liikevaihto, 1000 euroa ⁹¹
Pirkanmaa	10	2541	346708
Vantaa-Kerava	1	347	20803
HUS	2	152	19135
Varsinais-Suomi	3	178	9336
Keski-Uusimaa	1	5	8312
Kanta-Häme	4	214	2815
Pohjois-Savo	1	1	766
Lappi	3	38	415
Pohjois-Pohjanmaa	2	1	45
Helsinki	3	840	-
Keski-Suomi	2	70	-
Etelä-Pohjanmaa	1	42	-
Päijät-Häme	1	22	-
Pohjois-Karjala	2	1	-
Yhteensä	36	4452	408335

Säätiömuotoiset palveluntuottajat

Yksittäisistä säätiöistä lähes kaikki ovat peruskunnilla. Suurin on *Helsingin seniorisäätiö*, joka tuottaa ikääntyneiden laitoshoidon ja tehostettua palveluasumista. Myös kaksi seuraavaksi suurinta (*Oulunkylän Kuntoutuskeskus ja Niemenkotikotisäätiö*) kuuluvat Helsingin kaupunkikonserniin. Oulunkylän Kuntoutuskeskus tarjoaa monipuolisia kuntoutuspalveluja (fysioterapia, jalkaterapia ja jalkojen hoito, kuntouttava virkistysloma), lääkäripalveluja ja sairaalatasoista hoitoa. Niemenkotisäätiö tuottaa mielenterveyskuntoutujien tehostettua ja tuettua palveluasumista.

Muita merkittäviä säätiömuotoisia palveluntuottajia ovat alun perin sotainvalideille tarkoitettu Jyväskylän Keski-Suomen Sairaskotisäätiö, Hämeenlinnan kaupungin ikääntyneille ja muille erityisryhmille tehostettua, tuettua ja kuntouttavaa palveluasumista tarjoava Hämeenlinnan Erityisasuntosäätiö sekä kuntoutusta ja asumispalveluja tuottava Kanta-Hämeen Sairaskotisäätiö. Henkilöstöltään pienempiin palveluntuottajiin kuuluvat Hämeenlinnan Työvalmennussäätiö Luotsi⁹² ja Tornion Työvoimalasäätiö ja Tampereen Kotilinnasäätiö (Taulukko 28).

Kuntakonserneihin kuuluvien säätiöiden asema SoTe-uudistuksessa on jossain määrin epäselvää. Tosin kuntien toimialaan ei kuulu enää sosiaali- ja terveystalvvelujen tuottaminen, jolloin niiden määräysvalta siirtynee hyvinvointialueille. Kanta-Hämeessä onkin käynnistetty neuvotteluja Hämeenlinnan sosiaalipalveluja tuottavien säätiöiden määräysvaltaa koskevista muutoksista. Säätiöiden toiminta voidaan myös myydä yksityisille palveluntuottajille. Helsingin kaupungin suuret sosiaali- ja terveystalvveluja tuottavien säätiöiden jatkuneen edelleen ennallaan.

⁹¹ Käsittää vain osakeyhtiömuotoiset palveluntuottajat.

⁹² Työvalmennuskeskus Luotsi on perustanut vuonna 2021 uuden tytäryhtiön Luotsi kehitys Oy:n.

Kuvio 28 Kuntayhteisöjen sosiaali- ja terveyspalveluissa toimivat säätiöt 2020 ja niiden henkilöstö (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot, Tilastokeskus).

Konserni:	Säätiö:	Henkilöstö 2020, lkm
Helsinki	Helsingin Seniorisäätiö	531
Helsinki	Oulunkylän Kuntoutuskeskus	207
Helsinki	Niemikotisäätiö	102
Jyväskylä	Keski-Suomen Sairaskotisäätiö	70
Hämeenlinna	Hämeenlinnan Erityisasuntosäätiö	66
Hämeenlinna	Kanta-Hämeen Sairaskotisäätiö	57
Hämeenlinna	Työvalmennussäätiö Luotsi	42
Tornio	Tornion Työvoimalasäätiö	30
Tampere	Tampereen Kotilinnasäätiö	23
Kemijärvi	Saura-säätiö	8
Tampere	Tammenlehväsäätiö ⁹³	1
Jyväskylä	Jyväskylän Veteraanien Asuntosäätiö	..
Hämeenkyrö	Hämeenkyrön Vanhustentalosäätiö	..
Uusikaupunki	Kalannin Palvelukeskussäätiö	..
Pohjois-Karjalan SoTe	Siun säätiö	..
Yhteensä		1135

Yhtiömuotoinen toiminta

Sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivista yhtiöistä (pl. työterveyshuolto) kuntayhtymien omistuksessa oli kymmenen ja kuntien omistuksessa oli kymmenen. Kuntayhtymät edustavat lähinnä sairaanhoitopiirien kuntayhtymiä (pl. Eteva Kuntayhtymä Vammaispalvelut Oy ja Itä-Suomen laboratoriokeskuksen liikelaitoskuntayhtymän Islabverkko Oy). Etenkin Pirkanmaan sairaanhoitopiiri on vahvasti mukana yritystoiminnassa. Sen tytäryhtiöiden osuus kuntaorganisaatioiden omistamien SoTe-yhtiöiden liikevaihdosta oli 69 prosenttia ja työllisyydestä 54 prosenttia vuonna 2020.

Suurin yritys on *Fimlab Laboratoriot Oy*. Se on samalla Suomen suurin laboratorioalan yritys, joka tuottaa laboratoriopalveluita, alan koulutusta ja diagnostista tutkimusta Pirkanmaan, Keski-Suomen ja Kanta-Hämeen shp:ien sekä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän ja Pohjanmaan hyvinvointialueen kuntayhtymän julkisen terveydenhuollon tarpeisiin. Fimlab on sidosyksikköyhtiö, joka omistavat Pirkanmaan, Keski-Suomen ja Kanta-Hämeen shp:ien kuntayhtymät sekä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä ja Pohjanmaan hyvinvointialueen kuntayhtymä.⁹⁴

Tekonivelsairaala Coxa on puolestaan Suomen ainoa puhtaasti tekonivelleikkauksiin erikoistunut sairaala, joka harjoittaa myös tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Coxa-konsernin muodostavat emoyhtiö Coxa Oy ja sen tytäryhtiö Tekonivelsairaala Coxa Oy. Coxa Oy on Pirkanmaan shp:n tytäryhtiö. Pirkanmaan shp omistaa Coxa Oy:n osakkeista 62 prosenttia ja Coxa Oy omistaa edelleen 100 prosenttia Tekonivelsairaala Coxa Oy:sta. Palveluja on tuotettu omistajiin kuuluville sairaanhoitopiireille ja julkisen erikoissairaanhoidon hoitopaikan vapaasti valinneille asiakkaille.

⁹³ Tammenlehväsäätiön tytäryhtiö Tammenlehväkeskus Oy tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja. Alun perin toiminta on lähtenyt liikkeelle sotainvalidien hoidon tarpeesta, mutta asiakkaat ovat tällä pääosin muita palveluntarvitsijoita.

⁹⁴ Tosin yhtiön verkkosivuilla todetaan, että asiakkaina on yksityisiä lääkäriasemat ja yksityislääkärien potilaita. Yhteensä Fimlabilla on yli 110 toimipistettä ja asiakkaina noin 1,3 miljoonaa suomalaista.

Erikoissairaanhoidon hoitopaikan vapaa valinta tarkoittaa sitä, että potilailla on Suomessa mahdollisuus valita vapaasti hoitopaikkansa kaikkien Suomen erikoissairaanhoidon julkisten palveluntuottajien joukosta laillistetun lääkärin läheteellä. Coxa tekonivelleikkausten osalta valinnanvapaus koskee myös tekonivelleikkausten jälkeistä seurantaa ja uusintaleikkauksia.⁹⁵ Lisäksi julkisiin palveluntuottajiin on rinnastettu Pirkanmaan shp:n tytäryhtiöt Coxa ja TAYS Sydänkeskus. *SoTe-uudistus ei merkitse muutoksia erikoissairaanhoidon valinnan vapauteen.*

Coxassa tehtiin 6 300 tekonivelleikkausta vuonna 2021. Potilaista arviolta puolet on tullut Pirkanmaan ulkopuolelta. Coxa on laajentamassa tekonivelleikkaus toimintaa lähivuosina myös Kanta-Hämeeseen. Liikevoittoprosentilla mitattuna Coxa on ollut hyvin kannattava yritys, joka on maksanut tuloksestaan pääosan osinkoina omistajilleen. Tutkimustoimintansa Coxa on rahoittanut itse. TAYS Sydänsairaala, joka sydänsairauksiin erikoistunut täyden palvelun sairaala, toimii samalla periaatteella kuin Coxa. Sen omistavat Pirkanmaan ja Kanta-Hämeen shp:t.

Vaikka TAYS Sydänsairaala vastaa Pirkanmaan shp:n sydänpotilaiden hoidosta ja sinne voi hakeutua erikoissairaanhoidon valinnanvapauden pohjalta, sairaalassa on ollut myös yksityispotilaita. TAYS Sydänsairaalalla on kaksi tytäryhtiötä: Helsingin Sydänsairaala Oy ja SK Hankintapalvelut Oy. Toimintaa on kuudella paikkakunnalla, jotka ovat Tampere, Valkeakoski, Hämeenlinnan, Riihimäki, Jyväskylä ja Helsinki. Näillä näkymin Coxa, TAYS Sydänsairaala ja Fimlab Laboratoriot jatkavat toimintaansa Suomessa suurin piirtein samalla tavalla kuten tähän asti.⁹⁶

HUS:in tytäryhtiö *Orton Oy* on entinen *Invalidisäätiön* omistama tuki- ja liikuntaelinsairauksiin, kivunhoitoon, kuntoutus- ja terapianpalveluihin erikoistunut yritys, jossa tehtiin muun muassa Suomen ensimmäinen tekonivelleikkaus vuonna 1967.⁹⁷ Orton siirtyi yrityskaupalla HUS:in omistamaksi tytäryhtiöksi vuoden 2017 lopulla (ml. Invalidisäätiön alan tutkimus- ja koulutustoiminta). Vuonna 2020 HUS yhdisti myös HYKSin kliiniset Palvelut Oy:n⁹⁸ ja Orton Oy:n yhdeksi uudeksi yritykseksi. Päämääränä oli parantaa molempien yhtiöiden kannattavuutta ja kehittää toimintaa.

Orton on toiminut avoimesti yksityisillä markkinoilla.⁹⁹ Tekonivel- ja selkäleikkauksien ohella yhtiö tarjoaa yksityisiä vastaanotto-, tutkimus- ja hoitopalveluja neurokirurgian, ihotautien, urologian, korva-, nenä- ja kurkkutautien sekä mielenterveyspalvelujen osalta. Palveluja tarjoavat HUS:in lääkärit virka-aikansa ulkopuolella ja osin HUS:in toimitiloissa. Orton on julkisrahoitteisen terveydenhuollon sisällä toimiva yksityissairaala ja lääkäriasema, joskin yrityksen toimintaa ei ole ollut kannattava ja yhtiölle on annettu miljoonaluokan pääomalinjoja.

Vantaan kaupungin tytäryhtiö *Kaunialan Sairaala Oy* on kuulunut myös suuriin julkisomisteisiin tytäryhtiöihin. Yhtiö tuottaa sairaalatasoista kuntoutusta ja vanhusten

⁹⁵ Valinnanvapauden perusteella esimerkiksi Coxan tekonivelleikkauksen valinneelle potilaalle hoito maksaa yhtä paljon kuin oman kotikunnan (hyvinvointialueen) lähisairaalassa eikä leikkauksesta aiheudu potilaalle lisäkustannuksia.

⁹⁶ Tampereen kaupunki on päättänyt myydä kuitenkin Coxa-osakkeensa ja 10 prosentin omistusosuutensa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle.

⁹⁷ Orton on ollut alansa perus- ja kliinisen tutkimuksen edelläkävijänä ja ammatillisen opetuksen osaamiskeskuksena.

⁹⁸ *HYKS Kliiniset Palvelut Oy* (HYKS yksityissairaala) oli HUS:in tytäryhtiö, joka tuotti erikoissairaanhoidon palveluita suomalaisille ja ulkomaalaisille yksityispotilaille.

⁹⁹ Yksityishenkilöiden lisäksi asiakkaita ovat vakuutusyhtiöt, sairauskassat ja valtio.

ympärivuorokautista hoivaa sekä sosiaali- ja terveystalvveluja sotainvalideille ja muille veteraanilainsäädännön mukaisesti hoidettaville. Lisäksi yhtiö on tarjonnut vanhusten ja vammaisten kotipalveluja sekä avohoidon terapia- ja vastaanottopalveluja. Vantaa on päättänyt kuitenkin myydä Kaunialan sairaala Oy:n ja sen sairaalakiinteistön Attendo Oy:lle vuonna 2022.

Keiturin SoTe Oy on ollut puolestaan Virtain kaupungin omistama tytäryhtiö, joka on tuottanut Virtain ja Ruoveden yhteistoiminta-alueen sosiaali- ja terveystalvvelut. SoTe-uudistuksessa kuitenkin pääsääntöisesti sellaiset kuntayhtiöiden osakkeet, jotka kunta omistaa pääasiassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä tai tuottamista varten siirtyvät hyvinvointialueille. Tämä tarkoittaa, että Keiturin Sote Oy:n osakkeet siirtyvät hyvinvointialueelle henkilöstöineen ja yhtiön omistajana jatkaa vuonna 2023 Pirkanmaan hyvinvointialue.

Muita sosiaali- ja terveystalvveluja tuottavia kuntien omistamia yhtiöitä ovat ympärivuorokautista asumis- ja hoivapalveluja vanhuksille ja vammaisille sekä kotipalvelua tuottava Janakkalan kunnan Janakkalan Elsa ja Pauli Kodit Oy, Turun kaupungin hoivakoti-toimintaa harjoittava Myllykoti Oy sekä Someron kaupungin palveluasumista tuottava Lamminniemen Hyvinvointikeskus Oy. Lamminniemen Hyvinvointikeskus siirtyy henkilöstöineen Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle. Sen sijaan muiden yhtiöiden tulevaisuudesta ei ole vielä saatavilla tarkkoja tietoja.

Taulukko 29 Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystalvveluja tuottavat yritykset 2022 (Lähde: Yritysrekisteri, Tilastokeskus).

Konserni:	Yritys:
Pirkanmaan shp	Fimlab Laboratoriot Oy
Pirkanmaan shp	TAYS Sydänkeskus Oy
Pirkanmaan shp	Tekonivelsairaala Coxa Oy
Virrat	Keiturin SoTe Oy
Vantaa	Kaunialan Sairaala Oy
Pirkanmaan shp	Coxa Oy
HUS	Orton Oy
Tampere	Tammenlehväkeskus Oy
Eteva Kuntayhtymä	Uudenmaan Vammaispalvelut Oy
Turku	Myllykoti Oy
Somero	Lamminniemen Hyvinvointikeskus Oy
Janakkala	Janakkalan Elsa ja Pauli Kodit Oy
Pirkanmaan shp	Helsingin Sydänsairaala Oy
ISLAB kuntayhtymäliikelaitos	IsLabverkko Oy
Tornio	Tornion Palveluasunnot Oy
Pohjois-Pohjanmaan Shp	P-Suomen SoTe-osuuskunta
Seinäjäjoki	Seilab Oy
Lahti	Lahden Työn Paikka Oy
Kontiolahti	Lukkarila Kodit Oy
Pohjois-Pohjanmaan shp	Pohjois-Suomen Leikkaus Oy

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että kuntaorganisaatioiden omistamien sosiaali- ja terveystalvveluja tuottavien tytäryhtiöiden liikevaihto kohosi keskimäärin 19 prosenttia vuonna 2020. Kovinta kasvu oli FimLab Laboratoriot Oy:ssä, Islabverkko Oy:ssä ja Helsingin Sydänsairaala Oy:ssä. Useimmissa kuntaomisteisissa yrityksissä liikevaihdon

kehitys on ollut vaatimatonta ja kannattavuus heikkoa. Osa yrityksistä on ollut tosin läh-
tökohtaisesti voittoa tavoittelemattomia, joskin heikko liikevaihdon kehitys ja huono kan-
nattavuus eivät mahdollista toiminnan kehittämistä.¹⁰⁰

*Taulukko 30 Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien yritysten (pl. työterveyshuolto) liikevaihto, kannattavuus ja henkilöstö 2020-21 (Lähde: Yri-
tysrekisteri, Tilastokeskus; Fonecta yrityshakupalvelut).¹⁰¹*

	Liike- vaihto 2020, eu- roa	Muutos 2019-20, %	Liike- vaihto 2021, eu- roa	Liiketulos- prosentti 2020	Henki- löstö 2000, lkm
Fimlab Laboratoriot Oy	174082	36,0	..	11,9	989
TAYS Sydänkeskus Oy	70643	3,2	85719	5,1	513
Tekonivelsairaala Coxa Oy	37109	3,1	..	18,8	285
Keiturin SoTe Oy	27810	2,4	..	0,3	436
Kaunialan Sairaala Oy	20803	6,0	22220	4,9	347
Coxa Oy	20125	3,1	..	0,4	26
Orton Oy	16798	..	18557	-0,9	138
Tammenlehväkeskus Oy	15031	0,6	..	0,1	261
Uudenmaan Vammaispalvelut Oy	8312	-0,1	8567	5,5	5
Myllykoti Oy	4966	0,7	..	-2,6	89
Lamminniemen Hyvinvointikeskus Oy	4370	-4,1	4693	-4,0	88
Janakkalan Elsa ja Pauli Kodit Oy	2815	1,6	2812	1,3	50
Helsingin Sydänsairaala Oy	1908	15,1	2176	1,3	9
Islabverkko Oy	766	29,4	705	9,5	1
Tornion Palveluasunnot Oy	415	33,4	..	-2,1	0
Pohjois-Suomen SoTe-osuuskunta	45	..	..	..	1
Muut yritykset yhteensä	-	-	-	-	65
Yhteensä	408335	19,4	-	1,3	3303

Liikelaitosmuotoinen toiminta

SoTe-kuntayhtymien liikelaitosmuotoista toimintaa käsiteltiin lyhyesti jo aiemmin lu-
vussa 3. Voidaan kuitenkin todeta, että kuntayhtymillä ja kunnilla oli vuonna 2021 yh-
deksän sosiaali- ja terveydenhuollossa (pl. työterveyshuolto) toimivaa liikelaitosta, joista
Varsinais-Suomen shp:n Ensihoidon ja Päivystyksen -liikelaitos lopetti toimintansa vuo-
den 2021 lopussa. Kunnilla liikelaitoksia on vain yksi eli Vantaan Suun Terveysterveys-
huollon Liikelaitos. Liikelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto oli 449 miljoonaa euroa ja hen-
kilöstö 3 495 henkilöä vuonna 2020.

Moni liikelaitos on yhtiötetty tai ne sulautettu kuntayhtymien tulosalueille vuoden 2015
jälkeen. Vuonna 2020 yhä toiminnassa olevista liikelaitoksista suurimmat ovat Pirkan-
maan shp:n Kuvantamiskeskus- ja Apteekkiliikelaitos, Keski-Suomen kuntien omistama
perusturvaliikelaitos Saarikka ja Satakunnan shp:n SataDiag. Näissä kaikissa liikevaihto
oli yli 70 miljoonaa euroa vuonna 2020. Liikelaitosten toiminta siirtyy hyvinvointialueille
vuoden 2023 alussa. Siitä, missä muodossa toiminta jatkuu uusilla hyvinvointialueilla, ei
ole saatavilla vielä tarkkoja tietoja.

¹⁰⁰ Vuotta 2021 koskevat tiedot eräiden yhtiöiden (Orton, Tays Sydänkeskus, yms.) osalta osoittavat, että liikevaihto on
jatkanut kasvuaan.

¹⁰¹ Coxa-yhtiöiden osalta liikevaihto- ja kannattavuusluvut pohjautuvat arvioihin vuodelta 2020

Taulukko 31 Kuntayhtymien ja kuntien SoTe-liikelaitokset 2021-22 (Lähde: Yritysrekisteri, Tilastokeskus; Kuntien konsernitiedot, Valtiokonttori).

Liikelaitos:	Omistaja:
Kuvantamiskeskus- ja Apteekkiliikelaitos	Pirkanmaan sairaanhoitopiiri
Perusturvaliikelaitos Saarikka	Saarijärvi, Kannonkoski, Kivijärvi, Kyyjärvi
Ensihoidon ja Päivystyksen Liikelaitos	Varsinais-Suomen shp (toiminta loppunut 2021)
Liikelaitos Seututerveyskeskus	Keski-Suomen sairaanhoitopiiri
Liikelaitos Satadiag	Satakunnan sairaanhoitopiiri
Kysteri Perusterveydenhuollon Liikelaitos	Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri
Sosiaalialan Osaamiskeskus Verso	Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymä
Kanta-Hämeen Apuvälinekeskusliikelaitos	Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri
Suun terveydenhuollon Liikelaitos	Vantaan kaupunki
Yhteensä	

Taulukko 32 Sosiaali- ja terveydenhuollon (pl. työterveydenhuolto) liikelaitosten liikevaihto, kannattavuus ja henkilöstö 2020 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

Liikelaitos:	Liikevaihto 2020, 1000 eu- roa	Muutos 2019-20, %	Liiketulos- %, 2020 ¹⁰²	Henkilöstö 2020, lkm
Kuvantamiskeskus- ja Apteekkiliikelaitos	122879	-1,9	-1,5	650
Perusturvaliikelaitos Saarikka	82641	-0,4	0,0	612
Ensihoidon ja Päivystyksen Liikelaitos	77157	-1,7	-1,8	566
Liikelaitos Satadiag	73967	4,4	1,2	477
Liikelaitos Seututerveyskeskus	39525	-0,5	0,1	485
Kysteri Perusterveydenhuollon Liikelaitos	26961	-1,2	-0,1	359
Suun terveydenhuollon Liikelaitos	21610	-6,1	1,5	329
Kanta-Hämeen Apuvälinekeskusliikelaitos	3888	0,9	0,8	7
Sosiaalialan Osaamiskeskus Verso	380	0,3	-13,3	10
Yhteensä	449008	-0,6	0,0	3495

Kilpailutilanteen arviointia

HUS:in Orton ja aiemmin myös HYKS yksityissairaala ovat hoitaneet etupäässä yksityisasiakkaita (pl. palveluseteliasiakkaat). HUS:in lääkärikunnalle yksityislääkäritoiminta on tarjonnut joustavat mahdollisuudet lisäänsioihin ja on sitouttanut heitä HUS:iin. HUS on asettanut toiminnalle kovat kasvu- ja kannattavuustavoitteita, joskin ne eivät ole toteutuneet. Yritys kilpailee suoraan yksityisten yritysten kanssa markkinoilla, jossa ei ole markkinapuutetta. Siksi voidaan perustellusti kysyä, kuuluuko julkisomisteisen yhteisön toimialaan kilpailu asiakkaista markkinoilla.¹⁰³

HUS:ilta vuokratuissa toimitiloissa ja osin henkilöstöllä tapahtuvan toiminnan on epäilty vääristävän kilpailua esimerkiksi siksi, että yhtiö on saanut yksinoikeudella käyttöönsä emo-organisaation sairaalatilat, joita ei rasita investoinnit muutoin kuin vuokran kautta. Yhtiön perustamisesta lähtien epäilyjä ovat herättäneet vuokran määräytymisperusteet, kuinka palvelujen tuottamiseen tarvittava HUS:in henkilöstö on palkattu ja ollut yhtiön

¹⁰² Liikelyijäämä suhteutettuna liikevaihtoon ja liiketoiminnan muihin tuottoihin.

¹⁰³ Asiaa voitaisiin tarkastella uudelleen, kun uusi HUS aloittaa toimintansa Uudellamaalla vuonna 2023. Tarkoituksena ei ole myöskään se, että kannattamatonta toimintaa tuetaan emo-organisaation varoin ja edullisin pääomallain.

käytettävissä tai miten tukipalvelut, kuten materiaalihallinto, puhtaanapito ja tietojärjestelmät on eriytetty emo-HUS:sta.

Coxan¹⁰⁴ tilanne on poikennut Ortonin tilanteesta siten, että Coxa ei kilpaile yksityisistä asiakkaista markkinoilla. Sen sijaan kilpailua käydään julkisen terveydenhuollon sisällä asiakkaista koko maassa erikoissairaanhoidon vapaan hoitopaikan valinnan kautta.¹⁰⁵ Markkinamekanismin fiksu hyödyntäminen julkisen toiminnan sisällä ja kilpailuasiakkaista voi tehostaa toimintaa koko julkisessa toiminnassa.¹⁰⁶ Lisäksi erikoissairaanhoidon palvelujen keskittäminen suuriin toimintayksiköihin on järkevää, mikä on mahdollistanut tehoikkaiden hoitoketjujen rakentamisen.¹⁰⁷

TAYS Sydänsairaala on samassa asemassa kuin Coxa, jonka julkisen puolen asiakkaista merkittävä osa tulee omistajayhteisöjen toiminta-alueen ulkopuolelta. Suurten ja vakava-raisten omistajien vahva selkänoja on tarjonnut molemmille Pirkanmaan sairaanhoitopiirin tytäryhtiöille monia etuja ja mahdollisuudet hallittuun kasvuun. Myös omalla tk-toiminnalla ja hyvällä liikkeenjohtamisella on tärkeä merkitys niiden menestyksessä. Toisaalta yhtiöiden ei ole tarvinnut investoida uusiin toimitiloihin, jos ne ovat voineet vuokrata niitä omistajayhteisöltään.¹⁰⁸

Laboratorioalan erityiskysymykset

Sairaanhoitopiirien omistamista tytäryhtiöistä FimLab on sen sijaan selkeästi *sidosyksikköasemassa* toimiva julkisomisteinen yritys. FimLab on tuottanut palveluja Pirkanmaan, Keski-Suomen ja Kanta-Hämeen sairaanhoitopiireille sekä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle. Myös Pohjanmaan hyvinvointikuntayhtymän laboratoriotoinnot ovat siirtyneet FimLab palveluverkostoon. Yksityisten toimijoiden osalta kilpailutilanne on hankala, vaikka terveydenhuollon sidosyksikköyhtiöitä koskeneet väljemmät ulosmyyntisäännökset päättyvät vuonna 2022.

Laboratorioalalla toimii Suomessa FimLabin rinnalla kaksi muutakin alueellista julkista toimijaa, jotka ovat *Itä-Suomen laboratoriukskuksen liikelaitoskuntayhtymä IsLab* ja *Pohjois-Suomen laboratoriukskuksen liikelaitoskuntayhtymä NordLab*.¹⁰⁹ IsLabin ovat omistaneet Pohjois- ja Itä-Savon sairaanhoitopiirit sekä Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä (Essote) sekä Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä (Siun SoTe). Myös omistajien jäsenkunnat ovat siirtäneet kaiken laboratoriotoinnintaansa IsLabille.

IsLabin liikevaihto oli 71 miljoonaa euroa vuonna 2020. Liikevaihto kasvoi viidenneksellä vuodesta 2019 (Taulukko 33). Osa kasvusta voi johtua siitä, että Ylä-Savon SoTe

¹⁰⁴ Coxa Oy ja Tekonivelsairaala Coxa Oy.

¹⁰⁵ Vapaan hoitopaikan valinta on lisääntynyt esimerkiksi Coxassa ensileikkausten puolella, mikä on merkinnyt vakaata ja tasaista tulovirtaa kontrollikäyntien ja uusintaleikkausten myötä.

¹⁰⁶ Terveystalveluolain (1326/2010) mukaan potilaalla on ollut mahdollisuus valita terveystalvelu ja erikoissairaanhoidon yksikkö kaikista Suomen julkisista terveystalveluista ja sairaaloista vuodesta 2014 lukien. Erikoissairaanhoidon hoitopaikka valitaan yhdessä lähetteen antavan lääkäriin tai hammaslääkäriin kanssa. Potilaalla on hoitopaikan käytäntöjen mahdollistamissa rajoissa oikeus valita myös hoitava lääkäri tai muu terveystalveluolun ammattilainen.

¹⁰⁷ Lisäksi kriittisen massan kokoaminen taloudellisesti riittävän suuriin yksiköihin parantaa hoidon laatua, helpottaa koulutetun työvoiman hankintaa sekä mahdollistaa alan tutkimus- ja kehittämistoiminnan aivan toisella tapaa kuin pienissä toimintayksiköissä.

¹⁰⁸ Coxa on myös itse investoinut lisätalveluihin ja yhteistyötä on avattu muiden sairaalojen ja implanttitoimittajien kanssa.

¹⁰⁹ SoTe-kuntayhtymien lisäksi maassamme on toiminut Seinäjoen kaupungin omistama Seilab Oy.

kuntayhtymästä tuli Islab:in uusi jäsen. Islab-kuntayhtymän liikevaihdosta 77 prosenttia oli syntynyt palvelumyynnistä liikelaitoskuntayhtymän jäsenille ja 20 prosenttia myynnistä niille yhteistyökunnille, jotka ovat siirtäneet liikkeenluovutuksella laboratoriopalvelunsa Islabille. Muiden ulkopuolisten asiakkaiden ja yksityishenkilöiden osuus liikevaihdosta oli kolme miljoonaa euroa (4 %).

Islab:n tytäryhtiö IslabVerkko Oy tarjoaa puolestaan laboratoriopalveluita kilpailuilla markkinoilla toimiville terveystaloiden tuottajille, joskin osa asiakkaiden tarvitsemista palveluista tuotetaan alihankintana. Palvelutarjontaan kuuluvat ensisijaisesti kliinisen kemian ja laboratoriohematologian sekä kliinisen mikrobiologian erikoisalojen diagnostiset tutkimukset, mutta verikeskustoiminta ja -tutkimukset eivät ole kuuluneet palveluvalikoimaan. Lisäksi IslabVerkko Oy tekee perustasoisia kliinisen fysiologian erikoisalan tutkimuksia ja näytteenottopalveluita.

IslabVerkko Oy:n perustaminen koettiin tarpeelliseksi Islabin sidosyksikköaseman säilyttämiseksi. Syynä on, että liikelaitokset velvoitettiin yhtiöittämään toimintaansa, mikäli myynti omistajayhteisöjen ulkopuolelle ei ole vähäistä ja sen osuus nousee yli 500 000 euroon tai siirtymäkauden jälkeen viiteen prosenttiin liikevaihdosta. Varsinaisesti IslabVerkko Oy:n toiminta on aloitettu vuoden 2019 alussa. Henkilöstö ja tuotannon tekijät ovat kuntayhtymän kanssa kuitenkin yhteiset ja toiminta pohjautuu toimijoiden väliseen kustannusten jakosopimukseen.

Nordlabin omistavat puolestaan Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoidon- ja peruspalvelukuntayhtymä, Kainuun sosiaali- ja terveydenhoidon kuntayhtymä sekä Lapin, Länsi-Pohjan ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirit. Liikevaihdolla ja henkilöstöllä mitattuna Nordlab on suurempi kuin Islab. Vuonna 2020 Nordlabin liikevaihto oli 98 miljoonaa euroa ja työllisyys 696 henkilöä. Liikevaihdon kehitys on ollut myönteistä, minkä lisäksi kannattavuus on kohonnut vuonna 2020 liiketuloksella mitattuna samalla tavoin kuin Islabin kohdalla (Taulukko 33).

Liikevaihdon jakautumisesta asiakasryhmiin ei ole tarkkoja tietoja Nordlabin osalta, mutta kuntayhtymien osuus liikevaihdosta oli 61 miljoonaa euroa ja muiden (kunnat, yms.) 35 miljoonaa euroa vuonna 2020. Nordlabin toiminta on laajentunut, kun toimintalueella sijaitsevien kuntien laboratoriotoimintoja on yhdistetty Nordlabiin liikkeenluovutuksella. Vuoden 2022 Nordlab:in alueella oli yhä neljätoista kuntaa ja kuntayhtymää, jotka järjestävät laboratoriotoimintansa itse. Nämä toiminnot Nordlab haluaisi itselleen ennen hyvinvointialueiden käynnistymistä.

Pohjois-Suomen hyvinvointialueiden välinen laboratorioyhteistyö on nähty hyödylliseksi myös tulevaisuudessa. Uusi lainsäädäntö ei kuitenkaan tunne Islab:in ja Nordlab:in kaltaista liikelaitoskuntayhtymää, minkä vuoksi ne olisi perustettava uudelleen esimerkiksi hyvinvointialueiden yhteisenä *hyvinvointiyhtymänä*. Viime vuosina keskustelussa on tullut esiin yhden suuren julkisomisteisen in-house osakeyhtiön perustaminen, jossa olisivat edustettuina Nordlab, Fimlab Oy ja TYKS Laboratoriot Turusta sekä mahdollisesti muita julkisyhteisöjen laboratorioyksiköitä.

Ulkoistetut laboratorioalan markkinat ovatkin Suomessa pitkälti julkisomisteisten toimijoiden käsissä. Sairaanhoitopiirien omistamien Fimlab Laboratoriot Oy:n sekä Islab ja Nordlab liikelaitoskuntayhtymien liikevaihto oli yhteensä 341 miljoonaa euroa ja työllisyys 2 260 henkilöä vuonna 2020. Lisäksi HUS:lla on Uudellamaalla ja Kymenlaaksossa

laajaa laboratoriotoimintaa ilman yhtiömuotoa. Sama koskee Varsinais-Suomen ja Satakunnan shp:tä niiden omilla alueilla. Näissä markkinaolosuhteissa itsenäiselle yksityiselle laboratoriotoiminnalla ei jää paljon tilaa.

Taulukko 33 Nordlab ja Islab liikelaitoskuntayhtymien liikevaihto ja kannattavuus 2017-20 (Lähde: Nordlabin ja Islabin tilinpäätökset 2018-20).

	Nordlab	Islab
Liikevaihto 2017, 1000 euroa	67493	60658
Liikevaihto 2018, 1000 euroa	70027	60171
Liikevaihto 2019, 1000 euroa	71118	59046
Liikevaihto 2020, 1000 euroa	95718	70921
Liikevaihdon kasvu 2017-18	3,8	-0,8
Liikevaihdon kasvu 2018-19	1,6	-1,9
Liikevaihdon kasvu 2019-20	34,5	20,1
Liiketoiminnan muut tuotot 2017, 1000 euroa	673	386
Liiketoiminnan muut tuotot 2018, 1000 euroa	650	378
Liiketoiminnan muut tuotot 2019, 1000 euroa	677	428
Liiketoiminnan muut tuotot 2020, 1000 euroa	500	437
Liikelylijäämä 2017, 1000 euroa	1423	2625
Liikelylijäämä 2018, 1000 euroa	1636	942
Liikelylijäämä 2019, 1000 euroa	-132	-274
Liikelylijäämä 2020, 1000 euroa	7591	6541
Liiketulos-% 2017	2,1	4,3
Liiketulos-% 2018	2,3	1,6
Liiketulos-% 2019	-0,2	-0,5
Liiketulos-% 2020	7,9	9,2
Tilikauden ylijäämä 2017, 1000 euroa	1303	2740
Tilikauden ylijäämä 2018, 1000 euroa	1230	669
Tilikauden ylijäämä 2019, 1000 euroa	-246	-198
Tilikauden ylijäämä 2020, 1000 euroa	3937	6480
Voitto-% 2017	1,9	4,5
Voitto-% 2018	1,7	1,1
Voitto-% 2019	0,0	-0,3
Voitto-% 2020	4,0	9,1
Henkilöstö 2017	675	583
Henkilöstö 2018	677	584
Henkilöstö 2019	678	587
Henkilöstö 2020	696	576

4.6 Kiinteistöala

Kuntien ja kuntayhtymien, valtio-organisaation ja muiden julkisyhteisöjen suoraan omistamien rakennusten (44 135 kpl) kerrosala oli Tilastokeskuksen rakennuskantatilaston mukaan asuinrakennukset mukaan lukien noin 45 miljoonaa neliometriä vuonna 2019. *Ilman asuinrakennuksia julkisten rakennusten* kerrosala oli vajaat 38 miljoonaa neliometriä. Luvut eivät sisällä kuntaenemmistöisten yhtiöiden omistamien rakennusten kerrosalaa, koska niiden määrää ei voida erottaa rakennuskantatilastossa valtioenemmistöisten kilpailutaloudessa toimivien yritysten kerrosalasta.

Tilastokeskuksen rakennuskantatilastojen mukaan julkisten rakennusten (pl. asuinrakennukset) kerrosalasta opetusrakennusten (peruskoulut, lukiot ja muut oppilaitokset) kerrosala oli 36 prosenttia. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten (sairaalat, terveyskeskukset, sosiaalihuollon laitokset ja palvelutalot) kerrosala oli 22 prosenttia. Toimisto- ja liikerakennusten osuus kerrosalasta oli kaksitoista prosenttia ja kokoontumisrakennusten (urheilu- ja uimahallit yms.) kymmenen prosenttia. Muiden rakennusten (teollisuus-, varasto- ja liikenteen rakennukset) osuus kerrosalasta oli 19 prosenttia.

Suomen koko rakennuskannasta julkisyhteisöjen **suoraan** omistettujen rakennusten kerrospinta-ala oli arviolta 20 prosenttia vuonna 2019, jos asuinrakennuksia ei oteta lukuun. Siitä kuntayhteisöjen osuus oli 17 prosenttiyksikköä ja valtion kolme prosenttiyksikköä. Julkisyhteisöjen osuus kerrospinta-alasta on suuri opetusrakennuksissa (70 %), hoitoalan rakennuksissa (63 %) ja muissa rakennuksissa, kuten palo- ja pelastustoimen rakennuksissa (52 %). Liike- ja toimistorakennuksista ja muista tuotannollisista toimitiloista julkisyhteisöjen osuus on huomattavasti pienempi.

Edellä mainitut tilastot on laadittu vuoden 1994 rakennusluokituksen mukaisesti, joskin uutta vuoden 2018 luokitusta on alettu käyttää tilastovuodesta 2020 lukien. Luokituksen puutteita oli, että sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin (hoitoalan rakennukset) oli sisällytynyt *lasten päiväkodit*. Sen sijaan ikääntyneiden ja muiden erityisryhmien *palvelutalot ja -asunnot* olivat osa liikerakennuksia (asuntolat, yms.). Vuoden 2018 luokituksessa päiväkodit ovat opetusrakennuksissa (varhaiskasvatuksen rakennukset) ja palvelutalot asuinrakennuksissa (erityisryhmien asuinrakennukset).

Taulukko 34 Julkisyhteisöjen ja niiden liikelaitosten suoraan omistamien rakennusten kerrospinta-alat päärakennustyypeittäin (pl. asuinrakennukset) 2019 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).

	Kunta- ala, 1000 neliömet- riä	Valtio, 1000 ne- liömetriä	Yh- teensä, 1000 neliö- metriä	Osuus jul- kisyhteisö- jen raken- nuksista, %	Osuus ra- kennustyy- pin koko kannasta, %
Opetusrakennukset	12359	1414	13773	36,3	70,5
Hoitoalan rakennukset	8095	292	8388	22,1	63,0
Liike- ja toimistorakennukset	4110	523	4633	12,2	6,2
Teollisuus- ja varastorakennukset	3206	1418	4623	12,2	8,9
Kokoontumisrakennukset	3544	371	3915	10,3	36,6
Liikenteen rakennukset	1100	448	1548	4,1	10,6
Muut rakennukset	849	219	1069	2,8	52,4
Yhteensä	33264	4685	37949	100,0	20,3

SoTe-rakennukset oikaistujen tilastojen mukaan

SoTe-kiinteistöjä koskevien tarkempien oikaistujen rakennustilastojen¹¹⁰ mukaan Suomessa oli yhteensä 8 923 sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusta, joiden kerrosneliöt olivat 14 miljoonaa vuonna 2019. Siitä sosiaalihuollon rakennusten *kerrosneliöt* olivat 55 prosenttia ja terveydenhuollon 45 prosenttia. Itse *rakennuksista* 77 prosenttia oli sosiaalihuollon rakennuksia ja 23 prosenttia terveydenhuollon rakennuksia. Yksittäisistä rakennustyypeistä sairaalat muodostavat suurimman ryhmän ja palvelutalot toiseksi suurimman ryhmän, jos asiaa mitataan kerrosneliöillä.

Kerrosneliöistä keskimäärin 55 prosenttia oli julkisessa omistuksessa. Tähän on laskettu nyt kunta- ja valtio-organisaatioiden suorien omistusten lisäksi julkisomisteiset yhtiöiden omistukset (pl. asunto- ja kiinteistöyhtiöt). Julkisomisteisista yhtiöistä valtaosa lienee kuntaorganisaatioiden omistamia, joten kuntien omistaminen sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten kerrosneliöt olivat Tilastokeskuksen rakennustilastojen mukaan arviolta vähintään 7,5 miljoonaa neliometriä vuonna 2019. Kuntaorganisaatioiden arvioitu omistusosuus oli suurin terveyskeskuksissa ja sairaaloissa.

Loppuosa sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöistä oli vuonna 2019 pääosin yksityisessä omistuksessa, kun mukaan lasketaan yritykset, yksityishenkilöt, järjestöt ja seurakunnat sekä omistajataholtaan tuntemattomat asunto- ja kiinteistöyhtiöt.¹¹¹ Yksityinen osuus oli suurin kuntoutuslaitoksissa ja palvelutaloissa. Myös lastensuojelulaitoksista yksityinen omistus oli suurempaa kuin julkinen omistus. Nämä rakennustyypit edustavat toimialoja, joissa kunnat ovat ulkoistaneet eniten palvelujaan ulkopuolisille palveluntuottajille. Kuntoutuksessa myös Kelan rahoitus on ollut tärkeää.

Taulukko 35 Julkisomisteisten sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten kerrosneliöt omistajatyypin ja rakennusten käyttötarkoituksen mukaan 2019, neliometriä (Lähde: Rakennustilastot, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Kuntien suora omistus, m ²	Kunta- (ja valtio-omistetyhtiöt, m ²	Valtion suora omistus, m ²	Julkisyhteisöt yhteensä, m ²
Sairaalat	2358790	322306	63516	2744612
Terveyskeskukset	1312904	26073	8708	1347685
Kuntoutuslaitokset yms.	54512	953	6384	61849
Muut terveydenhuollon rakennukset	416971	14207	16736	447914
<i>Terveydenhuollon rakennukset</i>	<i>4143177</i>	<i>363539</i>	<i>95344</i>	<i>4602060</i>
Palvelutalot yms.	591644	83748	97594	772986
Ikääntyneiden hoitolaitokset	1249244	29941	2370	1281555
Lastensuojelulaitokset	85567	480	23226	109273
Kehitysvammaisten hoitolaitokset	202400	7806	240	210446
Muut sosiaalihuollon rakennukset	734352	24382	3983	762717
<i>Sosiaalihuollon rakennukset</i>	<i>2863207</i>	<i>146357</i>	<i>127413</i>	<i>3136977</i>
Yhteensä	7006384	509896	222757	7739037

¹¹⁰ Oikaistuissa tilastoissa lasten päiväkodit on poistettu sosiaalihuollon rakennuksista ja niihin on lisätty palvelutalot.

¹¹¹ Asunto- ja kiinteistöyhtiöiden omistus on jakaantunut käytännössä hyvin erityyppisiin omistajiin (koti- ja ulkomaalaiset kiinteistösijoitusyhtiöt, muut institutionaaliset yksityiset omistajat ja julkisyhteisöjen asunto- ja kiinteistöyhtiöt).

Taulukko 36 Julkisosmisteisten ja yksityisosmisteisten sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten kerrosneliöt rakennusten käyttötarkoituksen mukaan 2019, prosenttia (Lähde: Rakennustilastot, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Kuntien suora omistus, %	Kunta- (ja valtio-) omisteiset yhtiöt, %	Valtion suora omistus, %	Julkis-yhteisöt yhteensä, %	Yksityinen, yms. omistus, %
Sairaalat	67	9	2	78	22
Terveyskeskukset	87	2	1	89	11
Kuntoutuslaitokset yms.	12	0	1	14	86
Muut terveydenhuollon rakennukset	48	2	2	52	48
<i>Terveydenhuollon rakennukset</i>	65	6	2	73	27
Palvelutalot yms.	19	3	3	25	75
Ikääntyneiden hoitolaitokset	64	2	0	66	34
Lastensuojelulaitokset	38	0	10	48	52
Kehitysvammaisten hoitolaitokset	49	2	0	51	49
Muut sosiaalihuollon rakennukset	37	1	0	38	62
<i>Sosiaalihuollon rakennukset</i>	38	2	2	41	59
Yhteensä	50	4	2	55	45

Maakuntien tilakeskuksen arviot

Maakuntien tilakeskus Oy:n arviot kuntaorganisaatioiden hallinnoimien SoTe-kiinteistöjen kerrosneliöistä ovat puolestaan 10,1 miljoonaa neliometriä. Näistä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien omistuksessa olisi 3,4 miljoonaa neliometriä ja kuntien omistuksessa 6,7 miljoonaa neliometriä. Pääsyyinä tilastojen välisiin eroihin lienee, että tilakeskuksen arvioissa mukaan on laskettu **vuokratut kiinteistöt**. Niitä oli peruskuntien hallinnoimista SoTe-kiinteistöistä viidennes. Kuntien suorassa omistuksessa oli 71 prosenttia ja osakeomistettuna seitsemän prosenttia.

Kunnilla on vuokrattuja SoTe-kiinteistöjä paljon etenkin Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa. Toisaalta jos rakennustilastojen mukaisissa tilastoissa julkisyhteisöjen ”hallinnoimiin” SoTe-rakennuksiin lisätään omistajataholtaan tuntemattomat asunto- ja kiinteistöyhtiöt päästään lähelle samoja lukuja kuin tilakeskuksen arvioiden mukaan eli kuntien ja niiden **hallinnoimien** SoTe-kiinteistöjen kerrosneliöt koHoavat 9,7 miljoonaa neliometriin, mikä oli keskimäärin 69 prosenttia kaikkien SoTe-kiinteistöjen kerrosneliöistä (pl. valtion kiinteistöt)¹¹².

Kiinteistöt SoTe-uudistuksessa

Sote-uudistuksessa sairaanhoitopiirien kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyvät lain mukaan hyvinvointialueilla, mikä koskee myös kiinteistöjä. HUS:in kiinteistöt ja muu omaisuus siirtyvät sen sijaan uudelleen perustettavalla HUS-yhtymälle. Kunnan (pl. Helsinki) järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat kunnan omistamat toimitilat siirtyvät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueen hallintaan. Siirtymäkauden vuokrasopimus on voimassa vähintään kolme vuotta.¹¹³

¹¹² Valtion rakennusten kerrosneliöt ovat keskimäärin vain kaksi prosenttia kaikkien SoTe-kiinteistöjen kerrosneliöistä. Kaikkein suurin (10 %) se oli lastensuojelulaitoksissa vuonna 2019.

¹¹³ Hyvinvointialueella on oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloa vuodella.

Uudistuksesta johtuvista omaisuuden siirroista ei makseta korvauksia kunnille eikä kuntayhtymille. Kiinteistöjen mukana siirtyvät myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä pelastustoimeen liittyvä kuntien irtaimisto, kuten koneet, laitteet ja materiaalit sekä immateriaalioikeudet ja muut luvat. Kuntien omaan käyttöön vuokraamien tilojen ennen vuotta 2016 tehdyt sopimukset siirtyvät myös hyvinvointialueille. Vuodesta 2016 alkaen laajoihin ja pitkäkestoisiin sopimuksiin SoTe-palvelujen ja tilojen hankkimisesta on pitänyt sisällyttää irtisanomisehto.

Siirtymäkauden kiinteistövuokria koskevan *valtionneuvoston asetuksen* (VM/2022/57) mukaan vuokran on katettava vuokrasopimuksen kohteena olevaan toimitilan kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset. Vuokrasopimuksessa kuukausittain maksettava vuokra on kokonaisvuokra, joka koostuu pääomavuokrasta ja ylläpitovuokrasta. Pääomavuokra muodostetaan vuokrattavan rakennuksen tai toimitilan teknisen arvon perustella. Pääomavuokrassa käytetään kuuden prosentin tuottovaatimusta, millä rahoitetaan erilaisia rakennuksen tai toimitilan pääomakustannuksia.

Kiinteistönpidon järjestämistavat

Kunnat ja kuntayhtymät ovat tuottaneet kiinteistöpalvelut tai laveammin määritellyt toimitilapalvelut hajautetusti eri hallintokunnissa (opetustoimi yms.) tai kokonaan keskitetysti omissa tulosyksiköissään, liikelaitoksissa tai kuntayhtiöissä. Sitä vastoin osittain keskitetyssä tai hajautetussa järjestelmässä eri hallintokunnat tai toimialayksiköt ovat vastuussa päivittäisistä kiinteistöpalveluista ja keskitetty tulosyksikkö huolehtii suurista projekteista ja hankinnoista. Keskitetty tulosyksikkö voi toimia myös konsulttina ja asiantuntijana erikoisosaamista vaativissa tehtävissä.

Kunnilla on ollut mahdollisuus perustaa myös **kuntayhtymiä**, jotka tuottavat kiinteistöpalvelut seudullisesti jäsenkunnilleen. Kiinteistöpalvelut voidaan tuottaa *osittain tai kokonaan ostopalveluina*. Monissa kunnissa kiinteistöpalvelujen tuottaminen on järjestetty eri toimintatapojen yhdistelmänä. Osana kiinteistöpidon järjestämistä kuntia on käytössä *tilaaja-tuottajamalli*. Tilaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan sitä, että kiinteistöjen omistus (tilaaja- ja omistajayksikkö) ja ylläpito (tuotantoyksikkö) on eriytetty eri organisaatioihin (tilakeskus¹¹⁴ ja kiinteistöpalvelukeskus).¹¹⁵

Kokonaisuudessaan kuntayhteisöjen tuotoksen¹¹⁶ arvo oli Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaisessa **tila- ja vuokrauspalvelujen** tehtäväluokassa (kiinteistönpidossa)¹¹⁷ 4,29 miljardia euroa vuonna 2020, mistä peruskuntien osuus oli 86 prosenttia (3,68 mrd. euroa). Summa sisältää kuntayhteisöjen liikelaitosten ja muu yhtiöittämättömän oman toiminnan sekä ostopalvelut. Tila- ja vuokrauspalveluihin kirjataan kuntien

¹¹⁴ Tilakeskuksella tarkoitetaan omistajatehtäviä hoitavaa toimintayksikkö, joka vastaa tilojen hankinnasta, peruskorjauksesta yms. ja kiinteistöpalvelukeskuksella ylläpitopalveluita tuottavaa yksikköä.

¹¹⁵ Eriyttäminen on mahdollistanut oman toiminnan tuottavuuden paremman arvioinnin ja kilpailuttamisen. Tilaaja-tuottajamallin toimivuus edellyttää hyvää tila- ja tuotekohtaista kustannustietämystä kunnan tilaajaorganisaatioissa ja palvelujen tuottajaorganisaatioissa.

¹¹⁶ Tuotoksen arvo kuvaa vuoden aikana tuotettujen palvelujen ja tavaroiden arvoa kuntien ja kuntayhtymien liikelaitoksissa ja muussa yhtiöittämättömässä toiminnassa. Tila- ja vuokrauspalvelujen tuotos on laskettu Tilastokeskuksen kuntataloustilastosta summaamalla yhteen tuotannon tekijäkorvaukset (työvoimakustannukset), ostajahintainen välituotekäyttö (palvelu- ja tavaraostot, ulkopuoliset vuokrat ja muut kulut) sekä pääomankuluminen (poistot).

¹¹⁷ Tila- ja vuokrauspalvelujen tehtäväluokkaan kirjataan kuntien keskitetysti organisoitu kiinteistöjen ja rakennusten suunnittelu, rakentaminen, rakennuttaminen ja hallinto sekä kunnossapito.

keskitetysti organisoitu kiinteistöjen ja rakennusten suunnittelu, rakentaminen, rakennuttaminen ja hallinto sekä kunnossapito.

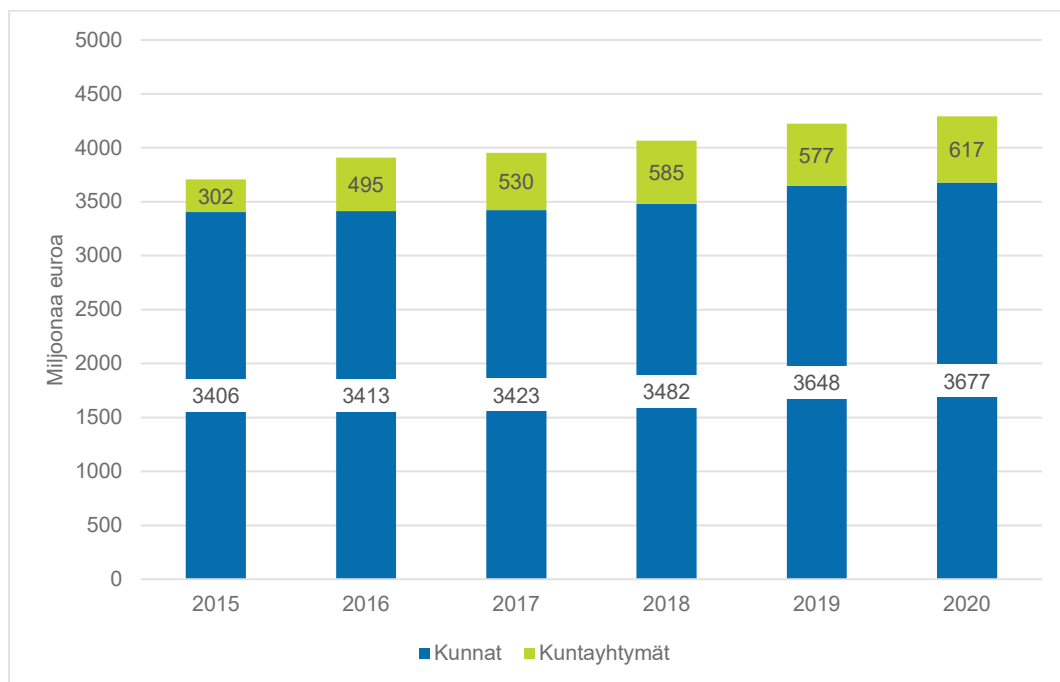
Kuntayhtymien osuus kiinteistöpidon tuotoksesta oli 617 miljoonaa euroa (14 %), mutta se on yli kaksinkertaistunut vuosina 2015-20 suurten SoTe-kuntayhtymien perustamisen myötä. Peruskunnissa kasvua oli vain kahdeksan prosenttia vuosina 2015-20. Hyvinvointialueiden perustamisen pienentää kuntien osuutta kiinteistöpidon tuotoksesta, joskin muutokset eivät ole suuria siirtymäkauden vuosina 2023-26. Kuntien tuotoksesta 1,5 prosenttia (62 milj. euroa) oli myyty markkinoille yksityisille tahoille vuonna 2020. Osuus oli hieman suurempi Kainuussa ja Uudellamaalla.

Tila- ja vuokrauspalvelujen tuotos kuvastaa samalla kuntayhteisöjen kiinteistönpidon potentiaalisia markkinoita. Vaikka osa palveluista tuotetaan omalla työvoimalla tulosityksiköissä ja liikelaitoksissa, hyödyntävät kuntien tilapalveluyksiköt ja liikelaitokset ostopalveluja tuotannossaan. Ulkopuoliset palveluostot, joihin sisältyvät *ostot yksityisiltä palveluntuottajilta ja kuntayhtiöiltä*, olivat kunnissa 22 prosenttia (800 milj. euroa) ja kuntayhtymissä 18 prosenttia (112 milj. euroa) tuotoksesta vuonna 2020. Osuus oli Pohjois-Pohjanmaalla ja pienin Etelä-Pohjanmaalla.

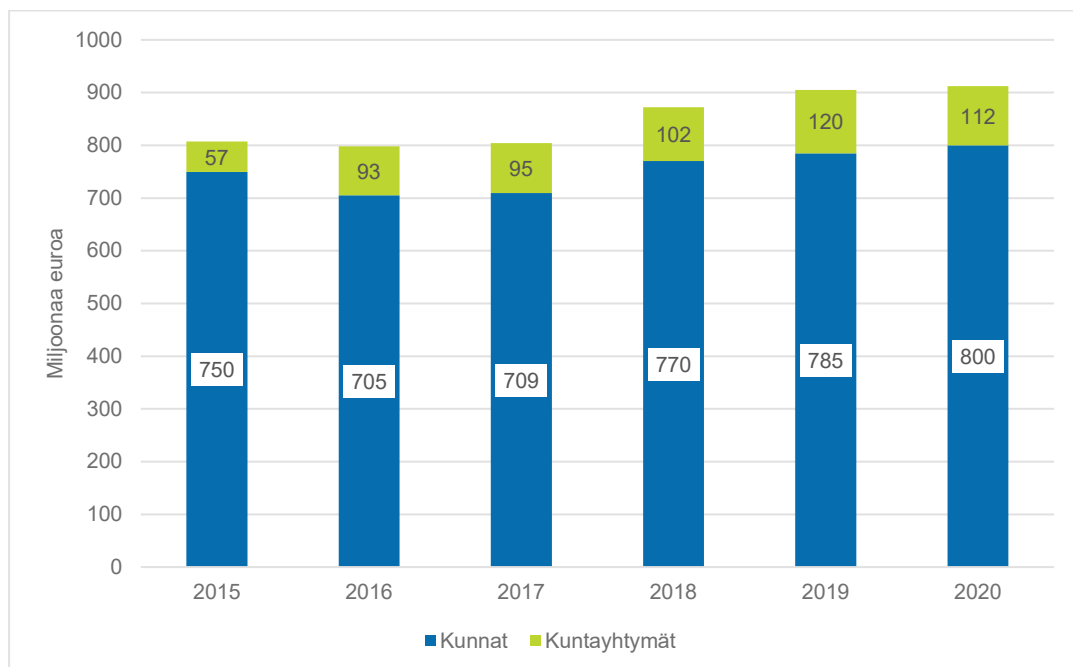
Taulukko 37 Kuntien ja kuntayhtymien tila- ja vuokrauspalvelujen tuotos maakunnittain 2020 (Lähde: Kuntien taloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Tuotos, milj. euroa	Myynti yksityisille / tuotos, %	Ostopalvelut, milj. euroa	Ostopalvelut/ tuotos, %
Uusimaa	1250918	3,2	244447	19,5
Pirkanmaa	327499	0,4	81941	25,0
Pohjois-Pohjanmaa	291843	0,4	97603	33,4
Varsinais-Suomi	290586	0,4	58387	20,1
Keski-Suomi	202185	0,7	48230	23,9
Pohjois-Savo	158733	0,7	38311	24,1
Kymenlaakso	131637	0,5	25576	19,4
Pohjois-Karjala	117406	0,9	25277	21,5
Satakunta	116175	0,6	22363	19,2
Päijät-Häme	114595	0,3	22563	19,7
Lappi	111738	1,4	21018	18,8
Etelä-Pohjanmaa	105841	1,4	16359	15,5
Kanta-Häme	101154	0,9	20071	19,8
Pohjanmaa	99432	0,9	22047	22,2
Etelä-Savo	77089	0,6	14777	19,2
Etelä-Karjala	62775	0,6	14079	22,4
Keski-Pohjanmaa	52101	0,8	14490	27,8
Kainuu	48846	1,6	7777	15,9
Ahvenanmaa	16089	1,9	4345	27,0
Kunnat yhteensä	3676642	1,5	799661	21,7
<i>Kuntayhtymät</i>	<i>616878</i>	<i>1,1</i>	<i>112437</i>	<i>18,2</i>
YHTEENSÄ	4293520	1,5	912098	21,2

Kuvio 16 Kuntien ja kuntayhtymien tila- ja vuokrauspalvelujen tuotos 2015-2020 (Lähde: Kuntien taloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



Kuvio 17 Kuntien ja kuntayhtymien tila- ja vuokrauspalvelujen ostopalvelut 2015-2020 (Lähde: Kuntien taloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



Yhtiömuotoinen toiminta

Jos liiketoiminnan luonteista toimintaa ei voida järjestää osana kunnan omaa toimintaa ja liikelaitoksissa, perustetaan kunnan määräysvallassa oleva **osakeyhtiö**. Osakeyhtiön omistajana voi olla yksittäinen kunta, mutta toimitilapalvelujen yhtiöittäminen voi olla

naapurikuntien keskinäinen toimi. Kilpailulta suojattu sidosyksikköyhtiö voi myydä myös omistajayhteisöjen ulkopuolelle toisin kuin kunnallinen liikelaitos. Tilastokeskuksen mukaan koko kiinteistöalalla toimi 1 151 kuntayhtiötä vuonna 2020, joista siivouksessa ja kiinteistöhoidossa (Nace 81) oli 17 yritystä.

Pääosa kiinteistöalan yrityksistä (1 134 yritystä) on asunto- ja kiinteistöyhtiöitä, jotka omistavat kiinteistöjä sekä vuokraavat asuntoja ja toimitiloja (Nace 68).¹¹⁸ Yritysten liikevaihto ja työllisyys kasvoi voimakkaasti vuosina 2015-19, mutta vuonna 2020 liikevaihto ja työllisyys kääntyi laskuun etenkin kiinteistöhoidossa ja siivouksessa (Nace 81). Yritysten liikevaihto oli koko kiinteistöalalla 2,37 miljardia ja henkilöstö 5 455 henkilöä. Lisäksi kunnilla on ollut pari päätoimialtaan turvallisuuspalveluissa toimivaa yritystä, joiden henkilöstö oli 1 826 henkilöä vuonna 2020.

Turvallisuuspalvelujen toimiala (Nace 80) voitaisiin rinnastaa kiinteistöaloihin, koska toimialan yritykset tuottavat monialaisesti myös kiinteistöpalveluja sekä toimitila- ja käyttäjäpalveluja. Asiaa puoltaa se, että monialaisissa yrityksissä päätoimiala voi vaihtua puhtaasti tilastollisista syistä Salassapitosyistä turvallisuusalan liikevaihtotietoa ei ole julkaistu tilastovuodelta 2020, mutta vuonna 2019 liikevaihto oli 120 miljoonaa euroa. Tämä nostaisi kunnallisten kiinteistöalan yritysten liikevaihton 2,5 miljardiin euroon ja työllisyyden lähes 7 300 henkilöön (Taulukko 38).

Taulukko 38 Kuntayhtiöiden liikevaihton ja työllisyyden kehitys kiinteistöpalveluissa (Nace 81), muussa kiinteistötoiminnassa (Nace 68) sekä turvallisuusalalla (Nace 80) vuosina 2015-20 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus).

	Henkilöstö (Nace:t 68 ja 81), lkm	Liikevaihto (Nace:t 68 ja 81), milj. eu- roa	Turvallisuusala (Nace 80), henkilös- tön lkm
2015	2967	1019	1364
2016	5120	1647	-
2017	4160	1977	1342
2018	4967	2549	1597
2019	6593	2674	1936
2020	5455	2368	1826

Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan kuntayhtymillä ei ole kiinteistöpalvelualoilla (pl. asunto- ja kiinteistöjen omistus ja vuokraus) toimivia kuntayhtiöitä lukuun ottamatta muutamia osakkuusyhtiöitä. Pääasiassa kiinteistöpalveluissa toimivista on siis peruskunnilla. Kiinteistöpalvelualoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kiinteistöjen isännöinnin (Nace 6832), kiinteistöhoidon (Nace 811) ja siivouspalvelualalla (Nace 812) toimivia kuntayhtiöitä. Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan näillä kiinteistöpalvelualoilla toimialoilla oli 32 yritystä vuonna 2022 (Taulukko 39).

¹¹⁸ Asuntojen ja kiinteistöjen kaupan, vuokrauksen ja hallinnan toimialoilla (Nace:t 681-2) toimivat yritykset tulivat Tilastokeskuksen yritysten vuositilastoihin etenkin vuoden 2013 tilastouudistuksessa, kun yritystilastot laajenivat tilastoyksiköihin, joissa taseen loppusumma on yli 170 000 miljoonaa euroa tai investoinnit yli 50 000 euroa tilastovuonna. Varsinaisesti toimialan 68 yrityksistä kiinteistöpalveluja tuotetaan vain kiinteistöjen isännöinnin toimialalla (Nace 6832). Vuonna 2020 kiinteistöjen isännöinnin toimialalla oli arviolta kaksitoista kuntayhtiötä ja niiden työllisyys oli 240 henkilöä ja liikevaihto 39 miljoonaa euroa.

Taulukko 39 Kuntien kiinteistöpalvelualan yritykset päätoimialoittain 2022 (Lähde: Yritysrekisteri, Tilastokeskus).

Konserni:	Yritys:	Päätoimiala:
Tampere	Tampereen Tilapalvelut Oy	Kiinteistönhoito
Kuopio	Servica Oy	Kiinteistönhoito
Vantaa	Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy	Kiinteistöjen siivous
Turku	Arkea Oy	Kiinteistöjen siivous
Lappeenranta	Saimaan Tukipalvelut Oy	Kiinteistöjen siivous
Lahti	Päijät-Hämeen Laitoshuoltopalvelut Oy	Kiinteistöjen siivous
Lieksa	Lieksan Kiinteistöt Oy	Kiinteistöjen isännöinti
Järvenpää	Mestaritoiminta Oy	Kiinteistönhoito
Hollola	Hollolan Tilapalvelu Oy	Kiinteistönhoito
Äänekoski	Äänekosken Kiinteistönhoito Oy	Kiinteistönhoito
Pietarsaari	Alerte Ab Oy	Kiinteistöjen siivous
Lempäälä	Lempäälän Kiinteistöhuolto ja -tekniikka Oy	Kiinteistöjen siivous
Forssa	Loimijoen Kuntapalvelut Oy	Kiinteistöjen siivous
Imatra	Imatran Kiinteistö- ja Aluepalvelu Oy	Kiinteistönhoito
Tuusula	Tuusulan kunnan kiinteistöt Oy	Kiinteistöjen isännöinti
Kangasala	Pirkanmaan laatusisännöinti Oy	Kiinteistöjen isännöinti
Kemijärvi	Kemijärven Roikka Oy	Kiinteistöjen isännöinti
Pello	Pellon Serviisi Oy	Kiinteistönhoito
Kangasala	Herttuan Kiinteistöpalvelu Oy	Kiinteistöjen isännöinti
Pori	Sampolan Palvelukeskus Oy	Kiinteistöjen isännöinti
Kokkola	Kokkolan Talohoito Oy	Kiinteistönhoito
40 kuntaa	Rovanapa Oy	Kiinteistöjen isännöinti
Riihimäki	Kotikulman Kiinteistöpalvelut Oy	Kiinteistönhoito
Loviisa	Loviisan Kiinteistöhuolto Oy	Kiinteistönhoito
Pieksämäki	Pieksämäen Haka Oy	Kiinteistöjen isännöinti
Loimaa	Hulmin Huolto Oy	Kiinteistönhoito
Somero	Someron Talkkari Oy	Kiinteistönhoito
Rääkkylä	Rääkkylän Kiinteistöpalvelu Oy	Kiinteistöjen isännöinti
Hämeenlinna	Linnan Isännöinti Oy Hämeenlinna	Kiinteistöjen isännöinti
Ulvila	Ulvilan Isännöintipalvelu Oy	Kiinteistöjen isännöinti
Raasepori	Raaseporin Vuokra-asunnot Oy	Kiinteistöjen isännöinti
Sulkava	Sulkavan palvelut Oy	Kiinteistönhoito

Yritystoiminnan laajuus

Kiinteistöpalvelualan yritysten työllisyys oli 5 620 henkilöä ja liikevaihto 524 miljoonaa euroa vuonna 2020. Liikevaihdoltaan suurin on Tampereen Tilapalvelut Oy, jonka jälkeen tulevat Kuopion Servica Oy, Vantaa Tilapalvelut Vantti Oy, Turun avoimilla markkinoilla toimiva monialayritys Arkea Oy ja Lappeenrannan Saimaan Tukipalvelut Oy. Henkilöstöllä mitattuna suurimmat ovat Servica Oy ja Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy. Vuonna 2020 yritysten liikevaihto kasvoi keskimäärin yhdeksän prosenttia. Sitä vastoin henkilöstö väheni 152 henkilöllä (3 %).

Liikevaihto kohosi vuonna 2020 etenkin Kemijärven Roikka Oy:ssä, Hollolan Tilapalvelut Oy:ssä, Lieksan Kiinteistöt Oy:ssä, Tampereen Tilapalvelut Oy:ssä, Sampola Palvelukeskus Oy:ssä, Loviisan Kiinteistöhuolto Oy:ssä ja Lempäälän Kiinteistö- ja -tekniikka Oy:ssä. Liiketuloksella mitattuna ja liikevaihdon kasvusta huolimatta kannattavuus on jäänyt kuntayhtiöissä keskimäärin heikoksi. Ainoastaan viidessä kiinteistöpalvelualan

yrittäjien kannattavuus oli hyvää ja kolmessa tyydyttävää vuonna 2020. Parhain tunnusluku oli Someron Talkkari Oy:ssä (Taulukko 40).

Taulukko 40 Kuntien kiinteistöpalvelualan yritysten liikevaihto, henkilöstö ja kannattavuus 2020-21 (Lähde: Yritysrekisteri, Tilastokeskus; Fonecta yrityshakupalvelu).

	Liikevaihto 2020, 1000 euroa	Muu- tos 2019- 20, %	Liikevaihto 2021, 1000 euroa	Henki- löstö 2020, lkm	Liike- tulos-% 2020
Tampereen Tilapalvelut Oy	137782	40,9	158100	226	1,2
Servica Oy	97075	35,9	99301	1147	2,5
Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy	49114	0,0	51557	974	1,6
Arkea Oy	48765	-2,5	..	798	0,9
Saimaan Tukipalvelut Oy	47078	-9,3	49566	788	0,8
Päijät-Hämeen Laitoshuoltopalvelut Oy	19715	-1,6	..	505	0,2
Lieksan Kiinteistöt Oy	16361	45,8	..	56	-2,6
Mestaritoiminta Oy	15643	-44,9	13708	66	4,0
Hollolan Tilapalvelu Oy	15155	70,8	..	18	0,4
Äänekosken Kiinteistöhoito Oy	12359	5,1	..	183	2,2
Alerte Ab Oy	11917	-2,5	..	223	2,6
Lempäälän Kiinteistö- ja -tekniikka Oy	8091	22,4	..	123	3,9
Loimijoen Kuntapalvelut Oy	7593	-3,1	..	129	-0,9
Imatran Kiinteistö- ja Aluepalvelu Oy	7320	-14,4	8157	65	5,9
Tuusulan kunnan kiinteistöt Oy	7311	3,6	7550	6	15,0
Pirkanmaan laatusännöinti Oy	3483	7,1	..	47	5,3
Kemijärven Roikka Oy	2381	220,5	..	27	3,1
Pellon Serviisi Oy	2234	-6,7	..	49	-3,3
Herttuan Kiinteistöpalvelu Oy	2108	5,9	2220	30	13,9
Sampolan Palvelukeskus Oy	2074	29,1	..		15,2
Kokkolan Talohoito Oy	2028	5,0	..	31	7,0
Rovanapa Oy	1673	3,5	..	25	8,0
Kotikulman Kiinteistöpalvelut Oy	1125	-2,5	1277	19	0,8
Loviisan Kiinteistöhuolto Oy	1097	28,9	..	16	6,7
Pieksämäen Haka Oy	1069	5,2	1102	20	0,2
Hulmin Huolto Oy	716	3,3	..	12	12,6
Someron Talkkari Oy	617	1,8	..	9	16,4
Rääkkylän Kiinteistöpalvelu Oy	611	-0,2	..	12	-1,8
Linnan Isännöinti Oy Hämeenlinna	564	-2,1	587	3	3,5
Uvilan Isännöintipalvelu Oy	482	-0,2	..	9	5,9
Raaseporin Vuokra-asunnot Oy	389	-5,4	..	6	0,3
Sulkavan palvelut Oy	323	-8,0	..		-24,8
Yhteensä	524253	9,0	-	5620	¹¹⁹ 2,6

Liikelaitokset

Toimitilapalveluja voi hoitaa **kunnallinen liikelaitos**. Silloin kyseessä on yleensä keskitetty palvelujen tuotantojärjestelmä, jossa hallintokunta tilaa liikelaitokselta haluamansa toimitilat ja palvelut ja maksaa siitä vuokraa liikelaitokselle. Kunnallinen liikelaitos on kuitenkin osa kunnan hallintoa. Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaan kunnilla ja kuntayhtymillä (Jyväskylän koulutuskuntayhtymän Gradia) oli arviolta kymmenen

¹¹⁹ Kuvaa mediaanilukua.

kiinteistöalan liikelaitosta vuonna 2020. Niiden liikevaihto oli 848 miljoonaa euroa ja henkilöstö 2 467 työntekijää (Taulukko 41).

Liikelaitosten liikevaihto on alentunut 2010-luvulla liikelaitosten lopettamisten ja yhtiöittämisen takia. Tosin kiinteistöalalla toimivien liikelaitosten liikevaihdon ja henkilöstön erottaminen catering-toimintaa ja muita toimitilojen käyttäjäpalveluja tuottavista liikelaitoksista on hankala tehtävä. Esimerkkeinä voidaan mainita Oulun Tilapalvelut -liikelaitos, Porin Palveluliikelaitos, Porvoon Tilapalvelut -liikelaitos, Limingan Ruoka-, Puhkaus- ja Tilapalvelut -liikelaitos tai Iin Ateria- ja Tilapalveluliikelaitos. Sama koskee luonnollisesti myös yhtiömuotoista toimintaa.

Taulukko 41 Kuntien ja kuntien kiinteistöpalvelualalla toimivat liikelaitokset vuonna 2020 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus)

		Liikevaihto 2020, 1000 euroa	Liikeyli- jäämä-% 2020	Henki- löstö, lkm
Espoo	Espoon Tilapalvelut Liikelaitos	268271	15,8	531
Helsinki	Helsingin kaupungin Stara	266971	6,0	1198
Jyväskylä	Tilapalvelut -liikelaitos	100421	12,3	21
Oulu	Oulun Tilapalvelut (pl. ruokahuolto)	75961	-1,1	131
Vaasa	Vaasan Talotoimi -liikelaitos	47932	37,9	20
Kuopio	Mestar (yhtiöitetty vuonna 2021)	34795	4,9	218
KY	Gradia -kiinteistö -liikelaitos	21556	1,6	45
Porvoo	Liikelaitos Porvoon Tilapalvelut	16906	-1,1	261
Kemijärvi	Kemijärven Tilapalvelut	10348	14,2	40
Inari	Tilapalvelut	4606	-0,2	2
	Yhteensä	847767	¹²⁰ 5,5	2467

Kiinteistöpalvelujen markkinat julkisyhteisöissä

Julkisessa omistuksessa olevien rakennusten kiinteistöpalvelujen markkinoiden potentiaalista arvoa voidaan tutkia kiinteistöjen ylläpidon kustannusten avulla. Tilastokeskuksen kiinteistöjen ylläpidon kustannusindeksin taustalla olevaa nimikkeistöä ja osin Raklin kiinteistöliiketoiminnan sanastoa mukaillen palvelut jakaantuvat hallintokustannuksiin, kiinteistöhuoltoon ja teknisiin palveluihin, puhdistus- ja siivouspalveluihin, ulkoalueiden hoitoon, jätehuoltoon ja kiinteistön korjauspalveluihin (*rakennustekniset työt, laitetekniisiin työt ja ulkoalueiden kunnossapito*).

Jos asuinrakennuksia ei lasketa mukaan, olivat *julkisyhteisöjen suoraan omistamien julkisten rakennusten laskennalliset ylläpitokustannukset* Suomessa yhteensä 2,59 miljardia euroa ilman asuinrakennuksia vuonna 2019.¹²¹ Summasta kuntayhteisöjen kiinteistöt olivat arviolta 89 prosenttia ja valtion kiinteistöt 11 prosenttia. Kiinteistöpalvelujen arvo oli julkisyhteisöissä 1,77 miljardia euroa, josta kuntien osuus oli 1,58 miljoonaa euroa. Suhteellisesti ylläpidon kustannukset ovat kerrosneliötä kohden laskettuna alhaisimmat toimistorakennuksissa ja korkeimmat hoitoalan rakennuksissa.

¹²⁰ Kuvaa mediaanilukua.

¹²¹ Kustannukset on määriteltä kertomalla vuonna 2009 laaditussa VTT:n ”Kiinteistöpalvelujen tuottavuus ja vaikuttavuus” raportissa esitetyt kerrosneliökohtaiset kiinteistöjen hoitokulut rakennusten kerrosneliöillä rakennustyyppittäin. Hoitokulut on muutettu vastaamaan vuoden 2019 hintatasoa Tilastokeskuksen rakennustyyppikohtaisella kiinteistöjen ylläpidon kustannusindeksillä. Tarkentavia tietoja kiinteistöjen ylläpitokustannusten rakenteesta tehtävittäin ja kustannuslajeittain on saatu Tilastokeskuksen ”Kiinteistöjen ylläpidon kustannusindeksin 2015=100 tarkistaminen” raportista.

Lämpö-, sähkö- ja vesihuollon käyttöaineet muodostivat kuntien kiinteistöjen ylläpito-kustannuksista puolestaan 32 prosenttia (0,73 mrd. euroa) vuonna 2019. Edellä mainituissa laskelmissa on otettava huomioon se, että ne eivät sisällä kuntien ja valtion omistamien yhtiöiden kiinteistöjä, eivätkä luvut kuvaa esimerkiksi niiden kuntien hallinnoimien kiinteistöjen ylläpito-kustannuksia, jotka ovat vuokrattuja tiloja. Laskelmista on saatavilla kuitenkin tietoja eri kiinteistöpalvelujen merkityksestä erityyppisissä julkisyhteisöjen omistamissa rakennuksissa.

Kuntaorganisaatioiden kiinteistöpalveluissa puhdistus- ja siivouspalveluilla on suuri merkitys. Kuntayhteisöjen laskennallisista ylläpidon kustannuksista *siivous* muodosti 701 miljoonaa euroa (30 %) vuonna 2019. Syynä on, että toimitilojen puhtaanapidon tärkeys korostuu erityisesti sairaaloissa, muissa terveydenhuollon rakennuksissa ja sosiaalihuollon laitoksissa, mutta myös opetusrakennuksissa, joiden osuus kuntayhteisöjen kiinteistöjen kerrosalasta on muutoinkin suuri. Sen sijaan esimerkiksi valtion virastoissa ja laitoksissa siivouksen merkitys ei ole yhtä keskeistä.

Kuntien *kiinteistöhuollon ja teknisten palvelujen* kustannukset olivat ilman käyttöaineita puolestaan 288 miljoonaa euroa vuonna 2019 eli 12 prosenttia ylläpidon kustannuksista. Kiinteistöhuollon yms. palveluihin lasketaan tässä yhteydessä kiinteistöjen yleishoito, erityislaitehuolto ja lämpö-, sähkö- ja vesihuoltoon liittyvät työt ilman käyttöaineita. *Ulkoalueiden hoitoon*, kuten piha- ja katualueiden puhtaanapitoon, liukkauden estoon, kasvialustaan sekä lumenlakaisuun ja muihin lumitöihin liittyvien töiden kustannukset olivat kunnissa 67 miljoonaa euroa.

Lähinnä rakennusten rakenteisiin liittyvien *korjaustöiden* kustannukset olivat kunnissa 368 miljoonaa euroa ilman asuinrakennuksia, eli 16 prosenttia ylläpidon kustannuksista. Kiinteistöjen korjaustöiden suhteellinen merkitys on suuri valtion toimisto- ja virastorakennuksissa. Jos kuntien asuinrakennukset laskettaisiin mukaan, olisi korjaustöiden merkitys suurinta niissä. *Isännöinnin ja hallinnon palveluissa*, joilla kuvataan operatiivista kiinteistöjohtamista, laskennalliset kustannukset olivat kunnissa 103 miljoonaa euroa (5 %) ilman asuinrakennuksia vuonna 2019.

Taulukko 22 Kiinteistöjen laskennalliset ylläpito-kustannukset kuntien ja valtion suoraan omistamissa rakennuksissa (pl. asuinrakennukset) 2019 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Julkisyhteisöt yhteensä, miljoonaa euroa	Osuus kiinteistöpalvelujen kustannuksista, %	Osuus ylläpidon kokonaiskustannuksista, %	Kuntayhteisöt, miljoonaa euroa
Siivouspalvelut	757	42,6	29,1	701
Kiinteistöjen korjaustyöt	420	23,7	16,2	368
Kiinteistöhuolto ja tekniset palvelut	334	18,9	12,9	288
Isännöinti ja hallinto	118	6,7	4,6	103
Ulkoalueiden hoito	77	4,4	3,0	67
Jätehuolto ja muut palvelut	64	3,6	2,5	55
<i>Kiinteistöjen ylläpitopalvelut</i>	1770	<i>100,0</i>	<i>68,3</i>	1583
<i>LVIS-huollon käyttöaineet</i>	820		<i>31,7</i>	727
Yhteensä	2590	100,0		2311

Kiinteistönpidon näkökulmia

Kiinteistöpalveluja tuottavat kuntayhtiöt ja liikelaitokset ovat tarjonneet kiinteistö- ja toimitilojen käyttäjäpalveluja lähinnä omistajilleen, joskin kunnat ovat tuottaneet niitä myös kunnan ulkopuolisille tahoille osana kunnan muita kunnallisteknisiä, logistiikan, kunnosapidon ja rakentamisen palveluja. Näillä toimialoilla kunnan harjoittaman toiminnan liikevaihto voi olla suuri, joten ulkopuolisen myynnin prosenttiosuus kunnan harjoittamasta kokonaispalvelutoiminnasta ei välttämättä kuvaa toiminnan vähäisyyttä tai mahdollisia paikallisia markkinavaikutuksia.

SoTe-uudistuksessa kunnista tulee vuonna 2023 hyvinvointialueiden vuokra-antajia ainakin 3-4 vuodeksi, jolloin ne jatkavat todennäköisesti kiinteistöpalvelujen (isännöinti, kiinteistöhoito, siivous) tuottajina omistamissaan kuntayhtiöissä (ja liikelaitoksissa). Toinen mahdollisuus on, että hyvinvointialueet perustavat omia kiinteistöpalveluja tuottavia sidosyhteistyöyhtiöitä yksin tai yhdessä alueen kuntien kanssa. Hyvinvointialueiden omistukseen siirtyvien SoTe-kiinteistöjen ja pelastustoimen rakennusten kiinteistö- ja toimitilapalvelut tulisi periaatteessa silti kilpailuttaa.

Tilanne muuttuu toisenlaiseksi vuosina 2026-27, jolloin siirtymäkauden vuokrasopimukset kuntien ja hyvinvointialueiden välillä päättyvät. Silloin kunnista on tulossa kiinteistöjen omistajasijoittajia ja vuokrausta harjoittavia markkinatoimijoita, jotka vastaavat samalla kiinteistöjen ylläpitopalveluista. Kiinteistöjen vuokraus markkinoilla kilpailutilanteessa vaatisi silloin toiminnan yhtiöittämistä. Tosin laaja-alaisen vuokraustoiminnan pyörittäminen ja kiinteistöjen kunnosta huolehtiminen voi muodostua kunnille taakaksi, jolloin niistä voisi olla parempi luopua kokonaan.

Ainakin kuntien luopumista kiinteistöjen omistuksesta ja kiinteistönpidosta puoltaa toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, jossa rakennus- ja kiinteistöala on siirtymässä kahdesta erillisestä rakentamiseen ja kiinteistöjen ylläpitoon liittyvästä kulttuurista yhteenäiseen rakenteiden ja tilan hallinnan kulttuuriin. Kuntien muuttuminen liiketoimintaa harjoittaviksi kiinteistöjen vuokraajiksi ja kiinteistöriskin kantajiksi ei olisi myöskään välttämättä linjassa kunnan toimialan kanssa, eikä vuokraustoiminnan pyörittäminen vaikea järkevältä julkisten varojen käytöltä

Toimintaympäristö muutoksen tilassa

Alan kilpailua käydään yhä enemmän kiinteistö- ja rakennustuotteiden ja palvelujen ominaisuuksilla, käyttäjälähtöisyydellä ja uusilla palvelukokonaisuuksilla (palvelumuotoilulla), mihin harvoilla kunnilla on voimavaroja osallistua. Sama voi koskea pieniä hyvinvointialueita. Käyttäjälähtöisyydellä tarkoitetaan sitä, että esteettömyys ja erilaisuuden huomioonottavien ratkaisujen kehittäminen on tärkeää esimerkiksi ikääntyneiden ja muiden erityisryhmien palveluasumisessa samalla, kun niissä otetaan huomioon elintapojen, arvojen ja kulttuurin muutokset.

Rakennetulta ympäristöltä vaaditaan myös nykyisin korkeaa laatua energiataloudelliset näkökulmat huomioon ottaen. Rakentamista ohjaa entistä enemmän ympäristövaikutusten seuranta, mikä liitetään muun muassa melutasoon, veden kulutukseen, pohjaveden ja vesistöjen suojeluun, jätehuoltoon ja käsittelyyn, yhdyskuntajätteiden ja jätevesien hyötykäyttöön sekä rakennusaikaisten ympäristövahinkojen ehkäisyyn. Ympäristötietoisuus tarkoittaa lisäksi sitä, että panostuksia suunnataan terveelliseen asumiseen ja luonnon monimuotoisuuden säilymiseen.

Teknisestä näkökulmasta katsoen ekologinen julkinen rakentaminen tarkoittaa huomion kiinnittämistä rakentamisen ja rakennuskannan energiataloudellisuuteen, vesitalouteen ja jätehuoltoon, sisäilman terveellisyyteen sekä rakennuksen ja sen osien kestävyys- ja käyttöikänsä. Tavoitteena on, että rakennukselle asetetut toiminnalliset vaatimukset saavutetaan mahdollisimman vähän ympäristöä kuormittaen. Siten rakennusten käytön tehokkuus on optimoitava ja luotava edellytyksiä koko rakennuksen elinkaaren aikaiselle monikäyttöisyydelle ja muuntojoustavuudelle.¹²²

Toisaalta julkisen palvelurakentamisen tarve lisääntyy suurissa asutuskeskuksissa, mutta myös muualla kuin kasvukeskuksissa tarvitaan uutta rakentamista, jos palvelurakennukset sijaitsevat epäedullisissa paikoissa tai ne ovat epätarkoituksenmukaisia. Epätarkoituksenmukaisesti toisenlaisiin olosuhteisiin, toisiin tarkoituksen tai tehottomasti kaavoitettuja alueita on vapautettava ja kehitettävä järkevämpään käyttöön tarkoituksenmukaista vanhojen rakennusten suojelua unohtamatta. Hyväksi ja turvalliseksi koettu rakennettu ympäristö näkyy kiinteistöjen arvonnousuna.

Kiinteistöjen ylläpidon teknologia uudistuu

Teknologian kehitys voi merkitä sitä, että tulevaisuudessa julkisten palvelurakennusten ylläpitopalveluissa ja valvonnassa, rakenteiden kunnon seurannassa ja kulunvalvonnassa hyödynnetään yleisesti muun muassa RFID-teknologiaa.¹²³ Suomen maantieteellisissä olosuhteissa tärkeitä uuden teknologian soveltamiskohteita voisivat olla rakennusten kosteus- ja homevaurioiden ennaltaehkäisy. Uusia näkymiä avautuu myös rakennusten 3D-tulostamisen myötä, mikä mahdollistaa rakennuselementtien ja kokonaisten rakennusten runkojen valamisen robotin avulla.¹²⁴

Varsinkin keinoäly ja IoT:n (*Internet of Things*) muuttavat yhteiskunnan ja kansantalouden perusrakenteita ennennäkemättömällä tavalla, millä on suuria vaikutuksia kiinteistö- ja rakennusalalla. Uusi teknologia nostaa tuottavuutta myös perinteisillä matalan tuottavuuden toimialoilla, kuten rakentamisessa ja kiinteistöjen ylläpidossa. Älytalo (tai älykiinteistöt) voisivat olla esimerkiksi julkisten rakennusten ylläpidossa IoT:n uusia sovellutuskohteita. Älytalo tekee havaintoja ympäristöstään sisä- ja ulkotiloissa ja ryhtyy tai hälyttää tarvittaviin toimenpiteisiin.

Älykäs rakennus huolehtii itsestään. Älykkään etävalvonnan piiriin voidaan kytkeä monia toimintoja, joita ovat valaistus, lämmitys, ilmastointi, vedenkulutus ja turvallisuusvalvonta. Anturit voivat mitata rakenteiden ja ilman kosteutta, lämpötilaa, ilmanvaihtoa, tärinää perustuksissa sekä asentoa. Kerätty data siirretään pilvipalveluun, jota voidaan tutkia matkapuhelimella, tietokoneella tai tabletilla. Äkillisistä ongelmista kiinteistön

¹²² ROTI 2019 raportin mukaan varsinkin ilmastomuutoksen torjunta ja siihen sopeutuminen asettavat rakennetulle ympäristölle kovia tavoitteita. IPCC:n eli hallitusten välisen ilmastomuutospaneelin (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) mukaan hiiltä tulee ottaa talteen enemmän kuin sitä tuotetaan, jotta 1,5 asteen ilmaston lämpenemisen skenaariota ei ylitetä. Ilmastoviisas rakentaminen edellyttää kokonaisvaltaista näkemystä. Kysymys on suunnitteluun, toteutukseen ja käyttöön sekä luontoon, ihmiseen että yhteisöön liittyvien tekijöiden yhteisvaikutuksesta.

¹²³ RFID-teknologiaan (*Radio Frequency Identification*) perustuvilla ratkaisuilla tunnistettava kohde voidaan identifioida ilman suoraa kontaktia tai näköyhteyttä vaikeissakin olosuhteissa.

¹²⁴ Tulevaisuuden näkymiin kuuluu kolmiulotteiset eli 3D-kiinteistöt mahdollistavan kiinteistöjärjestelmän kehittäminen. Kolmiulotteisella kiinteistöllä tarkoitetaan sellaista maanpinnan ylä- tai alapuolista itsenäistä kiinteistöä, jonka ulottuvuus määritellään kokonaisuudessaan vaaka- ja pystysuunnassa. Uutta ulottuvuutta merkitsisi 4D-teknikka, millä ymmärretään sellaisten kappaleiden tulostamista, jotka asennuksen tai käytön aikana muuttavat muotoaan halutulla tavalla.

käyttäjät saavat suoraan hälytyksen ja kerättyjen tietojen avulla on mahdollista ehkäistä esimerkiksi rakennuksen homeongelmia.

Älytalon pysyessä terveenä myös sen toimitilojen käyttäjät (koulut, terveyskeskukset) pysyvät terveisinä. Älytalot kykenevät viestimään pintojen siivoustarpeesta. Nykyisin monissa julkisissa palvelulaitoksissa, kuten sairaaloissa, kouluissa tai jopa yksityisissä kotitalouksissa siivotaan usein liikaa, mikä tappaa hyödylliset mikrobit. Tämän tuloksena rakennukset ja ihmiset sairastuvat. Kiinteistöihin tulee homeongelmia ja ihmisten luonnolliset mikrobien torjuntamekanismit kääntyvät heitä itseään vastaan, mistä on seurauksena astmaattisuutta ja muita vastaavia sairauksia.

Älytalo voi kerätä tietoa siitäkin, mistä saa halvinta sähköä ja mihin aikaan. Sen laitteet tutkivat sääennusteet ja hyödyntävät niiden tietoa. Kiinteistöä voidaan esilämmittää halvalla sähköllä yön aikana, jos ennuste lupaa kylmää ilmaa seuraavalle päivälle. Kiinteistö voi tuottaa itsekin energiaa aurinkopaneeleilla tai maalämmöllä ja luovuttaa ylijäämäenergiaa naapuritaloihin. Sensoritekniikka mahdollistaa sen, että älytaloissa voidaan oleskella huoletta ja mukavasti. Laitteista voi tulla vähitellen itse oppivia järjestelmiä, jotka seuraavat tilojen käyttäjien toimintaa.

Ihannetilassa älytalojen laitteet toimisivat siten, että toimitilojen käyttäjät eivät edes huomaa laitteiden olemassaoloa, kun ne säätelevät lämpötilaa ja ilmastointia asuntojen ja tilojen käyttäjien mukaan. *Epidemiakriisi* on osoittanut, että hyvällä sisäympäristöllä on vaikutusta rakennuksen ja tilojen käyttäjien hyvinvointiin. Erityisesti ilmavaihdolla on tärkeä asema sisäilman laadun kannalta. Uutta suuntausta edustavat osaltaan ihmisten hyvinvointia ja ilman laatua sisätiloissa edistävät ratkaisut (*biofilia*) tuomalla sinne esimerkiksi pala luontoa ja liikuntaa.

ROTI 2019 selvityksessä on kerrottu myös kiinteistöjen automaattisesta analytiikasta, mikä tarkoittaa kiinteistötietojen yhdistämistä eri lähteistä siten, että tuloksena on paitsi tarkkaa kuin myös ennakoivaa tietoa kiinteistönomistajille. Analytiikka kertoo automaattisesti kiinteistöjen tarkan korjaustarpeen ja sen, mihin kiinteistösalkussa kannattaa investoida milläkin tarkasteluajanjaksolla. Tämä helpottaa PTS-skenaarioiden, eli pitkän tähtäimen kunnossapidon suunnitelmien tekemistä taloyhtiöissä, mikä säästää myös kiinteistönomistajien rahaa.

Kiinteistö- ja rakennusalalla tapahtuvia muutoksia voitaisiin hallita paremmin elinkaari-vastuullisella ajattelulla. Siinä rakentaja vastaa rakennuksen toimivuudesta, ylläpidosta ja siihen tulevista toimitilapalveluista. Rakennuksen tilaaja (kunta, hyvinvointialue) ei tarvitse investointeihin pääomia, mutta tilaaja sitoutuu hankkeeseen pitkäaikaisella vuokrasopimuksella. Samalla hankkeiden kustannustietoisuus kattaa rakennuksen koko elinkaaren. Elinkaarirakentamista voitaisiin laajentaa tuntuvasti esimerkiksi terveydenhuollon rakennuksissa ja erityisryhmien palvelutaloissa.

Yhteenveto

Kuntayhteisöjen ja hyvinvointialueiden palvelut voidaan tuottaa monilla tavoilla. Vaihtoehtoisia tapoja kutsutaan eri nimikkeillä. Omaehtoinen tuotanto voidaan järjestää tavallisissa tulosityksiköissä, kirjanpidollisesti eriytetyissä taseyksiköissä tai toimintaa varten perustetuissa liikelaitoksissa ja yhtiöissä.¹²⁵ Sen sijaan ostettu tuotanto voidaan hankkia toisilta julkisyhteisöiltä ja niiden omistamilta yhtiöiltä tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Ostettu tuotanto tai hankinta ulkoa voidaan jakaa ostopalveluihin (*outtasking*) ja kokonaan ulkoistamiseen (*outsourcing*).¹²⁶¹²⁷

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot osoittavat, että yhtiömuotoinen toiminta on yleistynyt kunnissa ja kuntayhtymissä 2000-luvuilla. Samanaikaisesti kunnallisten liikelaitosten merkitys on vähentynyt erityisesti vuodesta 2015 lukien. Osasyynä ovat kilpailulainsäädännön ja kuntalain säännökset toimintojen yhtiöittämisvelvoitteesta tilanteissa, jossa kuntayhteisöt (kunnat ja kuntayhtymät) toimivat kilpailuilla markkinoilla yhdessä yksityisten yritysten kanssa. Samantyyppiset säännökset on otettu uuteen lakiin hyvinvointialueesta.

Tosin kuntayhteisöt ovat yhtiöittäneet toimintoja, joissa ei ole yhtiöittämisvelvoitetta, ja joissa ne eivät ole suoranaisesti osallisina taloudellisista syistä tai ansaintamielessä. Osa tähän kategoriaan kuuluvista kuntayhtiöistä on erilaisia yleishyödyllistä tehtävää toteuttavia nollatuottoyhtiöitä tai avustettavia yhtiöitä, joiden palvelumyynti ei kata tuotantokustannuksia (teatteriyhtiöt, yms.). Toisenlaista yhtiötyyppiä edustavat sidosyksikköyhtiöt, jotka tuottavat jotain kuntayhteisöjen lakisääteisiin ydinpalveluihin kuuluvia tukipalveluja (catering-yhtiöt, pesulat, yms.).

Sidosyksikköyhtiöt on määritelty hankintalaissa ja niillä tarkoitetaan lähtökohtaisesti julkisesta hankintayhteisöstä erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä (osakeyhtiö, yms.), johon hankintayksiköllä on yksin tai muiden hankintayksiköiden kanssa määräysvalta eikä siinä ole muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa. Hankintalain mukaan näiltä yhtiöltä ostettuja palveluja ei tarvitse kilpailuttaa. Lisäksi sidosyksikköyhtiö voi myydä hankintalaissa määrätyn osuuden liiketoiminnastaan ulkopuolisille tahoille, jotka eivät ole sen varsinaisia omistajia.

Sidosyksikköyhtiöille on tyypillisistä, että niillä voi olla useita omistajia, jotka voivat suhteellisen pienellä omistusosuudella ostaa palveluja sidosyksiköltä ilman avointa kilpailutusta. Monilla tukipalveluja tuottavilla sidosyksikköyhtiöillä on laaja palveluvalikoima, mikä mahdollistaa niille mittakaavaetuja yksityisiin markkinayrityksiin verrattuna. Omistajayhteisöt ovat voineet saada perustamiltaan yhtiöiltä myös hyvät korkotuotot, mikäli ne ovat rahoittaneet niiden toimintaa korkeakorkoisella velalla, mikä on itse yhtiön verotuksessa vähennyskelpoista.

¹²⁵ Suurimpana poikkeuksena on viranomaistoiminta, jota ei voida järjestää liiketoiminnan muodossa (yhtiö, yms.).

¹²⁶ Ostopalvelussa kuntayhteisö tai hyvinvointialue hankkii välituotepalveluja omaa palvelutuotantoaan varten ulkopuoliselta taholta, eikä toimintaan sisälly liikkeenluovutusta kuten johtamisen, henkilöstön tai toimintojen siirtymisiä. Julkisyhteisö voi myös kokonaan ulkoistaa palvelutuotannon, jolloin sille jää vain rahoitus- ja valvontavastuu. Myös julkisyhteisöjen välinen yhteistyö kuntayhtymien, hyvinvointiyhtymien tai yhteisten yhtiöiden kautta on ulkoistamista.

¹²⁷ Moderneja toimintatapoja ulkoistamisessa ovat kuntayhteisöjen tai hyvinvointialueiden sekä yksityisten toimijoiden kumppanuuteen (*partnering*) perustuvat ratkaisut. Kumppanuus voi olla mikä tahansa kuntien palvelutuotannon järjestely koskien rahoitusta, omistusta tai itse palvelutuotantoa. Kumppanuus tarjoaa eri toimijoille mahdollisuuden tehdä sitä, mitä parhaiten osaavat.

Kuntayhtiöiden liiketoiminnan laajuus

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan kuntayhteisöillä oli vuonna 2020 yhteensä 2 014 yritystä, mikä oli 586 yritystä enemmän kuin kymmenen vuotta aiemmin. Kunnalliset yhtiöt työllistivät yhteensä 25 990 henkilöä kokovuosityöllisyydellä mitaten ja niiden liikevaihto oli 10,72 miljardia euroa. Pääosa (1 134 yritystä) kuntayhtiöistä oli kuitenkin asunto- ja kiinteistöyhtiöitä. Asunto- ja kiinteistöyhtiöt pois lukien yritysten määrä oli 880 vuonna 2020, ja niiden työllisyys oli 23 041 henkilöä ja liikevaihto 8,54 miljardia euroa.

Liikevaihdolla mitattuna kuntayhtiöiden suuria toimialoja ovat energiahuolto, vesi- ja ympäristöhuolto, mutta työllisyydellä arvioitu toiseksi suurin on hallinto- ja tukipalvelut. Kuntayhteisöjen toimintojen yhtiöittämisestä huolimatta kunnilla ja kuntayhtymillä oli yhä 102 liikelaitosta vuonna 2020. Liikelaitosten liikevaihto oli 2,54 miljardia euroa, mutta nimellisesti liikevaihto oli enää 40 prosenttia huippuvuoden 2013 tasosta. Suurin pudotus tapahtui vuonna 2015 yhtiöittämisvelvoitteen tullessa voimaan. Silloin energiahuollon liikelaitokset hävisivät kokonaan kuvasta.

Yhtiöittämätöntä liiketoimintaa on harjoitettu myös kirjanpidollisesti eriytetyissä taseyksiköissä ja pienimuotoisesti muun toiminnan, kuten koulutustoiminnan yhteydessä. Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhtiöittämättömän toiminnan myyntituotot yksityisiltä tahoilta (ml. liikelaitokset) olivat yhteensä 2,15 miljardia euroa vuonna 2020. Summasta kuntien perinteisen liiketoiminnan¹²⁸ myyntituotot olivat 1,38 miljardia euroa. Muiden kunnan tehtäväluokkien myyntituotot olivat yhteensä 771 miljoonaa euroa vuonna 2020.¹²⁹

SoTe-kuntayhtymien liiketoiminta

SoTe-uudistuksessa sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät siirtyvät suoraan yleisseuraantona hyvinvointialueille varoineen ja velkoineen mukaan lukien kuntayhtymien omistukset erityyppisissä yhtiöissä. HUS-sairaanhoitopiiriin omaisuus siirtyy HUS-yhtymälle. Tilastokeskuksen yritysrekisterin ja Valtiokonttorin kuntayhteisöjä koskevien konsernitietojen mukaan SoTe-kuntayhtymillä oli vuonna 2022 yhteensä 36 tytäryhtiötä, joiden henkilöstö oli kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna 3 633 henkilöä ja liikevaihto 661 miljoonaa euroa.

Henkilöstöllä ja liikevaihdolla tytäryhtiöiden merkitys on suurin Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä, joka on Coxan ja TAYS Sydänsairaalan sekä FimLab:in pääomistaja. Varsinaisesti SoTe-palveluja tuottavien yritysten osuus kuntayhtymien tytäryhtiöiden henkilöstöstä oli 61 prosenttia ja liikevaihdosta 54 prosenttia vuonna 2020. Joukossa oli myös yksi suuri rakennuttamisen ja kiinteistönpidon toimialalla oleva yritys (HUS Kiinteistöt Oy). Loput tytäryhtiöistä toimivat tukitoimialoilla, kuten pesula-alalla ja tekstiilihuollossa sekä tietotekniikka- ja catering-alalla.

SoTe-kuntayhtymillä oli lisäksi 36 osakkuusyritystä vuonna 2020. Osakkuusyhtymät lisäävät SoTe-kuntayhtymien omistamien yritysten työllisyyttä 6 570 henkilöllä ja

¹²⁸ Liiketoimintaan kuuluvat vesi-, jäte- ja energiahuolto, joukkoliikenne, satamatoiminta sekä maa- ja metsätal.

¹²⁹ Kuntayhteisöjen muilla toimialoilla yksityisten myyntituottojen osuus tuotoksesta oli korkein lomituspalveluissa, tukipalveluissa (catering, yms.), ammatillisessa koulutuksessa sekä museo- ja näyttelytoiminnassa. Kaikista myyntituotoista (18,5 mrd. euroa), jotka sisältävät myyntituotot valtiolta ja toisilta kunnilta ja kuntayhtymiltä, tuotot yksityisiltä tahoilta olivat 12 prosenttia.

liikevaihtoa 830 miljoonalla eurolla (pl. Fimlab Oy). Osakkuusyrietykset koostuvat etupäässä kiinteispalvelun, tietotekniikka-alan, liike-elämän palvelualojen ja yleishallinnon palveluja tuottavista yrityksistä. Osakkuusyrietysten muut omistajat ovat kuntia tai muita kuntayhtymiä. SoTe-uudistuksessa osa osakkuusyrietysten omistuksista siirtyy kunnilta yrietykskauppojen kautta hyvinvointialueille.

SoTe-kuntayhtymillä oli vuonna 2020 yhä kahdeksan liikelaitosta, joiden liikevaihto oli 427 miljoonaa euroa ja henkilöstö 3 166 työntekijää. Yhden liikelaitoksen toiminta on tosin loppunut vuonna 2021.¹³⁰ Kuntayhtymien liikelaitokset ja henkilöstö siirtyvät sellaisenaan hyvinvointialueille samoin kuin kuntien SoTe-palveluja sekä tukipalveluja tuottavat liikelaitokset, mikäli tukipalvelut liittyvät läheisesti sosiaali- ja terveyspalveluihin tai pelastustoimeen. Varsinaisesti SoTe-alojen liikelaitoksia kunnilla on enää yksi (Vantaan Suun terveydenhoidon liikelaitos).

Toimialakohtaiset näkemykset:

Pesula- ja tekstiilihuolto

Kuntayhtymillä on vahva asema pesula-alan markkinoilla, sillä sairaaloiden, terveyskeskusten ja sosiaalihuollon palvelulaitosten tekstiilihuolto on niille tärkeä tukipalvelu. Vuonna 2020 kuntayhteisöjen omistamien pesula-alan yrietysten liikevaihto oli 87 miljoonaa euroa, mikä oli 31 prosenttia koko alan markkinoista Suomessa. Niiden työllisyys oli 957 henkilöä, mikä oli 47 prosenttia alan koko työllisyydestä. Kuntayhtiöiden markkinaosuus kasvoi epidemiakriisin aikana, kun tekstiilihuollon kysyntä väheni yksityisillä toimialoilla, kuten majoitus- ja ravitsemisalalla.

Alueellisesti kuntaomisteisten pesula-alan yrietysten markkinaosuus voi nousta huomattavasti valtakunnallista keskiarvoa suuremmaksi. Kilpailutilanteeseen vaikuttaa myös se, kuinka *tekstiililogistiikka* on järjestetty. Osassa yhtiöitä kuljetukset hoidetaan omana työnä, mikä on vahvistanut niiden asemaa edelleen. Kuljetusten merkitys on suuri, sillä julkisomisteiset pesulayrietykset käsittelevät kymmeniä miljoonia tekstiilikiloja vuodessa. Laskennallisesti kuljettavien tekstiilien määrä voi nousta 40 miljoonaan kiloon vuodessa, mikä vaatii paljon kuljetuskapasiteettia.

Kuntayhtymien pesula-alan yrietysten omistukset siirtyvät yleisseuraantona hyvinvointialueille. Silloin niistä tulee suuria julkisia sidosyksikköyhtiöitä, joissa omistajina voi olla muita hyvinvointialueita (ml. HUS) sekä kuntia. Nämä voivat myydä palvelujaan ilman kilpailua omistajilleen, mikä kaventaa yksityisten yrietysten toimintamahdollisuuksia. Osa kuntayhteisöjen pesula-alan yrietyksistä on myynyt palvelujaan myös yrietyksille ja yksityisille henkilöille eli ne ovat toimineet markkinoilla nojaten alueellisesti tai paikallisesti vahvaan julkiseen omistuspohjaansa.¹³¹

Catering-ala

Suomessa oli Tilastokeskuksen tilastojen mukaan kuusitoista catering-palveluja tuottavaa kuntayhtiötä ja kaksitoista liikelaitosta vuonna 2022. Kuntayhtiöiden työllisyys oli 6 035 henkilöä ja liikevaihto 386 miljoonaa euroa vuonna 2020. Liikelaitosten työllisyys oli 3 589 henkilöä ja liikevaihto oli 231 miljoonaa euroa. Yrietysten ja liikelaitosten

¹³⁰ Varsinais-Suomen shp:n ensihoidon ja Päivystyksen -liikelaitos.

¹³¹ Esimerkkejä markkinoilla toimivista yrietyksistä ovat Rovaniemen Keskuspesula Oy, KokkoPesu Oy, Mikkelin Pesula Oy, Alavuden A-Pesu Oy ja Askolan Puhti Oy, joista kaksi viimeksi mainittua ovat kuntien tytäryhtiöitä.

työllisyys ja liikevaihto nousevat suureksi, koska osa toimijoista on monialaisia. Ne tuottavat laajasti muitakin kiinteistöjen käyttäjä- ja ylläpitopalveluja, kuten siivousta, kiinteistöhoitoa ja turvallisuuspalveluja.¹³²

Kunnalliset toimijat eivät kilpaile sanottavasti markkinoilla yksityisten yritysten kanssa. Poikkeuksia ovat Helsingin Palmia Oy ja Turun Arkea Oy, sillä yhtiömuotoiset palveluntuottajat ovat pääosin sidosyksikköyhtiöitä. Omistajayhteisöilleen palveluja tarjoavat catering-alan yritykset voivat tosin hyödyntää sidosyksikköasemaa toiminnassaan ja harjoittaa niissä puitteissa ulosmyyntiä ulkopuolisille tahoille. Kunnallisten yritysten ulosmyynti voi kattaa ateriapalveluissa tyypillisimmillään tilaustarjoilutoimintaa (pitopalvelu), kuten kokous-, juhla- ja tapahtumatarjoilua.

Kuntayhtiöt ja liikelaitokset pienentävät joka tapauksessa potentiaalisia markkinoita ja hidastavat yksityisen liiketoiminnan kasvua. Paikallisesti kunnallisten toimijoiden ruokahuollon liikevaihto voi olla paljon suurempi ja moninkertainen yksityisten yritysten liikevaihtoon verrattuna väestöltään pienissä maakunnissa, joissa yksityistä palvelutarjontaa on muutoinkin vähän. Julkisilla palveluntuottajilla toimintaympäristö on myös vakaa, eikä siihen kohdistu samoja suhdannevaihteluja kuin puhtaasti yksityisillä markkinoilla toimivien yritysten kohdalla (vrt. epidemiakriisi).

Myös valtakunnallisesti katsottuna kunnallisilla toimijoilla on catering-alalla merkittävä markkinaosuus liikevaihdolla mitattuna. Niiden merkitys korostui erityisesti vuonna 2020, jolloin koko catering-alan liikevaihto (823 milj. euroa) supistui 41 prosenttia edellisestä vuodesta. Vuonna 2020 catering-alalla toimivien kuntayhtiöiden ja liikelaitosten osuus alan markkinoista nousi 57 prosenttiin, vaikka monialaisia markkinoilla toimivia kuntayhtiöitä (Palmia Oy ja Arkea Oy) ei laskettaisi mukaan. Jos Palmia ja Arkea lasketaan mukaan, oli osuus peräti 75 prosenttia.

Vuosi 2020 antaa epidemiakriisin ja siitä seuranneiden ravintolarajoitusten vuoksi kuitenkin liioitellun käsityksen kunnallisten toimijoiden markkina-asemasta. Jos asiaa tarkastellaan vuonna 2019, joka kuvaa paremmin normaalivuotta, oli kuntayhtiöiden ja niiden liikelaitosten osuus catering-alan liikevaihdosta 36 prosenttia (pl. Palmia ja Arkea). Jos Palmia ja Arkea lasketaan mukaan, osuus oli 48 prosenttia. Jatkossa kunnallisten toimijoiden merkitystä voi vähentää se, että Helsingin kaupunki on päättänyt luopua markkinoilla toimivan Palmia Oy:n omistuksesta.

SoTe-uudistus muuttaa todennäköisesti kunnallisten palveluntuottajien omistusosuuksia tuntuvasti, kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulaitosten järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille. Tällä hetkellä pääosa catering-palveluja tuottavista yhtiöistä ja liikelaitoksista on kuntien omistuksessa, joille jää jatkossa vain varhaiskasvatuksen ja oppilaitosten ateriapalvelut.¹³³ Osa kuntien liikelaitosten toiminnasta siirtyy tapauksesta riippuen suoraan hyvinvointialueille tai niistä tulee alueen kuntien ja hyvinvointialueiden yhteisesti omistettuja sidosyksikköyhtiöitä.

Samalla peruskuntien omistusosuus niiden nykyisistä tytäryhtiöistä pienenee ja hyvinvointialueiden omistusosuus kasvaa. Tämän kehityksen tuloksena voi syntyä suuria sidosyksikköyhtiöitä, jotka tuottavat ruokahuollon palveluja hyvinvointialueiden

¹³² Ruokahuollon liiketoiminnan erottaminen yritysten ja liikelaitosten muusta toiminnasta on kuitenkin vaikeaa.

¹³³ Suurimpia poikkeuksia on esimerkiksi Siun SoTe:n tytäryhtiö Pohjois-Karjalan Tukipalvelut Oy.

ylläpitämille palvelulaitoksille sekä ympäröivän alueen kuntien oppilaitoksille ja lasten päiväkodeille (ml. henkilöstöruokailu). Toisaalta järjestelyihin vaikuttaa se, millaisia muita tukipalveluja, kuten kiinteistöjen ylläpitopalveluja (siivous, yms.) sidosyksikköyhtiöt tuottavat ateriapalvelujen rinnalla.

Työterveyshuolto

Suomessa toimi 20 työterveyshuollon kuntayhtiötä vuonna 2022, joista kaksi (Ratina Oy ja TT Botnia Oy) aloittivat toimintansa vuosina 2021-22. Liikelaitoksia oli enää kaksi (Helsingin Kaupungin Työterveys ja Porvoon Kuninkaantien Työterveys). Kuntayhtiöiden työllisyys oli 1 002 henkilöä ja liikevaihto 123 miljoonaa euroa vuonna 2020. Liikelaitosten työllisyys oli 188 henkilöä ja liikevaihto 27 miljoonaa euroa (ml. yhtiötetty Vaasan Alueterveys -liikelaitos). Yhteensä kuntien yhtiöittämättömän työterveyshuollon myyntitulot olivat 50 miljoonaa euroa.

Kuntayhtiöiden markkinaosuus oli 16 prosenttia lääkäriasemien tuottamista työterveyshuollon palveluista ja yhteensä kunnalliset toimijat muodostivat viidenneksen koko työterveyshuollosta, kun lähtökohtana ovat työterveyshuollon Kelan hyväksymät kustannukset erityyppisten palveluntuottajien mukaan. Alueellisesti kunnallisten toimijoiden markkinaosuus voi olla paljon keskimääräistä suurempaa. Osa kunnallisista palveluntuottajista toimii markkinoilla tuottamalla ei-lakisääteisiä työterveyshuollon palveluja yrityksille, yrittäjille ja muille julkisyhteisöille.¹³⁴

Osa kunnista on eriyttänyt markkinoilla tapahtuvan toiminnan omaan tätä varten perustettuun yhtiöön ja omistajayhteisöjä palvelemaan toimintaan on perustettu sidosyksikköyhtiö. Näin on toimittu esimerkiksi Kokkolan, Jyväskylän, Kuopion, Keski-Uudenmaan ja nyttemmin myös Tampereen seudulla. Tosin työterveyshuolto poikkeaa muista palvelualoista siten, että kaikki toimialan kuntayhtiöt (ml. sidosyksikköyhtiöt), liikelaitokset ja tulosityksiköinä toimivat palveluntuottajat voivat myydä lakisääteisiä työterveyshuollon palveluja ulkopuolisille tahoille.¹³⁵

Kuntien tulosalueiden työterveyshuolto (ml. liikelaitokset) siirtyy vuonna 2023 hyvinvointialueille, jotka voivat organisoida toiminnan haluamallaan tavalla. Sen sijaan yhtiötetty työterveyshuolto ei siirry lukuun ottamatta SoTe-kuntayhtymien työterveyshuollon yhtiöitä tai niiden omistuksia kunnallisissa tiimiyrityksissä. Työterveyshuollon yhtiöiden omistusjärjestelyistä ei saada vielä tarkkoja tietoja. Tosin näyttää siltä, että hyvinvointialueiden tai niiden ja alueen kuntien yhdessä omistamat yhtiöt voivat saada alueellisesti merkittävän markkina-aseman osassa Suomessa.

Muu sosiaali- ja terveydenhuolto

Kunnilla ja kuntayhtymillä oli vuonna 2022 sosiaali- ja terveystaloudessa (pl. työterveyshuolto) 20 yritystä, joiden työllisyys oli 3 317 henkilöä ja liikevaihto 408 miljoonaa euroa. Liikelaitosmuotoisia palveluntuottajia oli kahdeksan. Niiden henkilöstö oli 3 495 henkilöä ja liikevaihto 449 miljoonaa euroa vuonna 2020 (ml. vuonna 2021 lopetettu Varsinais-Suomen sph:n Ensihoidon ja Päivystyksen liikelaitos). Lisäksi kunnat olivat

¹³⁴ Tähän ryhmään kuuluvat Lappica Oy, Pohjois-Karjalassa Siun Työterveys Oy, Kokkolan Työplus Oy, Tampereen Tullinkulman Työterveys Oy (jatkoissa Ratina Oy), Uudenmaan Työterveys Oy, Jyväskylän Työterveys Laine Oy ja Kuopion Kallaveden Työterveys.

¹³⁵ Lakisääteisten työterveyspalvelujen järjestämisvelvollisuus perustuu lakiin, ja se siirtyy vuonna 2023 kunnilta hyvinvointialueille.

mukana 16 säätiössä, jotka tuottivat etupäässä laitos- ja asumispalveluja ja kuntoutusta. Niiden työllisyys oli 1 152 henkilöä vuonna 2020.

Lähes kaikki kunnalliset yhtiöt ovat kuntayhtymien tytäryhtiöitä ja liikelaitokset ovat kuntayhtymien liikelaitoksia, jolloin niiden omistus siirtyy yleisseuraantona suoraan hyvinvointialueille. Kuntien omistamien SoTe-yhtiöiden osalta tarvitaan omistussuoksissa tapahtuvia muutoksia tai yritystoiminnan lakkauttamisia. Esimerkkeinä voidaan mainita Someron Lamminniemen Hyvinvointikeskus Oy, joka siirtyy Varsinais-Suomen hyvinvointialueella tai Virran ja Ruoveden Keiturin SoTe Oy, jonka osakkeet siirtyvät Pirkanmaan hyvinvointialueelle.

Kaunialan Sairaala Oy poikkeaa yleisestä linjasta, sillä Vantaa on päättänyt myydä tytäryhtiönsä Kaunialan sairaalan ja sen sairaalakiinteistön Attendo Oy:lle. Sitä vastoin Pirkanmaan shp:n sairaalakonsernit Coxa ja TAYS Sydänsairaala Oy jatkavat toimintaansa suurin piirtein samalla tavalla Pirkanmaan hyvinvointialueen tytäryhtiöinä, kuten tähän asti muutamia omistussuoksissa tapahtuvia muutoksia lukuun ottamatta. Coxan ja Sydänsairaalan vahvuutena on toimia sairaalapalvelujen tarjoajina julkisen erikoissairaanhoidon vapaan asiakkaan valinnan puitteissa.

Erikoissairaanhoidon vapaa asiakkaan valinta on merkinnyt sitä, että kilpailua käydään julkisen terveydenhuollon sisällä asiakkaista koko valtakunnassa. Suurten ja vakavaraisien omistajien vahva selkänöja on tarjonnut molemmille Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin tytäryhtiöille monia etuja ja mahdollisuudet hallittuun kasvuun. Myös omalla tk-toiminnalla ja hyvällä liikkeenjohtamisella on tärkeä merkitys niiden menestyksessä. Toisaalta yhtiöiden ei ole tarvinnut investoida uusiin toimitiloihin, jos ne ovat voineet vuokrata niitä omistajayhteisöiltään.

HUS:in tytäryhtiö Ortonin tilanne on poikennut Coxan ja TAYS Sydän sairaalan tilanteesta siten, että Orton on hoitanut lähinnä yksityispotilaita (pl. palveluseteliasiakkaat) ja kilpailee siten yksityisten yritysten kanssa markkinoilla, jossa ei ole markkinapuutetta. HUS:in lääkärikunnalle yksityislääkäritoiminta on tarjonnut joustavat mahdollisuudet liissänsioihin ja on sitouttanut heitä HUS:iin. HUS on asettanut toiminnalle kovat kasvu- ja kannattavuustavoitteet, joskaan ne eivät ole toteutuneet ja kannattamatonta toimintaa on tuettu emo-organisaation pääomalainoin.

HUS:ilta vuokratuissa toimitiloissa ja osin henkilöstöllä tapahtuvan toiminnan on epäilty vääristävän kilpailua esimerkiksi siksi, että yhtiö on saanut yksinoikeudella käyttöönsä emo-organisaation sairaalatilat, joita ei rasita investoinnit muutoin kuin vuokran kautta. Yhtiön perustamisesta lähtien epäilyjä ovat herättäneet vuokran määräytymisperusteet. Siksi voidaan perustellusti kysyä, kuuluuko julkisomisteisen yhteisön toimialaan kilpailu asiakkaista markkinoilla. Asiaa voitaisiin tarkastella uudelleen, kun HUS-yhtymä aloittaa toimintansa Uudellamaalla vuonna 2023.

Laboratorioala

Kunnallisten toimijoiden markkina-asema on terveydenhuollon puolella kaikkein vahvinta laboratorioalalla, jossa toimii Pirkanmaan shp:n ja useiden muiden sairaanhoitopiirien osaomistama Fimlab Oy, joka on tuottanut palveluja Pirkanmaan, Keski-Suomen ja Kanta-Hämeen sairaanhoitopiireille sekä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle. Myös Pohjanmaan hyvinvointikuntayhtymän laboratoriotoiminnot ovat siirtyneet

nyttemmin Fimlab palveluverkoston. Vuonna 2020 yhtiön liikevaihto kohosi 174 miljoonaa euroon ja se työllisti 989 henkilöä.

Lisäksi Suomessa toimii kaksi muuta suurta alueellista julkista toimijaa, jotka ovat Itä-Suomen laboratorokeskuksen liikelaitoskuntayhtymä Islab ja Pohjois-Suomen laboratorikeskuksen liikelaitoskuntayhtymä Nordlab. Vuonna 2020 näiden liikelaitoskuntayhtymien liikevaihto kohosi 167 miljoonaa euroon ja ne työllistivät 1 272 henkilöä. Siten ulkoistetut laboratorioalan markkinat ovat Suomessa pitkälti julkisomisteisten palveluntuottajien käsissä, eikä näissä markkinaolosuhteissa itsenäiselle yksityiselle laboratoriotuotannolla ole jäänyt paljon tilaa.

SoTe-uudistuksessa sairaanhoitopiirien omistukset Fimlab Oy:ssä siirtyvät suoraan hyvinvointialueille. Sen sijaan Islab:in ja Nordlab:in tulevaisuus on epäselvää. Uusi lainsäädäntö ei tunne Islab:in ja Nordlab:in kaltaista liikelaitoskuntayhtymää, minkä vuoksi niistä olisi muodostettava esimerkiksi hyvinvointialueiden yhteinen hyvinvointiyhtymä. Keskustelussa on tullut esiin myös yhden suuren julkisomisteisen in-house osakeyhtiön perustaminen, jossa olisivat edustettuina Nordlab, Fimlab Oy, TYKS Laboratoriot Turusta ja muita julkisyhteisöjen laboratoriota.

Kiinteistöala

Suomessa oli vuonna 2019 Tilastokeskuksen rakennustilastojen mukaan 8 923 sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusta, joiden kerrosneliöt olivat 14 miljoonaa neliometriä. Kerrosneliöistä julkisyhteisöjen suorassa omistuksessa tai niiden omistamalla yhtiöllä¹³⁶ oli 7,74 miljoonaa neliometriä. Julkisomisteisista yhtiöistä valtaosa on kuntaorganisaatiolla, joten kuntien omistamien sosiaali- ja terveydenhuollon kerrosneliöt olivat arviolta vähintään 7,5 miljoonaa neliometriä vuonna 2019. Kuntaorganisaatioiden omistusosuus on suurin terveystalokeskus- ja sairaalarakennuksissa.

Maakuntien tilakeskus Oy:n arviot kuntaorganisaatioiden hallinnoimien SoTe-kiinteistöjen kerrosneliöistä ovat puolestaan 10,1 miljoonaa neliometriä. Näistä sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien omistuksessa olisi 3,4 miljoonaa neliometriä ja kuntien omistuksessa 6,7 miljoonaa neliometriä. Pääsyyinä tilastojen välisiin eroihin lienee, että tilakeskuksen arvioihin sisältyvät vuokratut kiinteistöt. Niitä oli esimerkiksi kuntien hallinnoimista SoTe-kiinteistöistä viidennes. Kuntien suorassa omistuksessa oli 71 prosenttia ja osakeomistettuna seitsemän prosenttia.

Sote-uudistuksessa sairaanhoitopiirien kuntayhtymien ja erityishuoltopiirien omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyvät hyvinvointialueille, mikä koskee myös kiinteistöjä. HUS:in kiinteistöt ja muu omaisuus siirtyvät sen sijaan perustettavalla HUS-yhtymälle. Lisäksi kuntien (pl. Helsinki) järjestämävastuulla ja käytössä olevat perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilat siirtyvät vuokrasopimuksen nojalla hyvinvointialueen hallintaan. Siirtymäkauden vuokrasopimus on voimassa vähintään kolme vuotta.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat tuottaneet kiinteistöpalvelut tai laavammin määritellyt toimitilapalvelut hajautetusti eri hallintokunnissa (opetustoimi yms.) tai kokonaan keskitetysti omissa tuloyksiköissään, liikelaitoksissa tai kuntayhtiöissä. Kunnilla on ollut mahdollisuus perustaa toimintaa varten myös **kuntayhtymiä**, jotka tuottavat

¹³⁶ Julkisomisteisiin yhtiöihin ei ole luettu asunto- ja kiinteistöyhtiöitä, joiden omistajatahosta ei ole tarkkoja tietoja.

kiinteistöpalvelut seudullisesti jäsenkunnilleen. Lisäksi kiinteistöpalvelut voidaan tuottaa osittain tai kokonaan ostopalveluina. Monissa kunnissa kiinteistöpalvelujen tuottaminen on järjestetty eri toimintatapojen yhdistelmänä.

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien tila- ja vuokrauspalvelun tuotoksen arvo oli yhteensä 4,29 miljardia euroa vuonna 2020, josta peruskuntien osuus oli 86 prosenttia ja kuntayhtymien 14 prosenttia. Summa sisältää kuntayhteisöjen liikelaitosten ja muu yhtiöittämättömän oman toiminnan sekä ostopalvelut yksityisiltä yrityksiltä ja kuntaomisteisilta yhtiöiltä. Jo tästä voidaan päätellä, että SoTe-kiinteistöt ovat yhä pääasiassa kuntien omistuksessa, jolloin ne pääasiassa vastaavat niiden ylläpito- ja käyttäjäpalveluista.

Yhteensä kiinteistöalalla toimi 1 134 kuntayhtiötä vuonna 2022. Tosin pääosa niistä on asunto- ja kiinteistöyhtiöitä, jotka omistavat ja vuokraavat asuntoja ja toimitiloja. Lisäksi kunnilla on pari päätoimialtaan turvallisuuspalveluissa toimivaa monialaista yritystä. Varsinaisesti kiinteistöpalveluissa toimivien kuntayhtiöiden henkilöstö oli 5 620 henkilöä ja liikevaihto 524 miljoonaa euroa vuonna 2020. Lisäksi kuntayhteisöillä on yhdeksän tilapalveluissa toimivaa liikelaitosta, joiden henkilöstö oli 2 467 henkilöä ja liikevaihto 848 miljoonaa euroa vuonna 2020.¹³⁷

Tähän asti kiinteistöpalveluja tuottavat kuntayhtiöt ja liikelaitokset ovat tarjonneet kiinteistö- ja toimitilojen käyttäjäpalveluja lähinnä omistajilleen, joskin kunnat ovat tuottaneet osana kunnan muuta toimintaa kunnallistekniisiä, logistiikan, kunnossapidon ja rakentamisen palveluja myös kunnan ulkopuolisille tahoille. Kiinteistöpalveluissa kuntien harjoittaman toiminnan liikevaihto voi olla suuri, joten ulkopuolisen myynnin pelkkä prosenttiosuus kunnan harjoittamasta liiketoiminnasta ei kuvaa toiminnan vähäisyyttä tai mahdollisia markkinavaikutuksia paikallisesti.

SoTe-uudistuksessa kunnista tulee vuonna 2023 hyvinvointialueiden vuokra-antajia 3-4 vuodeksi, jolloin ne saattavat todennäköisesti jatkaa kiinteistöpalvelujen (isännöinti, kiinteistöhoito, siivous) tuottajina omistamissaan kuntayhtiöissä (ja liikelaitoksissa). Toinen mahdollisuus on, että hyvinvointialueet perustavat omia kiinteistöpalveluja tuottavia sidosyhteisöyhtiöitä yksin tai yhdessä alueen kuntien kanssa. Hyvinvointialueiden omistukseen siirtyvien SoTe-kiinteistöjen ja pelastustoimen rakennusten kiinteistö- ja toimitilapalvelut tuli periaatteessa silti kilpailuttaa.

Tilanne muuttuu jälleen vuosina 2026-27, jolloin siirtymäkauden vuokrasopimukset kuntien ja hyvinvointialueiden välillä päättyvät. Silloin kunnista tulee kiinteistöjen omistajasijoittajia ja vuokrausta harjoittavia markkinatoimijoita, jotka vastaavat myös kiinteistöjen ylläpitopalveluista. Kiinteistöjen vuokraus markkinoilla vaatisi silloin toiminnan yhtiöittämistä. Tosin laaja-alaisen vuokraustoiminnan pyörittäminen ja kiinteistöjen kunnosta huolehtiminen eivät kuulu kuntien toimialaan, eikä vuokraustoiminnan pyörittäminen tunnu järkevältä julkisten varojen käytöltä.

Lopuksi

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että kuntien omistamien yhtiöiden kilpailuasetelmassa ei ole tapahtunut suuria muutoksia parin viime vuoden aikana suhteessa yksityisiin yrityksiin. Kuntaomisteisten ja jatkossa hyvinvointialueiden omistamien yhtiöiden avoin

¹³⁷ Luvuissa on mukana vuonna 2021 yhtiötetyn Kuopion Mestar -liikelaitoksen henkilöstö ja liikevaihto.

kilpailu markkinoilla ei ole enää suuri ongelma lukuun ottamatta muutamia toimialoja, kuten pesulatoimintaa ja työterveyshuoltoa, minkä lisäksi paikallisia kilpailuhaittoja on syntynyt catering- ja matkailualalla ja liikuntapalveluissa, joissa kuntien toiminta ei ole antanut tilaa yksityiselle yritystoiminnalla.

Vaikka kuntien ja hyvinvointialojen omistamat osakeyhtiöt eivät kilpailisi suoraan ja avoimesti yksityisten yritysten kanssa markkinoilla, pienentävät ne epäsuorasti yksityisten palveluntuottajien markkinoita, eivätkä anna tilaa yksityisen tarjonnan syntymiselle ja kasvulle. Palvelujen yhtiöittäminen ei myöskään muuta kilpailuasetelmia sidosyksikköyhtiöitä koskevien väljien ulosmyyntirajoitusten vuoksi tai siksi, että uudet perustetut yhtiöt saavat huomenlahjaksi toimitilat, henkilöstön ja ne pystyvät aloittamaan liiketoiminnan puhtaalta pöydältä.

Suurissa asutuskeskuksissa sidosyksikköyhtiöiden ulosmyynti vapailla markkinoille ei ole silti yhtä vakava kilpailuongelma kuin maakuntien Suomessa ja haja-asutusalueen pienillä paikkakunnilla, joissa yksityistä tarjontaa on vähän tai yksityiset yritykset ovat pieniä kuntayhtiöihin verrattuna. Kuntien ja hyvinvointialueiden sidosyksikköyhtiöiden ongelmat liittyvät niiden rakenteellisesti parempaan kilpailuasemaan julkisten hankintojen markkinoilla varsinkin, jos niiden omistus on hajautunut laajalle alueelle seudullisesti ja niiden palveluvalikoima on suuri.

Kilpailun puute voi aiheuttaa tehottomuutta, mikä vesittää julkisten hankintojen avoimuuden perimmäistä tarkoitusta eli tehokasta julkisten varojen käyttöä. Kilpailuneutraliteetti paranisi, jos kuntien ja hyvinvointialueiden omistamat yhtiöt eivät voisi myydä enää kilpailuttamatta palvelujaan oman konsernin ulkopuolisille vähemmistöosakkaille siinä laajuudessa, kuten nykyisin on mahdollista. Vuodesta 2023 lukien sidosyksikköyhtiöiden asema voi vahvistua edelleen, kun ne voivat myydä entistä isommalla alueella palvelujaan kunnille ja hyvinvointialueille.

Toinen kuntien ja hyvinvointialueiden yhtiöitä koskeva muutoksia vaativa epäkohta liittyy siihen, että ne eivät ole julkisuuslain piirissä, vaikka ne olisivat omistajiensa 100-prosenttisesti omistamia. Julkisuuslain mukaan näitä yhtiöitä ei lueta viranomaisiin. Periaatteessa julkisuuslain tarkoituksena pitäisi olla läpinäkyvyys ja asiakirjojen julkisuus kaikessa veroilla rahoitetussa toiminnassa. Läpinäkyvyyttä ja tiedonsaantia parantaisi pelkästään jo se, että yhtiöiden tilinpäätökset julkistettaisiin avoimesti kunta- ja hyvinvointialueiden konsernitilinpäätöksissä.¹³⁸

Kilpailulain säännökset, joiden mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden on eriytettävä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva myynti kirjanpidossaan, parantavat julkisyhteisöjen markkinoilla tapahtuvan toiminnan seurantaan, mutta ne eivät poista sidosyksiköitä koskevia epäkohtia. Ne vaatisivat muutoksia hankintapelisääntöihin. Epäselvyyttä voi liittyä myös tapauksissa, jossa kunnilla ja hyvinvointialueilla on useita markkinoilla toimivia yksiköitä, mutta niiden toiminta markkinoilla jää yksinään alle kirjanpidon eriyttämisen alarajan (40 000 euroa).¹³⁹

¹³⁸ Lähtökohta olisivat samat tiedot kuin liikelaitoksista on saatavilla. Ylipäättään kuntien, kuntayhtymien ja tulevien hyvinvointialueiden tilinpäätösten ja talousarvioiden saatavuutta tulisi parantaa niiden avoimilla verkkosivuilla. Joskus niitä joudutaan hakemaan suurella vaivalla valtuustojen ja muiden toimielinten kokousasiakirjojen liitesivustoista.

¹³⁹ Toisaalta ulkopuolisen liiketoiminnan erottaminen sidosyksikköyhtiöiden muusta omistajayksiköille tarkoitettusta toiminnasta on haasteellinen tehtävä, mikäli ulkopuolinen toiminta on pientä tai satunnaista ja sitä tehdään samalla henkilöstöllä ja kalustolla tai samoissa toimitiloista kuin muutakin pääasiallista toimintaa.

Lähteitä

Mm.

Asiakastieto Oy:n yrityshakupalvelu.

SoTe- kuntayhtymien ja kuntien tilinpäätökset vuodelta 2020.

Lith, Pekka: Kiinteistöala Suomen kansantaloudessa, Raportti kiinteistöalan yritystoiminnasta, markkinoista ja kehityslinjoista 2020-21, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Vantaa 2021.

Lith, Pekka: Kunnallinen työterveyshuolto, Raportti kunnallisten työterveyshuollon liikelaitosten ja yhtiöiden toiminnasta SoTe-uudistuksen kynnyksellä, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Vantaa 2020.

Lith, Pekka: Kuntien MaRa-alan liiketoiminta, Tilastollinen raportti kuntien matkailu- ja ravitsemisalan yhtiöistä ja liikelaitoksista sekä liiketoiminnan luonteisen toiminnan laajuudesta ja organisoinnista, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Vantaa 2020.

Lith, Pekka: Kunnallinen liiketoiminta, Tilastollinen raportti SoTe-kuntayhtymien harjoittaman terveydenhuollon liiketoiminnan muodoista ja laajuudesta, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2020.

Tilastokeskus: Kuntataloustilastot 2015-20; Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot ja alueellinen yritystoimintatilasto 2010-20.

Tilastokeskus: Toimialaluokitus TOL 2008, TK:n käsikirjoja 4, Helsinki 2008.

Sosiaali- ja terveysministeriö STM: Ministeriön SoTe-uudistusta koskevat verkkosivut ja esittelymateriaalit.

Suomen Kuntaliitto: Kuntaliiton SoTe-uudistusta koskevat verkkosivut ja esittelymateriaalit.

Valtiokonttori: Tutkikuntia -verkkosivujen kuntakonserneja koskevat tilastot.

Valtioneuvosto VN: Osallistava ja osaava Suomi –sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 06/06/2019, VN:n julkaisuja 23/2019, Helsinki 2019.

Verohallitus: Kuntien ja hyvinvointialueiden arvonlisäverotusohje, VH/6048/00.01/2021.