

# Kuntien liiketoiminta

Raportti kuntien yhtiöistä, liikelaitoksista  
ja muun liiketoiminnan luonteisen toiminnan  
laajuudesta ja organisoinnista





# Sisältö

|                                                      |           |
|------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Esipuhe</b>                                       | <b>5</b>  |
| <b>1 Alkusanat</b>                                   | <b>6</b>  |
| <b>2 Kuntien liiketoiminnan muodot</b>               | <b>7</b>  |
| 2.1 Kunnan toimiala ja liiketoiminnan määritelmä     | 7         |
| 2.2 Liikelaitosmuotoinen toiminta                    | 8         |
| 2.3 Yhtiöittämättömän toiminnan laajuus              | 9         |
| 2.4 Liikelaistosten yhtiöittäminen                   | 11        |
| 2.5 Yhtiömuotoinen toiminta                          | 15        |
| 2.6 Kirjanpidon eriyttämismvöllisuus                 | 17        |
| <b>3 Ravitsemis- ja matkailuala</b>                  | <b>21</b> |
| 3.1 Catering-alan liiketoiminta                      | 21        |
| 3.2 Muu ravitsemis- ja matkailuala                   | 27        |
| 3.3 Kilpailutilanteen arviointia                     | 30        |
| <b>4 Työterveyshuolto ja muut SoTe-palvelut</b>      | <b>34</b> |
| 4.1 Työterveyshuolto                                 | 34        |
| 4.1.1 Yleiset periaatteet ja markkinapotentiaali     | 34        |
| 4.1.2 Palvelujen organisointi kunnissa               | 37        |
| 4.2 Kuntien muu SoTe-alan liiketoiminta              | 42        |
| 4.2.1 Liikelaistokset                                | 42        |
| 4.2.2 Yhtiömuotoinen toiminta                        | 42        |
| 4.3 Kilpailutilanteen arviointia                     | 47        |
| <b>5 Kiinteistö- ja rakennusala</b>                  | <b>52</b> |
| 5.1 Rakennusala                                      | 52        |
| 5.1.1 Julkinen rakentaminen ja rakennuskanta         | 52        |
| 5.1.2 Yritysten markkinaisuus kuntien rakentamisessa | 55        |
| 5.1.3 Rakentamisen kuntayhtiöt                       | 58        |
| 5.2 Kiinteistöpalvelut                               | 60        |
| 5.2.1 Kiinteistöjen ylläpitokustannukset             | 60        |
| 5.2.2 Kiinteistöpidon järjestäminen                  | 62        |
| 5.2.3 Kilpailunäkökulmia                             | 64        |
| <b>6 Liikunta-ala</b>                                | <b>68</b> |
| 6.1 Kunnallinen toiminta                             | 68        |
| 6.2 Kuntien ja yksityisen toiminnan yhteistyö        | 69        |
| <b>Yhteenveto</b>                                    | <b>72</b> |
| <b>Lähteitä</b>                                      | <b>78</b> |



# Esipuhe

Kuntien liiketoiminta eri toimialoilla on laajaa, kuten tämä tutkija Pekka Lithin ansiokas raportti osoittaa. Kilpailun ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta julkisessa liiketoiminnassa on ongelmia, sillä usein julkiset ja yksityiset toimijat eivät lähde kilpaan reiluista lähtökohdista.

Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa tasapuolista kilpailuasetelmaa yksityisen ja julkisen liiketoiminnan välillä. Ilman sääntelyä julkinen sektori voisi harjoittaa yritysten kanssa kilpailevaa liiketoimintaa, mutta ilman riskiä konkurssista, veroetujen turvin sekä ilman altistusta kilpailulle.

Nykyinen kilpailuneutraliteettisääntely ei toimi riittävän tehokkaasti. Kilpailuneutraliteetin valvonta on osa kilpailusääntelyä, jonka tarkoi-

tuksena on turvata tehokkaasti toimivien yritysten mahdollisuutta pysyä markkinoilla. Tehokkaasti toimivan yrityksen poistuminen markkinoilta esimerkiksi kilpailuneutraliteettiongelmiin johtuen, heikentää markkinoiden kilpailua ja yksityisen sektorin työllisyyttä sekä lisää tehottomuutta.

Julkisen liiketoiminnan ei tule kilpailla markkinoilla epäreilulla tavalla. Kuntien tulee arvioida tarkasti, minkälaista liiketoimintaa niiden on ylipäättään tarkoituksenmukaista harjoittaa. Niissä tapauksissa, joissa kunnat päättävät markkinoilla toimia, on kilpailuneutraliteetista huolehdittava.

Tahdomme esittää lämpimät kiitokset selvityksen tehneelle tutkija Pekka Lithille.

*Helsingissä 26.11.2020*

Jyri Häkämies, Auli Hänninen, Mikael Pentikäinen ja Juho Romakkaniemi



Elinkeinoelämän  
keskusliitto

Perheyritysten liitto



Yrittäjät

KESKUS-  
KAUPPAKAMARI

# 1 Alkusanat

Raportin tavoitteena on kartoittaa Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lle, Keskuskaupparikamareille, Perheyrittäjien liitolle sekä Suomen Yrittäjille Suomessa toimivien kunnallisten liikelaitosten ja kuntayhtiöiden toimintaa. Selvityksessä kiinnitetään huomiota palvelujen tarjoamisen talousyksiköiden toiminnan laajuuteen, toimialaan ja taloudelliseen asemaan. Tarkastelun tilastopohja perustuu pääasiassa alueen kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2018 tilinpäätöstietoihin ja Tilastokeskuksen kuntataloustilastoihin ja yritystilastoihin. Lisätietoja on saatu tarkasteluun

valittujen liikelaitoksien ja yhtiöiden verkkosivuilta sekä yrityshakupalveluista.

Selvityksessä kuvataan aluksi kuntien liikelaitosmuotoisen ja yhtiömuotoisen toiminnan laajuutta ja sitä koskevia kilpailusääntöjä. Niillä on pyritty varmistamaan se, että vapaiden markkinoiden kilpailuneutraalisuutta ei vaaranneta. Sen jälkeen tarkastellaan kuntien liiketoiminnan toimialoilla, joissa on katsottu olevan eniten yksityisen yritystoiminnan kasvua rajoittavaa ja kilpailevaa toimintaa. Raportin on laatinut tutkija Pekka Lith (Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).<sup>1</sup>

1. Koko maata koskevan selvityksen taustalla ja pohjana on Helsingin seudun kauppakamarin teettämä vastaavaanlainen selvitys Uudeltamaalta. (Ks. Lith, Pekka: Kuntien liiketoiminta, Tilastollinen raportti kuntien yhtiöistä ja liikelaitoksista sekä liiketoiminnan luonteisen toiminnan laajuudesta ja organisoinnista Uudellamaalla, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2019).

## 2 Kuntien liiketoiminnan muodot

### 2.1 Kunnan toimiala ja liiketoiminnan määritelmä

Kuntien tehtävistä on säädetty *kuntalaissa*.<sup>2</sup> Kuntalain säännösten mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt 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. Esimerkkinä lakisääteisestä yhteistoiminnasta on erikoissairaanhoito. *Erikoissairaanhoitolain* (1062/1989) mukaan jokaisen kunnan on kuuluttava jonkin sairaa hoitopiiriin kuntayhtymään, jotta sen asukkaat saavat tarvittaessa terveydenhuoltolain mukaista erikoissairaanhoitoa. Yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat puolestaan kunnan omalla päätöksellään hoidettavakseen ottamia vapaaehtoisia toimintoja.

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 muuttunut ajan myötä lakisääteisiksi. Myös jotkut erityislainsäädännöllä säädettyt tehtävät voivat olla kunnille vapaaehtoisia siten, että kunta voi päättää, ottaako se lailla säädetyn tehtävän hoitaakseen. Tämän lisäksi kunnilla voi olla vapaus valita, millaisella toimintamallilla lakisääteiset tehtävät voidaan hoitaa.

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. Tosin kuntayhteisöjen yleistä toimialaa rajoittavaksi tekijäksi on katsottu oikeuskäytännössä spekulatiivisen toiminnan kieltä eli toiminta ei saisi keskittyä vain voiton tavoitteluun. Eli kunnan toimialaan ei kuuluisi puhtaasti kaupallinen toiminta tai teollinen valmistus tai hotelli- ja ravintolatoiminta.

Kunnan yleiseen toimialaan liitetty rajausta ei tarkoita sitä, että kunnan harjoittama liiketoiminta ei voisi olla voitollista. Kuntien ja kuntayhtymien liiketoiminta vaikuttaa kuitenkin yksityisten yritysten toimintaedellytyksiin paikallisesti tai seudullisesti. Siksi niiden on huolehdittava siitä, että toiminta ei vaaranna markkinoiden kilpailuneutraliteettia. *Kilpailulain* (948/2011) mukaan kunta ei saa kilpailutilanteessa käyttää määräävää asemaansa väärin eli toimia yksityisiä yrityksiä paremmilla ehdoilla, kuten hinnoittelemalla palveluitaan alle markkinahintojen.

#### **Liiketoiminta arvonlisäverotuksen näkökulmasta**

Varsinaisesti kuntayhteisöjen 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.<sup>3</sup> Samalla

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

3. Kuntayhteisöjen harjoittama myyntitoiminta voi olla tiettyjen edellytysten täyttyessä liiketoimintaa, vaikka se olisi lähtökohtaisesti arvonlisäverotonta terveyden- ja sairaanhoitoa, sosiaalihuoltoa tai koulutusta.

ne saavat vähentää liiketoimintaa varten hankittujen tavaroiden ja palveluiden ostohinnan sisältämän arvonlisäveron.<sup>4</sup>

Arvonlisäverotuksessa liiketoiminnan käsitettä sovelletaan laajasti. Liiketoimintana pidetään itsenäistä, ansiotarkoituksessa tapahtuvaa, ulospäin suuntautuvaa ja jatkuvaa toimintaa, johon sisältyy **yrittäjärisä**. 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.<sup>5</sup> Vastike voi olla muitakin kuin

rahaa. Vastikkeeton toiminta ei ole liiketoimintaa, minkä takia se jää myös 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 myöskään arvonlisäveroa. Pääsääntöisesti veroton viranomaistoiminta on sellaista toimintaa, jota ei lainsäädännön mukaan voida ulkoistaa yksityisen toimijan hoidettavaksi. Esimerkkinä viranomaistoiminnasta ovat kuntien perimät maksut lain nojalla pakollisista tarkastuksista, kuten rakennustarkastusmaksut. Jos toiminta voidaan ulkoistaa yksityiselle toimijalle, sen katsominen verottomaksi viranomaistoiminnaksi voisi aiheuttaa kilpailun vääristymistä.

## 2.2 Liikelaitosmuotoinen toiminta

Käytännössä kuntien palveluntuotantotapojen kirjo on moninainen. Vaihtoehtoisia tapoja kutsutaan eri nimikkeillä. **Omaehtoinen tuotanto** voidaan järjestää kunnan tavanomaisissa tulosityksiköissä, kirjanpidollisesti eriytetyissä taseyksiköissä tai toimintaa varten perustetuissa liikelaitoksissa ja kuntayhtiöissä. Sen sijaan **ostettu tuotanto** voidaan hankkia toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Ostettu tuotanto tai hankinta ulkoa voidaan jakaa edelleen ostopalveluihin (outtasking) ja kokonaan ulkoistamiseen (outsourcing).<sup>6</sup>

Ostopalvelut ja ulkoistaminen eivät tarkoita palvelutuotannon yksityistämistä, joten nämä käsitteet on pidettävä erossa toisistaan. **Yksityistäminen** on määritelmällisesti toimintaa, jossa palvelukokonaisuus siirretään tai

myydään kokonaan yksityiseen omistukseen ja kunnan tätä palvelua varten mahdollisesti omistama omaisuus myydään. Yksityistäminen merkitsee kunnan kannalta lopullista luopumista tehtävästä. Yksityistää voidaan ainoastaan tehtäviä, kuten catering-palvelut, joista huolehtiminen ei ole kunnan lakisääteistä velvollisuutta tai viranomaistehtävää.<sup>7</sup>

Varsinaisesti **kuntayhteisöt** harjoittavat liiketoiminnan luonteista toimintaa omistamisaan kuntayhtiöissä tai liikelaitoksissa. Kunnan liikelaitosta nimitetään **kunnan liikelaitokseksi<sup>8</sup>** ja kuntayhtymän liikelaitosta **kuntayhtymän liikelaitokseksi**. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä **liikelaitoskuntayhtymä**. Kunnan tai kun-

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

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

6. **Ostopalvelussa** kunta hankkii välituotepalveluja omaa palvelutuotantaan varten ulkopuoliselta taholta, eikä toimintaan sisälly liikkeenluovutusta kuten johtamisen, henkilöstön tai toimintojen siirtymisiä. Kunta voi myös **kokonaan ulkoistaa palvelutuotannon**, jolloin kunnalle jää vain rahoitus- ja valvontavastuu. Tavallaan myös kuntien yhteistyö kuntayhtymien tai yhteisten yhtiöiden kautta on ulkoistamista.

7. Moderneja toimintatapoja ulkoistamisessa ovat kuntien ja 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.

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

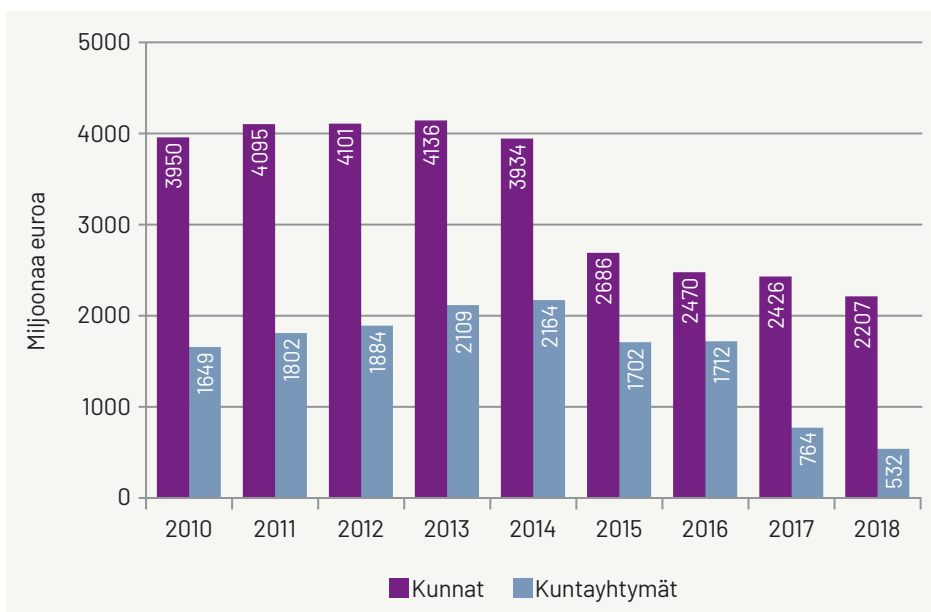
tayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa.

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 yhtymäkouksen asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti, laatii liikelaitoksen tilinpäätöksen<sup>9</sup>, voi päättää investoinneista ja valita liikelaitoksen johtajan.<sup>10 11</sup>

Liikelaitosmuotoinen toiminta eroaa kuntayhtiöiden toiminnasta siten, että itsenäisestä asemastaan huolimatta liikelaitokset eivät ole oikeushenkilöitä (juridinen henkilö), vaan kiinteä osa kunnan hallintoa. Liikelaitoksen

johtaja ja henkilöstö ovat kunnan palveluksessa, vaikka päätösvalta henkilöstöstä olisi liikelaitoksella. Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan Suomessa toimi arviolta 125 liikelaitosta vuonna 2018. Niistä 101 oli kuntien liikelaitoksia ja 16 kuntayhtymien liikelaitoksia. Liikelaitosten liikevaihto oli yhteensä 2,74 miljardia euroa vuonna 2018.

Vuodesta 2010 liikelaitosten määrä on vähentynyt 82 yksilöllä. Liikelaitosten nimellinen liikevaihto kasvoi vuoteen 2013 saakka, mutta vuoteen 2018 tultaessa liikevaihto oli puolittunut 2010-luvulla (Kuvio 1). Suurin pudotus tapahtui vuonna 2015 yhtiöittämisvelvoitteen tultua voimaan, kun kunnalliset energiahuollon liikelaitokset hävisivät kokonaan. Liikelaitosten merkitys on viime vuosina erityisesti vähentynyt kuntayhtymien puolella varsinkin, kun Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin suuret liikelaitokset, kun ruokahuollon Raviola, lopettivat toimintansa vuonna 2016.



KUVIO 1  
Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosten liikevaihdon kehitys 2010–18, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto (2010–14), kuntataloustilasto (2015–18)).

## 2.3 Yhtiöittämättömän toiminnan laajuus

Kunnan ja kuntayhtymän liiketoiminnan sisäinen eriyttäminen voidaan tehdä paitsi liikelaitosmuotoisena kuin myös perustamal-

la **kirjanpidollisesti eriytetty taseyksikkö**.

Kirjanpidollisesti eriytetyssä taseyksikössä tilinpäätös laaditaan eli liiketoimintaa ja tasetta

- Liikelaitoksen tilinpäätös yhdistetään kunnan muun tilinpäätöksen kanssa kunnan kokonaistilinpäätökseksi.
- Johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa. Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.
- Johtokunnan muista tehtävistä määrätään tarkemmin hallintosäännöissä.
- Laskennallisessa taseyksikössä toimintaperiaate on samanlainen kuin liiketoiminnan eriytyksen nettoyksikkömallissa 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.

seurataan samalla tavoin kuin liikelaitoksessa, mutta liiketoiminnan menot ja tuotot otetaan kuntayhteisön talousarviossa. Taseyksiköllä ei ole myöskään sellaisia hallintoelimiä (johtokunta, toimitusjohtaja) kuin liikelaitoksella. Kirjanpidollista taseyksikköä ei tule rinnastaa silti *laskennalliseen taseyksikköön*.<sup>12</sup>

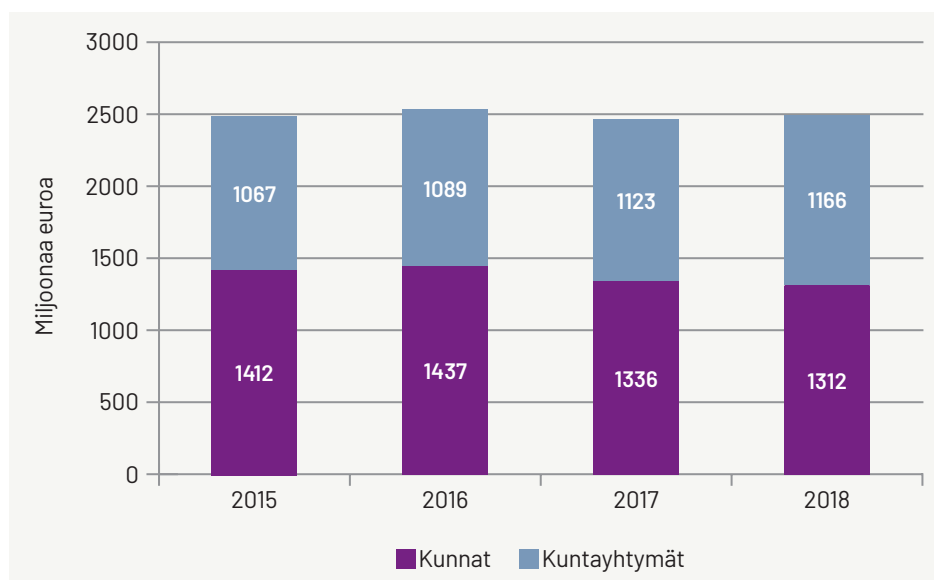
Liikelaitosten toiminta ei kerro siis koko totuutta kuntien ja kuntayhtymien yhtiöittämättömän liiketoiminnan laajuudesta omistajayhteisöjen ulkopuolisilla markkinoilla, sillä myös tavanomaisilla tulosalueilla (taseyksiköt, yms.) voi olla liiketoiminnan luontoista toimintaa. Asiaa voidaan mitata Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaisten tehtäväluokakohtaisten 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 tuo-

tantokustannuksia kokonaan tai joiden hinnat määritellään asiakkaan maksukyvyn mukaan. Usein maksujen perusteista säädetään laissa tai asetuksissa.<sup>13</sup>

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

Kuntien taloustilastojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien myyntitulot yksityisiltä tahoilta olivat 2,48 miljardia euroa vuonna 2018, mikä oli 5,9 prosenttia kuntayhteisöjen **tuotoksesta**.<sup>14</sup> Myyntituloista peruskuntien osuus oli 53 prosenttia ja kuntayhtymien 47 prosenttia. Jos myyntituloista vähennetään kuntayhteisöjen perinteiseen liiketoimintaan, kuten vesienergia- ja jätehuoltoon, joukkoliikenteeseen, satamiin sekä maa- metsätiloihin liittyvät tulot, olivat muiden toimialojen myyntitulot 987 miljoonaa euroa. Tämä oli 2,5 prosenttia muiden toimialojen tuotoksesta.



KUVIO 2  
Kuntayhteisöjen yhtiöittämättömän liiketoiminnan myyntitulot yksityisiltä yhteisöiltä 2015–18, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

13. **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.

14. Tuotoksella tarkoitetaan vuoden aikana tuotettujen tavaroiden ja palvelujen arvon. Tuotos on laskettu kuntien taloustilastosta summaamalla yhteen tuotannon tekijäkorvaukset (työvoimakustannukset), ostajahintainen välituotekäyttö (tavara- ja palveluostot, yms.) ja pääoman kuluminen (poistot).

Vuodesta 2015 liikelaitosten ja muun yhtiöittä-mättömän liiketoiminnan luontaisen toi-minnan myyntitulot yksityisiltä tahoilta ovat alentuneet hieman siten, että myyntitulojen pieneneminen on tapahtunut kunnissa (Kuvio 2). Sitä vastoin kuntayhtymien myyntitulot ovat kasvaneet. Syinä ovat olleet osaltaan kun-tien liikelaitosten lopetukset, yhtiöittäminen ja toiminnan siirtyminen yksityiseen omistuk-seen esimerkiksi työterveydenhuollossa tai ter-veydenhuollon tutkimuspalveluissa. Osasyynä on ollut kuntien palvelutuotannon siirtyminen maakunnallisille SoTe-kuntayhtymille.

### Myyntitulot toimialoittain

Myyntitulot (pl. perinteisen liiketoiminnan tehtäväluokat) olivat sosiaalipalveluissa 2,3 prosenttia ja terveyspalveluissa 2,6 prosenttia tuotoksesta. Osuus oli keskimääräistä kor-keampi avoterveydenhuollossa, erikoissairaan-hoidossa ja työllistymistä tukevassa toimin-nassa.<sup>15</sup> *Perusterveydenhuollossa* myyntituloja kasvattaa työterveyshuolto ja erikoissairaan-hoidossa tutkimuspalvelut.<sup>16</sup> *Työllistymistä tukevien palvelujen* myyntituotot voivat koostua työnantajakunnan saamista koulutuskorvauk-sista sekä pienmuotoisesta pienistä tavaroiden ja palvelujen myynnistä (Taulukko 1).

Koko opetustoiminnan tuotoksesta myyn-titulot olivat vain 1,1 prosenttia, joskin amma-tillisessa koulutuksessa osuus oli 6,5 prosenttia. *Ammatillisessa koulutuksessa* myyntituotot voi-vat koostua maksullisista oppilas- ja opiskeli-jatöistä, joihin on saattanut liittyä KKV:n selvi-tysten mukaan eräitä alihinnoittelua koskevia ongelmia. *Perus- ja lukiokoulutukseen* ei sisälly sanottavasti myyntituloja lukuun ottamatta ke-sälukioissa, kansanopistoissa ja kesäyliopistois-sa järjestettävää opetusta. Myyntituotot ovat

voineet syntyä maksullisesta kurssitoiminnasta.

*Kulttuuri- ja liikuntapalveluissa* myynti-tulot yksityisiltä tahoilta olivat keskimäärin 4,5 prosenttia. Osuus oli korkein liikunta- ja ulkoilupalveluissa (7,5 %), mutta se oli korkea myös teatteri-, tanssi- ja sirkustoitinnassa, museo- ja näyttelytoiminnassa sekä musiik-kitoiminnassa. Liikunta- ja ulkoilupalveluissa myyntituotot voivat kertyä sisäliikuntapaikois-sa perityistä maksuista, venelaitureiden mak-suista sekä leirintäalueiden ylläpitoa varten kerätyistä maksuista. Museotoiminnassa tuotot voivat koostua museon kiertävistä näyttelyesi-neistä saaduista maksuista.

Myyntituottojen tuotososuus on suh-teellisen korkea, eli 5–6 prosenttia maatalo-usyrittäjien *lomituspalvelussa* ja *tukipalveluissa*. Tukipalvelujen myyntituotot koostuvat esimer-kiksi ateriapalvelujen myynnistä kunnan ulko-puolelle, sillä kunnissa toimivat keskuskeittiöt tilastoidaan Tilastokeskuksen kuntataloustilas-tossa tähän tehtäväluokkaan. Tukipalveluihin luetaan myös kuntayhteisöjen toimintaa tukeva keskitetty talous- ja henkilöstöhallinto, siivous-palvelut, ICT-palvelut, hankintatoimi, koneva-rikko, keskusvarasto sekä painatus ja kopiointi.

*Kuntien perinteisessä liiketoiminnassa*, ku-ten vesi- ja energiahuollossa, myyntituotot koostuvat yksityisiltä yrityksiltä, yhteisöiltä ja yksityishenkilöiltä kerätyistä maksuista, jotka kattavat suuren osa toiminnan kustannuksista. Useimmat energialaitokset ja satamat sekä osa jätehuollon toiminnoista on tosin jo yhtiötetty, eikä niiden myyntituotoista saada tietoja kun-tataloustilastoista. ”Muun toiminnan” toimiala koostuu tonttien vuokrauksesta ja myynnistä, tietoliikenneväylien rakentamisesta ja kier-rätyskeskuksista. Myös tässä tehtäväluokassa myyntituotot ovat suuria.

## 2.4 Liikelaitosten yhtiöittäminen

Kilpailulainsäädännön ja kuntalain vuonna 2013 hyväksytyt muutokset ovat rajoittaneet kunnan liikelaitosten toimintaa vapailla markkinoilla. Kun kunnat toimivat kilpailluilla markkinoilla, tulee tällaiset toiminnot tai niiden osat siirtää osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettaviksi.<sup>18</sup> Tavallisesti puhutaan toimintojen **yhtiöittämisestä**. Lakimuutosten

taustalla olivat kaksi **EU:n komission** Suomelle antamaa huomautusta. Niistä tieliikelaitos *Destiaa* koskeva huomautus vuodelta 2006 johti nopeasti valtion liikelaitoksen yhtiöittämiseen.

Toinen huomautus vuodelta 2010 koski Helsingin liikelaitos *Palmiaa*. Komission mu-kaan liikelaitosten yksityisiin yrityksiin verrat-tuna saamat edut ovat EU:n perussopimuk-

15. Työllistymistä tukevat palvelut ovat kuntouttavaa työtoimintaa, työhön valmennukseen ja vammaisten työllisty-mistä tukevaan toimintaa.

16. Laboratorio- ja kuvantamistutkimukset.

17. Perinteistä liiketoimintaa ovat vesi-, jäte- ja energiahuolto, joukkoliikenne, satamatoiminta sekä maa- ja metsätalat.

18. Ks. hallituksen lakiesitykset HE 32/2013 (kuntalaki) ja HE 40/2013 (kilpailulaki).

|                                                 | Tuotos,<br>1000 euroa | Myyntituotot,<br>1000 euroa | Myyntituotot /<br>tuotos, % |
|-------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Yleishallinto                                   | 655 413               | 4 624                       | 0,7                         |
| Sosiaalipalvelut yhteensä                       | 5 451 809             | 118 644                     | 2,2                         |
| - Työllistymistä tukevat palvelut               | 135 118               | 5 355                       | 4,0                         |
| - Ikääntyneiden palvelut (pl. laitoshoido)      | 1 533 383             | 51 781                      | 3,4                         |
| - Vammaisten palvelut (pl. laitoshoido)         | 834 202               | 22 155                      | 2,7                         |
| - Kotihoito                                     | 1 134 976             | 19 369                      | 1,7                         |
| - Muut sosiaalipalvelut                         | 1 814 131             | 19 984                      | 1,1                         |
| Terveyspalvelut yhteensä                        | 11 660 799            | 302 202                     | 2,6                         |
| - Perusterveydenhuolto (avohoido)               | 2 078 549             | 53 034                      | 2,6                         |
| - Erikoissairaanhoido                           | 8 007 685             | 237 065                     | 3,0                         |
| - Muu terveydenhuolto                           | 1 574 565             | 12 103                      | 0,8                         |
| Opetustoimi yhteensä                            | 8 749 217             | 100 347                     | 1,1                         |
| - Ammatillinen koulutus                         | 1 293 035             | 84 164                      | 6,5                         |
| - Muu opetustoiminta                            | 7 456 183             | 16 183                      | 0,2                         |
| Kulttuuri- ja liikuntatoimi yhteensä            | 12 139 87             | 54 034                      | 4,5                         |
| - Liikunta ja ulkoilu                           | 463 194               | 34 783                      | 7,5                         |
| - Nuorisotoiminta                               | 183 497               | 6 833                       | 3,7                         |
| - Museo- ja näyttelytoiminta                    | 91 667                | 4 314                       | 4,7                         |
| - Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta          | 38 342                | 18 30                       | 4,8                         |
| - Muu kulttuuritoiminta                         | 437 288               | 6 274                       | 1,4                         |
| Yhdyskuntasuunnittelu                           | 333 668               | 10 094                      | 3,0                         |
| Rakennusvalvonta                                | 85 954                | 517                         | 0,6                         |
| Ympäristöhuolto                                 | 77 137                | 12 68                       | 1,6                         |
| Liikenneväylät                                  | 1 101 864             | 27 547                      | 2,5                         |
| Puistot ja yleiset alueet                       | 458 091               | 16 553                      | 3,6                         |
| Palo- ja pelastustoimi                          | 719 091               | 14 475                      | 2,0                         |
| Lomituspalvelut                                 | 154 941               | 8 692                       | 5,6                         |
| Tila- ja vuokrauspalvelut                       | 4 067 151             | 58 799                      | 1,4                         |
| Tukipalvelut                                    | 3 928 063             | 211 809                     | 5,4                         |
| Elinkeinoelämän edistäminen                     | 369 232               | 12 450                      | 3,4                         |
| Erittelemätön toiminta                          | 192 417               | 44 963                      | 23,4                        |
| <b>YHTEENSÄ (pl. energia, vesi- yms.)</b>       | <b>39 218 833</b>     | <b>987 018</b>              | <b>2,5</b>                  |
| <b>Liiketoiminta (perinteinen)<sup>17</sup></b> | <b>2 540 979</b>      | <b>149 047</b>              | <b>58,7</b>                 |
| <b>YHTEENSÄ</b>                                 | <b>41 759 812</b>     | <b>2 477 493</b>            | <b>5,9</b>                  |

TAULUKKO 1  
Kuntien ja kuntayhtymien myyntituotot yksityisiltä tahoilta ja niiden osuus tuotoksesta tehtäväluokittain 2018 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

nessa tarkoitettua valtiontukea, joka ei sovellu unionin sisämarkkinoille. Valtiontuella tarkoitetaan muun muassa konkurssisuoja, vapautusta yhtiö-, pääoma- ja omaisuusverosta sekä kuntien arvonnalisäveron palautusjärjestelmään liittyviä etuuksia. Kunnallisten toimintojen liikelaitosmuotoinen asema voidaan säilyttää sellaisissa tapauksissa, kun ne myyvät palvelujaan kuntakonsernin sisällä.

Kunnan toiminnasta markkinoilla on säädetty voimassa olevassa kuntalaissa.<sup>19</sup> Laissa on määritetty yksityiskohtaisesti ne tapaukset, joihin **yhtiöittämisvelvoitetta** ei sovelleta. Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa esimerkiksi, jos kysymys on kunnan lakisäätelisistä palveluista kuten terveydenhoidosta, jota kunta on velvollinen tuottamaan oman kunnan asukkailla ja muilla. Kilpailutilannetta ei muodostu

19. Ks. Kuntalaki (410/2015) 15. luku 126-132§.

silloinkaan, vaikka yksityiset toimijat tuottaisivat vastaavia palveluita. Näitä lakisääteisiä palveluita kunta voi hoitaa myös yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

**Monopoliasemassa** oleminen ei ole myöskään toimintaa kilpailluilla markkinoilla. Monopoli voi olla luonnollinen tai lakiin perustuva monopoli. Tämä tarkoittaa, että muiden kuin kunnallisten yksiköiden ei ole kannattavaa toimia markkinoilla. Esimerkkejä ovat vesihuoltolaitokset tai jotkut haja-asutusalueiden palvelut, joita on tarjottu kunnallisten liikelaitosten toimesta. Yksinoikeudella palveluja tarjoavista toimijoista esimerkkinä on *Helsingin kaupungin liikennelaitos HKL*, jolle on lailla myönnetty määräajaksi yksinoikeus harjoittaa raitiovaunu- ja metroliikennettä.<sup>20</sup>

Kuntien **kiinteistöjen** ostoon, myyntiin ja vuokraukseen liittyvää toimintaa ei pidetä myöskään toimintana kilpailutilanteessa markkinoilla. Syynä on, että kunnilla on käytännössä merkittävä asema kunnan alueella sijaitsevien kiinteistöjen myynnissä ja vuokrauksessa. Edellä mainitun lisäksi kuntalaissa on lueteltu poikkeustapauksia, jolloin yhtiöittämisveloitetta ei synny, vaikka aivan vastaavaa palvelua tarjotaan kilpailuilla yksityisillä markkinoilla. Esimerkiksi kunta voi tuottaa markkinoilla kilpailtuja palveluja, mikäli tällainen toiminta on **vähäistä**.

Toiseksi kunta voi tuottaa palveluita toiselle taholle tai osallistua tarjouskilpailuihin, jos toiminta perustuu suoraan lakiin. Nämä tapaukset voisivat koskea markkinoilta puuttuvien palveluiden varmistamista (*markkinapuute*). Kunta voi tuottaa tukipalveluita myös samaan kuntakonserniin kuuluville yhtiölle ilman yhtiöittämisvelvollisuutta. Tukipalvelut voivat tarkoittaa 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 -yri-

tykselle sekä yhteisyritykselle. Kuntalaissa ei ole tarkemmin rajattu sitä, millaisia palveluja kunta voi tuottaa sidosyksiköille tai -yritykselle. Yhtiöittämisvelvoite ei koske myöskään kuntien **toimitilavuokrausta**, palvelujen tuottamista kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen työntekijöille eikä toimintaa, joka liittyy valmiuslaissa tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Käytännön tasolla yhtiöittämisveloitteeseen vaikuttaa se, kuinka suuri osa liikelaitoksen asiakaskunnasta (yritykset, muut julkisyhteisöt ja yksityiset kuluttajat<sup>21</sup>) koostuu kyseessä olevissa palveluissa kuntaorganisaation ulkopuolisista tahoista ja mikä on oman kuntaorganisaation ulkopuolelle myytyjen palvelujen liikevaihto-osuus liikelaitoksen kokonaisliikevaihdesta. Tosin kuntaorganisaation ulkopuolelle suuntautuvan palvelumyynnin suhde liikelaitoksen kokonaisliikevaihdesta ei kerro koko totuutta toiminnan markkinavaikutuksista.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV:n mukaan liikelaitoksen palvelumyynti vaikuttaa paikallisesti tai seudullisesti markkinaneutraliteettiin jo silloin, kun liikelaitoksen toiminta käytännössä estää tai vaikeuttaa kilpailevan yksityisen palvelutarjonnan syntymistä alueella. Kuntalain mukaisen vähäisen toiminnan käsite on yhteydessä myös toiminnan satunnaisuuteen. Kunta 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.

Toiminta ei ole myöskään vähäistä silloin, mikäli siitä vetäytyminen aiheuttaa liikelaitokselle henkilöstön supistuksia tai muita taloudellisia sopeutustoimia. 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 eli vääristää terveen ja toimivan kilpailun edel-

20. Helsingin kaupungin liikennelaitos eli HKL on kunnallinen liikelaitos, joka on juridisesti osa Helsingin kaupunkia. HKL vastaa mm. pääkaupunkiseudun metron, (kantakaupungin) raitiovaunun ja Suomenlinnan lautan liikennöinnistä sekä Helsingin kaupunkipyöräpalvelusta. HKL omistaa Helsingin joukkoliikenneinfran ja vastaa sen kehittämisestä ja kunnossapidosta sekä omistaa Helsingin raitiotiet, metroradat ja metroasemat sekä raitiovaunut ja metrojunat.

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

lytyksiä markkinoilla tai estää taloudellisen kilpailun syntymistä.<sup>22</sup>

### Yhtiöittämisen hyötyjä

Kunnan näkökulmasta katsoen yhtiömuotoinen toiminta voi tehostaa toimintaa ja parantaa kannattavuutta. Ulkoisella palvelumyynnillä voidaan hyödyntää mittakaavaetuja, jos palvelut ovat kilpailtuja eikä niihin liity sanottavasti strategista merkitystä. Investointitarpeet voivat olla tärkeä tekijä, kun tehdään päätöksiä kunnan toimintojen organisoinnista yhtiömuotoon. Yhtiötetty toiminta on myös helpommin myytävissä. Lisäksi kuntayhtiöihin on mahdollista houkutella paremmin 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). Yksityisen puolen työehtosopimus voi olla edullisempi etenkin työaikajärjestelyjen ja sosiaalipalkkojen<sup>23</sup> osalta, joskin yhtiöittämisen yhteydessä halutaan yleensä turvata liikelaitoksen nykyisen henkilöstön asema, mikä pienentää yhtiöittämisestä saatuja hyötyjä.<sup>24</sup>

Toimintojen yhtiöittämistä on puoltanut se, että kunnan palvelulaitosten ulkoistusten ja ostopalvelujen lisääntyminen rasittaa liikelaitoksen tulosta, kun se ei voi osallistua kunnan omiin kilpailutuksiin, koska tarjouskilpailuihin osallistuminen tulkitaan kilpailullisilla markkinoilla toimimiseksi. Liikelaitos menettää suur- tuotannon etuja, kun kiinteät kustannukset jakautuvat pienemmälle palvelujen määrälle, mikä heijastuu liikelaitoksen mahdollisuuksiin kehittää toimintaansa, tehdä tarpeellisia investointeja ja kilpailla osaavasta henkilöstöstä työmarkkinoilla.

Asiantuntijoiden mukaan kunnat ovat voineet saada perustamiltaan yhtiöiltä myös hyvät korkotuotot, jos ne ovat rahoittaneet yhtiöiden toimintaa kuntakonsernin korkeakorkoisella sisäisellä velalla. Tämä on pienentänyt samalla yhtiöiden verotettavaa tulosta. Yhtiömuotoinen toiminta ei merkitse myöskään sitä, että toimintaa tulisi avata kokonaan kilpailulle. Syynä on, että kunta voi hankkia **in-house -asemassa** omaavalta yhtiöltään palveluja kilpailuttamatta, mikäli yhtiön ulkoinen myynti on alle viisi prosenttia ja enintään 0,5 miljoonan euron osuuden liikevaihdosta.<sup>25</sup>

Viiden prosentin osuus lasketaan kolmen vuoden keskimääräisestä liikevaihdosta. Käytännössä **in-house -yhtiöllä** (sidosyksikkö) tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Jos useampi kuin yksi hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön, on hankintalaissa asetettu vaatimuksia yhteisestä määräysvallasta.<sup>26</sup>

Sidosyksikön ulkoisen myynnin raja on viiden prosentin sijasta kymmenen prosenttia liikevaihdosta eikä 500 000 euron enimmäisrajoitusta sovelleta, jos hankintayksikön määräysvallassa olevan sidosyksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Liikevaihdon viiden prosentin rajoitusta ei myöskään sovelleta silloin, kun muiden kuin määräysvaltaa sidosyksikköön käyttävien hankintayksiköiden kanssa harjoitetun liiketoiminnan arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa.

Hankintalaissa on annettu hankintayksiköille ja näiden sidosyksiköille, kuten kuntaorganisaatioille ja niiden tytäryhtiöille mahdollisuus hallittuun toiminnan rajoittamiseen

22. Myöskään markkinapuute ei poista kunnalta automaattisesti liikelaitoksen 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.

23. Sosiaalipalkkoja ovat vuosiloma-ajan palkat, työaikaisten korvaukset (ilta- ja yötyöt) ja sairausajan palkkaedut.

24. Liikelaitoksen henkilöstö siirtyy usein yhtiön palvelukseen vanhoina työntekijöinä liikkeenluovutuksen yhteydessä.

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

26. **Käänteinen sidosyksikkösuhte** tarkoittaa sitä, että sidosyksikön tunnusmerkit täyttävä yksikkö voi tehdä hankintoja kilpailuttamatta siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä, jos se on itse myös hankintayksikkö. Myös kaksi saman hankintayksikön määräysvallassa olevaa sidosyksikköä voivat tehdä toisiltaan kilpailuttamatta hankintoja, jolloin puhutaan **in-house sisters -järjestelystä**.

luomalla sidosyksikön toimintaa koskeville rajoitussäännöille siirtymäkausia. Yleinen siirtymäkausi loppui kuitenkin vuoden 2019 alusta lukien kaikkien muiden toimialojen osalta lukuun ottamatta sosiaali- ja terveyspalveluja. Niiden osalta ulkoisen myynnin rajana on vuoden 2021 loppuun asti kymmenen prosenttia ja se alenee yleisen viiden prosentin tasolle vasta vuonna 2022.

### Markkinapohjainen hinnoittelu

Yhtiöittämisvelvoitteen lisäksi kuntalaissa on säännös (kuntalaki, 128§), joka velvoittaa kuntia hinnoittelemaan toimintansa **markkinaehtoisesti** silloin, kun kunta tuottaa palveluita kilpailutilanteessa markkinoilla. Markkinaehtoinen hinnoittelu on tärkeää etenkin tilanteissa, joissa kunta tuottaa palveluja omana työnään jonkin poikkeuksen perusteella kilpailluilla markkinoilla. Hinnoittelun pitäisi tällöin vastata sitä hintatasoa, jolla vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelunsa. Ongelmia voi syntyä silloin, kun hinnoitellaan vaikkapa oppilastöitä.

KKV:n tekemien selvitysten mukaan kunnille ja kuntayhtymille on jäänyt osittain epäselväksi, mitä markkinaperusteinen hinnoittelu tarkoittaa ja millaisissa tilanteissa palvelut on hinnoiteltava markkinaperusteisesti.<sup>27</sup> Hinnoittelu on ollut usein kustannusperusteista, eikä tuottovaatimusta toimintaan sitoutuneelle pääomalle ole otettu yleensä huomioon. Kuitenkin palvelujen hinnoitteluissa olisi otettava huomioon kaikki kunnan liiketoiminnasta saadut tulot ja siitä aiheutuneet muuttuvat kulut ja toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista.

Investointeihin sisältyvät poistot ja rahoituskulut on otettava huomioon kustannuksina

siltä osin, kun investoinnit ovat välttämättömiä liiketoiminnalle. Kunnan markkinoilla tarjoamien palvelujen tuottojen olisi katettava myös kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Silti kunnan tuottamien palvelujen hinnoittelu ei täytä aina markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksia, vaikka sen pyytämä hinta olisi samalla tasolla kuin yksityisten palveluntuottajien palveluistaan pyytämä hinta, mikä johtuu toimijoiden erilaisesta kustannusrakenteesta.

### Siirtymäsäännökset

Kuntien tai kuntayhtymien kilpailutilanteessa toimineet liikelaitokset ja muut toiminnot oli yhtiötettävä vuoden 2013 kuntalain muutosten mukaan vuoden 2014 loppuun mennessä tai toiminta järjestettävä muutoin siten, ettei se vääristäisi kilpailua. Julkisen työvoima- ja yrityspalvelulaista annetun lain mukaisten palvelujen tuottamisesta kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan tai kuntayhtymän oli vuoden 2016 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiömuotoon taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei se vääristä kilpailua.

**Työterveyshuollon** osalta siirtymäaikaa pidennettiin kuntalain vuonna 2016 tehdyllä muutoksella vuoden 2019 alkuun (Kuntalaki 150§). Tosin yhtiöittämisvelvollisuus koskee työterveyshuollon sairaanhoito- ja muiden terveydenhuoltopalvelujen tuottamista, mutta ei *lakisääteisiä työterveyspalveluja*. Siirtymäajan taustalla oli se, että yhtiöittämisvelvoite olisi harmoniassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (SoTe-uudistus) kanssa eikä kuntien tarvitsisi tehdä väliaikaisia ratkaisuja. SoTe-uudistus on nyt kuitenkin siirtynyt eteenpäin, eikä sen tarkka aikataulu ole vielä tiedossa.<sup>28</sup>

## 2.5 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 yhtiötettäväksi kuin erityislainsäädäntöön liittyvät palvelutehtävät. Lisäksi kuntayhtiöi-

den toiminta on katsottua olevan kilpailuneutraalimpaa kuin liikelaitosten toiminta. Vuonna 2018 Suomessa oli Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan 2 109 kuntayhtiötä, mikä oli noin 680 yritystä enemmän kuin vuonna 2010.<sup>29</sup>

27. Ks. KKV: Kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisessa puutteita – kuntien ohjeistukselle tarvetta, Muistio dnro 140/KKV14.00.40/2015, 17/12/2015; KKV ja aluehallintovirastot selvittivät kuntayhtymien toimintaa markkinoilla, Muistio dnro 153/KKV14.00.40/2016, 04/01/2017.

28. Ks. erillinen raportti (Pekka Lith: Kunnallinen työterveyshuolto, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, 2019).

29. Lukumäärä ei sisällä kaikkia pieniä kiinteistöyhtiöitä.

|                                   | Henkilöstö,<br>lkm | Osuus, %     | Liikevaihto,<br>1000 euroa | Osuus, %     |
|-----------------------------------|--------------------|--------------|----------------------------|--------------|
| Teollisuus (ml. kaivostoiminta)   | 62                 | 0,2          | 47 383                     | 0,4          |
| Energiahuolto                     | 5 556              | 20,7         | 6 107 539                  | 51,6         |
| Vesi- ja ympäristöhuolto          | 3 263              | 12,2         | 1 345 115                  | 11,4         |
| Rakennusala                       | 1 287              | 4,8          | 264 966                    | 2,2          |
| Kauppa                            | 375                | 1,4          | 42 129                     | 0,4          |
| Liikenne                          | 1 327              | 4,9          | 431 998                    | 3,7          |
| Majoitus- ja ravitsemisala        | 2 321              | 8,6          | 154 208                    | 1,3          |
| Informaatio ja viestintä          | 633                | 2,4          | 136 816                    | 1,2          |
| Kiinteistöala                     | 2 300              | 8,6          | 2 345 695                  | 19,8         |
| Ammatillinen ja tekninen toiminta | 1 749              | 6,5          | 214 486                    | 1,8          |
| Hallinto- ja tukipalvelut         | 4 631              | 17,2         | ..                         | ..           |
| Koulutus                          | 644                | 2,4          | 112 332                    | 0,9          |
| Sosiaali- ja terveyspalvelut      | 1 415              | 5,3          | ..                         | ..           |
| Liikunta- ja virkistyspalvelut    | 1 075              | 4,0          | ..                         | ..           |
| Muut toimialat                    | 214                | 0,8          | ..                         | ..           |
| <b>YHTEENSÄ</b>                   | <b>26 851</b>      | <b>100,0</b> | <b>11 832 432</b>          | <b>100,0</b> |

TAULUKKO 2  
Kuntataustaiset  
yritykset päätoimialoittain 2018  
(Lähde Yritysten  
rakenne- ja  
tilinpäätöstilasto,  
Tilastokeskus).

Kuntayhtiöt työllistivät 26 850 henkilöä ja niiden liikevaihto oli 11,8 miljardia euroa vuonna 2018. Henkilöstö ja liikevaihto pienenevät vuosina 2013–2015, mutta yhtiöittämisten vuoksi kuntayhtiöiden liikevaihto ja työllisyys lähtivät nopeaan nousuun vuosina 2016–2018. Yritysten määrä on suurin kiinteistöpalvelussa, mutta liikevaihdolla mitattuna tärkein toimiala on energiahuolto. Muita tärkeitä toimialoja ovat vesi- ja ympäristöhuolto, hallinto- ja tukipalvelut (työvoiman vuokraus, kiinteistöjen ylläpito) sekä ravitsemisala ja sosiaali- ja terveyspalvelut (Taulukko 2).

### Tilastollisten muutosten vaikutuksia

Yritystilastojen organisaatio- ja tietojärjestelmämuutosten vuoksi yrityksiä ja niiden toimipaikkoja koskevat toimialakohtaiset perustiedot eivät ole tilastovuodesta 2013 lukien kuitenkaan 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 julkaistaan sen sijaan **alueellisessa yritystoimintatilastossa**.

Ennen vuotta 2013 vuositilastoihin 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).<sup>30</sup> Nyt vuositilastoon pääsevät Tilastokeskuksen mukaan myös yritykset, joiden taseen loppusumma on vähintään 170 000 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). Kiinteistöjen kauppaa, hallintaa ja omistusta koskevien toimialojen jättäminen tarkastelun ulkopuolella saattaa parantaa myös aiempien vuosien ja vanhojen Tilastokeskuksen YTR:n aikasarjojen vertailukelpoisuutta.<sup>31</sup>

Ilman asunto- ja kiinteistöyhtiöitä kuntayhtiöitä oli 881 vuonna 2018, mikä oli 137 yritystä enemmän kuin vuonna 2010 (Kuvio 3).

30. Yritysten toiminta-aikaa ja henkilöstön määrää koskevat minimirajat ovat säilyneet tilastouudistuksessa ennallaan. Liikevaihdon minimiraja oli 11 598 euroa tilastovuonna 2018.

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

Yhtiöt työllistivät noin 24 550 henkilöä ja niiden liikevaihto oli 9,5 miljardia euroa. Vuosina 2016–2018 tapahtuneiden yhtiöittämisten ja voimakkaan kasvun ansiosta kuntayhtiöiden työllisyys oli 2,6-kertainen ja reaalin liikevaihto 5,5-kertainen vuoteen 1993 verrattuna. Voidaan todeta, että kuntien omistamien yritysten työllisyyden ja liikevaihdon kehitys on ollut paljon nopeampaa kuin Suomen yrityskentässä keskimäärin (Kuviot 4–5).

### Kuntayhtiöiden toiminnan kehitys

Samanaikaisesti, kun kuntayhtiöiden työllisyys ja liikevaihto on kasvanut, **yksityisten yritysten**<sup>32</sup> työllisyys on ylittänyt vuoden 1990 tason vain kaksi kertaa vuosina 2008 ja 2018, joten Suomi ei ole pystynyt tarjoamaan riittävästi uusia työtilaisuuksia ja verotuloja generoivia työpaikkoja kasvavalle työikäisten

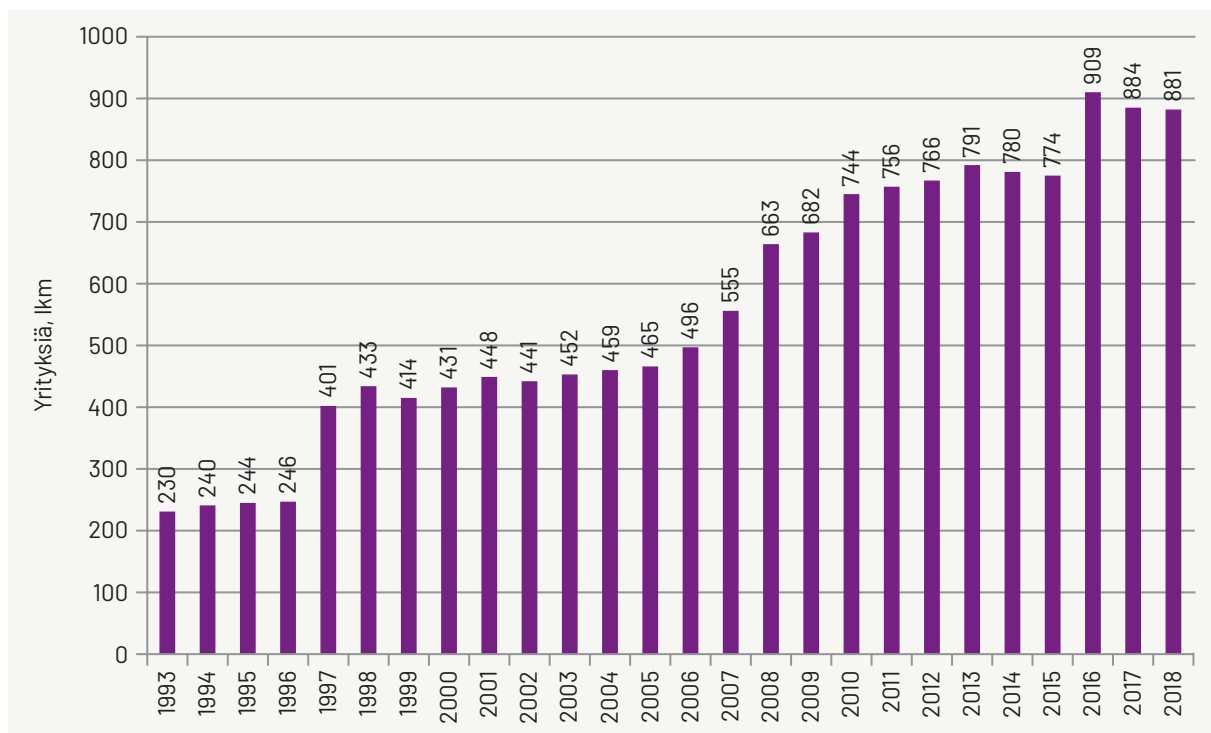
joukolle. Työllisyyden hidasta kasvua selittävät 2010-luvun heikko talouskehitys ja toimintojen automatisointi ja työvaltaisten toimialojen supistuminen, kun ITC-teknologian kehitys on laajentanut digitaalista palvelutarjontaa ja supistanut työvoiman tarvetta.

Itse asiassa yksityisten yritysten työllisyyden kehitys olisi ollut vielä heikompaa, jos julkisyhteisöt eivät olisi yksityistäneet tai ulkoistaneet toimintojaan 1990-luvulta lähtien. Valtio-organisaatiot ovat yksityistäneet tai ulkoistaneet lähes kaikki palvelut, jota eivät ole viranomistoimintaa. Kunnissa kehitys on ollut hitaampaa, minkä 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.

## 2.6 Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus

Kuntien liiketoiminnan luonteista toimintaa koskevissa selvityksissä on ilmennyt, että verovaroin rahoitettu lakisäätelinen toiminta ja kilpailullinen liiketoiminta saattavat sekoittua

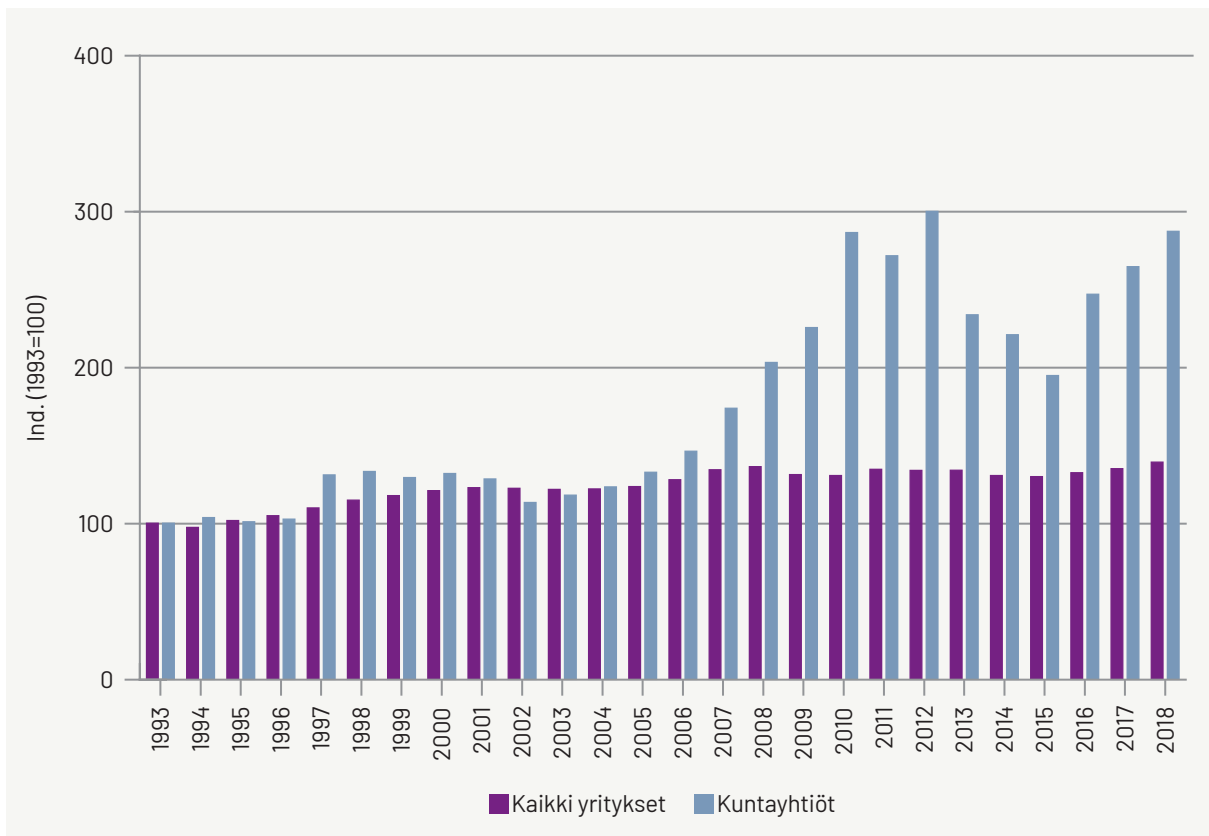
toisiinsa riippumatta siitä, missä muodossa toimintaa harjoitetaan. Eli kyseessä voi olla kuntayhtiö, säätiö, liikelaitos, laskennallisesti eriytetty taseyksikkö tai tavanomainen tulos-



KUVIO 3

Kuntataustaiset yritykset 1993–2018 (pl. alkutuotanto ja kiinteistöala) (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri (1993–2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013–18), Tilastokeskus).

32. Mukaan lukien valtionyhtiöt, joista pääosa toimii kilpailutaloudessa.



KUVIO 4

Kuntien ja kaikkien yritysten työllisyyden kehitys 1993–2018 (pl. alkutuotanto ja kiinteistöala), ind. (1993=100) (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri (1993–2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013–18), Tilastokeskus).

yksikkö. Tuloksena on ollut, että liiketoiminnan tuottoja ja kustannuksia tai kustannusvastaavuutta ja kannattavuutta ei ole pystytty seuraamaan luotettavasti edes kuntaorganisaation sisällä.

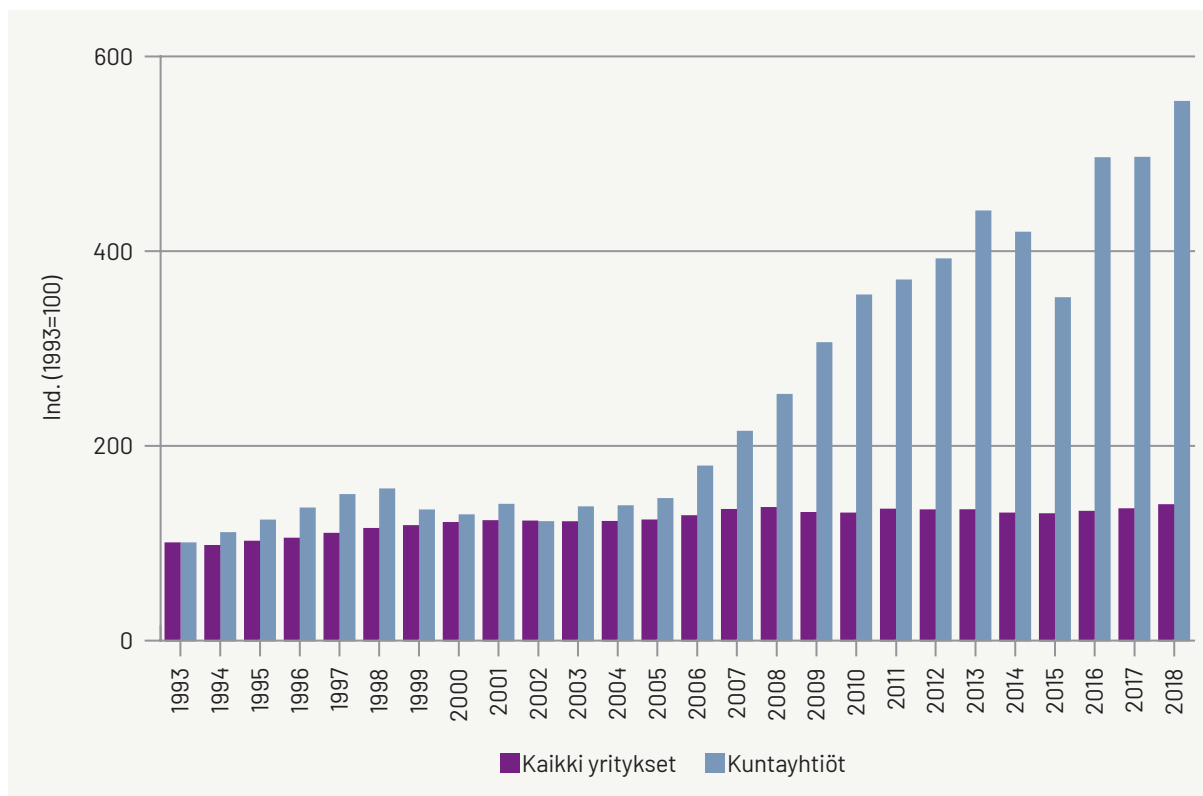
Läpinäkyvyyden puute on voinut lisätä ei-kilpailullisen toiminnan (lakisääteisen toiminnan, yms.) ja markkinoilla tapahtuvan toiminnan ristisubventoinnin ja alihinnoittelun riskiä. Ongelmat eivät poistu välttämättä toiminnan yhtiöittämisen myötä, jos kuntayhtiöllä on kilpailutilanteessa tapahtuvaa toimintaa ja muuta toimintaa. Tämän vuoksi kilpailulakiin (948/2011, 30 d§) on lisätty uusi säännös, jonka mukaan julkisyhteisön on eriytettävä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva talou-

dellinen toiminta kirjanpidossaan vuoden 2020 alusta lukien.<sup>33 34</sup>

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.<sup>35</sup>

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

34. 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.



KUVIO 5

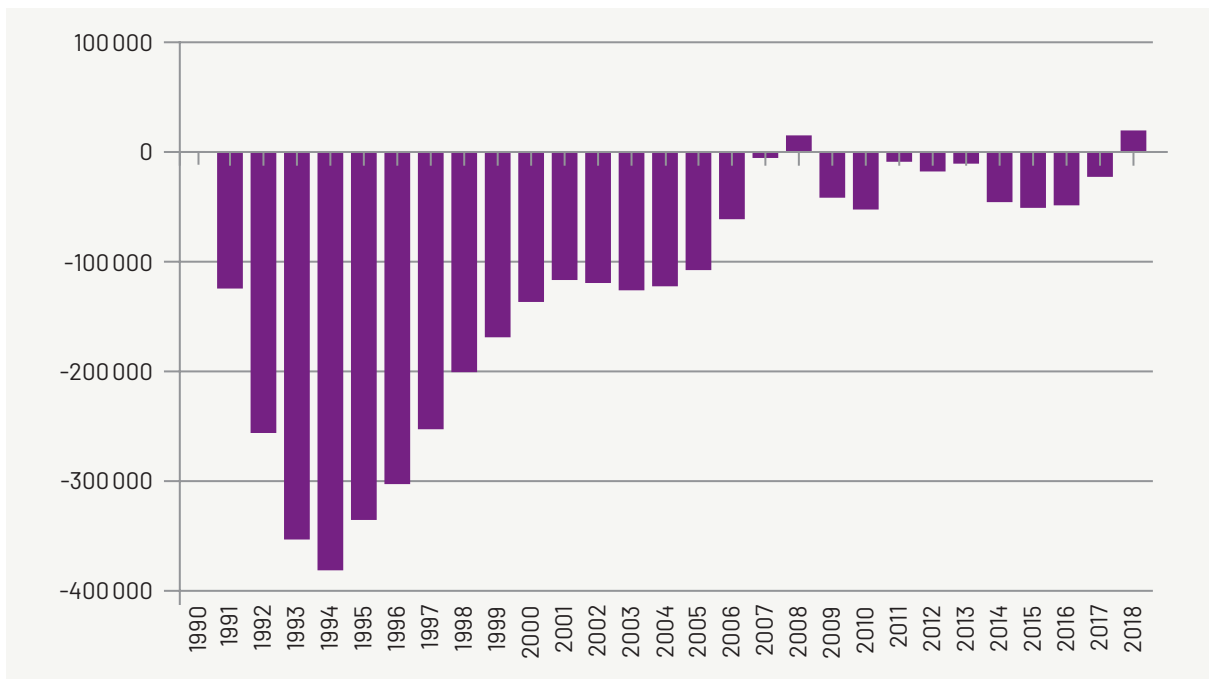
Kuntien ja kaikkien yritysten liikevaihdon volyymien kehitys 1993–2018 (pl. alkutuotanto ja kiinteistöala), ind. (1993=100) (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri 1993–2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013–18), Tilastokeskus).

Myös kunnallisen 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 kilpailu-

neutraliteettia 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.

35. Tämän kokoluokan liikevaihtoa on pidetty tilastotietoihin perustuen tavanomaisena pienen yrityksen vuosittaisena liikevaihtona niillä markkinoilla, jossa kunnat ja julkinen sektori tyypillisesti toimivat. Pienillä paikakunnilla myös tämän kokoinen liikevaihto voi syrjäyttää yksityistä toimintaan, joten rajan tulisi olla selvästi alhaisempi.



KUVIO 6

Yksityisten yritysten (ml. valtionyhtiöt) henkilöstö verrattuna vuoden 1990 henkilöstön tasoon kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna 1991–2018, lkm (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri 1990–2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013–18), Tilastokeskus).

## 3 Ravitsemis- ja matkailuala

Suomessa oli Tilastokeskuksen tilastojen mukaan kolmetoista catering-palveluja tuottavaa kuntayhtiötä ja yksitoista liikelaitosta vuonna 2018. Monet catering-palveluja tuottavat yhtiöt ja liikelaitokset tuottavat kiinteistöjen ylläpitopalveluja ja muita toimitilojen käyttäjäpalveluja. Kunnallisten yhtiöiden ja liikelaitosten liikevaihto oli yhteensä 550 miljoonaa euroa, mikä oli noin 40 prosenttia alan osittain monialaisten kunnallisten ja yksityisten palveluntuottajien koko liikevaihdosta (1,335 mrd. euroa).

Suoraan kilpailulla markkinoilla toimii kaksi kunnallista yhtiötä (Palmia ja Arkea). Vaikka kunnalliset toimijat eivät kilpailisikaan avoimilla markkinoilla yksityisten yritysten kanssa on kunnallisilla omistukseltaan pirstaleisilla ja suurilla in-house -yhtiöillä huomattava vaikutus

kilpailuneutraliteettiin. Syynä on, että omistajayhteisöt voivat ostaa niiltä palveluja pienellä omistussuudella ilman hankintakilpailua, mikä supistaa epäsuorasti yksityisten yritysten potentiaalisia markkinoita.

Kunnilla on myös muussa ravitsemustoiminnassa ja matkailualalla noin 73 yhtiötä, joiden liikevaihto oli 128 miljoonaa euroa vuonna 2018. Runsaat 20 yhtiötä toimii toimialoilla, joissa on vastaavaa yksityistä kilpailevaa toimintaa. Esimerkkeinä voidaan mainita laskettelu-keskukset, luonto- ja elämysmatkailu sekä niihin liittyvät majoitus- ja ravitsemispalvelut. Mahdolliset kilpailuhaitat, jotka käytännössä rajoittavat yksityisen tarjonnan kehittymistä, ovat lähinnä paikallisia tai korkeintaan seudullisia.

### 3.1 Catering-alan liiketoiminta

#### Liikelaitokset

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan Suomessa oli yksitoista catering-alalla toimivaa kunnallista **liikelaitosta** vuonna 2018. Liikelaitosten määrä on pienentynyt viime vuosina yhtiöittämisten takia. Liikelaitoksia on myös lopetettu siten, että niiden toiminta on muutettu osaksi kuntayhteisöjen tavanomaisia tulosalueita. Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS:in ruokahuollon Raviola-liikelaitos lakkautettiin ja yhdistettiin kahden muun liikelaitoksen (HUS-Servis ja HUS-Desiko) kanssa HUS:n tukipalvelut tulosyksiköksi vuonna 2017.

Catering-alan liikelaitokset tarjoavat usein kiinteistöjen ylläpitopalveluja, kuten siivousta. Puhtaus- ja muiden kiinteistöjen ylläpitopalvelujen erottaminen liikelaitoksen kokonaisliikevaihdosta on hankalaa, ellei toimialakohdata liikevaihtoa ole ilmoitettu kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten liitetiedoissa. Liikelaitosten liikevaihto oli yhteensä 263 mil-

joonaa euroa vuonna 2018. Catering-alan liikelaitosten liikevaihto on alentunut 36 prosenttia liikelaitosten lopetusten takia vuosina 2015–18 (Kuvio 7). Pelkästään vuonna 2018 liikevaihto supistui 13 prosenttia.

Liikevaihto kohosi eniten Porin Palveluliikelaitoksessa. Sitä vastoin liikevaihto supistui eniten Liikelaitos Oulun Serviisissä ja Tampereen Voimia -liikelaitoksessa. Vuosi 2018 oli Tampereen Voimia -liikelaitoksen viimeinen, sillä sen jälkeen liikelaitos yhtiöitettiin Tampereen kaupungin ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin yhdessä omistamaksi ateria- ja puhtauspalveluja tuottavaksi yhtiöksi (Pirkanmaan Voimia Oy). Nurmijärven Aleksia-liikelaitoksessa, joka tuottaa kuntakonsernin sisällä ateria- ja siivouspalveluja liikevaihdon kehitys oli myös huonoa vuonna 2018.

Liikelaitokset työllistivät 4 310 henkilöä vuonna 2018, mikä oli 1 900 henkilöä (-31 %) vähemmän kuin vuonna 2015. Ainoa selvästi henkilöstöään lisännyt organisaatio oli

Jyväskylän Kylän Kattaus -liikelaitos. Sen sijaan organisaatiouudistukset ja toimintojen tehostamistarpeet ovat pienentäneet hieman henkilöstöä Helsingin Palvelukeskuksessa, Tampereen Voimia -liikelaitoksessa, Porin Palveluliikelaitoksessa, Porvoon Tilapalveluliikelaitoksessa ja Oulun Serviisissä. Muissa liikelaitoksissa henkilöstö on pysynyt lähes ennallaan tai se on kasvanut hieman.

## Kuntayhtiöt

Catering-alalla toimi arviolta kolmesta **kuntayhtiöstä** vuonna 2018. Niiden yhteenlaskettu liikevaihto oli 287 miljoonaa euroa ja työllisyys 4580 henkilöä. Catering-alalla kokonaan tai osittain toimivien kunnallisten yhtiöiden liikevaihto on kasvanut 91 prosenttia vuosina 2015–2018, mikä on pääosin tulosta liikelaitosten yhtiöittämisestä, muista organisaatiomuutoksista, liikkeenluovutuksista ja yrityskaupoista (Palmia Oy). Yhtiöiden henkilöstö on kasvanut 2050 henkilöllä. Vuodesta 2017 liikevaihto kasvoi 12–13 prosenttia. Henkilöstö lisääntyi 420 työntekijällä.

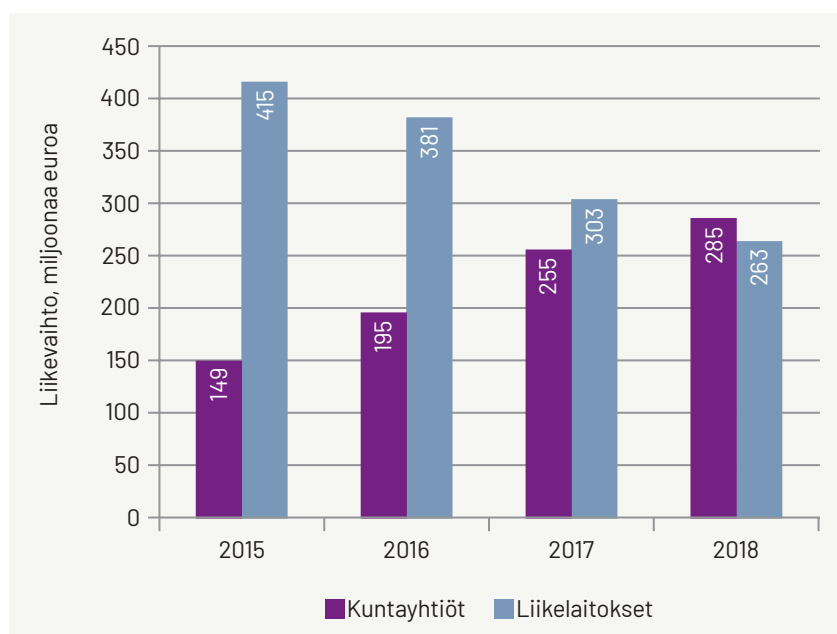
Helsingin kaupungin omistama *Palmia Oy* on suurin kuntataustainen markkinoilla toimiva catering-alan toimija. Yritys muodosti kolmannksen kaikkien catering-alalla toimivien kuntayhtiöiden liikevaihdosta ja 39 prosenttia henkilöstöstä vuonna 2018. *Palmia Oy* on Helsingin kaupungin tytäryhtiö, joka syntyi 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.

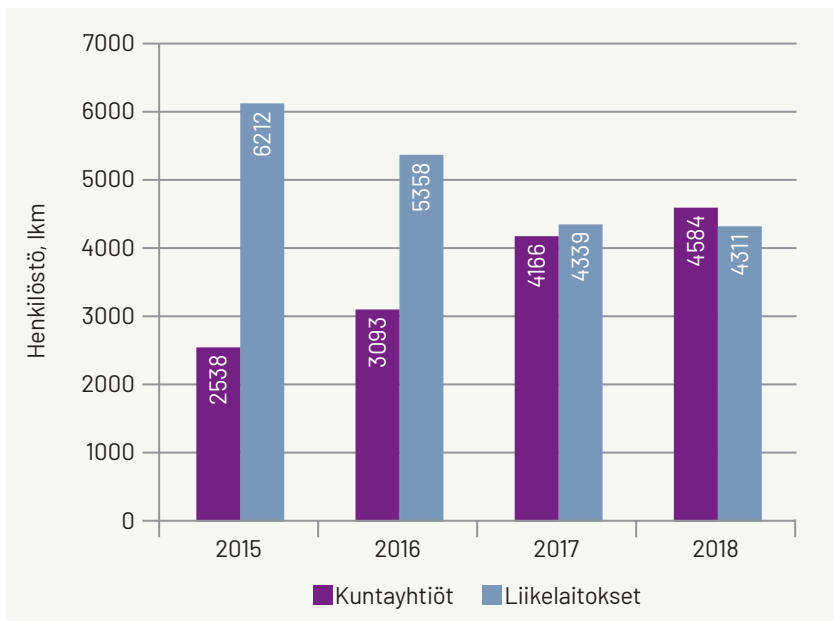
*Palmia Oy* huolehtii lukuisten palvelutoissa, oppilaitosten, päiväkotien ja sairaaloiden ruokahuollosta ja toimii lounasravintoloissa, liikennevälineissä ja juhlatiloissa. *Palmia* aloitti vuonna 2019 Riihimäen kaupungin ruokapalvelujen tuottamisen. Turussa *Palmia* on tarjonnut ruokapalveluja toisen asteen oppilaitoksissa, kunnan työntekijöille ja esikoululaisille syksystä 2019. Vuoden 2020 alusta lukien *Palmia* on alkanut siivoamaan Ammattiopisto Tredun kouluja Tampereella ja Nokialla. Kaiken kaikkiaan *Palmia* toimi yli 1000 kohteessa ja 13 paikkakunnalla.

*Palmia* on voittanut myös omistajakuntansa Helsingin kilpailutuksia ja tuottaa ruokahuollon palveluja päiväkodeissa, peruskouluissa ja keski-asteen oppilaitoksissa. Merkittävä osa Palmian liikevaihdosta syntyy kuitenkin kiinteistö-, siivous- ja turvallisuuspalveluista julkisyhteisöille, yrityksille ja muille yksityisille yhteisöille. Palmian on laajentanut yritysostoin aktiivisesti toimintaansa muualle Suomeen. Vuonna 2018 yhtiö hankki Hämeenlinnan kaupunki -konserniin kuuluneet *Tekme Oy:n* ja *Linnan Ateriapalvelut Oy:n* (nykyisin *Palmia Palvelut Oy*).

Kuntayhtiöistä toiseksi suurin on Turun kaupungin *Arkea Oy*, johon kuuluu tytäryhtiö *Passaa Oy*. *Arkea Oy* on monialainen ruoka- ja kiinteistöjen ylläpitopalveluja (siivous-, kiinteistöhoito- ja talotekniikka) markkinoille tuottava kuntayhtiö. *Arkea Oy:sta* irtosi vuoden 2019 alussa *Kaarea Oy*, joka tuottaa ruoka- ja



KUVIO 7  
Kunnalliset catering-alalla toimivien liikelaitosten ja yhtiöiden liikevaihto 2015–18  
(Lähde: Kuntataloustilasto ja Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus; Fonectan yrityshakupalvelu).



KUVIO 8

Kunnalliset catering-alalla toimivien liikelaitosten ja yhtiöiden henkilöstö 2015–18  
(Lähde: Kuntataloustilasto ja Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus; Fonectan yrityshakupalvelu).

kiinteistöjen ylläpitopalveluja vain omistajayhteisöilleen. Sen sijaan Arkea Oy kilpailee markkinoilla julkisista ja yksityisistä asiakkaista. Arkea Oy:ssä noudatettavat kunnalliset työehtosopimukset ovat vaihtuneet yksityisten alojen työehtosopimuksiin.

Työehtosopimusten vaihdoksilla on pyritty kustannussäästöihin. Työehtosopimuksia koskevat suurimmat muutokset liittyvät muun muassa vuosiloman pituuksiin. Silti pääosa kuntien catering-alalla toimivista yrityksistä on **in-house -yhtiöitä**, jotka myyvät ruoka- ja kiinteistöjen ylläpitopalveluja pääosin omistajayhteisöilleen ja noudattavat hankintalain sidosyksikköaseman säilyttämiselle asetettuja ehtoja. Sidosyksikköasema tarkoittaa sitä, että kunnan ei tarvitse kilpailuttaa sidosyksiköltä, kuten omistamaltaan catering-yhtiöltä tehtyjä hankintoja.

Sidosyksikköä voi harjoittaa silti liiketoimintaan enintään viiden prosentin liikevaihtosuuden ja enintään 500 000 euroa muiden kuin omistajiensa kanssa.<sup>36</sup> Prosenttiosuus on kymmenen ja 500 000 euron rajoitusta ei sovelleta, kun hankintayksikön määräysvallassa olevan yksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole tai muiden kuin määräysvaltaa yksikköön käyttävien hankintayksiköiden kanssa harjoitetun liiketoiminnan arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien

kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa.

Kaikki kunnalliset catering-alan in-house -yhtiöt eivät ole suinkaan luopuneet ulkopuolisille tahoille kohdistetusta palvelumyynnistä. Esimerkiksi Päijät-Hämeen Ateriapalvelut verkkosivuilla todetaan, että yritys tarjoaa ateriapalveluja yrityksille ja yksityisille henkilöille. Myyntiä yksityisille tahoille on jouduttu silti supistamaan, etteivät sidosyksikköaseman edellytykset purkaudu. Näin on toimittu varsinkin Kymijoen Ravintopalvelut Oy:n juhlapalvelujen osalta.<sup>37</sup> Kunnallisten catering-yritysten lounasravintolat ja -kahvilat ovat tosin avoinna kaikille.

Suuria sidosyksikköinä toimivia catering-alalla toimivia yhtiöitä ovat Espoon kaupungin omistama *Espoo Catering Oy*, Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän (Siun SoTe<sup>38</sup>) ja Joensuun kaupungin omistama *Polkka – Pohjois-Karjalan tukipalvelut Oy*. Molemmista yhtiöistä liikevaihto nousi yli 30 miljoonaa euroon. Seuraavaksi suurimpia ovat Päijät-Hämeen Ateriapalvelut Oy, Kymijoen Ravintopalvelut tytäryhtiöineen (Makumaakarit Oy) sekä Järvenpään aterija- ja siivouspalvelut Jatsi Oy, jonka pääomistaja on Järvenpään kaupunki.

Päijät-Hämeen Ateriapalvelut kasvatti eniten liikevaihtoaan vuonna 2018. Tosin osa liikevaihdon kasvusta oli tilastollista. Se johtui

36. Omistajilla tarkoitetaan määräysvaltaa sidosyksikössä käyttäviä tahoja.

37. Kymijoen Ravintopalvelut Oy:n tytäryhtiö Makumaakarit Oy keskittyy oppilas- ja opiskelijaravintolatoimintaan.

38. Siun SoTe omistaa pysäköinti- ja ravitsemispalveluja tuottavan Tikkamäen Palvelut Oy:n.

pääasiassa siitä, sillä tämä entinen Lahden ruokapalveluyksikkönä toiminut Lahden Ateria-yhtiöitettiin vasta toukokuussa 2017. Samalla yhtiöön siirtyivät Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän ravintopalvelut sekä Hollolan kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon ruokapalvelut. Palmia Oy:ssä, Hyvinkään Ravitsemispalvelut Oy:ssä, Pohjois-Karjalan tukipalvelut Oy:ssä sekä Espoo Catering Oy:ssä liikevaihto kasvoi 4–6 prosenttia vuonna 2018.

Sitä vastoin liikevaihto aleni Arkea Oy:ssä ja sen tytäryhtiö Passaa Palvelut Oy:ssä sekä Palmian tytäryhtiö Palmia Palvelut Oy:ssä (entinen Linnan Ateriapalvelut Oy). Tilastokeskuksen yritystilastojen mukaan henkilöstöään kasvattivat määrällisesti eniten Järvenpään Jatsi ja Päijät-Hämeen

Ateriapalvelut. Myös Espoo Catering, Palmia, Polkka sekä Arkea Oy:t ovat palkanneet lisää työvoimaa. Sitä, miten liikevaihdon ja työllisyyden kasvu on jakaantunut kuntayhtiöissä ateriapalveluun ja muille toimialoilla, ei ole saatavilla tarkkoja tietoja.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että kunnallisten Catering-alan liikelaitosten ja yhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihto oli Suomessa 550 miljoonaa euroa ja työllisyys noin 8900 henkilöä vuonna 2018 (Kuviot 7–8). Samanaikaisesti kaikkien päätoimialaltaan laitos- ja henkilöstöruokailun toimialalla (Nace 562 ml. pitopalvelu) toimivien yritysten liikevaihto oli Suomessa 1,08 miljardia euroa ja työllisyys 11580 henkilöä (kokovuosityöllisyys). Jos kuntayhtiöt jätetään huomiota, oli yksityis-

| Kotikunta,<br>kuntayhtymä |                                        | Liikevaihto<br>2017,<br>1000 euroa | Liikevaihto<br>2018,<br>1000 euroa | Kasvu<br>2017–18, % |
|---------------------------|----------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|---------------------|
| Liikelaitokset:           |                                        |                                    |                                    |                     |
| Helsinki                  | Helsingin kaupungin Palvelukeskus      | 106743                             | 110561                             | 3,6                 |
| Pori                      | Porin Palveluliikelaitos               | 29518                              | 35611                              | 20,6                |
| Tampere                   | Tampereen Voimia liikelaitos           | 53175                              | 29976                              | -43,6               |
| Jyväskylä                 | Kylän Kattaus Liikelaitos              | 23040                              | 24095                              | 4,6                 |
| Porvoo                    | Porvoon Tilapalvelut Liikelaitos       | 17909                              | 18273                              | 2,0                 |
| Kajaani                   | Kajaanin Mamselli                      | 15563                              | 15488                              | -0,5                |
| Oulu                      | Liikelaitos Oulun Serviisi             | 35264                              | 9636                               | -72,7               |
| Jämsä                     | Ateria-, Puhtaus- ja Tekstiilipalvelut | 7391                               | 7164                               | -3,1                |
| Nurmijärvi                | Aleksia Liikelaitos                    | 9445                               | 6797                               | -28,0               |
| Ii                        | Iin Ateria- ja Tilapalveluliikelaitos  | 3572                               | 3837                               | 7,4                 |
| Inari                     | Ruokapalveluliikelaitos                | 1458                               | 1456                               | -0,1                |
| Liikelaitokset            | YHTEENSÄ                               | 304516                             | 262894                             | -13,2               |
| Kuntayhtiöt:              |                                        |                                    |                                    |                     |
| Helsinki                  | Palmia Oy                              | 87633                              | 92789                              | 5,9                 |
| Turku                     | Arkea Oy                               | 67123                              | 66365                              | -1,1                |
| Siun SoTe                 | Pohjois-Karjalan tukipalvelut Oy       | 31595                              | 33095                              | 4,7                 |
| Espoo                     | Espoo Catering Oy                      | 30593                              | 31998                              | 4,6                 |
| Lahti                     | Päijät-Hämeen Ateriapalvelut Oy        | 15044                              | 26989                              | 79,4                |
| Kotka                     | Kymijoen Ravintopalvelut Oy            | 10904                              | 11350                              | 4,1                 |
| Järvenpää                 | Järvenpään Jatsi Oy                    | -                                  | 10590                              |                     |
| Hyvinkää                  | Hyvinkään Ravitsemispalvelut Oy        | 4185                               | 4437                               | 6,0                 |
| Helsinki                  | Palmia Palvelut Oy                     | 2519                               | 2381                               | -5,5                |
| Siun SoTe                 | Tikkamäen Palvelu Oy                   | 1800                               | 1722                               | -4,3                |
| Siikalatva                | Siikalatvan Ruokapalvelut Oy           | 1512                               | 1537                               | 1,7                 |
| Kotka                     | Makumaakarit Oy                        | 1347                               | 1372                               | 1,9                 |
| Turku                     | Passaa Palvelut Oy                     | 791                                | 616                                | -22,1               |
| Kuntayhtiöt               | YHTEENSÄ                               | 255046                             | 287041                             | 12,5                |
| Kaikki                    | YHTEENSÄ                               | 559562                             | 549935                             | -1,7                |

TAULUKKO 3  
Kunnallisten catering-alalla toimivien liikelaitosten ja yhtiöiden liikevaihto 2017–18, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Fonectan yrityshakupalvelu).

| Kotikunta,<br>kuntayhtymä |                                        | Henkilöstö<br>2017,<br>lkm | Henkilöstö<br>2018,<br>lkm | Kasvu<br>2017-18,<br>lkm |
|---------------------------|----------------------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Liikelaitokset:           |                                        |                            |                            |                          |
| Helsinki                  | Helsingin kaupungin Palvelukeskus      | 1476                       | 1465                       | -11                      |
| Pori                      | Porin Palveluliikelaitos               | 617                        | 605                        | -12                      |
| Tampere                   | Tampereen Voimia liikelaitos           | 612                        | 595                        | -17                      |
| Jyväskylä                 | Kylän Kattaus Liikelaitos              | 288                        | 335                        | 47                       |
| Porvoo                    | Porvoon Tilapalvelut Liikelaitos       | 269                        | 259                        | -10                      |
| Kajaani                   | Kajaanin Mamselli                      | 233                        | 240                        | 7                        |
| Oulu                      | Liikelaitos Oulun Serviisi             | 508                        | 472                        | -36                      |
| Jämsä                     | Ateria-, Puhtaus- ja Tekstiilipalvelut | 120                        | 124                        | 4                        |
| Nurmijärvi                | Aleksia Liikelaitos                    | 136                        | 134                        | -2                       |
| Ii                        | Iin Ateria- ja Tilapalveluliikelaitos  | 64                         | 64                         | 0                        |
| Kannonkoski               | Piispalan Matkailukeskus Liikelaitos   | 52                         | 52                         | 0                        |
| Inari                     | Ruokapalveluliikelaitos                | 16                         | 18                         | 2                        |
| Virrat                    | Liikelaitos Marttinen                  | 20                         | 24                         | 4                        |
|                           | <b>YHTEENSÄ</b>                        | <b>4 339</b>               | <b>4 311</b>               | <b>-28</b>               |
| Kuntayhtiöt:              |                                        |                            |                            |                          |
| Helsinki                  | Palmia Oy                              | 1715                       | 1767                       | 52                       |
| Turku                     | Arkea Oy                               | 1010                       | 1040                       | 30                       |
| Siun SoTe                 | Pohjois-Karjalan tukipalvelut Oy       | 523                        | 543                        | 21                       |
| Espoo                     | Espoo Catering Oy                      | 420                        | 437                        | 17                       |
| Lahti                     | Päijät-Hämeen Ateriapalvelut Oy        | 212                        | 338                        | 127                      |
| Kotka                     | Kymijoen Ravintopalvelut Oy            | 94                         | 100                        | 6                        |
| Järvenpää                 | Järvenpään Jatsi Oy                    | 2                          | 179                        | 177                      |
| Hyvinkää                  | Hyvinkään Ravitsemispalvelut Oy        | 32                         | 35                         | 3                        |
| Helsinki                  | Palmia Palvelut Oy                     | 61                         | 58                         | -4                       |
| Siun SoTe                 | Tikkamäen Palvelu Oy                   | 10                         | 9                          | -1                       |
| Siikalatva                | Siikalatvan Ruokapalvelut Oy           | 28                         | 24                         | -4                       |
| Kotka                     | Makumaakarit Oy                        | 36                         | 34                         | -3                       |
| Turku                     | Passaa Palvelut Oy                     | 24                         | 20                         | -4                       |
| Kuntayhtiöt               | <b>YHTEENSÄ</b>                        | <b>4 166</b>               | <b>4 584</b>               | <b>418</b>               |
| Kaikki                    | <b>YHTEENSÄ</b>                        | <b>8 505</b>               | <b>8 895</b>               | <b>390</b>               |

**TAULUKKO 4**  
Kunnallisten catering-alalla toimivien liikelaitosten ja yhtiöiden henkilöstö 2017-18, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Fonectan yrityshakupalvelu).

ten yritysten liikevaihto arviolta 786 miljoonaa euroa ja työllisyys 6990 henkilöä.

Liikevaihto- ja työllisyysluvuissa on otettava huomioon, että monet kuntien liikelaitoksista ja yhtiöistä ovat monialaisia palveluntuottajia, jotka tarjoavat ateriapalvelujen rinnalla kiinteistöjen ylläpito- ja käyttäjäpalveluja (siivous, yms.). Monialaisuudesta johtuvista syistä Palmia Oy:n päätoimialaksi on määritellyt Tilastokeskuksen yritysrekisterissä turvalisuuspalvelut (Nace 80100). Toisaalta myös

jotkut yksityiset laitos- ja henkilöstöruokailun toimialalle tilastoidut yritykset ovat monitoimialaisia kiinteistöjen ylläpito- ja käyttäjäpalvelujen tuottajia.

### Toiminnan kannattavuus

Catering-alalla toimivien liikelaitosten ja kuntayhtiöiden kannattavuus ei ole kovin hyvä, jos kannattavuutta mitataan liiketulosprosentilla, mikä saadaan suhteuttamalla liiketulos (voitto tai tappio) liikevaihtoon (liiketoiminnan tuot-

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

toihin).<sup>39</sup> Liikelaitoksissa liike tulosta 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.<sup>40</sup>

Liikevoiton tulee 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. Tilastokeskuksen kuntaloustilastoihin perustuvien laskelmien mukaan liikelaitosten liiketulosprosentti kohosi vuosina 2015–2017, mutta se heikkeni vuonna 2018. Keskimääräinen liiketulosprosentti oli kolme prosenttia liiketoiminnan tuotoista.

Kuntayhtiöiden kannattavuus on ollut liiketulosprosentilla mitattuna vielä huonompaa kuin liikelaitoksissa vuosina 2015–2018. Keskimääräinen mediaaniliiketulosprosentti oli kuntayhtiöissä alle yhden prosentin vuonna 2018. Vuodesta 2017 kannattavuus on heikentynyt edelleen. Liikelaitoksissa liiketulosprosentti nousi vuonna 2018 tyydyttävällä vähintään viiden prosentin tasolla ainoastaan Helsingin kaupungin palvelukeskuksessa sekä Iin Ateria- ja Tilapalvelukeskuksessa. Kuntayhtiöistä liiketulosprosentti nousi hyvälle yli 10 prosentin tasolle Makumaakarit Oy:ssä.

Liiketulosprosentti oli miinusmerkkinen kahdessa liikelaitoksessa (Kylän Kattaus ja Porvoon Tilapalvelut) sekä neljässä kuntayhtiössä (Siikalatvan Ruokapalvelut Oy, Palmia Palvelut Oy, Pohjois-Karjalan Tukipalvelut Oy ja Päijät-Hämeen Ateriapalvelut Oy). Keskimääräinen **tilikauden ylijäämä** (tilikauden voitto-%) oli liikelaitoksissa 2,8 prosenttia liiketoiminnan tuottoihin suhteutettuna. Myös tämä suhdeluku heikkeni vuonna 2018.

Kuntayhtiöissä tilikauden voittoprosenttia oli 0,5. Se on kohonnut aavistuksen edellisestä vuodesta.<sup>41</sup>

Kannattavuuden tunnuslukuja tarkasteltaessa tulisi ottaa huomioon, että omaa kuntakonsernia palveleville liikelaitoksille ja yhtiömuotoisille sidosyksiköinä toimiville kuntayhtiöille ei ole asetettu korkeita tuottovaatimuksia.<sup>42</sup> Tilanne voi olla jossain määrin erilainen markkinoilla toimivien yhtiöiden osalta. Palmia Oy:tä ja Arkea Oy:tä koskeva tarkastelu osoittaa kuitenkin, että kannattavuus on näissä yhtiöissä vaatimatonta vuosina 2015–2018. Joskus tilikauden näytettyä voittoa heikentävät suuret rahoituskulut, jos toimintaa on rahoitettu kuntakonsernin sisäältä.

Laitos- ja henkilöstöruokailua harjoittavien kuntayhtiöiden osalta on tarkasteltu myös **vakavaraisuutta**, jota on mitattu omavaraisuusasteella.<sup>43</sup> Keskimääräinen mediaaniomavaraisuusaste asetui catering-alalla toimivissa kuntayhtiöissä keskimäärin tyydyttävälle tasolla vuonna 2018. Yrityskohtaiset erot ovat silti suuria. Käytännössä vakavaraisuudella tarkoitetaan yritysten pitkän aikavälin kykyä suoriutua velvoitteistaan. Vakavaraisuuteen liittyy yrityksen mahdollisuus saada uutta velkaa investointeihin ja toiminnan laajentamiseen rahoitustilanteen niin vaatiessa.<sup>44</sup>

Korkea **omavaraisuusaste** kertoo yrityksen oman pääoman hallitsevuudesta ja rahoitusriskin alaisuudesta. Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että pienissä kuntataustaisissa catering-alan yrityksissä omavaraisuusasteen nostaminen tulorahoituksen avulla voi olla tuskasta, koska juoksevan toiminnan rahoittaminen vaatii merkittävän osan tulorahoituksesta. Lisäksi taseeltaan pienissä kuntayhtiöissä omavaraisuusasteen muutokset voivat olla suuria. Edellä mainittu koskee luonnollisesti myös liikelaitosmuodossa toimivia kunnallisia catering-alan toimijoita.

40. Pitkällä aikavälillä liikevoitosta katetaan yrityksen investointeja ja lainojen lyhennyksiä.

41. Tikkamäen Palvelut Oy:stä ei ollut käytettävissä tilinpäätöstietoja vuodelta 2018.

42. 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.

43. Yritystutkimusneuvottelukunta on asettanut omavaraisuusasteelle (oma pääoma plus tilinpäätössiirtojen kertymä) / (taseen loppusumma miinus saadut ennakkomaksut) ohjeelliset arviointiperusteet, jonka mukaan hyvää vakavaraisuutta edustaa yli 40 prosentin omavaraisuusaste, tyydyttävää 20–40 prosentin omavaraisuusaste ja heikkoa alle 20 prosentin omavaraisuusaste.

44. Hyvä vakavaraisuus merkitsee pientä rahoitusriskiä, huono vastaavasti korkeaa rahoitusriskiä.

### 3.2 Muu ravitsemis- ja matkailuala

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan kunnilla oli vuonna 2018 suunnilleen 73 muuta yhtiötä, joiden päätoimiala oli majoitus- ja ravitsemisala (Nace I), 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 yhteenlaskettu työllisyys oli kokovuosityöllisyydellä mitattuna 2 130 henkilöä vuonna 2018.

Liikevaihtoa kuntien matkailualan osakeyhtiömuotoisiin yrityksiin kertyi 128 miljoonaa euroa vuonna 2018. Osa kuntien omistamista yhteisöistä (14 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, Seinäjoen Orkesteriyhdistys, Valkeakoskella toimiva Visavuoren Museosäätiö. Tähän ryhmään luetaan Helsingissä myös Korkeasaaren eläintarhan säätiö.

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstietojen mukaan kuntien matkai-

lualan **yritysten ja järjestöjen** henkilöstö on lisääntynyt tasaisesti vuosina 2015–2018. Yhteensä henkilöstö on lisääntynyt 300 työntekijällä eli 17 prosentilla. Henkilöstön määriä tulkittaessa kannattaa ottaa huomioon, että osa kulttuuripalveluista ja muusta huvi- ja virkistystoiminnasta (hiihtokeskukset) työllistävät vain sesonkiluontoisesti. **Yritysmuotoisten** yhteisöjen liikevaihto on kasvanut vuosina 2015–2018 yhteensä 30 miljoonalla eurolla eli 30 prosenttia.

Määrällisesti suuri osa kuntien matkailualalla toimivista yrityksistä ja yhteisöistä toimii kulttuuripalvelujen puolella tai matkailun edistämistehtävissä. Edellisestä edustavat muun muassa yhtiö- ja säätiömuotoiset teatterit, orkesterit ja museot. Jälkimmäisistä ovat esimerkkeinä Visit Pori Oy, Espoo ja Helsinki Marketing Oy:t. 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

Markkinoiden kilpailuneutraaliteetin kannalta mielenkiintoisimmat toimialat ovat eläin- ja

|                                    | 2015          | 2016           | 2017           | 2018           | Kasvu       |
|------------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
| Henkilöstö (yritykset, järjestöt): | Lkm           | Lkm            | Lkm            | Lkm            | 2015-18, %  |
| Matkatoimistot, matkanjärjestäjät  | 149           | 147            | 156            | 165            | 10,3        |
| Esittävät taiteet                  | 901           | 902            | 938            | 996            | 10,6        |
| Taidelaitokset ja museot           | 216           | 208            | 224            | 233            | 7,9         |
| Eläinpuistot, yms.                 | 58            | 76             | 77             | 182            | 215,5       |
| Huvi- ja virkistystoiminta         | 348           | 347            | 354            | 389            | 11,8        |
| Majoitus- ja ravitsemisala         | 160           | 152            | 156            | 168            | 5,4         |
| <b>YHTEENSÄ</b>                    | <b>1832</b>   | <b>1833</b>    | <b>1905</b>    | <b>2 133</b>   | <b>16,5</b> |
| Liikevaihto (vain yritykset):      | 1000 euroa    | 1000 euroa     | 1000 euroa     | 1000 euroa     |             |
| Matkatoimistot, matkanjärjestäjät  | 17 606        | 20 253         | 24 511         | 17 657         | -0,3        |
| Esittävät taiteet                  | 14 819        | 14 817         | 16 696         | 20 493         | 38,3        |
| Taidelaitokset ja museot           | 15 649        | 17 165         | 22 876         | 23 676         | 51,3        |
| Eläinpuistot, yms.                 | 4 671         | 5 341          | 6 721          | 12 702         | 171,9       |
| Huvi- ja virkistystoiminta         | 33 907        | 32 205         | 37 263         | 40 173         | 18,5        |
| Majoitus- ja ravitsemisala         | 11 413        | 12 145         | 13 406         | 13 263         | 16,2        |
| <b>YHTEENSÄ</b>                    | <b>98 065</b> | <b>101 926</b> | <b>121 473</b> | <b>127 964</b> | <b>30,4</b> |

TAULUKKO 5

Muilla ravitsemis- ja matkailualoilla (pl. catering-ala) toimivien kuntayhtiöiden ja järjestöjen henkilöstö ja liikevaihto toimialoittain 2015–18 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus; Fonecta yrityshakupalvelu).

|            |                                      | Liikevaihto 2017,<br>1000 euroa | Liikevaihto 2018,<br>1000 euroa | Kasvu<br>2017-18, % |
|------------|--------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------|
| Tampere    | Tampereen Särkänniemi Oy             | 18 628                          | 19 507                          | 10,5                |
| Kittilä    | Oy Levi Ski Resort Ltd               | 15 752                          | 16 802                          | 27,1                |
| Kemi       | Kemin Matkailu Oy                    | 7 251                           | 6 420                           | -11,5               |
| Ähtäri     | Ähtärin Eläinpuisto Oy               | 1 775                           | 5 353                           | 143,5               |
| Ranua      | Ranuan Seudun Matkailu Oy            | 4 843                           | 4 988                           | 101,7               |
| Kittilä    | Oy Levi Restaurants Ltd              | 4 095                           | 4 200                           | 18,0                |
| Ähtäri     | Hotelli Mesikämmen Oy                | 2 775                           | 3 385                           | 55,1                |
| Ähtäri     | Snowpanda Ähtäri Zoo Oy              | 103                             | 2 361                           | -                   |
| Oulu       | Nallikari Seaside Oy                 | 1 571                           | 1 708                           | 57,0                |
| Leppävirta | Virkistysuimala Leppäkerttu Oy       | 1 475                           | 1 696                           | 14,0                |
| Salla      | Kaunisharju Oy                       | 965                             | 1 046                           | 20,6                |
| Nurmes     | Nuoriso- ja Matkailuk. Hyvärilä Oy   | 933                             | 1 009                           | -0,9                |
| Kalajoki   | Kalajoen Hiekkasärkät Oy             | 689                             | 689                             | -11,4               |
| Tampere    | FunZones Oy                          | 0                               | 675                             | -                   |
| Kuusamo    | Nuoriso- ja luont. keskus Oivanki Oy | 725                             | 621                             | 6,0                 |
| Kokkola    | Nuorisokeskus Villa Elba Oy          | 573                             | 539                             | -13,6               |
| Veteli     | Pitkäkoski Oy                        | 328                             | 449                             | 36,9                |
| Inari      | Nuoriso- ja luont. keskus Inari Oy   | 393                             | 448                             | 34,1                |
| Liminka    | Hotelli-Ravintola Liminganlahti Oy   | 180                             | 215                             | 9,5                 |
| Inkoo      | Inkoon Venesatamat Oy                | 191                             | 188                             | 5,0                 |
| Jämijärvi  | Jämin Hiihtotunneli Oy               | 98                              | 98                              | -29,0               |
| Pello      | Pellon Laskettelurinteet Oy          | 70                              | 84                              | 20,0                |
| Ruovesi    | Ruovesi Areena Oy                    | 84                              | 77                              | -14,4               |
| Naantali   | Naantalin Matkailu Oy                | 1 144                           | 1 092                           | -4,2                |
| Jyväskylä  | Kortepohjan matkailualue Oy          | -                               | -                               | -                   |
| Ähtäri     | Flowpark Ähtäri Zoo Oy               | -                               | -                               | -                   |
|            | <b>YHTEENSÄ</b>                      | <b>64 641</b>                   | <b>73 650</b>                   | <b>13,9</b>         |

#### TAULUKKO 6

*Kuntien omistamat majoitus- ja ravitsemisalan, huvi- ja virkistystoiminnan sekä eläin- ja luonnonpuistoalan yritysten liikevaihto 2017-18 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto; Fonecta yrityshakupalvelu)*

luontomatkailu, hiihtokeskukset, huvipuisto-  
jen toiminta sekä matkailua tukeviin majoitus-  
ja ravitsemistoiminta, joissa toimii kuntataus-  
taisia yhtiöitä. Esimerkiksi Suomen toiseksi  
suurin kuntataustainen huvi- ja virkistyspal-  
velujen tuottaja ja suurin yhtiömuodossa toi-  
miva toimialan kuntayhtiö on liikevaihdolla ja  
henkilöstöllä mitaten Tampereen Särkänniemi  
Oy ja sen sisähuvipuistotoimintaa harjoittava  
tytäryhtiö FunZones Oy.<sup>45</sup>

Särkänniemen toiminta on koostunut  
viidestä elämyskohteesta, jotka ovat huvipuisto,  
akvaario, Näsinneulan näkötorni, planetaario

ja Koiramäen eläinpuisto. Lisäksi yhtiöllä on  
ravintolatoimintaa alueella. Varsinaisesti hu-  
vipuistotoiminta on aloitettu Särkänniemessä  
jo vuonna 1975. Toinen esimerkki on *Kemin  
Matkailu Oy*, joka on Kemin kaupungin omis-  
tama matkailuyhtiö. Yhtiön päätoimiala on  
matkatoimistot ja matkanjärjestäjät (Nace 79),  
mutta se myy ja markkinoi ympärivuotisen  
LumiLinna -alueen ravintola-, kokous-, kahvila-  
ja elämyspalveluja.

Lisäksi Suomessa on ainakin kaksi kuntaa,  
joissa matkailu- ja oheispalveluja tarjotaan  
alueella korostetusti kuntayhtiöiden kautta.

45. Suurin kunnallinen toimija on Helsingin Linnanmäen säätiö.

|            |                                      | Henkilöstö 2018,<br>lkm | Liiketulos-%<br>2018 | Tilikauden<br>tulos-% 2018 |
|------------|--------------------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------------|
| Tampere    | Tampereen Särkänniemi Oy             | 207                     | 1,7                  | 1,0                        |
| Kittilä    | Oy Levi Ski Resort Ltd               | 146                     | 10,7                 | 9,2                        |
| Kemi       | Kemin Matkailu Oy                    | 40                      | 15,4                 | 12,1                       |
| Ähtäri     | Ähtärin Eläinpuisto Oy               | 32                      | 19,4                 | 12,2                       |
| Ranua      | Ranuan Seudun Matkailu Oy            | 50                      | 4,3                  | 2,1                        |
| Kittilä    | Oy Levi Restaurants Ltd              | 30                      | 3,7                  | 0,0                        |
| Ähtäri     | Hotelli Mesikämmen Oy                | 39                      | 8,8                  | 7,1                        |
| Ähtäri     | Snowpanda Ähtäri Zoo Oy              | 3                       | 3,2                  | 12,5                       |
| Oulu       | Nallikari Seaside Oy                 | 6                       | 9,7                  | 5,2                        |
| Leppävirta | Virkistysuimala Leppäkerttu Oy       | 11                      | 4,3                  | 3,1                        |
| Salla      | Kaunisharju Oy                       | 9                       | 3,1                  | 1,8                        |
| Nurmes     | Nuoriso- ja Matkailuk. Hyvärilä Oy   | 28                      | 4,8                  | 11,4                       |
| Kalajoki   | Kalajoen Hiekkasärkät Oy             | 8                       | 6,4                  | 13,4                       |
| Tampere    | FunZones Oy                          | 12                      | -101,3               | -113,3                     |
| Kuusamo    | Nuoriso- ja luont. keskus Oivanki Oy | 13                      | -5,9                 | -9,7                       |
| Kokkola    | Nuorisokeskus Villa Elba Oy          | 19                      | 3,8                  | 9,3                        |
| Veteli     | Pitkäkoski Oy                        | 6                       | -3,3                 | -3,3                       |
| Inari      | Nuoriso- ja luont. keskus Inari Oy   | 10                      | -3,4                 | -6,9                       |
| Liminka    | Hotelli-Ravintola Liminganlahti Oy   | 4                       | 5,6                  | 5,1                        |
| Inkoo      | Inkoon Venesatamat Oy                | 0                       | -18,6                | -18,6                      |
| Jämijärvi  | Jämin Hiihtotunneli Oy               | 0                       | 8,5                  | 9,2                        |
| Pello      | Pellon Laskettelurinteet Oy          | 0                       | -1,2                 | -3,6                       |
| Ruovesi    | Ruovesi Areena Oy                    | 0                       | -1,3                 | -1,3                       |
| Naantali   | Naantalin Matkailu Oy                | 6                       |                      |                            |
| Jyväskylä  | Kortepohjan matkailualue Oy          | 0                       |                      |                            |
| Ähtäri     | Flowpark Ähtäri Zoo Oy               | 3                       |                      |                            |
|            | <b>YHTEENSÄ</b>                      | <b>683</b>              | <b>3,8</b>           | <b>2,6</b>                 |

TAULUKKO 7

Kuntien omistamat majoitus- ja ravitsemisalan, huvi- ja virkistystoiminnan sekä eläin- ja luonnon puistomatkailun yritysten henkilöstö ja kannattavuus 2018 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätös-tilasto; Fonecta yrityshakupalvelu)

**Kittilässä** toiminta koskee Levin hiihto- ja matkailukeskusta, jota harjoittaa Kittilän kunnan tytäryhtiö Levi Ski Resort Oy ja sen ravintola-alan tytäryhtiö 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 luonnontoi-  
ntaan nojaavaa matkailun ohjelmalvelu-,  
majoitus- ja ravitsemistoi-  
mintaa harjoittaa  
Ranua kunnan omistama Ranuan Seudun  
Matkailu Oy. Muualla kuntien oma varsinais-  
ten matkailupalvelujen tarjonta on suhteelli-

sesti vähäisempää. Esimerkkejä ovat Sallan kunnan hiihto- ja laskettelutoimintaa harjoittava Kaunisharju Oy, Leppävirran Virkistysuimala Leppäkerttu Oy, Oulun Nallikari Seaside Oy, Nurmeksen Nuoriso- ja matkailukeskus Hyvärilä Oy tai Kuusamon Nuoriso- ja luontomat-  
kailukeskus Oivanki Oy.

### Henkilöstö ja kannattavuus

Kuntien matkailuyritykset ovat useimmiten pieniä, jos yrityskokoa mitataan kokovuosityö-  
lisyyden käsitteellä. Keskimääräistä yritysko-  
koa alentaa tilastollisesti se, että toiminta on  
sesonkiluontoista, joka ajoittuu joko kesä- tai  
talviaikaan. Tilastokeskuksen yritystilastojen  
mukaan keskiuuriin vähintään 50 henkilön

yrittäjiin kuuluvat ainoastaan Tampereen Särkänniemi Oy, Ranuan seudun matkailu Oy ja Levi Ski Resort Oy. Ne ovat myös lisänneet eniten henkilöstöään vuosina 2015–2018. Lisäksi yhdeksän muuta yritystä työllisti vähintään kymmenen henkilöä.

Kuntien matkailualalla toimivien yritysten kannattavuus ei ollut kovin hyvää vuonna 2018, vaikka keskimääräinen kannattavuus on kohonnut jonkin verran vuosina 2015–2018

### 3.3 Kilpailutilanteen arviointia

Matkailu- ja ravintola-alan pahimmat kilpailuhaitat koskevat kuntien yhtiömuotoista laitosta ja henkilöstöruokailua (catering-ala). Yhdessä liikelaitosmuotoisen toiminnan kanssa kunnilla on koko maassa merkittävä ja alueellisesti vaihtelevan suuri osuus potentiaalista markkinoista. Kuntien toiminta saattaa estää yksityisten yritysten kasvua, vaikka ravitsemusalan yritystoiminnan markkinoilla ei pitäisi kuulua kunnan toimialoihin. Lisäksi sidosyksikkösäännökset voivat estää tehokkaasti kuntien ruokahuollon avoimen kilpailuttamisen paikallisesti tai jopa seudullisesti.

Kunnallisten catering-alan liikelaitosten ja kuntayhtiöiden markkina-aseman ja niihin liittyvien kilpailun vääristymien tarkastelussa tärkeää on relevanttien markkinoiden määrittely. **Relevantit markkinat** näyttäytyvät ruokahuollon palveluissa kahdella tavalla. Ensinnäkin kunnallisten ja yksityisten catering-alan yritysten markkinoilla tarjoamien palvelujen on oltava asiakkaiden (julkisyhteisöt, yritykset ja muut yksityiset yhteisöt) näkökulmasta katsoen keskenään vaihdettavissa tai korvattavissa niiden ominaisuuksien, käyttötarkoituksen ja hintojen takia.

Toiseksi relevantit maantieteelliset markkinat koostuvat alueista, joilla asiakkailta on realistinen mahdollisuus hankkia tarjottuja ruokahuollon palveluja. Kunnallisten toimijoiden osalta relevantit markkinat ovat paikallisia tai korkeintaan seudullisia. Relevanteilla maantieteellisillä markkinoilla kilpailuedellytysten on oltava riittävän yhtenäisiä. Suppeimmillaan tarkastelu voidaan kohdistaa vain liikelaitosta tai yhtiötä hallinnoivan kunnan alueelle, mutta monesti relevantit markkinat ulottuvat ympäröivään kaupunkiseutuun tai koko maakuntaan, kuten Kainuussa.

Liikelaitoskohtaisten kuvausten mukaan catering-alalla toimivat kunnalliset liikelaitokset eivät kilpaile sanottavassa määrin suoraan kilpailuilla markkinoilla asiakkaista yksityisten palveluntuottajien kanssa, vaan ne tuot-

mediaaniliiketuloksella mitattuna. Hyvään kannattavuuteen ylsivät Kemin Matkailu Oy, Ähtärin Eläinpuisto Oy ja Levi Ski Resort Oy. Tyydyttävälle tasolle pääsivät Hotelli Mesikämmen Oy, Nallikari Seaside Oy, Jämin Hiihtotunneli Oy, Kalajoen Hiekkasärkät Oy ja Hotelli-Ravintola Liminganlahti Oy. Keskimääräinen liikutulosprosentti oli 3,2 vuonna 2018. Tilikauden voittoprosentti oli 2,6.

tavat lähinnä kunnallisten organisaatioiden sisäisiä ruokahuollon palveluja. Myös yhtiömuotoisten toimijoiden yritysesityksissä on useimmiten kerrottu, että yritys tuottaa aterioita ja muita palveluja pääasiallisesti omistajakunnalleen, yhtiö on sidosyksikköasemassa oleva sisäinen osakeyhtiö tai yritys ei ole voittoa tavoitteleva osakeyhtiö.

*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, jotka voivat kattaa enintään viiden prosentin osuuden liikevaihdosta palvelujen ulosmyynnillä markkinoille ja enintään 500 000 euroon saakka (pl. poikkeussäännökset).

Omistajayhteisöilleen palveluja tarjoavat yhtiötetyt catering-alan palvelulaitokset ovat sidosyksikkösäännösten mukaan silti paremmassa asemassa kuin liikelaitokset, sillä liikelaitokset eivät saisi harjoittaa lainkaan myyntiä markkinoille. Catering-alan sidosyksikköyritysten ulosmyynti voi kattaa ruokapalveluissa tyypillisimmillään tilaustarjoilutoimintaa (pitopalvelu), kuten kokous-, juhla- ja tapahtumatarjoilua.<sup>46</sup> Tilausravintolatoimintaa on harjoittanut esimerkiksi Kymijoen Ravintopalvelut Oy (tytäryhtiö Makumaakarit Oy), joskin toimintaa on nyt rajoitettu.

Sidosyksikköinä toimivat catering-alan kuntayhtiöt voivat tehdä myös kustannuksia pienentäviä sopimuksia omistajansa kanssa. Esimerkkinä ovat raaka-ainehankinnat, jotka emokunta kilpailuttaa kuntayhtiön puolesta, ja joista kunta saa arvonnäisäveron palautuksen. Emokunta luovuttaa raaka-aineet kuntayhtiön käyttöön, joka käyttää niitä vaikkapa oppilaitosten arvonnäisäverottomaan ateriapalveluun. Jos kuntayhtiö olisi ostanut raaka-aineet itse, oppilaitosruokailua koskevat arvonnäisäverot

eivät olisi olleet kunnallisen piilevän arvone-ropalautuksen piirissä.

Vaikka kuntien omistamat catering-alan liikelaitokset ja osakeyhtiöt eivät kilpaile avoimesti yksityisten yritysten kanssa markkinoilla, pienentävät ne **epäsuorasti** yksityisten palveluntuottajien potentiaalisia ruokahuollon markkinoita, sillä sairaaloiden, kuntoutuslaitosten, asumisen sisältävien sosiaalihuollon palvelutalojen ja laitosten, koulujen ja muiden oppilaitosten ruokahuolto eivät ole avoimen kilpailun piirissä. Sama koskee vanhusten ja erityisryhmien kotiateriapalvelua, henkilöstöruokailua, kahvilatoimintaa ja tilaustarjoilutoimintaa.<sup>47</sup>

In-house -yhtiöitä koskevat ongelmat kasvavat sitä suuremmiksi, mitä pirstaleisempi kuntayhtiön omistusrakenne on, ja mitä monialaisemmasta ja liikevaihdoltaan suuremmasta sidosyksiköstä on kysymys. Syynä on, että kunnalliset omistajayhteisöt voivat ostaa catering- ja muita palveluja sidosyksikköyrittäkseltään suhteellisen pienellä omistussuudella ilman kilpailutuksia. Lisäksi kunnallinen sidosyksikköyrittäjä, joka on itse hankintayksikkö, voi ostaa kilpailuttamatta palveluja omistajayhteisöltään ja omistajan määräysvallassa olevalta yritykseltä.<sup>48</sup>

### Kunnallisilla toimijoilla jopa 40 % markkinoista

Tilastokeskuksen mukaan Suomen kaikkien henkilöstö- ja laitosten ruokatoiminnan (Nace 562) tilastoitujen yritysten liikevaihto oli vuonna 2018 noin 1 072 miljoonaa euroa, mistä 191 miljoonaa euroa kertyi catering-alalle (Nace 562) tilastoitujen kuntayhtiöiden toiminnasta ilman Palmia Oy:tä ja Tikkamäen Palvelut Oy:tä.<sup>49</sup> Yhteensä henkilöstö- ja laitosten ruokatoiminnan markkinat (liikevaihto) olivat arviolta 1,335 miljardia euroa, jos mukaan otetaan kun-

tien liikelaitosten ja monialaisen kiinteistöjen ylläpito- ja käyttäjäpalveluja tuottavan Palmian liikevaihto.

Markkinoiden arvosta kunnallisten liikelaitosten ja yhtiöiden (ml. Palmia) osuus oli 41 prosenttia (547 milj. euroa). Alueellisesti tarkasteltuna liikelaitosten ja kuntayhtiöiden merkitys on ollut suurta Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja ylipäätään pienillä paikkakunnilla, jos niiden liikevaihtoa verrataan catering-alan koko liikevaihtoon alueella. Pienillä paikkakunnilla yksityistä tarjontaa on vähän johtuen osaksi alueen pienestä väestö- ja kysyntäpohjasta ja kuntaorganisaatioiden oman ruokahuollon laajuudesta, mikä ei ole antanut tilaa yksityiselle tarjonnalle kasvaa.

Lahdessa, Järvenpäässä, Hämeenlinnassa, Porvoossa, Porissa, Kotkassa, Haminassa ja Nurmijärvellä kunnallisten tuottajien liikevaihto on yksityiseen alaan verrattuna melko suurta. Kunnallisten catering-toimijoiden liikevaihto-osuus on suurta myös Helsingissä, jos mukaan lasketaan Palmian, Helsingin Palvelukeskuksen ja HUS:in tulosyksiköksi muutetun Ravioli-liikelaitoksen toiminta.<sup>50</sup>

**Pirkanmaalla** puolestaan *Pirkanmaan Voimia Oy* on vahva toimija. Yhtiön edeltäjään Tampereen Voimia liikelaitokseen kohdistuikin KKV selvitys vuodelta 2019.<sup>51</sup>

KKV:n mukaan Tampereen Voimia liikelaitos oli tarjonnut ateria- ja siivouspalveluja muille kuin Tampereen kaupunkikonserniin kuuluville yhteisöille, kuten yrityksille, yhdistyksille ja yksityisasiakkaille palvelujaan neljällä miljoonalla eurolla vuodessa vuosina 2015–16. Tampere siirsi toiminnan yhdessä Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa sidosyksikköyhtiöön vuonna 2018. Päinvastoin kuin KKV totesi, yhtiöittäminen ei suinkaan poistanut kilpailuhaittoja, sillä omistajapohjaltaan

46. Kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV:n on todennut, että kunnat saattavat vastata erilaisten tapahtumien ruokailuista, ylläpitävät tilausravintolaa tai muita vastaavaa tilausperusteista tarjoilua. Perusteluina on käytetty sitä, että paikalliset yksityiset toimijat eivät pystyisi tarjoamaan vastaavaa palvelua tai sitten se, että toiminta on vähäistä (KKV: Kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisessa puutteita -kuntien ohjeistukselle tarvetta, Muistio dnro 140/KKV14.00/2015, 17/12/2015).

47. Henkilöstöruokailua ja palvelulaitosten asiakkaiden ruokahuoltoa (mm. koulujen oppilaat, palvelulaitosten vanhusasiakkaat) on usein vaikea erottaa toisistaan taloudellisesti tai annosmäärillä mitattuna, mutta kymmenien tai satojen tuhansien kuntaorganisaatioissa työskentelevien työntekijöiden henkilöstöruokailu (ml. vierasruokailu) pienentää luonnollisesti paikallista yksityistä palvelukysyntää.

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

49. Palmia Oy:lla ja Tikkamäen palvelut Oy:llä on muu päätoimiala kuin henkilöstö- ja laitosten ruokailua, joskin molempien yritysten päätoimialan määrittelyyn voi sisältyä epävarmuutta ja varauksia.

50. Liikelaitos Raviolin toiminta lakkasi vuoden 2016 lopussa, ja ateriapalvelut siirrettiin Tukipalvelut -tulosalueeseen. Ylipäätään kuntaorganisaatioiden ruokahuollon markkinoiden potentiaalista arvoa kasvattavat ilman liikelaitosmuotoa toimivat toimintayksiköt, joiden laajuutta on vaikea mitata.

51. Ks. KKV:n päätös Dnro KKV/1198/14.00.40/2016, 16/08/2019.

entistä laajempi yritys voi laillisesti hyödyntää sidosyksikköasemaansa.

Periaatteessa Pirkanmaan Voimia Oy voi tarjota rajattomasti palveluja ilman kilpailuttamista Tampereen kaupunkikonsernissa ja suuressa Pirkanmaan sairaanhoitopiirin konsernissa. Lisäksi yritys voi myydä palvelujaan jopa 0,5 miljoonalla omistajaorganisaatioiden ulkopuolisille tahoille. **Kuopion seudulla** tilanne on periaatteessa samanlainen kuin Pirkanmaalla. Siellä ateriapalveluja ja kiinteistö- ja logistiikkapalveluja hoiti vuoden 2018 loppuun saakka Kuopion ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin ky:n omistama Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymä.

Liikelaitoskuntayhtymän noin 88 miljoonan euron (vuonna 2018) suuruudesta myynnistä muiden kuin omistajien kuuluvien konserniyhteisöjen osuus oli aiemmin 2–3 miljoonaa euroa. KKV:n<sup>52</sup> kiinnitettyä asiaa huomiota, Kuopion kaupunki ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri yhtiöittivät toiminnan Servica Oy -nimiseen sidosyksikköön eli in-house -yhtiöön. Yhtiö säilyi Kuopion kaupunkikonserni tytäryhtiönä, mutta sen omistajiin kuuluvat myös Pielavesi, Rautalampi ja Pieksämäki. Tämä on mahdollistanut aiempaa laajemman sidosyksikkömyynnin ilman kilpailutuksia.<sup>53 54</sup>

### Muiden ravitsemis- ja matkailupalvelujen markkinat

Puhtaasti kaupallinen matkailu- ja siihen liittyvien oheispalvelujen, kuten majoitus- ja ravitsemispalvelujen tarjonta ei kuulu kunnan toimialaan, ellei yksityinen palvelutarjonta ole kunnassa tai sen ympäröivällä alueella puutteellista. Kilpailutilanteen arvioissa ei pidä ottaa huomioon esittäviä taiteita ja sitä palveluaa toimintaa tai taidelaitoksia ja museoita, joissa yhteiskunnan rahoittamalla kulttuuri-toiminnalla on luonnollisen monopolin asema tai toimintaa. Lisäksi kulttuuripalveluista mer-

kittävä osa on yhä järjestömuotoista (säätiöt 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 teemapuistoista ja laskettelukeskuksista.

Käytännön 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.

52. Ks. KKV:n päätös Dnro KKV/1494/14.00/2015, 20/11/2019.

53. Servica (Itä-Suomen huoltopalvelut liikelaitoskuntayhtymä) vuoden 2018 vuosikertomuksen mukaan Kuopion kaupunki omisti liikelaitoskuntayhtymästä 51,53 prosenttia ja Pohjois-Savon shp:n ky 48,47 prosenttia. Servican verkkosivuilla kuitenkin todetaan, että Kuopion kaupunki, Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Kuopion Pysäköinti Oy, Itä-Suomen laboratoriuksien liikelaitoskuntayhtymä (ISLAB), Pieksämäen kaupunki, Kiinteistö-KYS Oy, Järvisuodun Työterveys Oy, Sisä-Savon terveydenhuollon kuntayhtymä, Siilinjärven kunta, Istekki Oy, Savonia ammattikorkeakoulu, Niiralan Kulma Oy, Pielaveden kunta ja Rautalammin kunta.

54. Servica verkkosivuilla mainitaan, että pääosa myynnistä suuntautuu omistajayhteisöille. Tämä antaa käsityksen, että osa myynnistä suuntautuisi yhä omistajakonsernien ulkopuolelle sidosyksikkösäännösten puitteissa. Servica toiminnan laajenemiseen voi viitata myös henkilöstömäärä kasvu edeltäjänä toimineeseen liikelaitoskuntayhtymään verrattuna.

55. Ei sisällä Helsingin Korkeasaaren eläintarhan säätiötä.

|                                        | Henkilöstö,<br>lkm | Liikevaihto,<br>1000 euroa | Osuus yritysten<br>työllisyydestä, % | Osuus yritysten<br>liikevaihdosta, % |
|----------------------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Majoitusala                            | 138                | 906                        | 1,4                                  | 0,1                                  |
| Matkatoimistot, matkanjärjestäjät      | 165                | 16 565                     | 4,2                                  | 1,0                                  |
| Eläin- ja luonnonpuistot <sup>55</sup> | 86                 | 12 702                     | 58,1                                 | 70,2                                 |
| Hiihto- ja laskettelukeskukset         | 155                | 18 107                     | 20,9                                 | 19,7                                 |
| Muu huvi- ja virkistystoiminta         | 234                | 22 066                     | 10,0                                 | 8,1                                  |

**TAULUKKO 8**

*Kuntayhtiöiden toiminnan laajuus majoitusallalla (Nace 55), matkatoimisto- ja matkajärjestäjätoiminnassa (Nace 79), eläin- ja luonnonpuistojen matkailussa (Nace 9104), hiihto- ja laskettelu-keskuksissa (Nace 93291) sekä muussa huvi- ja virkistystoiminnassa (Nace 932 pl. 93291) 2018 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot).*

## 4 Työterveyshuolto ja muut SoTe-palvelut

Suomessa toimi 15 kunnallista **työterveyshuollon** kuntayhtiötä ja seitsemän liikelaitosta vuonna 2018. Kuntayhtiöiden liikevaihto oli 88 miljoonaa ja liikelaitosten 49 miljoonaa euroa vuonna 2018. Lisäksi kuntien tavanomaisten tulosityksiköiden myyntitulot olivat 49 miljoonaa euroa. Vuoden 2020 alussa kuntayhtiöitä oli 17 ja liikelaitoksia enää kolme, mikä johtuu liikelaitosten yhtiöittämisestä vuoden 2015 jälkeen.

Kuntayhtiöiden ja kuntien ei-yhtiömuotoista toimintaa on myyty myös yksityisten yritysten omistukseen. Tästä huolimatta kunnallisilla toimijoilla on suurehko, lähes neljänneksen osuus työterveyshuollon noin 820 miljoonan euron markkinoista. Kunnallisten toimijoiden asemaa vahvistaa se, että ne voivat tarjota vapaasti lakisääteisiä työterveyshuollon palveluja organisaatiomuodosta riippumatta.

Kunnilla ja kuntayhtymillä oli **muus-sa sosiaali- ja terveyspalvelussa** 21 kuntayhtiötä vuonna 2018, joiden liikevaihto oli 356 miljoonaa euroa. Liikelaitoksia oli 11 ja niiden liikevaihto oli 409 miljoonaa euroa. Lisäksi kunnat olivat mukana 11 säätiössä ja kahdessa yhdistyksessä, jotka tuottivat lähinnä vanhusten asumis- ja kuntoutusta. Niiden laskennallinen liikevaihto oli 70–80 miljoonaa euroa.

Kuntayhteisöillä on in-house -kuntayhtiöiden ja liikelaitoskuntayhtymien kautta suuri markkinaosuus myös terveydenhuoltoon liittyvissä **laboratoriopalveluissa**. Suuret sairaanhoitopiirin kuntayhtymät, kuten HUS ovat siirtäneet toiminnan muun sairaanhoidon tulosalueeseen. Samalla sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ovat tiivistäneet yhteistyötään ja perustaneet markkinoilla toimivia yhtiöitä.

### 4.1 Työterveyshuolto

#### 4.1.1 Yleiset pelisäännöt ja markkinapotentiaali

Kansaneläkelaitos KELA maksaa työnantajille korvauksia perusterveydenhuollon tasoista palveluista, joita on hankittu yksityisiltä lääkäriasemilta. *Työterveyshuoltolain*<sup>56</sup> nojalla työnantaja on velvollinen järjestämään ja kustantamaan palveluksessaan oleville työntekijöille työterveyshuollon palveluja.<sup>57</sup> *Lakisääteiseen työterveyshuoltoon* kuuluvat ennaltaehkäisevät palvelut, kuten terveystarkastukset, työpaikan terveysvaarojen selvittäminen ja ensivalmiuden ohjaus, työkykyä ylläpitävien palvelujen järjestämi-

nen, kuntoutusneuvonta ja kuntoutukseen ohjaaminen.

Sairausvakuutuslain muutosten jälkeen KELAn maksaman korvauksen määrä on tällä hetkellä aina 60 prosenttia ennaltaehkäisevän työterveyshuollon laskennallista työntekijäkohtaisista kustannuksista. Aiemmin ennaltaehkäisevässä työterveydenhuollossa oli kaksi korvausprosenttia: yleinen 50 prosentin korvausprosenttia ja 60 prosentin korvausprosentti. Korkeampaa korvausprosenttia käytettiin, mikäli työterveyshuolto ja työpaikka olivat

56. Ks. Työterveyshuoltolaki 1383/2001.

57. Työnantajan (yrityksen, yms.) työterveyden palveluntuottajalle maksama osuus, jota KELA ei korvaa, voidaan vähentää verotuksessa. Terveiden ja hyvinvoinninlaitos THL:n mukaan työterveyshuollon kustannukset ovat noin neljä prosenttia terveydenhuollon kokonaismenoista ja kuudesosa perusterveydenhuollon tasoista palveluista.

sopineet työkyvyn hallinnasta, seurannasta ja varhaisesta tuesta, mutta tämä sääntö on poistunut käytöstä.

Lakisääteisten työterveyshuollon palvelujen ohella työnantajat voivat tarjota työntekijöilleen *ei-lakisääteisiä sairaanhoidon palveluja*, joihin kuuluu yleislääkäritasoisia palveluja ja erikoislääkärikonsultaatiota ja tutkimuspalveluja. Ei-lakisääteisen sairaanhoidon palvelujen ja muun terveydenhuollon kustannuksista KELAn korvaustaso on edelleen enintään 50 prosenttia työntekijäkohtaisten kustannusten laskennallisesta enimmäismäärästä, mutta sairausvakuutuslakiin tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet korvauskäytäntöihin asteittain vuodesta 2020 lukien.

Tällä hetkellä työnantajan järjestämälle työterveyshuollolle määrätään yksi yhteinen enimmäismäärä, jonka voi käyttää kokonaan ehkäisevään työterveyshuoltoon (korvausluokka I). Tavanomaisen sairaanhoidon (korvausluokka II) kustannuksia korvataan enintään 40 prosenttia yhteisestä enimmäismäärästä. Muutoksilla, jotka painottavat ennalta ehkäisevää työterveyshuoltoa, halutaan tukea työikäisen väestön työkykyä koko työuran ajan ja vähentää työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien määrää ja turvata työssä jatkaminen vanhuuseläkeikään asti.

KELAn tilastojen mukaan työterveyshuolto kattoi 1,855 miljoonaa työntekijää vuonna 2017 (Taulukko 9). Työterveyshuollon piirissä olleiden työntekijöiden määrä oli pienempi kuin 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla, mikä on johtunut työikäisen väestön ja työllisten määrän laskusta. Vapaaehtoisen KELAn korvaaman sairaanhoidon palvelujen piirissä oli 94 prosenttia työntekijöistä. Osuus on kasvanut vuodesta 2008 pari prosenttia. KELAn korvauksiin oikeuttavat (hyväksytyt) kustannukset olivat 815 miljoonaa euroa vuonna 2017 (Taulukko 10).

Määrällisesti työterveydenhuollon kustannukset ovat kohonneet noin 30 prosenttia vuosina 2008–17. Viime vuosina kustannukset ovat nousseet ripeämmin lakisääteisen ennaltaehkäisevän työterveyshuollon kuin vapaaehtoisen työterveyshuollon (sairanhoidon) piirissä. Varsinaisesti työterveyshuolto on mahdollisen SoTe-uudistuksen ulkopuolella eikä työterve-

yshuoltoon liity asiakkaan valintaa, vaan työnantaja valitsee tavan, jolla palvelut järjestetään. KELAn maksamat työterveyshuollon korvaukset olivat 350 miljoonaa euroa vuonna 2017.

Noin 74 prosentille palkansaajia työterveyshuolto oli järjestetty lääkäriasemilla vuonna 2017 (Taulukko 9). Niihin luetaan yksityisten lääkäriasemien lisäksi kuntien ja kuntayhtymien yhtiötetyt työterveyshuollon yritykset. Lääkäriasemien osuus työterveyshuollon kustannuksista oli 77 prosenttia (628 milj. euroa). Yritysmuotoisten lääkäriasemien työterveyshuollon asiakkaiden määrä oli lisääntynyt 70 prosenttia vuosina 2008–17. Samanaikaisesti työterveyshuollon reaaliset kustannukset ovat yli kaksinkertaistuneet lääkäriasemilla vuosina 2008–17.

### Kunnallisten työterveysasemien toiminta

**Kunnalliset terveyskeskukset ja liikelaitokset** tarjosivat palveluja 290 200 henkilölle eli 16 prosentille kaikista työntekijöistä. Työterveyshuollon kustannuksista osuus oli 12 prosenttia (95 milj. euroa). Suhteellinen alhainen kustannusosuus voi johtua siitä, että kunnallisilla terveysasemilla on ollut vähemmän kokonaisvaltaisia työterveyshuollon sopimuksia kuin esimerkiksi lääkäriasemilla. Vuodesta 2008 kunnallisten terveysasemien markkinaosuus työterveyshuollon piirissä olevista työntekijöistä supistui 12 prosenttiyksikköä ja kustannuksista seitsemän prosenttiyksikköä.

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan kunnallisten terveysasemien työterveyshuollon myyntitulot<sup>58</sup> olivat enää 94 miljoonaa euroa vuonna 2018 (ml. liikelaitosten myyntitulot). Siitä peruskuntien osuus oli 64 miljoonaa ja kuntayhtymien 30 miljoonaa euroa. Myyntitulojen määrä on romahtanut vuodesta 2014 lukien. Osa myyntitulojen supistumisesta on vain tilastollista, sillä toimintaa on siirtynyt organisaatiomuutosten myötä kunnallisiin työterveyshuollon yhtiöihin, jotka on rinnastettu KELAn tilastoissa yksityisiin lääkäriasemiin (Kuvio 9).

Kunnallisten terveysasemien myyntitulot ovat alentuneet edelleen vuonna 2019, sillä kuntalain työterveyshuoltoa koskevien siirtämäsäännösten mukaan kuntien oli yhtiötettävä markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuva toiminta viimeistään vuoden 2019 alusta lukien.

58. 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.

|      | Lääkäriasemat,<br>lkm | Kunnan<br>terveysasema ml.<br>liikelaitos, lkm | Oma tai yritysten<br>yhteinen<br>terveysasema, lkm | Muu palvelujen<br>tuottaja, lkm | YHTEENSÄ,<br>lkm |
|------|-----------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------|------------------|
| 2008 | 802 079               | 516 807                                        | 432 307                                            | 125 701                         | 1 876 894        |
| 2009 | 823 241               | 498 809                                        | 421 794                                            | 102 942                         | 1 846 786        |
| 2010 | 862 519               | 461 681                                        | 417 559                                            | 85 752                          | 1 827 511        |
| 2011 | 928 922               | 444 505                                        | 385 472                                            | 76 383                          | 1 835 282        |
| 2012 | 983 740               | 450 020                                        | 367 231                                            | 52 724                          | 1 853 715        |
| 2013 | 1 008 176             | 447 723                                        | 351 112                                            | 51 366                          | 1 858 377        |
| 2014 | 1 032 066             | 432 282                                        | 317 418                                            | 48 056                          | 1 829 822        |
| 2015 | 1 088 604             | 412 903                                        | 272 762                                            | 38 579                          | 1 812 848        |
| 2016 | 1 177 961             | 357 482                                        | 276 523                                            | 20 579                          | 1 832 545        |
| 2017 | 1 362 537             | 290 152                                        | 181 936                                            | 20 309                          | 1 854 934        |

TAULUKKO 9

Työterveyshuollon työntekijäasiakkaat erityyppisten palveluntuottajien piirissä 2008–17, henkilöä (Lähde: KELAn tilastot).

|      | Lääkäriasemat,<br>milj. euroa | Kunnan t<br>erveysasema ml.<br>liikelaitos,<br>milj. euroa | Oma tai yritysten<br>yhteinen<br>terveysasema,<br>milj. euroa | Muu palvelujen<br>tuottaja,<br>milj. euroa | YHTEENSÄ,<br>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                    |

TAULUKKO 10

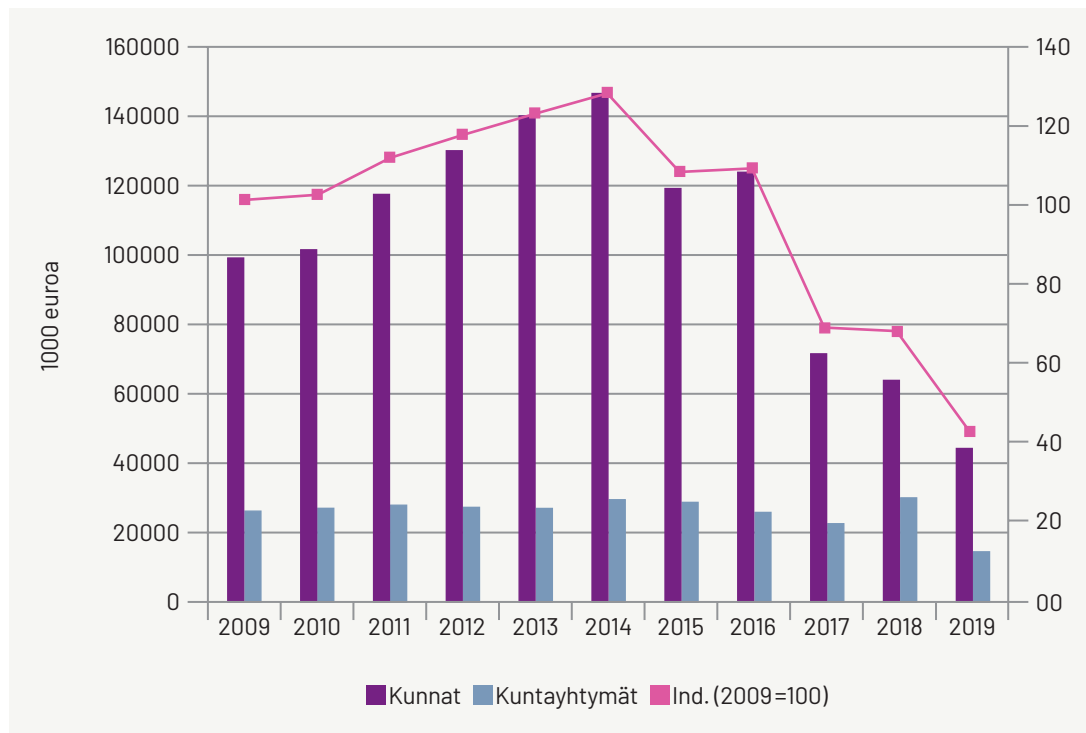
Työterveyshuollon hyväksytyt kustannukset erityyppisten palveluntuottajien mukaan 2008–17, miljoonaa euroa (Lähde: KELAn tilastot).

Yhtiöittämis-velvoitteen 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.<sup>59</sup>

Edellä mainittu liittyy siihen, että kunnan on järjestettävä alueellaan sijaitsevilla työpaikois-

sa työskenteleville työntekijöille, yrittäjille ja muille omaa työtä tekeville soveltuvin osin työterveyshuoltolain mukaisia lakisääteisiä palveluja. Lisäksi kuntalaki sallii yhtiöittämisveloitteeseen muutamia muita poikkeuksia. Nämä koskevat markkinoilla tapahtuvan toiminnan vähäisyyttä, satunnaisuutta ja tilanteita, jossa työterveyshuollon ei-lakisääteisiä sairaanhoidtopalveluja tuotetaan samaan kuntakonserniin (kuntayhtiöt, yms.) kuuluvalla henkilöstöllä.

59. Toisaalta hyvä työterveyshuolto muodostuu kokonaisuudesta siten, että saman palveluntuottajan työterveyshuollon ammattihenkilöt toteuttavat ennaltaehkäisevää työterveyshuoltoa ja sairaanhoitoa.



KUVIO 9

Kuntien ja kuntayhtymien työterveydenhuollon myyntitulojen määrän reaalin kehitys 2009–2019, ind. (2009=100) (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

#### 4.1.2 Palvelujen organisointi kunnissa

Kuntayhteisöillä on monia vaihtoehtoja työterveydenhuollon järjestämiseksi. Ne voivat jatkaa toimintaa **liikelaitoksena**, joka tuottaa työterveyshuollon palveluja pääasiassa vain kuntakonsernille tai lakkauttaa liikelaitokset ja **sulauttaa** kunnan omien työntekijöiden ja ulkopuolisille tarjottavien lakisääteisten työterveyspalvelujen tuottamisen osaksi kunnan muuta sosiaali- ja terveydenhuoltoa. SoTe-uudistuksessa nämä toiminnot siirtyisivät kunnilta maakunnille, jolloin ne olisivat osa maakunnan liikelaitoksen tai yhtiötetyn SoTe-keskuksen toimintaa.

Jos työterveyshuolto **ulkoistetaan** yksityiselle markkinatoimijalle, kunnalta poistuvat liiketoimintariskit, mutta myös mahdollisuus vaikuttaa toimintojen ohjautuvuuteen. Kunta joutuu lisäksi kilpailuttamaan palvelunsa määrätyin väliajoin ja palveluntuottaja voi vaihtua kilpailuttamistilanteessa. Kilpailutuspakko voisi koskea omaakin markkinoilla toimivaa osakeyhtiötä. Tosin ulkoistettu palveluntuotanto voi mahdollistaa runsaan erikoislääkäripalvelujen saannin verrattuna tilanteeseen, jossa

kunta joutuisi panostamaan oman toimintansa kehittämiseen.

Kunnat voivat **yhtiöittää** työterveyshuollon yksin tai yhdessä toisen kuntaorganisaation kanssa. Osakeyhtiössä kunnalle jää omistajaohjaus yhtiön hallituksessa, tukipalvelujen ostokunnalta on mahdollista ja työvoiman hankinta on joustavampaa kuin ei-yhtiötetyssä toiminnassa. Osakeyhtiö voi kasvaa seudulliseksi yritykseksi, sillä palvelujen tuottaminen muille kunnille ja yksityisille työnantajille vapautuu. Jos toiminta kattaa omat kustannuksensa, se ei rasita kunnan muuta taloutta. Jos toiminta on kannattavaa, se voi tuoda rahaa kunnan kassaan.

Yhtiömuotoinen toiminta merkitsee silti liiketoimintariskejä. Kunnallisen työterveyshuollon yrityksen pieni yksikkökoko on altis kilpailulle ja haavoittuvainen etenkin suurilla paikkakunnilla, joissa on paljon vaihtoehtoista yksityistä tarjontaa.<sup>60</sup> Maakuntien Suomessa, jossa yksityistä palvelutarjontaa on ollut lähtökohtaisesti vähän, markkinatilanne voi olla

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

toisenlainen varsinkin, kun kuntayhtiöt ovat saaneet huomenlahjaksi kunnallisen liikelaitoksen vanhan asiakaskunnan, toimitilat sekä henkilöstön ja ovat pystyneet aloittamaan puhtaalta pöydältä.

Sen sijaan yksityisen *green field* -toimijan on investoitava uuteen toimipisteeseen, hankittava ammattitaitoinen henkilöstö ja kilpailtava toimintansa vakiinnuttaneen kunnallisen yhtiön kanssa asiakkaista. Maakunnallisten SoTe-kuntayhtymien perustaminen on vahvistanut osaltaan kunnallisen työterveyshuollon asemaa. Esimerkkinä on Joensuun Työterveyshuollon sulauttaminen Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymään eli Siun SoTeen ja toiminnan yhtiöittäminen Siun Työterveys Oy:hyn, joka tarjoaa palvelujaan koko maakunnassa.

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. Markkinoilla toimiva yhtiö tarjoaa puolestaan työterveyshuollon palveluja yrityksille, yrittäjille ja muille julkisyhteisöille. Esimerkkeinä voidaan mainita Nurmijärven Työterveys ja Kallaveden Työterveys liikelaitosten yhtiöittämiset ja organisaatiomuutokset.

Osa kunnista on ulkoistanut kokonaan liikelaitos- ja tulosaluemuotoisen työterveydenhuoltonsa liikkeenluovutuksella yksityiselle yritykselle ilman yhtiöittämistä. Muutaman viime vuoden aikana kunnat ovat myyneet myös omistamiaan työterveyshuollon kuntayhtiöitä. Vuonna 2018 Kymijoen Työterveys Oy (Kotka) ja Terveyspalvelu Verso Oy (Ylä-Savon SoTe kuntayhtymä) siirtyivät osaksi Pihlajalinnan konsernia. Työsyke Oy (Hämeenlinna) ja Etelä-Karjalan Työkunto Oy (Eksote) siirtyivät puolestaan Terveystalolle vuonna 2019.

### **Liikelaitokset ja muu yhtiöittämätön toiminta**

Vielä vuonna 2018 Suomessa oli jäljellä seitsemän liikelaitosmuotoista työterveydenhuollon laitosta, joista neljä on sittemmin yhtiöitetty. Liikelaitosmuotoisina toimivat tällä hetkellä Helsingin kaupungin Työterveys, Vaasan alue-työterveys liikelaitos ja Porvoon Kuninkaantien liikelaitos. Vuonna 2018 liikelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto oli 49 miljoonaa euroa, kun se oli kolme vuotta aiemmin 95 miljoonaa euroa. Liikelaitosmuotoisen toiminnan lisäksi

kunnilla tarjoavat työterveyshuollon palveluja sosiaali- ja terveydenhuollon tulosityksiköissä.

Vuonna 2018 toiminnassa olleiden kunnallisten liikelaitosten kannattavuus oli liiketuloksella mitattuna keskimäärin tyydyttävää. Liiketuloksella tarkoitetaan liikeyliäämän suhdetta liikevaihtoon ja tilikauden tuloksel-la tilikauden ylijäämän suhdetta liikevaihtoon. Liikelaitoksista kannattavuus oli hyvää Kallaveden Työterveys -liikelaitoksessa ja tyydyttävällä tasolla Vantaan Työterveys, Helsingin kaupungin työterveys ja Vaasan Alue-työterveys liikelaitoksissa. Kannattava toiminta on antanut joissakin tapauksissa toiminnan yhtiöittämiselle hyvät lähtökohdat (*Taulukko 11*).

Tavanomaisissa tulosityksiköissä työterveyspalvelujen myyntitulot olivat Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan noin 49 miljoonaa euroa vuonna 2018, joten koko yhtiöittämättömän työterveyshuollon myynti (liikevaihto) oli lähes 99 miljoonaa euroa vuonna 2018. Helsingin Työterveys oli suurin liikelaitos. Seuraavina tulivat Vantaan Työterveys, Kainuun Työterveys ja Jyväskylän Työterveys Aalto -liikelaitokset, mutta myös ilman liikelaitosmuotoa tapahtuva toiminta voi olla suurta. Esimerkkeinä ovat Turun ja Espoon Työterveyslaitokset (*Taulukko 12*).

Myös tulosityksiköiden työterveydenhuoltoa on yhtiöitetty tai myyty yksityisille palveluntuottajille. Esimerkiksi Raision Työterveys siirtyi Pihlajalinnan hallintaan vuonna 2019 ja Säkylän Työterveys myytiin Terveystalolle vuoden 2020 alusta lukien Lohjan Työterveys ja peruskuntayhtymä Karviaisen työterveystoiminta siirtyvät puolestaan osaksi markkinoilla toimivaa Uudenmaan Työterveys Oy:tä ja kuntaorganisaatioita palvelevaa Keski-Uudenmaan Työterveys Oy:tä vuoden 2020 alusta lukien. Organisaatiomuutosten ennakoitaan jatkuvan lähivuosina.

### **Työterveyshuollon kuntayhtiöt**

Suomessa oli toiminnassa 15 työterveyshuollon palveluja tuottavaa kuntayhtiötä vuonna 2019. Tällä hetkellä niitä on 17, sillä vuonna 2019 aloitti toimintansa kuusi uutta yritystä ja neljä myytiin yksityiseen omistukseen. Vuonna 2018 yhtiöiden liikevaihto oli 88 miljoonaa euroa. Tilastokeskuksen yritystilastojen kuntayhtiöiden työllisyys oli kokovuosityöllisyydellä mitattuna 776 henkilöä vuonna 2018. Liikevaihto oli 88 miljoonaa euroa. Vuoden 2018 luvut eivät sisällä Kymijoen Työterveys Oy:tä, joka siirtyi Pihlajalinnalle omistukseen jo vuonna 2018 (*Taulukko 13*).

|                                    | 2017,<br>1000 euroa | 2018,<br>1000 euroa | Muutos<br>2017-18, % | Liiketulos-%,<br>2018 | Tilikauden<br>tulos-%, 2018 |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Helsingin Kaupungin Työterveys     | 16 519              | 16 718              | 1,2                  | 3,5                   | 4,9                         |
| Vantaan Työterveys liikelaitos     | 7 292               | 7 933               | 8,8                  | 8,4                   | 8,3                         |
| Työterveys Aalto liikelaitos       | 7 320               | 6 523               | -10,9                | -3,6                  | -3,6                        |
| Kainuun työterveys liikelaitos     | 5 168               | 5 589               | 8,1                  | 1,8                   | 1,8                         |
| Kallaveden Työterveys              | 4 805               | 5 349               | 11,3                 | 11,5                  | 10,6                        |
| Nurmijärven Työterveys liikelaitos | 1 579               | 8                   | -99,5                | -                     | -                           |
| Kuninkaantien Työterveys           | 2 150               | 2 203               | 2,5                  | 1,5                   | 1,4                         |
| Vaasan Aluetöterveys liikelaitos   | 4 230               | 4 371               | 3,3                  | 8,2                   | 7,7                         |
| Liikelaitokset yhteensä            | 49 063              | 48 686              | -0,8                 | 5,1                   | 4,9                         |

TAULUKKO 11

Kuntien työterveyshuollon liikelaitosten liikevaihto ja kannattavuus 2017–18  
(Lähde: Kuntien taloustilasto, Tilastokeskus).

|                                      | Myyntitulot 2017,<br>1000 euroa | Myyntitulot 2018,<br>1000 euroa | Muutos<br>2017-18, % |
|--------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------------|
| Pöytyän Kansanterveystyön ky         | -                               | 4835                            | -                    |
| Siun SoTe ky                         | 1751                            | 4215                            | 140,7                |
| Espoo                                | 2619                            | 2581                            | -1,5                 |
| Oulunkaaren kuntayhtymä              | 1923                            | 2004                            | 4,2                  |
| Raisio                               | 1895                            | 1953                            | 3,1                  |
| Peruspalvelukuntayhtymä Kallio       | 1644                            | 1660                            | 1,0                  |
| Suupohjan peruspalveluliikelaitosky  | 1475                            | 1470                            | -0,3                 |
| Uusikaupunki                         | 1478                            | 1466                            | -0,8                 |
| Forssan seudun hyvinvointiky         | 1496                            | 1454                            | -2,8                 |
| JIK-peruspalveluliikelaitosky        | 1324                            | 1439                            | 8,7                  |
| Lohja                                | 1351                            | 1357                            | 0,4                  |
| Perusturvakuntayhtymä Karviainen     | 1303                            | 1271                            | -2,5                 |
| Itä-Savon Sairaanhoidopiirin ky      | 1254                            | 1217                            | -3,0                 |
| Peruspalvelukuntayhtymä Selänne      | 1221                            | 1175                            | -3,8                 |
| SoTe kuntayhtymä                     | 1080                            | 1075                            | -0,5                 |
| Rauma                                | 1046                            | 1072                            | 2,5                  |
| Keski-Satakunnan terveydenhuollon ky | 962                             | 966                             | 0,4                  |
| Satakunnan Sairaanhoidopiirin ky     | 838                             | 945                             | 12,8                 |
| Viitasaari                           | 880                             | 874                             | -0,7                 |
| Äänekoski                            | 683                             | 791                             | 15,8                 |
| Kuntayhtymä Kaksineuvoinen           | 1110                            | 751                             | -32,3                |
| Varkaus                              | 672                             | 751                             | 11,8                 |
| Alajärvi                             | 710                             | 737                             | 3,8                  |
| Säkylä                               | 441                             | 538                             | 22,0                 |
| Salo                                 | 1241                            | 533                             | -57,1                |
| Muut kunnat yhteensä                 | 11940                           | 5158                            | -56,8                |
| Ei-liikelaitokset yhteensä           | 49945                           | 48757                           | -2,4                 |

TAULUKKO 12

Kuntayhteisöjen muun yhtiöittämättömän työterveyshuollon myyntitulot 2017–18  
(Lähde: Kuntien taloustilasto, Tilastokeskus).

Jos mukaan lasketaan kuntien liikelaitokset ja tavanomaisten työterveyshuollon tulosyksiköiden toiminta (99 milj. euroa), nousi kunnallisten toimijoiden kokonaisliikevaihto (palvelumyynti) 187 miljoonaan euroon vuonna 2018. Vuonna 2019 kuntataustaisten toimijoiden kokonaisliikevaihtoa pienentävät Työsyke Oy:n ja Etelä-Karjalan Työkunto Oy:n myynti Terveystalolle, Kemiönsaaren Dalmed Oy:n siirtyminen Pihlajalinnalle sekä Turun Seudun Työterveystalo Oy (Työterveys Valona) siirtyminen Mehiläinen -konsernin omistukseen.

Myös Oulussa on pohdittu Työterveys Virta Oy:n ja Tampereella Tullinkulman Työterveys Oy:n myyntiä, mutta toistaiseksi yhtiöt jatkavat toimintaansa kunnallisina yhtiöinä. Sitä vastoin kuntayhtiöiden liikevaihtoa lisäävät vuonna 2019 aikaisemmin kunnallisina liikelaitoksina toimineet kuntayhtiöt: Kainuunmeren Työterveys Oy, Järvisseudun Työterveys Oy, Kallaveden Työterveys Oy, Vantaan Työterveys Oy, Työterveys Aalto Oy ja Työterveys Laine Oy. Myös Siun SoTe:n Siun Työterveyshuolto aloitti yhtiötettynä toimintansa (Siun Työterveys Oy) vuonna 2019.

Työterveyshuollon kuntayhtiöistä osa palvelee lähinnä vain omistajayhteisöjään (in-house -yhtiöt) ja osa tarjoaa palvelujaan avoimesti kilpailuilla markkinoilla. In-house -yhtiöitä ovat esimerkiksi Länsirannikon Työterveys Oy, Lappica Oy, Järvisseudun Työterveys Oy, Keski-Uudenmaan Työterveys Oy ja Työterveys Aalto. Kolme viimeksi mainittua kuntayhtiötä syntyivät, kun entisen kunnallisen liikelaitosten toiminnan jaettiin omistajaorganisaatioita palvelemaan toimintaan ja kilpailulla markkinoilla tapahtuvaa toimintaan vuosina 2018–19.

Vuonna 2018 toiminnassa olleiden työterveyshuollon kuntayhtiöiden kannattavuus on ollut heikkoa. Keskimääräinen (mediaani) liiketulosprosentti (liiketuloksen suhde liike-toiminnan tuottoihin) oli vain 1,4 ja tilikauden voittoprosenttia oli rahoituskulujen ja verojen yms. jälkeen ainoastaan 0,1 vuonna 2018, joskin kannattavuuserot olivat yhtiöiden välillä suuria. Tyydyttävälle tasolle kannattavuus nousi Varsinais-Suomen shp:n Länsirannikon Työterveys Oy:ssä, Kemiönsaaren Dalmed Oy:ssä, Kokkolan Työplus Oy:ssa ja Lahden Työterveys Wellamo Oy:ssa.

| Omistaja:                         | Yhtiö:                         | Perustamisvuosi:         |
|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Pohjois-Karjalan SoTe (Siun SoTe) | Siun Työterveys Oy             | 2018                     |
| Etelä-Karjalan SoTe (Eksote)      | Etelä-Karjalan Työkunto Oy     | 2004 (nyk. Terveystalo)  |
| Kainuun SoTe                      | Kainuunmeren Työterveys Oy     | 2016                     |
| Varsinais-Suomen shp:n ky         | Länsirannikon Työterveys Oy    | 2012                     |
| Ylä-Savon SoTe kuntayhtymä        | Terveyspalvelu Verso Oy        | 2016 (nyk. Pihlajalinna) |
| Lahti                             | Työterveys Wellamo Oy          | 2009                     |
| Tampere                           | Tullinkulman Työterveys Oy     | 2015                     |
| Seinäjoen                         | Seinäjoen Työterveys Oy        | 2016                     |
| Rovaniemi                         | Lappica Oy                     | 2016                     |
| Nurmijärvi                        | Uudenmaan Työterveys Oy        | 2016                     |
| Nurmijärvi                        | Keski-Uudenmaan Työterveys Oy  | 2017                     |
| Kokkola                           | Työplus Yhtiöt Oy              | 2014                     |
| Oulu                              | Työterveys Virta Oy            | 2016                     |
| Kemiösaari                        | Dalmed Oy Ab                   | 2003 (nyk. Pihlajalinna) |
| Inari                             | MedInari Oy                    | 2005                     |
| Kotka                             | Kymijoen Työterveys Oy         | 2016 (nyk. Pihlajalinna) |
| Kuopio                            | Järvisseudun Työterveys Oy     | 2018                     |
| Kuopio                            | Kallaveden Työterveys Oy       | 2018                     |
| Vantaa                            | Vantaan Työterveys Oy          | 2019                     |
| Jyväskylä                         | Työterveys Aalto Oy            | 2019                     |
| Jyväskylä                         | Työterveys Laine Oy            | 2019                     |
| Hämeenlinna                       | Työsyke Oy                     | 2008 (nyk. Terveystalo)  |
| Turku                             | Turun Seudun Työterveystalo Oy | 2016 (nyk. Mehiläinen)   |

TAULUKKO 13  
Kuntaorganisaatioiden työterveyshuollon yhtiöt (ml. 2018–19 myydyt yhtiöt) maaliskuussa 2020 (Lähde: Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka)

|                               | 2017,<br>1000 euroa | 2018,<br>1000 euroa | Kasvu<br>2017-18, % | Liiketulos-%<br>2018 | Henkilöstö<br>2018, lkm |
|-------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|-------------------------|
| Etelä-Karjalan Työkunto Oy    | 5 429               | 5 202               | -4,2                | -1,5                 | 66                      |
| Länsirannikon Työterveys Oy   | 5 989               | 6 285               | 4,9                 | 9,3                  | 43                      |
| Terveyspalvelu Verso Oy       | 6 583               | 6 532               | -0,8                | -2,6                 | 60                      |
| Työterveys Wellamo Oy         | 8 597               | 8 947               | 4,1                 | 5,8                  | 81                      |
| Tullinkulman Työterveys Oy    | 18 068              | 19 280              | 6,7                 | -0,3                 | 151                     |
| Seinäjoen Työterveys Oy       | 3 967               | 4 108               | 3,6                 | 4,3                  | 33                      |
| Lappica Oy                    | 3 925               | 5 516               | 40,5                | -                    | 46                      |
| Uudenmaan Työterveys Oy       | -                   | 717                 | -                   | -42,0                | 11                      |
| Keski-Uudenmaan Työterveys Oy | -                   | 2 335               | -                   | -16,8                | 20                      |
| Työplus Yhtiöt Oy             | 10 226              | 10 290              | 0,6                 | 5,8                  | 93                      |
| Työterveys Virta Oy           | 11 067              | 12 862              | 16,2                | 0,2                  | 122                     |
| Dalmed Oy Ab                  | 474                 | 363                 | -23,4               | 6,2                  | 3                       |
| MedInari Oy                   | 1 035               | 1 154               | 11,5                | 2,6                  | 9                       |
| Kymijoen Työterveys Oy        | 8 982               | -                   | -                   | -                    | -                       |
| Työsyke Oy                    | 4 553               | 4 421               | -2,9                | -2,5                 | 38                      |
| <b>YHTEENSÄ</b>               | <b>88 895</b>       | <b>88 014</b>       | <b>-1,0</b>         | <b>1,4</b>           | <b>776</b>              |

TAULUKKO 14

Työterveyshuollon kuntayhtiöiden liikevaihto, kannattavuus ja henkilöstö 2017-18

(Lähde: Fonecta yrityshakupalvelu; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka)

Kunnallisten työterveyshuollon yritysten vakavaraisuus on ollut keskimäärin tyydyttävää vuosina 2017-18, mikäli vakavaraisuutta mitataan omavaraisuusasteella. Kuntayhtiökohtaiset erot ovat tässäkin suuria. Vakavaraisuus oli paras Länsirannikon Työterveys Oy:ssä, Työterveys Wellamo Oy:ssä ja MedInari Oy:ssä

vuonna 2018. Sen sijaan rahoitusasema oli heikko Työterveys Virta Oy:ssä ja Tullinkulman Työterveys Oy:ssä, joiden osalta omistajakunnilla on ollut liiketoiminnan myyntiaikeita sekä lisäksi Työsyke Oy:ssä, joka on myyty Terveystalolle (Taulukko 15).

| Liikelaitoksen tai yhtiön nimi: | Omavaraisuusaste-%,<br>2017 | Omavaraisuusaste-%,<br>2018 |
|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Etelä-Karjalan Työkunto Oy      | -                           | -                           |
| Länsirannikon Työterveys Oy     | 36,8                        | 59,1                        |
| Terveyspalvelu Verso Oy         | 610                         | -                           |
| Työterveys Wellamo Oy           | 58,0                        | 64,0                        |
| Tullinkulman Työterveys Oy      | 16,6                        | 11,6                        |
| Seinäjoen Työterveys Oy         | 29,7                        | 44,2                        |
| Lappica Oy                      | 9,3                         | -                           |
| Uudenmaan Työterveys Oy         | 96,5                        | 43,3                        |
| Keski-Uudenmaan Työterveys Oy   | 94,6                        | 41,9                        |
| Työplus Yhtiöt Oy               | 24,7                        | 26,3                        |
| Työterveys Virta Oy             | 16,8                        | 16,8                        |
| Dalmed Oy Ab                    | -                           | -                           |
| MedInari Oy                     | 42,3                        | 52,2                        |
| Kymijoen Työterveys Oy          | -                           | -                           |
| Työsyke Oy                      | 21,2                        | 14,9                        |
| <b>YHTEENSÄ (mediaani)</b>      | <b>33,25</b>                | <b>39,35</b>                |

TAULUKKO 15

Kunnallisten työterveyshuollon yhtiöiden vakavaraisuus (omavaraisuusaste) 2015-18 (Lähde: PRH:n kaupparekisteri).

| Liikelaitos          |                                             | Liikevaihto<br>2018,<br>1000 euroa | Muutos<br>2017-18, % | Liiketulos-<br>%, 2018 |
|----------------------|---------------------------------------------|------------------------------------|----------------------|------------------------|
| Varsinais-Suomen shp | Ensihoidon ja päivystyksen liikelaitos      | 77 493                             | 9,9                  | 1,31                   |
| Kanta-Hämeen shp     | Kanta-Hämeen apuvälinekeskusliikelaitos     | 3 272                              | 15,3                 | -3,29                  |
| Pirkanmaan shp       | Kuvantamiskeskus- ja apteekkiliikelaitos    | 113 979                            | -0,3                 | 0,56                   |
| Satakunnan shp       | Liikelaitos SataDiag                        | 63 084                             | 0,4                  | -2,76                  |
| Keski-Suomen shp     | Liikelaitos Seututerveyskeskus              | 38 232                             | 3,3                  | -1,03                  |
| Pohjois-Savon shp    | Perusterveydenhuollon liikelaitos Kysteri   | 27 390                             | 1,8                  | 0,03                   |
| Päijät-Hämeen shp    | Päijät-Hämeen laboratoripalvel. liikelaitos | 41 686                             | -0,3                 | 0,01                   |
| Varsinais-Suomen shp | Turunmaan sairaalan liikelaitos             | 10 618                             | 0,0                  | -5,92                  |
| Ylä-Savon SOTE       | Perusturvaliikelaitos Saarikka              | 8 123                              | -89,9                | -0,08                  |
| Vantaa               | Suun terveydenhuollon liikelaitos           | 23 217                             | 0,8                  | -0,10                  |
| Muurame              | Muuramen Hyvinvointi Liikelaitos            | 2 137                              | 14,9                 | -51,23                 |
|                      | <b>YHTEENSÄ</b>                             | <b>409 231</b>                     | <b>-38,1</b>         | <b>-0,1</b>            |

TAULUKKO 16

Sosiaali- ja terveydenhuollon (pl. työterveydenhuolto) liikelaitokset 2017–18  
(Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

## 4.2 Kuntien muu SoTe-alan liiketoiminta

### 4.2.1 Liikelaitokset

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan kuntaorganisaatiolla oli yksitoista muussa sosiaali- ja terveydenhuollossa (pl. työterveys-huolto) toimivaa liikelaitosta vuonna 2018. Liikelaitosten liikevaihto oli 409 miljoonaa euroa vuonna 2018. Liikelaitosten liikevaihto kasvoi keskimäärin 0,8 prosenttia edellisestä vuodesta. Kasvu nopeinta Kanta-Hämeen Apuvälinekeskus-liikelaitoksessa (15,3 %). Liikevaihdon kehitys oli suhteellisen reipasta myös Muurame Hyvinvointi -liikelaitoksessa ja Varsinais-Suomen shp:n Ensihoidon ja päivystyksen -liikelaitoksessa (Taulukko 16).

Liikevaihto oli pudonnut kuitenkin alle kolmasosaan vuoden 2016 tasolta, kun etenkin HUS:in<sup>61</sup> suuret kuvantamis-, laboratorio- ja apteekkitoiminnan liikelaitokset lopetettiin ja ne sulautettiin kuntayhtymän tulosalueiksi. Nyt liikelaitosten määrä on supistunut yhdeksään, kun Päijät-Hämeen laboratoripalvelujen

liikelaitoksen toiminta on siirtynyt liikkeenluovutuksella Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin omistamalle FimLab Laboratoriot Oy:lle. Varsinais-Suomessa Turunmaan sairaalan liikelaitos on muuttunut osaksi Turun yliopistollisen sairaalan (TYKS) tulosaluetta.

Keskimäärin kannattavuus on ollut heikkoa, jos kannattavuutta mitataan suhteuttamalla liikelaitoksen liikeylijäämä tai tilikauden ylijäämä liiketoiminnan tuottoihin (liikevaihto plus liiketoiminnan muut tuotot). Mediaaniliiketulosprosentti oli -0,1 ja tilikauden ylijäämäprosentti -1,0 vuonna 2018. Liiketulosprosentti oli useimmissa liikelaitoksissa miinusmerkinen eikä se ei noussut missään liikelaitoksessa edes tyydyttävälle vähintään viiden prosentin tasolle vuonna 2018. Vain Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriin ensihoidon ja päivystyksen -liikelaitoksessa oli yli ykkösen.

### 4.2.2 Yhtiömuotoinen toiminta

Tilastokeskuksen yritys- ja tilinpäätöstilastojen mukaan Suomessa oli 21 kuntaorganisaatioiden muuta sosiaali- ja terveystalouden (pl. työterveyshuolto) yritystä ja kolme toista

järjestömuotoista toimijaa. Niiden työllisyys oli 3848 henkilöä, josta järjestöjen työllisyys oli 1090 henkilöä vuonna 2018. Yritysmuotoisten palveluntuottajien liikevaihto oli 356 miljoonaa euroa vuonna 2018.

61. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymä HUS.

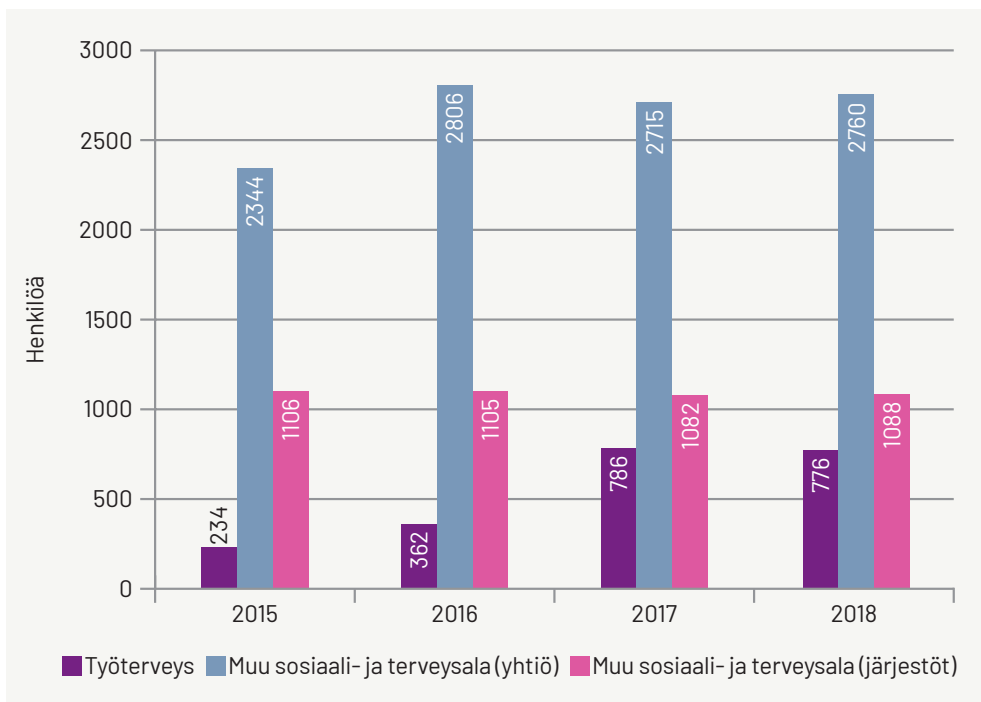
naa euroa (Kuvio 10–11). Jos mukaan laskettaisiin työterveyshuolto, nousisi kuntayhtiöiden liikevaihto 444 miljoonaa euroon ja yhteisöjen koko työllisyys 4620 henkilöön (ml. järjestöt) vuonna 2018.

### Kuntayhtymien yritykset

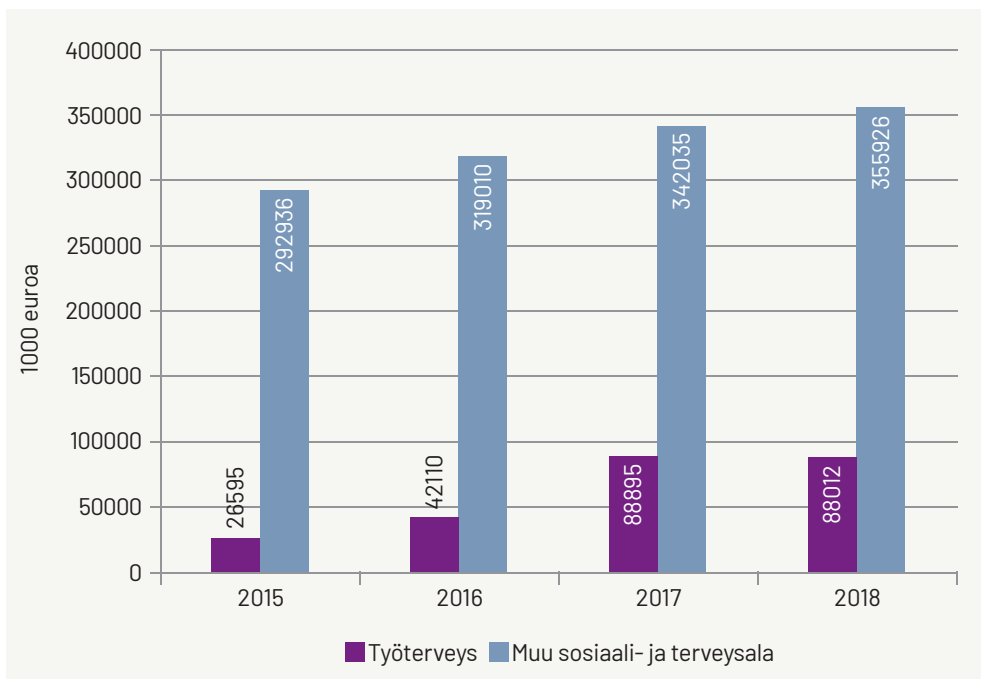
Muussa sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivista yhtiöistä kuntayhtymien omistuksessa oli kahdeksan ja kuntien omistuksessa oli kolmetoista, mutta kaikki järjestömuotoiset palveluntuottajat olivat peruskunnilla.

Kuntayhtymät edustavat lähinnä sairaanhoitopiirien kuntayhtymiä. Etenkin Pirkanmaan sairaanhoitopiiri on vahvasti mukana yritystoiminnassa. Kuntayhtymien osuus yhtiömuotoisten yritysten koko liikevaihdosta (356 milj. euroa) oli muussa sosiaali- ja terveyspalvelussa 76 prosenttia ja työllisyydestä (2 760 henkilöä) 59 prosenttia vuonna 2018.

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin terveyspalvelualan yrityksiin kuuluvat Tekonivelsairaala Coxa Oy, FimLab Laboratoriot, TAYS Sydän-sairaala Oy, Helsingin Sydänsairaala Oy ja SK



KUVIO 10  
Kuntayhteisöjen omistamien yritysten ja järjestöjen kokonaistyöllisyyden kehitys sosiaali- ja terveyspalvelussa 2015–18, lkm (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot, Tilastokeskus).



KUVIO 11  
Kuntayhteisöjen yritysten liikevaihdon kehitys sosiaali- ja terveyspalvelussa 2015–18, 1000 euroa (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot, Tilastokeskus).

*Hankintapalvelut Oy.* Näistä yrityksistä FimLab Laboratoriot on Suomen suurin ja ensimmäinen julkisen terveydenhuollon puolelle perustettu laboratoriopalveluja tuottava yritys, jolla on toimipisteitä Pirkanmaalla, Keski-Suomessa, Kanta- ja Päijät-Hämeessä. Pirkanmaan sairaanhoitopiiri omistaa yrityksestä 64 prosenttia. FimLab harjoittaa myös diagnostista tutkimustoimintaa.

Tekonivelsairaala Coxa on Suomen ainoa puhtaasti tekonivelleikkauksiin erikoistunut sairaala, joka harjoittaa myös tutkimustoimintaa. Coxa-konsernin muodostavat emoyhtiö Coxa Oy ja tytäryhtiö Tekonivelsairaala Coxa Oy. Coxa Oy on Pirkanmaan sairaanhoitopiirin tytäryhtiö. Pirkanmaan sairaanhoitopiiri omistaa Coxa Oy:n osakkeista 62 prosenttia ja Coxa Oy omistaa 100 prosenttia Tekonivelsairaala Coxa Oy:sta. Palveluja on tuotettu omistajiin kuuluville sairaanhoitopiireille ja julkisen erikoissairaanhoidon hoitopaikan vapaasti valinneille asiakkaille.<sup>62</sup>

TAYS Sydänkeskus -konsernin muodostavat Pirkanmaan sairaanhoitopiirin 94 prosenttisesti omistama väliemoyhtiö TAYS Sydänsairaala Oy sekä sen tytäryhtiöt Helsingin Sydänsairaala Oy ja SK Hankintapalvelut Oy. Toimipisteitä on kuudella paikkakunnalla, minkä lisäksi konserni tuottaa etä- ja lähipalveluja toisten terveydenhuollon palveluntuottajien toimipisteissä. Sydänsairaalat ovat sydänsairauksien hoitoon (leikkaukset, diagnoosit ja kuntoutus) erikoistuneita julkisomisteisia sairaaloita, jonka potilaaksi voi päästä mistä päin Suomea tahansa tai yksityispotilaana.

*HYKS Kliiniset Palvelut Oy* (HYKS:in yksityissairaala) on HUS:in 70 prosenttisesti omistama tytäryhtiö, joka tuottaa erikoissairaanhoidon palveluita suomalaisille ja ulkomaalaisille yksityispotilaille HUS:n sairaalatiiloissa ja pääosin HUS:in henkilökunnalla virka-ajan ulkopuolella. Yksityishenkilöiden lisäksi asiakkaita ovat vakuutusyhtiöt, sairauskassat ja valtio. HYKS:in yksityissairaalan palvelutarjonta on laajaa. Se kattaa neurologiaa, neurokirurgiaa, mielenterveyssairauksia, korva-, nenä- ja kurkkutauteja, naistentauteja, sydän- ja syöpäsairauksia.<sup>63</sup>

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.<sup>64</sup> Orton siirtyi yrityskaupalla HUS:in omistamaksi tytäryhtiöksi vuoden 2017 lopulla. Osasyynä oli ostopalvelujen määrän supistuminen HUS:in puolelta, mikä alensi toiminnan käyttöastetta ja kannattavuutta.<sup>65</sup> Yrityskaupan myötä HYKS:in yksityissairaala on saanut toimintaansa lisää toimitiloja.<sup>66</sup>

Finhems Oy (*Helicopter Emergency Medical Services, HEMS*) on viiden yliopistollisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän omistama lääkärihelikopteritoimintaa harjoittava yritys. Yritys on joutumassa valtion omistukseen vuonna 2020. Hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi syksyllä 2019 järjestelyä, jossa yrityksen osakkeet hankittaisiin valtiolle ja yhtiö valmistautuisi toteuttamaan lentotoiminnan omana tuotantona kahdeksassa tukikohdassa vuoden 2022 alusta. FinnHEMS tulisi sosiaali- ja terveysministeriön omistajaohjaukseen.

## Kuntien yritykset ja järjestöt

Kuntien omistamat muiden sosiaali- ja terveyspalvelualojen yritykset ja järjestöt toimivat lähinnä kuntoutuksessa, ikääntyneiden palveluasumisessa sekä erityisryhmien päivä- ja työtoiminnassa. **Kuntoutustoimintaa** harjoittavia ovat Keski-Suomen ja Kanta-Hämeen sairaskotisäätiöt, Tammenlehtäkeskus Oy, Lamminniemen Hyvinvointikeskus Oy ja Laitilan Terveyskoti Oy. Ikääntyneiden ja muiden erityisryhmien palveluasumista tarjoavia yhtiöitä ovat Myllykoti Oy, Keiturin SoTe Oy, Tornin Palveluasunnot Oy sekä Janakkalan Elsa ja Pauli Kodit Oy.

Järjestömuotoisia **palveluasumisen** toimialalla olevia säätiöitä ja yhdistyksiä ovat Tampereen Kotilinnasäätiö, Helsingin seniorisäätiö, Kalannin palvelukeskussäätiö, Mikkelin Kotikaari ry, Jämsänkosken Vanhusten ja Vammaisten Tuki ry sekä Kokkolan sotainvalidiiden palveluasuntosäätiö. Seita- ja Saurasäätiöt, Heinolan Työvalmennuskeskus Oy ja Lahden Työn Paikka Oy toimivat **päivä- ja työtoiminnassa**. Kontiolahden kunnan Lukkarilan

62. Yksityisasiakkaiden määrä on nykyään pieni.

63. Yksityiset synnytykset, plastiikkakirurgia ja painonhallinta kuuluvat myös palveluvalikoimaan.

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

65. Orton ajautui Invalidisäätiön omistuksessaan hankalaan tilanteeseen, eikä yrityskaupalle ollut vaihtoehtoa.

66. Alan tutkimus- ja koulutustoiminta ovat myös siirtyneet Invalidisäätiöltä Orton Oy:lle.

Kodit Oy on **lasten ja nuorten laitoshuollossa** toimiva yritys sekä Seinäjoen Seilab Oy tuottaa **laboratoriopalveluja**.

### **Yritysten liikevaihto ja kannattavuus**

Yrityksistä parasta kasvua ovat osoittaneet Coxa-konserni (ja SK Hankintapalvelut Oy). Vuonna 2017 tekonivelleikkausten määrä ylitti 4000 leikkauksen rajapyykin ja vuonna 2019 leikkauksia tehtiin jo 5260. Kasvu on tullut viime vuosina asiakkaan vapaan hoitopaikan valinnan kautta, ja näiden potilaiden osuus on jo 40 prosenttia kaikista Coxan potilaista. Vapaan hoitopaikan valinta on lisääntynyt etenkin ensileikkausten osalta. Tämä merkitsee tasaista tulovirtaa luonnollisesti myös jatkossa erilaisten kontrollikäyntien ja uusintaleikkausten myötä.

Coxan vahvuutena on ollut osaamisen keskittyminen, prosessien jatkuva kehittäminen, hyvin johdettu työpaikka, hyvä yksilöllinen potilaskokemus ja hallittu leikkausmäärien kasvattaminen. Coxa on tehnyt yhteistyötä yksityisten terveystalouksien kuten esimerkiksi Terveystalon kanssa laboratorio- ja kuvantamispalvelujen osalta sikäli, kun asiakkaat tulevat muilta paikkakunnilta. Coxa on investoinut lisätiloihin ja yhteistyötä on avattu muiden sairaaloiden sekä implanttitoimittajien kanssa. Coxa onkin pystynyt vastaamaan asiakkaiden laatuvaatimuksiin.

Kansainvälistä yhteistyötä on aloitettu muun muassa Armenian Nairi Medical Centerin kanssa vuonna 2016, jolloin Nair Medical:issa tehtiin ensimmäiset tekonivelleikkaukset. Vuonna 2018 leikkausmäärät kasvoivat hieman Nairin ottaessa vastuun leikkaustoiminnasta. Tekonivelsairaala Coxa Oy:lle on myönnetty myös yhteiskunnallisen yrityksen merkin käyttöoikeus. Yrityksen liikevaihto kasvoi yli kymmenen prosenttia vuonna 2018. Koko Coxa-alakonsernin liikevaihto oli 40 miljoonaa euroa, jos myös alakonserniemo Coxa Oy otetaan huomioon.

Myös FimLab Laboratoriot Oy ja TAYS Sydänkeskus Oy ovat kasvaneet tasaisesti, mikä on riittänyt markkina-aseman säilyttämiseen. FimLabin ja TAYS Sydänsairaalan liikevaihdot lisääntyivät 4,3 prosenttia vuonna 2018. Koko TAYS Sydänkeskus-alakonsernin liikevaihto oli 82 miljoonaa euroa, kun TAYS Sydänkeskus Oy:n, Helsingin Sydänsairaala Oy:n ja SK

Hankintapalvelut Oy:n konsernin liikevaihto lasketaan yhteen (pl. konsernin sisäiset myynnit). Pelkästään TAYS Sydänkeskus Oy:n liikevaihto puhkaisi 60 miljoonan euron rajan vuonna 2018.

Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin tytäryhtiöiden menestystä kuvaa se, että FimLabin liikevaihto lähenee 110 miljoonaa euroa. Kasvu on perustunut in-house -asiakkuuksien kasvuun. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä liittyi FimLabin osakkaaksi liiketoimintakaupalla joulukuussa 2018. Lisäksi osakkaiksi tulivat Vaasan sairaanhoitopiiri, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri sekä Pohjois-Suomen laboratorikeskuksen liikelaitoskuntayhtymä NordLab. Sidosyhteistyön laajeneminen on ollut pohjana sille, että yhtiö liikevaihto on kasvanut tasaisesti viime vuosina.

HYKSin yksityissairaalan liikevaihto kasvoi yli kahdeksaan miljoonaan euroon eli 8,8 prosenttia vuosina 2017–18. Ortonin yhdistäminen HUS-konserniin ja lisääntyvä yhteistyö keskeisten yksityisten palveluntuottajien, kuten Mehiläisen kanssa toivottiin lisäävän mahdollisuuksia laajentua muualle maahan sekä houkutella entistä vahvemmin yksityispotilaita eri puolilta maata. Tähän asti merkittävä osa yksityisistä potilaista on tullut ulkomailta, kuten Pohjoismaista, Virosta ja Venäjältä. Myös BNCT-hoidoilla pyritään syöpien hoidossa eturintamaan.<sup>67</sup>

Tosin HYKSin yksityissairaala ei ollut tavoittanut asetettuja liikevaihdon kasvutavoitettaan vuonna 2018, sillä HUSin asiakassetelit ja suorahankinnat sekä yhteistyö Mehiläisen kanssa ei ollut toteutuneet ennakkoidulla tavalla. Myös Ortonin toiminta oli raskaasti tappiollista.<sup>68</sup> Tästä johtuvista syistä HYKS Oy ja ortopediaan, kivunhoitoon ja kuntoutukseen erikoistuneen Ortonin liiketoiminnan sulautetaan yhteen yritykseen vuoden 2020 aikana. Yhdistymisellä tavoitellaan synergiaetuja ja aikaisempaa parempaa kannattavuutta yksityisillä kilpailuilla markkinoilla.

Peruskuntien hallitsemassa kuntoutuslaitoksissa ja sosiaalipalvelualan yrityksissä liikevaihdon kasvu on ollut vaihtelevaa. Kasvu oli parasta Tornio Palveluasunnot Oy:ssä, joskin yrityksen liikevaihto on yhä pieni ja lähtötaso vielä alhainen. Laitilan Terveyskoti Oy:ssä liikevaihto kohosi yksitoista prosenttia

67. BNCT eli boorineutronikaappaushoito on biologisesti kohdennettavaa sädehoitoa.

68. Koska Orton Oy:n toiminta oli tappiollista, myönsi HUS yhtiölle 0,8 milj. euron pääomallainan joulukuussa 2018.

|                    |                                   | Liikevaihto<br>2017,<br>1000 euroa | Liikevaihto<br>2018,<br>1000 euroa | Kasvu<br>2015-18, % |
|--------------------|-----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|---------------------|
| Pirkanmaan shp     | FimLab Laboratoriot Oy            | 102 623                            | 107 044                            | 4,3                 |
| Pirkanmaan shp     | TAYS Sydänkeskus Oy               | 59 331                             | 61 858                             | 4,3                 |
| Pirkanmaan shp     | Tekonivelsairaala Coxa Oy         | 29 031                             | 32 041                             | 10,4                |
| Yliopistoll. shp:t | FinnHEMS Oy                       | 30 357                             | -                                  | -                   |
| Virrat             | Keiturin SoTe Oy                  | 24 949                             | 25 121                             | 0,7                 |
| Pirkanmaan shp     | SK Hankintapalvelut Oy            | 16 919                             | 19 411                             | 14,7                |
| Pirkanmaan shp     | Coxa Oy                           | 17 137                             | 17 969                             | 4,9                 |
| Tampere            | Tammenlehväkeskus Oy              | 16 658                             | -                                  | -                   |
| HUS                | Orton Oy                          | 14 799                             | 13 021                             | -12,0               |
| HUS                | HYKSin kliiniset palvelut Oy      | 7 684                              | 8 360                              | 8,8                 |
| Turku              | Mylykoti Oy                       | 4 661                              | 4 897                              | 5,1                 |
| Somero             | Lamminniemen Hyvinvointikeskus Oy | 4 359                              | 4 550                              | 4,4                 |
| Laitila            | Laitilan Terveyskoti Oy           | 3 954                              | 4 389                              | 11,0                |
| Seinäjoke          | Seilab Oy                         | 3 288                              | 3 591                              | 9,2                 |
| Kontiolahti        | Lukkarila Kodit Oy                | 2 600                              | 2 145                              | -17,5               |
| Pirkanmaan shp     | Helsingin Sydänsairaala Oy        | 1 851                              | 1 552                              | -16,2               |
| Janakkala          | Janakkalan Elsa ja Pauli Kodit Oy | -                                  | 1 360                              | -                   |
| Heinola            | Heinolan Työvalmennuskeskus Oy    | 1 179                              | 828                                | -29,8               |
| Kouvola            | Kaakkois-Suomen osaamiskeskus Oy  | 479                                | 478                                | -0,2                |
| Tornio             | Tornion Palveluasunnot Oy         | 176                                | 296                                | 68,2                |
|                    | YHTEENSÄ                          | 342 035                            | *355 926                           | *4,1                |

TAULUKKO 17

Kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelualalla (pl. työterveyshuolto) toimivien yritysten liikevaihto 2017-18 (Lähteet: Tilastokeskuksen yritysrekisteri ja Fonecta yrityshakupalvelu; \*ennuste).

|              |                                                | Henkilöstö<br>2018, lkm |
|--------------|------------------------------------------------|-------------------------|
| Helsinki     | Oulunkylän Kuntoutussäätiö sr                  | 183                     |
| Jyväskylä    | Keski-Suomen Sairaskotisäätiö sr               | 93                      |
| Hämeenlinna  | Kanta-Hämeen Sairaskotisäätiö sr               | 62                      |
| Helsinki     | Helsingin Seniorisäätiö sr                     | 500                     |
| Helsinki     | Niemikotisäätiö sr                             | 122                     |
| Tampere      | Tampereen Kotilinnasäätiö sr                   | 15                      |
| Kokkola      | Kokkolan sotainvalidien palveluasuntosäätiö sr | 4                       |
| Uusikaupunki | Kalannin Palvelukeskussäätiö sr                | 0                       |
| Tornio       | Tornion Työvoimalasäätiö sr                    | 39                      |
| Sodankylä    | Seita -säätiö sr                               | 20                      |
| Kemijärvi    | Saura-säätiö sr                                | 11                      |
| Mikkeli      | Mikkelin Kotikaari ry.                         | 39                      |
| Jämsänkoski  | Jämsänkosken Vanhusten ja Vamm. Tuki ry        | 0                       |
|              | YHTEENSÄ                                       | 1088                    |

TAULUKKO 18

Kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelualalla (pl. työterveyshuolto) toimivien järjestöjen (säätiöt ja yhdistykset) henkilöstö 2018 (Lähteet: Tilastokeskuksen yritysrekisteri).<sup>69</sup>

69. Kunnallisten säätiöiden ja yhdistysten laskennallinen liikevaihto oli noin 76 miljoonaa euroa. Summa on saatu kertomalla henkilöstön määrä vastaavien toimialojen yritystoimipaikkojen liikevaihdon henkilöstösuhteella vuonna 2018. Laskelma perustuu siihen, että niiden toiminnan rakenne on samanlainen kuin yritysmaailmassa toiminnassa ja niitä vastaavat samat henkilöstöä koskevat vaatimukset.

|                    |                                   | Henkilöstö<br>2018, lkm | Liiketulos-%<br>2018 | Tilikauden<br>tulos-% 2018 |
|--------------------|-----------------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------------|
| Pirkanmaan shp     | FimLab Laboratoriot Oy            | 764                     | 4,3                  | 3,2                        |
| Pirkanmaan shp     | TAYS Sydänkeskus Oy               | 427                     | 4,5                  | 2,6                        |
| Pirkanmaan shp     | Tekonivelsairaala Coxa Oy         | 216                     | 17,7                 | 0,4                        |
| Yliopistoll. shp:t | FinnHEMS Oy                       | 25                      | -                    | -                          |
| Virrat             | Keiturin SoTe Oy                  | 416                     | 0,5                  | 0,4                        |
| Pirkanmaan shp     | SK Hankintapalvelut Oy            | 41                      | -3,4                 | -3,9                       |
| Pirkanmaan shp     | Coxa Oy                           | 22                      | 1,3                  | 26,4                       |
| Tampere            | Tammenlehväkeskus Oy              | 250                     | -                    | -                          |
| HUS                | Orton Oy                          | 138                     | -9,3                 | -9,8                       |
| HUS                | HYKSin kliiniset palvelut Oy      | 14                      | 2,1                  | 1,9                        |
| Turku              | Myllykoti Oy                      | 86                      | 3,4                  | 3,4                        |
| Somero             | Lamminniemen Hyvinvointikeskus Oy | 83                      | 5,8                  | 4,5                        |
| Laitila            | Laitilan Terveyskoti Oy           | 71                      | 0,0                  | 0,0                        |
| Seinäjoen          | Seilab Oy                         | 35                      | 13,8                 | 10,7                       |
| Kontiolahti        | Lukkarila Kodit Oy                | 39                      | 2,0                  | 0,4                        |
| Pirkanmaan shp     | Helsingin Sydänsairaala Oy        | 9                       | -7,8                 | -8,2                       |
| Janakkala          | Janakkalan Elsa ja Pauli Kodit Oy | 26                      | -1,5                 | 0,0                        |
| Heinola            | Heinolan Työvalmennuskeskus Oy    | 17                      | 1,0                  | 0,7                        |
| Kouvola            | Kaakkois-Suomen osaamiskeskus Oy  | 21                      | 0,8                  | 1,5                        |
| Tornio             | Tornion Palveluasunnot Oy         | 0                       | 7,4                  | 0,0                        |
| Lahti              | Lahden Työn Paikka Oy             | 61                      |                      |                            |
|                    | <b>YHTEENSÄ</b>                   | <b>2 760</b>            | <b>1,7</b>           | <b>0,7</b>                 |

TAULUKKO 19

Kunnallisten muiden sosiaali- ja terveystalouden (pl. työterveyshuolto) yritysten henkilöstö ja kannattavuus 2018 (Lähteet: Tilastokeskuksen yritysrekisteri ja Fonecta yrityshakupalvelu).

vuonna 2018. Heikointa kehitys oli lastensuojelupalveluja tuottavassa Lukkarila Kodit Oy:ssä ja Heinolan Työvalmennuskeskus Oy:ssä. Seinäjoen laboratoriopalveluja tuottavan Seilab Oy:n liikevaihto kohosi yhdeksän prosenttia vuonna 2018.

Liiketulosprosentilla mitattuna kannattavuus kohosi hyvällä tasolle Tekonivelsairaala Coxa Oy:ssä ja Seilab Oy:ssä vuonna 2018. Se oli

tydyttävällä tasolla Tornion Palveluasunnot Oy:ssä ja Lamminniemen Hyvinvointikeskus Oy:ssä. Muissa kunnallisissa yrityksissä kannattavuus oli heikkoa vuonna 2018. Huonointa se oli Orton Oy:ssä ja Helsingin Sydänsairaala Oy:ssä. Kuntien järjestömuotoisten palveluntuottajien tilanteesta ja tuotoista ei ole saatavilla tietoa, koska niillä ei ole käsitteellisesti liikevaihtotietoa, vaikka ne laativatkin tilinpäätökset.

### 4.3 Kilpailutilanteen arviointia

#### Työterveyshuolto

Kunnallisten toimijoiden ja yksityisten yritysten kilpailutilanne on ollut selkeintä työterveyshuollossa. Osa kuntayhtiöistä toimii avoimesti markkinoilla, kun ne kilpailevat lakisääteisen sekä **ei-lakisääteisen työterveyshuollon** yksityisistä ja julkisista asiakkaista (ml. omistajayhteisöt). Yritysten verkkosivujen mukaan tähän ryhmään kuuluvat esi-

merkiksi Pohjois-Karjalassa Siun Työterveys Oy, Kokkolan Työplus Oy, Tampereen Tullinkulman Työterveys 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 tulosyksiköinä toimivat palveluntuottajat (taseyksiköt) voivat myydä halutessaan **lakisääteisiä työterveyshuol-**

**lon palveluja** omistajayhteisön ulkopuolisille tahoille. Ainoastaan ei-lakisääteisten työterveyshuollon palvelujen myynti on kokonaan kiellettyä yhtiöittämättömässä toiminnassa tai sitä on rajoitettu in-house -yhtiöissä kymmenen prosenttiin liikevaihdosta ja enimmillään 0,5 miljoonaan euroon.<sup>70 71</sup>

Mahdollisuus tarjota lakisääteisiä ennalta ehkäiseviä työterveyshuollon palveluja kuntakonsernin ulkopuolisille tahoille, kuten yrittäjille ja pientyönantajille näkyy selkeästi monien jäljellä olevien liikelaitosten ja tulosityksiköinä toimivien kunnallisten palveluntuottajien verkkosivuilla ja mainonnassa.<sup>72</sup> Toiminnan merkitys on korostunut sairausvakuutuslain muutosten myötä, sillä KELA-korvaukset yhtiöistä on nostettu lakisääteisessä työterveyshuollossa 60 prosenttiin kustannuksista. Lakimuutosten tarkoituksena oli painottaa ennaltaehkäisevää työterveyshuoltoa.

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. Siten kuntalain mukaisella yhtiöittämisvelvoitteella ei ole työterveyshuollossa täysin samanlaista kuntien toimintaa rajoittavaa vaikutusta kilpailuilla markkinoilla kuin muilla kuntien liiketoiminnan osa-alueilla.

Kunnallinen työterveydenhuolto voikin 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.

### **Muu sosiaali- ja terveydenhuollon liiketoiminta**

HYKSin yksityissairaala ja Orton ovat hoitaneet tähän asti etupäässä yksityisasiakkaita. Aiemmin Invalidisäätiön omistamassa Ortonissa on voinut olla tosin julkisen alan asiakkaita ostopalvelupaikoilla. HYKSin yksityissairaalan keskeisenä tavoitteena on ollut tarjota yliopistosairaalan tasoisia palveluja yksityisesti, jatkaa kasvuaan kotimaassa ja laajentua kansainvälisesti lähialueilla (Venäjä ja muut IVY-maat, Baltia sekä muut Pohjoismaat). HYKSin toiminta nojaa vahvasti emokonserni HUS:n palvelualustaan laitteiden, toimitilojen ja henkilöstön osalta.

Lääkärikunnalle HYKSin yksityissairaala-toiminta on tarjonnut joustavat mahdollisuudet lisäansioihin ja on sitouttanut heitä HUS:iin. HUS on asettanut toiminnalle kovat kasvutavoitteet. HYKS yksityissairaalaan liikevaihto kasvoi yhdeksän prosenttia vuonna 2018, mutta vuoden 2019 kasvutavoitteeksi oli asetettu 30 prosenttia ja liiketuloksen nosto tyydyttävälle tasolle. Kasvua haetaan uusilla liiketoimintalinjoilla kotimaassa ja hyödyntämällä uusia sairaala-alustoja (Orton) sekä lisääntyvässä yhteistyössä yksityisen palveluntuottajien (Mehiläinen) kanssa.<sup>73</sup>

HUS:ilta vuokratuissa toimitiloissa ja osin henkilöstöllä tapahtuvan toiminnan on epäilty väärin 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 määrätymisperusteet, kuinka palvelujen tuottamiseen tarvittava HUS:in henkilöstö on palkattu ja ollut yhtiön käytettävissä tai miten tukipalvelut, kuten materiaalihallinto,

70. Vuoden 2022 alusta liikevaihtoraja alenee viiteen prosenttiin.

71. 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.

72. 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.

73. HYKSin yksityissairaalan palvelutarjonta on laajaa. Se kattaa muun muassa neurologiaa, neurokirurgiaa, mielenterveys sairauksia, korva-, nenä- ja kurkkutaudit, naisten tauteja, sydän- ja syöpäsairauksia. Myös yksityiset synnytyskeskukset, plastiikkakirurgia ja painonhallinta kuuluvat palveluvalikoimaan.

puhtaanapito ja tietojärjestelmät on eriytetty emo-HUS:sta.

Ortonin osalta tilanne on haasteellinen, minkä takia HUS omistajana on päättänyt yhdistää HYKS yksityissairaalan ja Ortonin muodollisesti samaan oikeudelliseen yhteisöön kuluvaan vuoden aikana. Myös uusi yritys kilpailee suoraan yksityisten yritysten kanssa markkinoilla asiakkaista, mutta kuuluuko kuntien omistaman sairaanhoitopiirin toimialaan ja tehtäviin kilpailla yksityisten yritysten kanssa avoimilla markkinoilla? Tosin Ortonin mukaantulo erillisenä sairaala-alustana voi osaltaan selkeyttää nykyisen HYKS yksityissairaalan kilpailutilannetta.

Coxa-konsernin<sup>74</sup> tilanne on poikennut HYKS yksityissairaalan (ja Ortonin) tilanteesta siten, että Coxa ei kilpaile yksityisistä asiakkaista markkinoilla. Sen sijaan kilpailua käydään julkisen terveydenhuollon asiakkaista koko maassa erikoissairaanhoidon vapaan hoitopaikan valinnan kautta.<sup>75</sup> Esimerkiksi Coxan asiakkaista jo 40 prosenttia tulee Pirkanmaan sairaanhoitopiirin ulkopuolelta. Vapaan hoitopaikan valinta on lisääntynyt etenkin ensileikkausten puolella, mikä merkitsee vakaata ja tasaista tulovirtaa kontrollikäyntien ja uusinta-leikkausten myötä.<sup>76</sup>

TAYS Sydänsairaala on samassa asemassa kuin Coxa, jonka julkisen puolen asiakkaista merkittävä osa tulee omistajayhteisöjen toiminta-alueen ulkopuolelta. Suurten ja vakavaraisien omistajien vahva selkänoja on tarjonnut Pirkanmaan sairaanhoitopiirin tytäryhtiöille monia etuja ja mahdollisuudet hallittuun kasvuun. Yhtiöiden ei tarvinnut välttämättä investoida uusiin toimitiloihin, jos ne ovat voineet vuokrata niitä omistajayhteisönsä muilta tulosalueilta.<sup>77</sup> Myös omalla tk-toiminnalla ja hyvällä liikkeenjohtamisella on tärkeä merkitys niiden menestyksessä.

Sairaanhoitopiirien omistamista tytäryhtiöistä FimLab on ainoa selkeästi *sidosyksikköasemassa* toimiva suuri julkisomisteinen in-house -yritys. FimLab on tätä nykyä samalla myös Suomen suurin laboratoriotoimintaa harjoittava yritys yli 100 miljoonan euron liikevaihdollaan 1 100 työntekijällään. FimLab on tuottanut palveluja Pirkanmaan, Keski-Suomen ja Kanta-Hämeen sairaanhoitopiireille sekä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle. Vuonna 2020 myös Vaasan sairaanhoitopiirin laboratoriotoiminnot ovat siirtyneet FimLab palveluverkostoon.

Vuoteen 2021 asti voimassa olevien siirtymäsäännösten mukaan ulkoinen myynti (10 % liikevaihdosta) voisi nousta FimLabin osalta melko suureksi. Yksityisten toimijoiden osalta kilpailutilanne voi näyttää hankalalta. Kilpailutilanne vaikeutuu, sillä useat julkisomisteiset laboratoriotoimijat ovat käynnistäneet FimLabin johdolla hankkeen, jonka tarkoituksena on kehittää maakuntarajat ylittävää yhteistyötä ja valmistella tätä tukevia yritysjärjestelyjä. Käytännössä sairaanhoitopiirit selvittävät mahdollisuuksia yhdistää laboratoriotoiminnot samaan yhtiöön.<sup>78</sup>

### IsLab liikelaitoskuntayhtymä

Laboratorioalalla toimii FimLabin rinnalla kaksi muuta suurta alueellista julkista toimijaa, jotka ovat *Itä-Suomen laboratoriokeskuksen liikelaitoskuntayhtymä IsLab* ja *Pohjois-Suomen laboratoriokeskuksen liikelaitoskuntayhtymä NordLab*. IsLabin omistavat Pohjois- ja Itä-Savon sairaanhoitopiirit sekä Etelä-Savon sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä (Essote), Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä (Siun SoTe) ja Ylä-Savon SoTe ky. Myös omistajien jäsenkunnat ovat siirtäneet laboratoriotoimintaansa IsLabille.

IsLabin liikevaihto oli 60 miljoonaa euroa vuonna 2018. Liikevaihto aleni ensimmäistä kertaa hieman edellisestä vuodesta. Taustalla

74. Coxa Oy ja Tekonivelsairaala Coxa Oy.

75. Terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan potilaalla on ollut mahdollisuus valita terveysasema ja erikoissairaanhoidon yksikkö kaikista Suomen julkisista terveysasemista ja sairaaloista vuodesta 2014 lukien. Erikoissairaanhoidon hoitopaikka valitaan yhdessä lähetteen antavan lääkärin tai hammaslääkärin kanssa. Potilaalla on hoitopaikan käytäntöjen mahdollistamissa rajoissa oikeus valita myös hoitava lääkäri tai muu terveydenhuollon ammattilainen.

76. Tekonivelsairaala Coxa Oy:lle on myönnetty Suomalaisen Työn Liiton Yhteiskunnallinen yritys -merkin käyttöoikeus. Tunnustus voidaan myöntää yrityksille, joiden ensisijainen tavoite on ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia ja ne käyttävät suurimman osan voitostaan yhteiskunnallisen tavoitteensa edistämiseen.

77. Tosin Coxa on investoinut lisätiloihin ja yhteistyötä on avattu muiden sairaalojen ja implanttitoimittajien kanssa.

78. Selvityksessä on pohdittu TYKS:n laboratoriotoimialueen, NordLab -liikelaitoskuntayhtymän ja FimLab Laboratoriot Oy:n in-house -laboratoriotoimintojen yhdistämistä yhdeksi osakeyhtiöksi. Organisaatioiden yhteenlaskettu liikevaihto on lähes 250 miljoonaa euroa ja niiden toiminta-alueella on noin 2,5 miljoonan asukkaan väestöpohja.

on hoitokäytännöissä tapahtuneet muutokset ja uudet lääkkeet, jotka ovat vähentäneet laboratoriotutkimusten tarvetta. Myös IsLabin omistajakunnissa tapahtunut järjestäytyminen on vähentänyt tutkimusten tarvetta, kun perus- ja erikoissairaanhoito pystyvät näkemään toistensa ottamat laboratoriotutkimusten tulokset. IsLabin kannattavuus on ollut liiketuloksella mitattuna myös huonoa ja se on alentunut viime vuosina.

IsLabin liikevaihdosta 78 prosenttia oli syntynyt palvelumyynnistä liikelaitoskuntayhtymän jäsenille ja 20 prosenttia myynnistä niille yhteiskunnille, jotka ovat siirtäneet liikkeenluovutuksella laboratoripalvelunsa IsLabille. Muiden ulkopuolisten asiakkaiden ja yksityishenkilöiden osuus liikevaihdosta oli 1,3 miljoonaa euroa eli noin kaksi prosenttia. IsLab on perustanut vuonna 2018 myös erillisen kilpailuilla markkinoilla toimivan **IsLabVerkko Oy:n**. Yhtiön toimialana on laboratorio- ja lääkäripalvelut mukaan lukien opetus- ja tutkimustoiminta.

Käytännössä IsLabVerkko Oy tarjoaa laboratoripalveluita kilpailuilla markkinoilla toimiville terveyspalveluiden tuottajille. Omaan palvelutuotantoon kuuluvat ensisijaisesti kliinisen kemian ja laboratoriohematologian sekä kliinisen mikrobiologian erikoisalojen diagnostiset tutkimukset. Lisäksi IsLabVerkko Oy tuottaa perustasoisia kliinisen fysiologian erikoisalan tutkimuksia ja näytteenottopalveluita. Verikeskustoiminta ja verikeskustutkimukset eivät toistaiseksi kuulu palveluvalikoimaan. Osa asiakasyhteisöjen tarvitsemista palveluista tuotetaan alihankintana.

IsLab on solminut HUS Helsingin yliopistollinen sairaalan kanssa yhteistoimintasuhteen laboratoripalveluiden tuottamisesta ja kehittämisestä vuonna 2019. Sopimuksella IsLab on halunnut turvata erikoisalojen palvelujen tuottamisen ja työvoiman saatavuuden. HUS haluaa yhteistyöllä puolestaan vahvistaa asemaansa Suomen johtavana vaativan erikoissairaanhoidon toimijana ja laboratoripalvelujen tuottajana. Huslabin toimintatuotot olivat vuonna 2018 yhteensä 188 miljoonaa euroa. Huslabissa tehdään vuosittain lähes 25 miljoonaa laboratoriotutkimusta.

## NordLab liikelaitoskuntayhtymä

NordLabin omistavat Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoito- ja peruspalvelukuntayhtymä, Kainuun sosiaali- ja terveydenhoiton kuntayhtymä sekä Lapin, Länsi-Pohjan ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät. Liikevaihdolla ja henkilöstöllä mitattuna NordLab on hieman suurempi kuin IsLab. Vuonna 2018 NordLabin liikevaihto oli 70 miljoonaa euroa ja työllisyys 677 henkilöä.<sup>79</sup> Liikevaihdon kehitys on ollut myönteistä, mutta kannattavuus on ollut liiketuloksella mitattuna samalla tavoin heikkoa kuin IsLabin kohdalla (Taulukko 20).

Liikevaihdon jakautumisesta asiakasryhmiin ei ole tarkkoja tietoja NordLabin osalta, mutta kuntayhtymien osuus liikevaihdosta oli 52 miljoonaa euroa ja muiden (kunnat, yms.) 18 miljoonaa euroa vuonna 2018. NordLabin toiminta on laajentunut, kun toiminta-alueella sijaitsevien kuntien laboratoriotuotoja on yhdistetty NordLabiin liikkeenluovutuksella. Vuoden 2019 aikana asiakkaiksi tulivat Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä sekä Taivalkosken kunta. NordLabiin liittyy vuoden 2020 aikana myös Hyvinvointikeskus Lapponian laboratorio.<sup>80</sup>

NordLab on osallistunut keskusteluihin, jotka koskevat suuren julkisomisteisen in-house laboratorioyhtiön perustamista. Siinä olisivat mukana NordLab, IsLab, FimLab Oy ja TYKS laboratoriot Turusta. Sen seurauksena maahamme syntyisi suuri markkinajohtaja, jonka liikevaihto kohoaisi lähes 240 miljoonaan euroon ja henkilöstö yli 2 000 henkilöön (pl. TYKS laboratoriot). Lisäksi FimLab Oy, Satadiag liikelaitos ja Vaasan sairaanhoitopiirit ovat perustaneet vuonna 2018 Suomen Lähilaboratoriot Oy:n, jonka tarkoituksena olisi toimia vapailla markkinoilla.<sup>81</sup>

79. Liikevaihdon kasvutavoitteet on asetettu NordLab:ssa 75–76 miljoonaan euroon vuosina 2020–22. IsLab'in liikevaihdon kasvutavoite on noin 61 miljoonaa euroa.

80. NordLabin toiminta-alueella on tällä hetkellä noin neljätoista itsenäisesti laboratoriotuotojansa järjestävää kuntaa ja kuntayhtymää, jotka ovat potentiaalisia NordLabin asiakkaita lähitulevaisuudessa.

81. NordLabille on jätetty optio liittyä yhtiöön (Arvo Laboratoriot) myöhemmin.

|                                             | NordLab | IsLab  |
|---------------------------------------------|---------|--------|
| Liikevaihto 2016, 1000 euroa                | 65 831  | 60 634 |
| Liikevaihto 2017, 1000 euroa                | 67 493  | 60 658 |
| Liikevaihto 2018, 1000 euroa                | 70 027  | 60 171 |
| Liikevaihdon kasvu 2016-17                  | 2,5     | 0,0    |
| Liikevaihdon kasvu 2017-18                  | 3,8     | -0,8   |
| Liiketoiminnan muut tuotot 2016, 1000 euroa | 591     | 433    |
| Liiketoiminnan muut tuotot 2017, 1000 euroa | 673     | 386    |
| Liiketoiminnan muut tuotot 2018, 1000 euroa | 650     | 378    |
| Liikeylilyäämä 2016, 1000 euroa             | -552    | 3 009  |
| Liikeylilyäämä 2017, 1000 euroa             | 1 423   | 2 625  |
| Liikeylilyäämä 2018, 1000 euroa             | 1 636   | 942    |
| Liiketulos-% 2016                           | -0,3    | 4,9    |
| Liiketulos-% 2017                           | 2,1     | 4,3    |
| Liiketulos-% 2018                           | 2,3     | 1,6    |
| Tilikauden ylijäämä 2016, 1000 euroa        | -675    | 2 638  |
| Tilikauden ylijäämä 2017, 1000 euroa        | 1 303   | 2 740  |
| Tilikauden ylijäämä 2018, 1000 euroa        | 1 230   | 669    |
| Voitto-% 2016                               | -1,0    | 4,3    |
| Voitto-% 2017                               | 1,9     | 4,5    |
| Voitto-% 2018                               | 1,7     | 1,1    |
| Henkilöstö 2017                             | 675     | 583    |
| Henkilöstö 2018                             | 677     | 584    |

TAULUKKO 20  
 NordLab ja IsLab liikelaitoskun-  
 tayhtymien liikevaihto ja kannatta-  
 vuus 2016-18 (Lähde: NordLabin ja  
 IsLabin tilinpäätökset 2017-18)

## 5 Kiinteistö- ja rakennusala

Julkisyhteisöjen ja niiden liikelaitosten hallinnassa on suoraan noin 21 prosenttia maamme rakennusten kerrosalasta, jos asuintaloja ei oteta lukuun. Tästä kuntayhteisöjen osuus oli noin 19 prosenttiyksikköä eli 33 miljoonaa neliometriä. Julkisten palvelurakennusten uudisrakentaminen on lisääntynyt 2010-luvulla nopeammin kuin koko rakennustuotanto keskimäärin. **Yritysten markkinaosuus** kuntien rakennusinvestoinneista oli 93 prosenttia vuonna 2018. Osuus on kasvanut 19 prosenttiyksikköä vuodesta 1997 eikä rakennusliikkeillä ja kunnilla ole

yleistä kilpailutilannetta keskenään.

Kuntien ja kuntayhtymien **tila- ja vuokrauspalvelujen** tuotos oli 3,5 miljardia, minkä lisäksi kiinteistöpalveluissa toimivien kuntayhtiöiden liikevaihto oli 404 miljoonaa euroa. Kuntien **kiinteistöjen ylläpidon kustannukset** olivat noin 2,2 miljardia euroa vuonna 2018. Kuntayhteisöt hoitavat kiinteistöjen ylläpidon pääosin tulosityksiköissään, liikelaitoksissa tai tätä varten perustetuissa kuntayhtiöissä. Yhtiöt voivat sidosyksiköitä, jotka myyvät palvelujaan laajasti kaikille omistajayhteisöilleen.

### 5.1 Rakennusala

#### 5.1.1 Julkinen rakentaminen ja rakennuskanta

Kuntien ja kuntayhtymien, valtio-organisaation ja julkisyhteisöjen suoraan omistamien rakennusten (44 069 kpl) kerrosala oli Tilastokeskuksen rakennuskantatilaston mukaan asuinrakennukset mukaan lukien lähes 46 miljoonaa neliometriä vuonna 2017. Ilman asuinrakennuksia **julkisten rakennusten** kerrosala oli vajaat 39 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 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 koontumisrakennusten (urheilu- ja uimahallit yms.) kymmenen prosenttia. Muiden rakennusten (teollisuus-, varasto- ja liikenteen ra-

kennukset) osuus kerrosalasta oli 20 prosenttia (Taulukko 21).

Suomen koko rakennuskannasta julkisyhteisöjen suoraan omistettujen rakennusten kerrospinta-ala oli 21 prosenttia vuonna 2017, jos asuinrakennuksia ei oteta lukuun. Siitä kuntayhteisöjen osuus oli 19 prosenttiyksikköä ja valtion kolme prosenttiyksikköä. Julkisyhteisöjen osuus kerrospinta-alasta on suuri opetusrakennuksissa (72 %), hoitoalan rakennuksissa (66 %) ja muissa rakennuksissa, kuten palo- ja pelastustoimen rakennuksissa (51 %). Liike- ja toimistorakennuksista ja muista tuotannollisista toimitiloista julkisyhteisöjen osuus on huomattavasti pienempi.

*Julisten palvelurakennusten*<sup>82</sup> rakentaminen on kehittynyt myönteisesti. Julkinen rakentaminen on tasannut suhdanteita, kun muu rakentaminen on hiipumassa. Rakennusteollisuus RT:n ennakkotietojen julkisen rakentamisen aloitukset olivat viisi miljoonaa kuutiota vuonna 2019, ja sama tahti jatkuu vuonna 2020. Etenkin hoitoalan toimitilojen tarvetta lisäävät väestön nopea ikääntyminen ja erityyppisten

|                                   | Kunta-ala,<br>1000<br>neliömetriä | Valtio,<br>1000<br>neliömetriä | Yhteensä,<br>1000<br>neliömetriä | Osuus julkis-<br>yhteisöjen ra-<br>kennuksista, % | Osuus raken-<br>nustyyppin koko-<br>kannasta, % |
|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Opetusrakennukset                 | 12 320                            | 1501                           | 13 821                           | 35,9                                              | 71,6                                            |
| Hoitoalan rakennukset             | 8 119                             | 333                            | 8 453                            | 21,9                                              | 65,6                                            |
| Liike- ja toimistorakennukset     | 3 212                             | 1520                           | 4 794                            | 12,4                                              | 9,4                                             |
| Teollisuus- ja varastorakennukset | 4 283                             | 633                            | 4 917                            | 12,8                                              | 6,7                                             |
| Kokoontumisrakennukset            | 3 485                             | 369                            | 3 854                            | 10,0                                              | 37,3                                            |
| Liikenteen rakennukset            | 1 092                             | 560                            | 1 652                            | 4,3                                               | 11,6                                            |
| Muut rakennukset                  | 819                               | 221                            | 1 041                            | 2,7                                               | 51,1                                            |
| <b>YHTEENSÄ</b>                   | <b>33 332</b>                     | <b>5 200</b>                   | <b>38 532</b>                    | <b>100,0</b>                                      | <b>21,1</b>                                     |

TAULUKKO 21

Julkisyhteisöjen ja niiden liikelaitosten omistamien rakennusten kerrospinta-alat rakennustyypeittäin (pl. asuinrakennukset) 2017 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).

palveluasuntojen kysynnän kasvu. Sairaaloita kasvatetaan palvelemaan entistä suurempia kokonaisuuksia. Myös oppilaitosrakentamisen tason arvellaan säilyvän korkealla, sillä kasvukeskuksissa on kysyntää isoille ja tehokkaammille kouluille.

Toisaalta syntyvyyden lasku vähentää uusien peruskoulujen, lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten tarvetta ilman maahanmuuttoa, minkä lisäksi ammatilliseen koulutukseen liittyvät laadulliset tekijät voivat pakottaa keskittämään oppilaitokset suurempiin yksiköihin sekä siirtymisen paikkakunnille, joissa opiskelijoille on harjoittelupaikkoja ja paremmat työllistymismahdollisuudet. Korkeakoulutuksessa (AMK, yliopistot) osa kiinteistöistä voi jäädä vajaakäyttöisiksi, kun sähköinen oppiminen lisääntynyt, eikä luentosaleja tarvita massaluentojen pitämiseen.

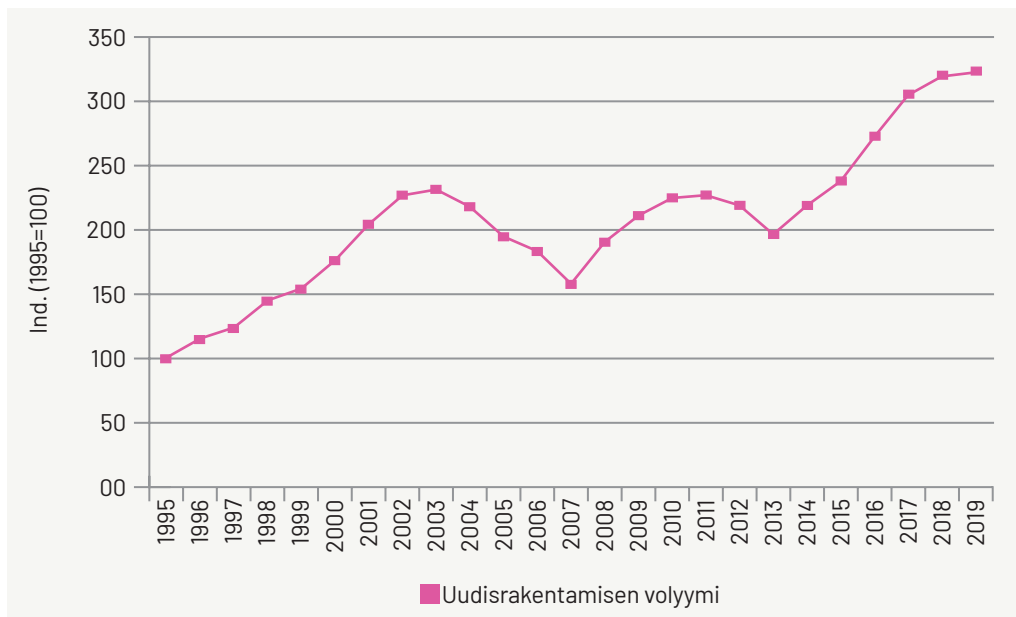
Muuttotappioalueilla osalle vanhoista rakennuksista ei löydy enää käyttöä ja ne joudutaan myymään ulkopuolisille tahoille, koska niiden ylläpito rasittaa kuntien taloutta. Esimerkkejä ovat vanhat kyläkoulut, päiväkodit ja SoTe-rakennukset. Jos rakennuksille ei löydy ostajaa, on rakennusten purkaminen kunnille todellinen vaihtoehto. Kasvukeskuksissa tilanne on päinvastainen. Kaupunkien tulisi arvioida muuttoliikkeen ja varsinkin maahanmuuton aiheuttamat tarpeet pitkälle tulevaisuuteen, sillä riittämätön määrä toimitiloja voi aiheuttaa pullonkauloja väestön kasvaessa.

Toisaalta osa kunnista on jo luopunut omista sosiaalihuollon rakennuksistaan ja niissä tapahtunut palvelutuotanto on siirretty kilpailutuksilla yksityisten hoiva-alan yritysten tehtäväksi. Näin varsinkin pienet kunnat ovat pyrkineet turvaamaan palvelutuotannon säilymisen paikkakunnalla sekä pienentämään kiinteistöjen omistamisesta aiheutuneita kustannuksia ja riskejä. Tilastoja tulkittaessa on otettava huomioon, että nykyisessä rakennustyyppiluokituksessa palvelutalot (tehostettu palveluasuminen) tilastoidaan asuinrakennuksiin eikä sosiaalihuollon rakennuksiin.

Kasvukeskusten kunnilla on myös merkittävää sosiaalista vuokra-asuntojen rakentamista, sillä **Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn** mukaan vuokra-asuntokannan suurimman lainansaaajaryhmän muodostavat kunnat ja niiden omistamat osakeyhtiöt tai asunto-osakeyhtiöt, jotka omistavat huomattavan osan ARA-vuokra-asuntokannan asunnoista. Kuntien vuokra-asuntojen tarvetta ovat lisänneet puute kohtuuhintaisista vapaa-rahoitteisista vuokra-asunnoista, sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien lisääntyminen sekä kasvava maahanmuutto.

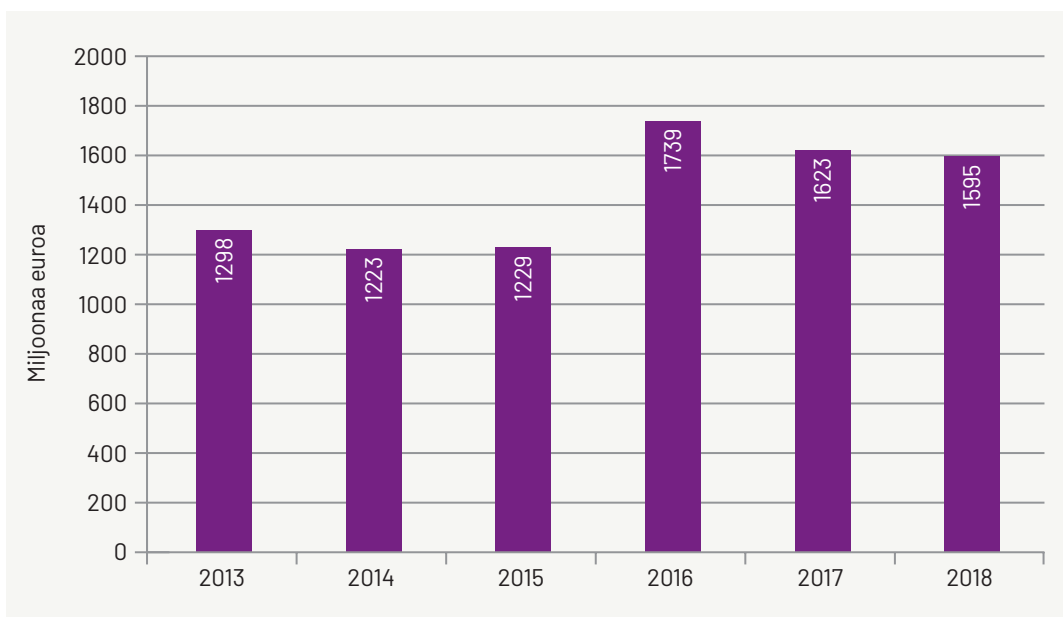
ARA-tuotanto kasvaa 9000 uuteen asuntoon vuonna 2020. Suomen hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että valtion pitkällä korkotuella rakennettavien asuntojen uudistuotannon määräksi tulisi vähintään 10 000

82. Julkiseen palvelurakentamiseen luetaan tässä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten, opetusrakennusten, erilaisten kokoontumisrakennusten sekä palo- ja pelastustoimen rakennusten rakentaminen. Tilastoja tulkittaessa on otettava kuitenkin huomioon, että Tilastokeskuksen rakennustuotantotilastojen mukainen julkisten palvelulaitosten rakentaminen ei kuvaa vain valtion tai kuntayhteisöjen rakentamista, vaan siihen sisältyy yleishyödyllisten yhteisöjen sekä yksityisrahoitteinen rakentaminen, joista esimerkkeinä ovat urheiluhallien rakentaminen.



KUVIO 12

Uudisrakentamisen määrän kehitys julkisessa palvelurakentamisessa 1995–2019, ind. (1995=100).  
(Lähde: Rakennustuotantotilastot, Tilastokeskus).



KUVIO 13

Julkisten palvelurakennusten korjausrakentaminen 2013–18, miljoonaa euroa  
(Lähde: Rakennustuotantotilastot, Tilastokeskus).

uutta asuntoa vuodessa. Näistä noin 50 prosenttia tulisi Helsingin seudulle. Liike- ja toimistorakentamisesta sekä vapaarahoitteisesta asuntojen uudistuotannosta vapautuvat voimavarat mahdollista suhdanteiden heiketessä suuremmat panostukset sosiaaliseen asuntotuotantoon ja ylläpitävät kotimaista rakentamisen tuotantoa ja työllisyyttä.

### Kuntien korjausrakentaminen

Lähivuosina on odotettavissa mittavia koulujen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten peruskorjauksia ja laajennuksia. Korjaustarpeen kasvu on seurausta 1970-luvulta ja jopa 1980-luvulla rakennettujen palvelurakennusten tulosta korjausikään. Korjaamista ovat jouduttaneet suunnitteluvirheet, jotka ovat aiheuttaneet mittavia kosteus- ja homeon-

gelmiä palvelurakennuksissa. Korjaustarpeet ovat ajankohtaistuneet kuntien omistamissa vuokra-asunnoissa, sillä asuinkerrostalojen vaipat tulevat korjausikään 25–35 vuoden ja putkistot 50 vuoden iässä.<sup>83</sup>

Tilastokeskuksen korjausrakentamisen tilastojen mukaan julkisia palvelurakennuksia korjattiin 1,6 miljardilla eurolla vuonna 2018, mikä oli 300 miljoonaa euroa enemmän

kuin viisi vuotta aiemmin (Kuvio 13). Julkisella puolella korjaustarpeita on ylläpitänyt varsin vanhentunut sairaala- ja kouluverkosto. Opetusrakennuksia korjattiin 1,0 miljardilla, sairaaloita ja terveyskeskusrakennuksia 410 miljoonalla ja hoivalaitosrakennuksia 300 miljoonalla eurolla vuonna 2016. Julkisten palvelurakennusten korjaaminen olikin toimitilojen suurin yksittäinen korjaussektori.

## 5.1.2 Yritysten markkinaosuus kuntien rakentamisessa

Rakennusinvestoinnit voidaan jakaa Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastossa kuntien omatoimiseen rakentamiseen ja rakennuttamiseen. **Omajohtoisessa rakentamisessa** kunta kantaa päävastuun rakentamisesta ja toimii työnantajana ainakin osalle työntekijöitä. Sivu- ja aliurakoita saatetaan kuitenkin teettää rakennusyrityksillä. **Rakennuttaminen** (kokonaan ulkopuolisella teettäminen) on puolestaan toimintaa, jossa kunta antaa kokonaisurakan rakennusliikkeelle tai jaetun urakan useammalle kuin yhdelle rakennusliikkeelle.

Vuonna 2018 Suomen kuntien rakennusinvestoinnit olivat yhteensä 2,5 miljardia euroa, josta talonrakentamista oli 46 prosenttia, maa- ja vesirakentamista 52 prosenttia ja muuta rakentamista neljä prosenttia. Rakennusinvestoinnit olivat 69 prosenttia kaikista kuntien investoinneista. **Kuntayhtymien rakentaminen** lisää kunta-alan rakentamista noin 850 miljoonalla eurolla. Kuntayhtymien investoinneista rakentaminen on pienempää kuin peruskunnissa, sillä kuntayhtymien pääomavaltaisessa palvelutuotannossa korostuvat kalliit käyttöomaisuusinvestoinnit.

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoon perustuvien arvioiden mukaan **rakennusliikkeiden<sup>84</sup> laskennallinen markkinaosuus** kuntien rakennusinvestoinneista oli 93 prosenttia vuonna 2018.<sup>85</sup> Osuus on 19 prosenttiyksikköä enemmän kuin

esimerkiksi vuonna 1997, joskin rakennusliikkeiden markkinaosuuden kasvu on hidastunut viime vuosina. Rakennusliikkeiden markkinaosuus on arvioitu siten, että euromääräinen oman rakentamisen palveluostojen ja rakennuttamisinvestointien summa on suhteutettu kunnan kaikkiin rakennusinvestointeihin (Kuvio 14).

Vuonna 2018 rakennusliikkeiden osuus kuntien **talorakentamisen investoinneista** oli 95 prosenttia. Vuodesta 2000 prosenttiosuus kohosi kuusi prosenttiyksikköä. Omajohtoisessakin talonrakentamisessa kunnilla on enää vain työnjohtoa, valvontaa ja pienimuotoisia rakennusteknisiä töitä, sillä varsinaiset rakennustyöt suoritetaan rakennusliikkeiden aliurakoina. Jo 2000-luvun alussa tehdyissä tutkimuksissa todettiin, että eräissä kunnissa tehdään runko-, sähkö- ja automatiikkatöitä, mutta ylipäättään omana työnä tehtävät rakennushankkeet ovat arvoltaan pieniä.<sup>86</sup>

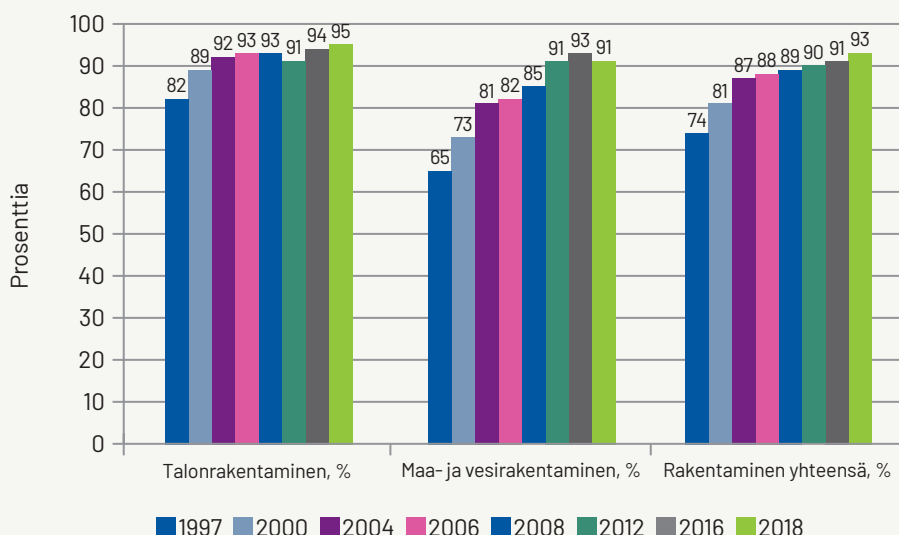
**Maa- ja vesirakentamisessa** (kunnallistekniikka) rakennusliikkeiden markkinaosuuden kasvu on ollut 2000-luvulla nopeampaa kuin talonrakentamisessa. Oman työn merkitys on pienentynyt kuntien maa- ja vesirakentamisessa sitä mukaan, kun oma henkilöstö on ikääntynyt ja vanhenevaa kalustoa ei ole korvattu uudella. Maa- ja vesirakentamisessa omana työnä suoritetaan rakennuttamisen, työnjohdon ja valvonnan ohella vain mittauksia, putki-

83. RT:n mukaan korjausrakentamisessa on panostettava veden- ja kosteudenkestävyyteen. Rakennusten korjaamiseen olisi saatava aikaan jatkuva korjaamisen kulttuuri, jossa rakennuksia ei korjata vasta suurten vikoja ilmaannuttua.

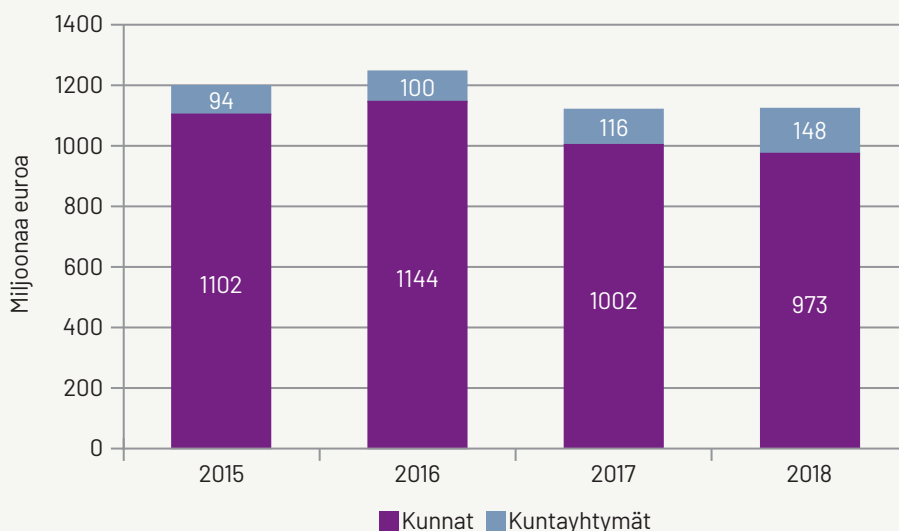
84. Rakennusliikkeellä tarkoitetaan tässä yhteydessä talonrakentamisen, maa- ja vesirakentamisen ja rakentamisen erityisalojen kuten lvis-, maalaus- yms. alojen urakoitsijoita.

85. Jos kuntien omajohtoisen rakentamisen aine- ja tarvikeostot otetaan huomioon, nousisi ulkopuolisen yritystoiminnan osuus kuntien rakennusinvestoinneista vielä korkeammaksi.

86. Lith, Pekka: Kuntien rakennusurakat –kilpailuttaminen ja markkinoiden toimivuus, kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 6/2001, Helsinki 2001.



KUVIO 14  
Rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakentamisessa vuosina 1997, 2000, 2003, 2007, 2009, 2012, 2016 ja 2018, prosenttia (Lähteet: Kuntien talous- ja toimintatilasto ja kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



KUVIO 15  
Kuntien ja kuntayhtymien korjaus- ja kunnossapitorakentamisen palveluostot 2015–18 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

asennuksia yms. erikoistöitä, rakennusteknisiä töitä ja materiaalitöitä. Eräissä kunnissa konetöitä tehdään omalla kalustolla.<sup>87</sup>

### Kunnossapitorakentaminen

Edellä mainitut arviot rakennusliikkeiden markkinaosuuksista kuntien rakentamisessa koskevat vain uudisrakentamista ja peruskorjausrakentamista. Tavanomaisesta kunnossapitorakentamisesta (vuosikorjaukset yms.) yritysten markkinaosuutta on vaikea tai lähes mahdotonta arvioida Tilastokeskuksen kun-

tien taloustilastojen pohjalta. Asiasta laaditut selvitykset osoittavat, että kuntien oman työvoiman osuus tämäntyyppisestä rakentamisesta on suurempaa kuin rakennusinvestoinneista. Tämä koskee erityisesti talonrakennuksiin liittyvää kunnossapittoa.<sup>89</sup>

Kuntataloustilastojen mukaan ulkopuolisilta ostetut rakennusten ja alueiden rakentamis- ja kunnossapitopalvelut olivat kuntayhteisöissä 1 120 miljoonaa euroa vuonna 2018.<sup>90</sup> Summasta voidaan johtaa kuntien korjaus- ja kunnossapitorakentamisen kokonaisarvo, joka

87. Kuntayhtymien rakennusinvestoinneista rakennusliikkeiden markkinaosuus on suurempaa kuin peruskunnissa, sillä kuntayhtymissä on hyvin vähän omaa rakentamiskapasiteettia. Kuntayhtymien rakentamisesta rakennusliikkeiden markkinaosuus rakennusinvestoinneista kohoa lähelle sataa prosenttia. Osuudet ovat kuntayhtymien osalta talojen rakentamisessa ja maa- ja vesirakentamisessa samaa luokkaa.

|               | Kunnan talonrakennus-investoinnit, 1000 euroa | Kunnan maa- ja vesirakennus-investoinnit, 1000 euroa | Rakennusliikkeiden osuus talojen rakentamisesta, % | Rakennusliikkeiden osuus maa- ja vesi-rakentamisesta, % |
|---------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Helsinki      | 146577                                        | 139174                                               | 78,2                                               | 82,2                                                    |
| Espoo         | 49403                                         | 151204                                               | 100,0                                              | 99,5                                                    |
| Tampere       | 49388                                         | 103531                                               | 100,0                                              | 96,9                                                    |
| Vantaa        | 29848                                         | 38813                                                | 100,0                                              | 100,0                                                   |
| Oulu          | 19123                                         | 59057                                                | 87,1                                               | 90,2                                                    |
| Turku         | 15172                                         | 38216                                                | 100,0                                              | 100,0                                                   |
| Jyväskylä     | 33022                                         | 22614                                                | 100,0                                              | 100,0                                                   |
| Lahti         | 19277                                         | 20582                                                | 100,0                                              | 100,0                                                   |
| Kuopio        | 24196                                         | 44221                                                | 100,0                                              | 69,2                                                    |
| Kouvola       | 13316                                         | 16177                                                | 84,5                                               | 78,3                                                    |
| Pori          | 8432                                          | 19382                                                | 100,0                                              | 100,0                                                   |
| Joensuu       | 10460                                         | 23382                                                | 100,0                                              | 86,6                                                    |
| Lappeenranta  | 10742                                         | 9514                                                 | 100,0                                              | 100,0                                                   |
| Hämeenlinna   | 8443                                          | 16644                                                | 97,2                                               | 84,3                                                    |
| Vaasa         | 8745                                          | 9803                                                 | 100,0                                              | 68,4                                                    |
| Rovaniemi     | 9772                                          | 12102                                                | 86,3                                               | 87,1                                                    |
| Seinäjoki     | 6416                                          | 13757                                                | 95,9                                               | 100,0                                                   |
| Mikkeli       | 9652                                          | 19401                                                | 100,0                                              | 100,0                                                   |
| Kotka         | 12940                                         |                                                      | 90,5                                               |                                                         |
| Salo          | 3601                                          | 7226                                                 | 99,7                                               | 84,7                                                    |
| Porvoo        | 30624                                         | 16017                                                | 100,0                                              | 84,2                                                    |
| Kokkola       | 9263                                          | 5440                                                 | 95,5                                               | 46,3                                                    |
| Lohja         | 6476                                          | 10933                                                | 85,5                                               | 82,8                                                    |
| Hyvinkää      | 12154                                         | 14780                                                | 99,5                                               | 94,7                                                    |
| Nurmijärvi    | 38778                                         | 24095                                                | 100,0                                              | 92,3                                                    |
| Järvenpää     | 9293                                          | 14742                                                | 100,0                                              | 89,7                                                    |
| Rauma         | 14611                                         | 9241                                                 | 98,9                                               | 98,1                                                    |
| Kirkkonummi   | 15694                                         | 12672                                                | 100,0                                              | 100,0                                                   |
| Tuusula       | 8199                                          | 18315                                                | 99,9                                               | 93,1                                                    |
| Kajaani       | 11616                                         | 7607                                                 | 98,9                                               | 96,9                                                    |
| Kerava        | 14665                                         | 7203                                                 | 99,9                                               | 90,7                                                    |
| Kaikki kunnat | 1173472                                       | 1319737                                              | 94,8                                               | 91,3                                                    |

TAULUKKO 22

Rakennusliikkeiden markkinaosuus suurten kuntien (yli 35 000 asukasta) rakennusinvestoinneista 2018 (Lähde: Kuntien taloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).<sup>88</sup>

88. Muutamissa kunnissa rakentamisesta vastaavat yksiköt (tilapalvelut) on yhtiöitetty.

89. Kunnossapitorakentamisen arvosta on vaikea saada tarkkoja tilastotietoja myös siksi, että pienet korjaus- ja kunnossapitohankkeet eivät tarvitse rakennuslupia.

90. Kuntien kunnossapito- ja korjausrakentamisen arvo oli 100 miljoonaa euroa 2016.

voi nousta kunnissa 2,2 miljardiin euroon, jos ulkopuolisilta ostetut palvelut ovat siitä 50 prosenttia. Arvio perustuu Kuntaliiton kiinteistöpalveluja koskevaan kyselytutkimukseen vuodelta 2007, jonka mukaan ostopalvelut olivat 40-50 prosenttia rakennusten kunnossapidon kustannuksista.

### Yritysten osuus kuntien rakentamisen kokonaisarvosta

Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan kuntien rakentamisen **kokonaisarvo** oli arviolta 5,6 miljardia euroa vuonna 2018, josta uudis- ja peruskorjausrakentaminen oli 3,4 miljardia ja korjaus- ja kunnossapitorakentaminen 2,2 miljardia euroa. Rakennusliikkeiden osuus kuntien rakentamisessa oli puolestaan arviolta 4,3 miljardia euroa. Tosiasiassa kuntien rakentaminen ja yritysten määrällinen osuus siitä on suurempaa kuin Tilastokeskuksen tilastoista suoraan ilmenee. Syynä on rakentamisesta vastaavien yksiköiden yhtiöittäminen.

Jotain harvinaisia yksittäistapauksia lukuun ottamatta kuntien ja yksityisten urakoitsijoiden välillä *ei ole olemassa mitään yleistä kilpailutilannetta*, sillä kunnan rakennusyksiköillä ei ole käytännössä mahdollista kilpailla tasavertaisesti yritysten kanssa edes osakeyhtiöksi muutettuna. Kilpailussa menestyminen edellyttäisi, että kunnan rakennusyksiköt voisivat kilpailla yksityisten yritysten tapaan kaikista töistä rakennusmarkkinoilla. Tämä ei ole kuitenkaan käytännössä mahdollista, sillä kunnan toimialaan ei liity rakennustoiminta ansaintamielessä.

Rakennusliikkeille uutta markkinapotentiaalia on lähinnä vain kuntien kunnossa-

pitorakentamisessa. Investointien (uudis- ja peruskorjausrakentamisessa) puolella kuntien oman työn osuus on supistunut niin pieneksi, että sitä on vaikea enää vähentää. Kunnossapitotöissä kuntien oman rakentamisen määrä voisi jopa lisääntyä, koska kaikkiin hätäkorjauksiin ei riitä omia rakennusmiehiä, eivätkä rakennusliikkeet ole kiinnostuneita pikkuhankkeista etenkin noususuhdanteessa. Pienten urakoiden kilpailuttaminen ei ole kuntien kannalta välttämättä edes järkevää.<sup>91</sup>

### Oman rakentamisen tuotos

Kansantalouden tilinpidon mukaan kuntien ja (paikallishallinto) omaehtoisen **talonrakentamisen tuotos** oli vuonna 2018 noin 200 miljoonaa euroa, mikä muodosti 0,8 prosenttia talonrakentamisen kokonaistuotoksen arvosta. Kunnat ja kuntayhtymät työllistivät talonrakennustöissä noin 1000 henkilöä. Maa- ja vesirakentamisessa paikallishallinnon tuotoksen määrä oli lähes 960 miljoonaa euroa, mikä oli 10 prosenttia toimialan kokonaistuotoksen arvosta. Samanaikaisesti kunnat ja kuntayhtymät työllistivät maa- ja vesirakentamisessa 4 100 henkilöä.

Kansantalouden tilinpidossa paikallishallinnon suuri tuotos maa- ja vesirakentamisessa ei tarkoita sitä, että kunnat tuottaisivat lähes miljardilla eurolla rakentamista. Kysymys on kysyntäerästä, joka on koottu kustannuksista käsin. Tuotoksesta välituotekäytön (tavara- ja palveluostot muilta talousyksiköiltä) osuus oli 83 prosenttia ja oman tuotannon arvo (arvonlisäys) oli vain 17 prosenttia (163 milj. euroa) vuonna 2018. Sen sijaan talonrakentamisessa välituotekäytön osuus oli 77 prosenttia ja arvonlisäyksen osuus 23 prosenttia (47 milj. euroa) vuonna 2018.

## 5.1.3 Rakentamisen kuntayhtiöt

Rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakentamisessa voi sisältää kuntayhtiöiden rakentamista. Tilastokeskuksen yritystilastojen mukaan Suomessa toimi rakentamisen toimialalla (Nace:t 41–43) noin 40 kunnallista yhtiötä vuonna 2018. Kuntayhtiöiden henkilöstö oli 1 690 henkilöä ja liikevaihto oli 416 miljoonaa euroa vuonna 2018. Kunnalliset yritykset toimivat rakennuttamistehtävissä, sähkö-, lämpö- ja

tiedonsiirtoverkoston rakentamisessa, kunnossapidossa ja huollossa tai asuin- ja muiden rakennusten rakentamisessa sekä teiden rakentamisessa.

Osa rakentamisen toimialalle Tilastokeskuksen yritysten rakenne ja tilinpäätöstilastossa tilastoiduista yrityksistä hoitaa samantyyppisiä tehtäviä kuin kiinteistöpalvelualalle tilastoidut

91. Rakennustöiden hallinto ja valvontatyöt kohoavat suureksi rakennusurakan kokoon nähden. Tosin hankintalaki on tuonut helpotusta byrokratiaan, kun alle 150 000 euroa arvoiset urakat eivät ole hankintalain säätelyn piirissä. Tosin kuntien omien rakennusyksiköiden tulisi keskittyä vain pienimuotoisiin korjaus- ja kunnossapitotöihin eikä osallistua tarjouskilpailuihin suurista rakennushankkeista.

|                                      | Liikevaihto<br>2017,<br>1000 euroa | Liikevaihto<br>2018,<br>1000 euroa | Kasvu<br>2017-18, % | Henkilöstö<br>2018, lkm | Liiketulos-%<br>2018 |
|--------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|---------------------|-------------------------|----------------------|
| HUS-Kiinteistöt Oy                   | 137 766                            | 158 688                            | 15,2                | 314                     | 0,1                  |
| Elvera Oy                            | 57 107                             | 50 512                             | -11,5               | 270                     | 3,8                  |
| Kuntec Oy                            | 36 898                             | 36 179                             | -1,9                | 190                     | -3,9                 |
| Suomen Energia-Urakointi Oy          | 30 086                             | 33 757                             | 12,2                | 145                     | 2,4                  |
| Enerke Oy                            | 32 145                             | 28 166                             | -12,4               | 150                     | 7,8                  |
| Tampereen Vera Oy                    | 16 904                             | 16 835                             | -0,4                | 102                     | 0,4                  |
| Oulun Energia Urakointi Oy           | 18 672                             | 14 747                             | -21,0               | 85                      | -10,7                |
| Oulun Remonttimylly Oy               | 12 458                             | 14 214                             | 14,1                | 88                      | 6,9                  |
| Napapiirin Infra Oy                  | 9 186                              | 13 234                             | 44,1                | 109                     | 0,8                  |
| Ravera Oy                            | 9 198                              | 10 973                             | 19,3                | 31                      | 1,1                  |
| KSS Rakennus Oy                      | 10 459                             | 10 641                             | 1,7                 | 58                      | 6,7                  |
| Rovakairan Verkonrakennus Oy         | 13 413                             | 10 047                             | -25,1               | 45                      | 1,2                  |
| Rovaniemen kaupunkikiinteistöt Oy    | 4 874                              | 5 545                              | 13,8                | 0                       | 22,4                 |
| ESE-Tekniikka Oy                     | 2 714                              | 2 941                              | 8,4                 | 15                      | -3,8                 |
| Oy Kontaktor Ab                      | 3 981                              | 2 603                              | -34,6               | 27                      | 6,8                  |
| Orimattilan Vesi Oy                  | 990                                | 1 009                              | 1,9                 | 0                       | 3,0                  |
| Båtbranschens Teknologicentrum Ab    | 719                                | 968                                | 34,6                | 0                       | 35,0                 |
| Tähtikuitu Oy Sodankylä              | 604                                | 688                                | 13,9                | 2                       | 5,5                  |
| Kronoby Vatten och Avlopp Ab         | 625                                | 664                                | 6,2                 | 4                       | 8,2                  |
| EPV Teollisuusverkot Oy              | 629                                | 629                                | 0,0                 | 0                       | 39,6                 |
| Lappeen Rakennuttaja Oy              | 665                                | 522                                | -21,5               | 6                       | -10,7                |
| Utajärven Yrityspuisto Oy            | 721                                | 421                                | -41,6               | 1                       | -172,3               |
| Lappajärven Loma-Golf Oy             | 449                                | 417                                | -7,1                | 6                       | -10,4                |
| Ristijärven Vuokratalot Oy           | 340                                | 337                                | -0,9                | 0                       | 2,9                  |
| Hailuodon Vesihuolto Osakeyhtiö      | 289                                | 301                                | 4,2                 | 1                       | 1,3                  |
| Eelan Laajennus Oy                   | 264                                | 293                                | 11,0                | 0                       | 30,7                 |
| Saimaan Kuitu Oy                     | 171                                | 210                                | 22,8                | 8                       | -184,8               |
| Tervolan Palveluverkot Oy            | 166                                | 201                                | 21,1                | 1                       | -29,3                |
| Ähtärin Teollisuuskiinteistöt Oy     | 103                                | 103                                | 0,0                 | 0                       | 53,4                 |
| Siikalatvan Kyläverkot Oy            | 52                                 | 57                                 | 9,6                 | 0                       | 45,6                 |
| Alavieskan Kehityskeskus Oy          | 13                                 | 16                                 | 23,1                | 0                       | -50,0                |
| Pälkäneen Valokuitu Oy               |                                    | 7                                  |                     | 2                       |                      |
| Orimattilan Yrityskiinteistöt Oy     | 415                                | 415                                |                     | 0                       |                      |
| Piispalan kokous- ja hyvinv.palv. Oy |                                    |                                    |                     | 0                       |                      |
| Carea-Sairaalat Oy                   |                                    |                                    |                     | 8                       |                      |
| Fastighets Ab Ebba Kiinteistö Oy     |                                    |                                    |                     | 3                       |                      |
| Ilonet Oy                            |                                    |                                    |                     | 1                       |                      |
| Länsimetro Oy                        |                                    |                                    |                     | 19                      |                      |
| Jokelan Tekonurmi Oy                 |                                    |                                    |                     | 0                       |                      |
| <b>YHTEENSÄ</b>                      | <b>403 076</b>                     | <b>416 340</b>                     | <b>3,3</b>          | <b>1691</b>             | <b>2,4</b>           |

TAULUKKO 23

Kuntataustaiset rakennusalan yritykset 2019 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot, Tilastokeskus)

yrietykset. Kuntayhtiot eivt varsinaisesti kilpale markkinoilla yksityisten rakennusliikkeiden kanssa harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta. Poikkeuksia voivat olla esimerkiksi Oulun kaupungin vtillisesti omistaman Sivakka-Yhtymän Oy:n tytyryhtiö Oulun Remonttimylly Oy, Turun Kuntec Oy, Kouvolan kaupungin KKS Rakennus Oy tai Rovaniemen Napapiirin Infra Oy.

Kuntayhtioista selvsti suurin oli HUS-Kiinteistöt Oy, joka huolehtii muun muassa

sairaalakiinteistöjen hoidosta, kunnossapidosta, peruskorjauksista ja pienistä uudisrakennustöistä. Seuraavaksi suurimpia ovat Elevera Oy, Kuntec Oy, Suomen Energia-Urakointi Oy, Enerke Oy ja Tampereen Vera Oy. Edellisestä vuodesta rakennusalan kuntayhtiöiden liikevaihto kasvoi keskimäärin 3,3 prosenttia. Keskimääräinen kannattavuutta kuvaava mediaaniliiketulosprosentti oli heikko (2,4 %). Tilikauden voittoprosenttia (mediaani) oli 0,5 vuonna 2018.

## 5.2 Kiinteistöpalvelut

### 5.2.1 Kiinteistöjen ylläpidon kustannukset

**Kiinteistökustannukset** koostuvat Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto Raklin mukaan pääomakustannuksista, pääoman erilliskustannuksista ja ylläpitokustannuksista. **Pääomakustannuksia** ovat korot ja laskennalliset poistot. Pääoman **erilliskustannuksia** ovat kiinteistön omistamisesta aiheutuvat verot ja vakuutusmaksut. Tässä selvityksessä, jossa mielenkiinnon kohteena ovat kiinteistöpalvelujen markkinoiden koko ja rakenne, laskelmien lähtökohtana ovat ylläpitokustannukset talonrakennustyypeittäin ja omistajalajeittain kerrosneliöitä kohden arvioituna.

Ylläpitokustannukset jaetaan tässä raportissa Tilastokeskuksen kiinteistöjen ylläpidon kustannusindeksin taustalla olevaa nimikkeistöä ja osin Raklin kiinteistöliiketoiminnan uudistettua sanastoa mukaillen hallintokustannuksiin, kiinteistöhuoltoon ja teknisiin palveluihin, puhdistus- ja siivouspalveluihin, ulkoalueiden hoitoon, jätehuoltoon ja kiinteistön korjauspalveluihin.<sup>92</sup> Voidaan kuitenkin todeta, että kiinteistöjen ylläpidon kustannusindeksin nimikkeistö ei ole palvelutehtävien osalta kaikilta osin yhteensopiva uuden kiinteistöliiketoiminnan sanaston kanssa.

Tekniset palvelut sisältävät tässä raportissa esimerkiksi kiinteistöjen ylläpidon kustannusindeksin mukaiset lämpö-, sähkö-, vesi- ja erityislaitehuollon. Lämpö-, sähkö- ja vesihuol-

lossa **käyttöaineet** erotetaan työsidonnaisista kustannuksista, kun arvioidaan varsinaisten kiinteistöpalvelujen osuutta. Käyttöaineita ovat esimerkiksi kaukolämpö, raskas ja kevyt polttoöljy, sähkölämpö sekä vesi- ja jätevesi. Hallinnon kustannuksilla tarkoitetaan lähinnä isännöintiä, mutta sen voidaan katsoa mittaavan operatiiviseen johtamiseen liittyviä **management-palveluja**.

Jos asuinrakennuksia ei lasketa mukaan, olivat **julkisyhteisöjen julkisten rakennusten** laskennalliset ylläpitokustannukset Suomessa 2,49 miljardia euroa vuonna 2018.<sup>93</sup> Summasta kuntayhteisöjen kiinteistöt olivat 90 prosenttia ja valtion kiinteistöt kymmenen prosenttia (*Taulukko 24*). Vuotta 2019 kuvaavien lukujen mukaan kiinteistöjen ylläpidon kokonaiskustannukset olivat **koko maassa** 15,4 miljardia asuinkerrostaloja mukaan lukien (pl. pienasuintalot). Ilman asuinkerrostaloja kustannukset olivat 10,0 miljardia euroa, josta julkisyhteisöjen osuus oli noin neljännes.

**Kiinteistöpalvelujen** arvo oli kuntayhteisöissä 1,51 miljardia euroa. Ne kuvaavat samalla kiinteistöpalvelualan markkinoiden potentiaalista kokoa kunta-alalla. Kerrosneliötä kohden laskettuna ylläpidon kustannukset vaihtelevat tuntuvasti rakennustyyppistä riippuen. Tästä syystä kustannusten rakenne on erilainen myös kuntayhteisöissä ja valtiolla. Kunnissa kiinteistöjen ylläpitokustannuksista lähes kol-

92. Kiinteistön korjauspalveluja ovat rakennustekniset työt, laitetekniset työt ja ulkoalueiden kunnossapito.

93. Kustannukset on määritelty kertomalla vuonna 2009 laaditussa VTT:n ”Kiinteistöpalvelujen tuottavuus ja vaikuttavuus” raportissa esitetyt kerrosneliökohtaiset kiinteistöjen hoitokulut rakennusten kerrosneliöillä rakennustyypeittäin. Hoitokulut on muutettu vastaamaan vuoden 2018 hintatasoa Tilastokeskuksen rakennustyyppikohtaisella kiinteistöjen ylläpidon kustannusindeksillä. Tarkentavia tietoja kiinteistöjen ylläpitokustannusten rakenteesta tehtävittäin ja kustannuslajeittain on saatu Tilastokeskuksen ”Kiinteistöjen ylläpidon kustannusindeksin 2015=100 tarkistaminen” raportista.

|                                       | Julkisyhteisöt<br>(ml. valtio),<br>miljoonaa euroa | Kuntayhteisöt,<br>miljoonaa euroa | Osuus kuntien<br>kiinteistö-<br>palvelujen kus-<br>tannuksista, % | Osuus kuntien<br>ylläpidon<br>kokonaiskus-<br>tannuksista, % |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Siivouspalvelut                       | 725                                                | 671                               | 42,6                                                              | 29,1                                                         |
| Kiinteistöjen korjaustyöt             | 403                                                | 352                               | 23,7                                                              | 16,2                                                         |
| Kiinteistöhuolto ja tekniset palvelut | 321                                                | 275                               | 18,2                                                              | 12,9                                                         |
| Isännöinti ja hallinto                | 114                                                | 99                                | 6,7                                                               | 4,6                                                          |
| Ulkoalueiden hoito                    | 74                                                 | 64                                | 4,4                                                               | 3,0                                                          |
| Jätehuolto ja muut palvelut           | 62                                                 | 53                                | 3,6                                                               | 2,5                                                          |
| Kiinteistöjen ylläpitopalvelut        | 1699                                               | 1514                              | <b>100,0</b>                                                      | 68,3                                                         |
| LVIS-huollon käyttöaineet             | 787                                                | 696                               |                                                                   | 31,7                                                         |
| <b>YHTEENSÄ</b>                       | <b>2 486</b>                                       | <b>2 210</b>                      |                                                                   | <b>100,0</b>                                                 |

TAULUKKO 24

Kiinteistöjen ylläpitokustannukset (markkinoiden potentiaalinen koko) kuntien ja valtion julkisissa rakennuksissa (pl. asuinrakennukset) 2018 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

me neljäsosaa kertyy opetus- ja hoitoalan rakennuksista.<sup>94</sup> Sen sijaan valtiolla toimisto- ja liikenteen rakennukset muodostavat ison osan kustannuksista.

**Lämpö-, sähkö- ja vesihuollon** käyttöaineet muodostavat kuntien kiinteistöjen ylläpito-kustannuksista noin 32 prosenttia (0,70 mrd. euroa) vuonna 2018.<sup>95</sup> Käyttöaineiden merkitys on suurin teollisuusrakennuksissa, mutta tämän rakennustyyppin osuus kuntayhteisöjen omistamien kiinteistöjen kerrosalasta jää vähäiseksi. Pienintä käyttöaineiden merkitys on opetusrakennuksissa (koulut, yms.), jotka ovat 37 prosenttia kuntayhteisöjen omistamien kiinteistöjen kerrosalasta. Keskimääräistä luokkaa käyttöaineiden osuus on virasto- ja hoitoalan rakennuksissa.

Kuntayhteisöjen kiinteistöpalveluissa puhdistus- ja siivouspalveluilla on suuri merkitys. Laskennallisista ylläpidon kustannuksista siivous muodosti yli 670 miljoonaa euroa vuonna 2018. Syynä on, että toimitilojen puhtaanapidon tarve korostuu erityisesti sairaaloissa, muissa terveyshuollon rakennuksissa ja sosiaalihuollon laitoksissa sekä kouluissa ja muissa opetusrakennuksissa, joiden osuus kuntayhteisöjen kiinteistöjen kerrosalasta on muutoinkin suuri. Sen sijaan valtion virastoissa ja laitoksissa siivouksen merkitys ei ole yhtä keskeistä.

Siivouksen merkitys vaihtelee kuntayhteisöissä riippuen niiden tuottamien palvelujen

ja kiinteistökannan rakenteesta. Suurinta siivouksen merkitys lienee terveys- ja sosiaalihuollon kuntayhtymissä, mutta lukuisissa pienissä kunnissa, joissa mm. pääosa kuntien terveydenhuollon ja laitoshuollon palveluista tuotetaan kuntayhtymissä, siivouksen merkitys ei ole yhtä suurta. Erilaisesta palvelutuotanto- ja kiinteistörakenteesta johtuen siivouksen mediaaniarvo on kaikkien kuntayhteisöjen ylläpidon kustannuksista selvästi pienempi kuin se on niiden keskiarvosta.

**Kiinteistöhuollon ja teknisten palvelujen** laskennalliset kustannukset olivat kunnissa 275 miljoonaa euroa vuonna 2018. Kiinteistöhuollon yms. palveluihin lasketaan tässä yhteydessä kiinteistöjen yleishoito, erityislaitehuolto ja lämpö-, sähkö- ja vesihuoltoon liittyvät työt ilman käyttöaineita. Kiinteistöhuollon palvelut korostuvat liikenteen ja teollisuuden rakennuksissa. **Ulkoalueiden hoitoon**, kuten piha- ja katualueiden puhtaanapitoon, liukkauden estoon, kasvialustaan sekä lumenlakaisuun ja muihin lumitöihin liittyvien töiden kustannukset olivat runsaat 60 miljoonaa euroa.

Julkisten rakennusten **korjaustöiden** kustannukset olivat kunnissa yli 350 miljoonaa euroa ilman asuinrakennuksia. Kiinteistöjen korjaustöiden merkitys on suurin toimistorakennuksissa (virastot). Jos kuntien asuinrakennukset laskettaisiin mukaan, olisi korjaus-

94. Hoitoalan rakennukset koostuvat sairaaloista, terveyskeskuksista ja sosiaalihuollon rakennuksista.

95. Käyttöaineita ovat esimerkiksi kaukolämpö, raskas ja kevyt polttoöljy, sähkölämpö sekä vesi- ja jätevesi.

töiden merkitys suurinta niissä. **Isännöinnin ja hallinnon palveluissa**, joilla kuvataan tässä selvityksessä julkisyhteisöjen operatiivista kiinteistöjohtamista (management

-palvelut), laskennalliset kustannukset olivat kunnissa 100 miljoonaa euroa ilman kuntien asuinrakennuksia.

## 5.2.2 Kiinteistöpidon järjestämistavat

Kunnat ja kuntayhtymät tuottavat kiinteistöpalvelut tai laveammin määritelty toimitilapalvelut hajautetusti eri hallintokunnissa (opetus-toimi yms.) tai kokonaan keskitetysti omista tuloyksiköissään, liikelaitoksissa tai kuntayhtiöissä. Sitä vastoin osittain keskitetyssä tai hajautetussa järjestelmässä eri hallintokunnat tai toimialayksiköt ovat vastuussa päivittäisistä kiinteistöpalveluista ja keskitetty tuloyksikkö huolehtii suurista projekteista ja hankinnoista. Keskitetty tuloyksikkö voi toimia myös konsulttina ja asiantuntijana erikoisosaamista vaativissa tehtävissä.

Kuntaliiton tekemien selvitysten mukaan toimitilapalvelut on keskitetty pääosin tai kokonaan tilapalveluyksikköön varsinkin suurissa kaupungeissa, mutta pienissä kunnissa eri hallintokunnat vastaavat usein itse kaikista toiminnoista. Toimitilapalvelujen hoitamiseksi voidaan perustaa myös kunnallinen liikelaitos. Silloin kyseessä on yleensä keskitetty palvelujen tuotantoyritys, jossa hallintokunta tilaa liikelaitokselta haluamansa toimitilat ja palvelut ja maksaa siitä vuokraa liikelaitokselle. Kunnallinen liikelaitos on kuitenkin osa kunnan hallintoa.

Jos liiketoiminnan luonteista toimintaa ei voida järjestää osana kunnan omaa toimintaa, perustetaan kunnan määräysvallassa oleva osakeyhtiö. Osakeyhtiön omistajana voi olla yksittäinen kunta tai toimitilapalvelujen yhtiöittäminen voi olla naapurikuntien keskinäinen toimi. Kunnat ovat voineet perustaa myös kuntayhtymiä, jotka tuottavat kiinteistöpalvelut seudullisesti jäsenkunnilleen. Kiinteistöpalvelut voidaan tuottaa osittain tai kokonaan ostopalveluina.

Monissa kunnissa kiinteistöpalvelujen tuottaminen on järjestetty eri toimintatapojen yhdistelmänä.<sup>96</sup>

Osassa kuntia on siirrytty kiinteistöpalveluissa tilaaja-tuottajamallin käyttöön. Tilaajatuottajamallilla tarkoitetaan sitä, että kiinteistöjen omistus (tilaaja- ja omistajayksikkö) ja ylläpito (tuotantoyksikkö) on eriytetty muun muassa tuloyksiköihin (tilakeskus ja kiinteistöpalvelukeskus)<sup>97</sup> tai liikelaitoksiin. Eriyttäminen mahdollistaa oman toiminnan tuottavuuden paremman arvioinnin ja kilpailuttamisen. Tilaaja-tuottajamallin toimivuus edellyttää hyvää tila- ja tuotekohtaista kustannustietämystä kunnan tilaajaorganisaatiossa ja palvelujen tuottajaorganisaatioissa.

Tilastokeskuksen kuntaloustilastoihin perustuvien laskelmien mukaan kuntayhteisöjen tuotoksen<sup>98</sup> arvo oli tila- ja vuokrauspalvelujen tehtäväluokassa<sup>99</sup> 4,1 miljardia euroa vuonna 2018. Summasta kuntien oli osuus 86 prosenttia (3,5 mrd. euroa). Tuotoksen arvo kohosi kuntayhtymissä 94 prosenttia mutta kunnissa vain pari prosenttia vuosina 2015–18. Kuntayhteisöjen tuotoksesta vajaat pari prosenttia (59 milj. euroa) myydään markkinoille yksityisille tahoille. Osuus oli hieman suurempi Kainuussa, Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa kuin muissa maakunnissa.

Kuntien tilapalveluyksiköt ja liikelaitokset hyödyntävät myös ostopalveluja tuotannossaan. Ulkopuolisten palveluostojen määrä oli kunnissa 23 prosenttia (770 milj. euroa) ja kuntayhtymissä 19 prosenttia (102 milj. euroa) käyttökustannuksista vuonna 2018. Osuus oli korkein Ahvenanmaalla, Pirkanmaalla ja Keski-

96. Lith, Pekka: Kiinteistöala Suomen kansantaloudessa, 2019.

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

98. 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 kuntaloustilastosta summaamalla yhteen tuotannon tekijäkorvaukset (työvoimakustannukset), ostajahintainen välituotekäyttö (palvelu- ja tavaraostot, ulkopuoliset vuokrat ja muut kulut) sekä pääomankuluminen (poistot).

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

|                   | Tuotos,<br>milj. euroa | Myynti yksityisille<br>/ tuotos, % | Ostopalvelut,<br>milj. euroa | Ostopalvelut/ käyttö-<br>kustannukset, % |
|-------------------|------------------------|------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------|
| Uusimaa           | 117 4301               | 2,2                                | 220 341                      | 18,7                                     |
| Varsinais-Suomi   | 324 763                | 0,4                                | 90 258                       | 31,1                                     |
| Pirkanmaa         | 282 164                | 1,4                                | 61 291                       | 23,8                                     |
| Pohjois-Pohjanmaa | 252 673                | 0,7                                | 68 171                       | 28,4                                     |
| Keski-Suomi       | 186 050                | 0,7                                | 48 543                       | 27,9                                     |
| Pohjois-Savo      | 153 325                | 0,6                                | 38 807                       | 27,2                                     |
| Kymenlaakso       | 129 660                | 0,5                                | 33 691                       | 28,4                                     |
| Satakunta         | 112 601                | 0,2                                | 25 165                       | 24,3                                     |
| Päijät-Häme       | 111 558                | 1,5                                | 20 419                       | 19,6                                     |
| Lappi             | 106 173                | 1,2                                | 21 213                       | 20,7                                     |
| Pohjois-Karjala   | 105 500                | 0,8                                | 19 675                       | 20,3                                     |
| Etelä-Pohjanmaa   | 101 544                | 1,6                                | 17 691                       | 18,2                                     |
| Kanta-Häme        | 99 823                 | 1,6                                | 22 818                       | 24,4                                     |
| Pohjanmaa         | 94 823                 | 0,9                                | 19 267                       | 21,9                                     |
| Etelä-Karjala     | 74 016                 | 1,2                                | 18 456                       | 26,2                                     |
| Etelä-Savo        | 58 027                 | 0,8                                | 15 066                       | 27,2                                     |
| Keski-Pohjanmaa   | 50 643                 | 2,4                                | 9 322                        | 18,8                                     |
| Kainuu            | 47 183                 | 0,7                                | 14 726                       | 32,6                                     |
| Ahvenanmaa        | 17 094                 | 0,7                                | 5 007                        | 30,5                                     |
| Kunnat yhteensä   | 3 481 921              | 1,3                                | 769 927                      | 23,2                                     |
| Kuntayhtymät      | 585 230                | 2,1                                | 102 220                      | 19,3                                     |
| YHTEENSÄ          | 4 067 151              | 1,5                                | 872 147                      | 21,4                                     |

TAULUKKO 25

Kuntien ja kuntayhtymien tila- ja vuokrauspalvelujen tuotos 2018 (Lähde: Kuntien taloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

Pohjanmaalla. Ulkopuolisiin ostopalveluihin sisältyvät myös ostot kuntayhtiöiltä. Pienin ostopalvelujen merkitys oli Uudellamaalla, Kainuussa ja Etelä-Pohjanmaalla. Tämä tarkoittaa, että palvelut tuotetaan pääosin omissa tilapalveluyksiköissä tai liikelaitoksissa.

### Liikelaitokset ja yhtiöt

Kunnilla ja kuntayhtymillä oli laveasti määritelty arviolta 14 kiinteistöpalveluja tuottavaa liikelaitosta vuonna 2018. Niiden liikevaihto oli 920 miljoonaa euroa. Edellisestä vuodesta liikevaihto aleni 24 prosenttia liikelaitosten lopettamisten takia. Hämeenlinnassa Linnaninfra ja Linnan Tilapalvelu –liikelaitokset on sulautettu osaksi kaupunkirakenne – toimialaa. Tampereella infra ja Tilakeskus –liikelaitokset on yhtiöitetty. Lisäksi Oulussa aloitti vuonna 2019 toimintansa Oulun Tilapalvelut –liikelai-

tos, josta on tullut merkittävä kiinteistöpalvelujen tuottaja.

Oulun Tilapalvelut –liikelaitos syntyi, kun liikelaitos Oulun Serviisi, Liikelaitos Oulun Tilakeskus sekä Oulun tekninen –liikelaitokset yhdistyivät vuoden 2019 alussa.<sup>100</sup> Liikelaitosten kannattavuus oli liikeylijäämäprosentilla mitattuna keskimäärin heikko, mutta Espoon Tilapalvelut, Oulu Tilakeskus, Jyväskylän Tilapalvelut ja Vaasan Toimi –liikelaitokset ylsivät hyvään kannattavuuteen vuonna 2018. Pelkästään kiinteistö- ja tilapalveluja tuottavien liikelaitosten lisäksi useimmat monialaiset catering-alan liikelaitokset tuottavat siivous- ja kiinteistöpalveluja.

Catering-palveluja tuottavat liikelaitokset on esitelty raportin taulukossa 3. Niistä ehkä vain Jyväskylän Kylän Kattaus –liikelaitos ja

100. Osa Oulun teknisen liikelaitoksen toiminnoista siirtyi Oulun Infra –liikelaitokseen. Niitä olivat maarakennuspalveluiden, ympäristön ja ulkoliikuntapaikkojen ylläpitopalveluiden ja konepalveluiden osalta.

|           |                                     | Liikevaihto<br>2018,<br>1000 euroa | Liikevaihdon<br>muutos<br>2017-18, % | Liikelyläämä<br>-% 2018 |
|-----------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|
| Espoo     | Espoon Tilapalvelut Liikelaitos     | 242 700                            | 1,5                                  | 13,4                    |
| Helsinki  | Helsingin kaupungin Stara           | 232 101                            | 50,2                                 | 3,1                     |
| Oulu      | Liikelaitos Oulun Tilakeskus        | 113 638                            | 1,4                                  | 16,4                    |
| Jyväskylä | Tilapalvelut -liikelaitos           | 94 152                             | 0,8                                  | 14,4                    |
| Rovaniemi | Tilaliikelaitos                     | 53 221                             | 115,2                                | 4,4                     |
| Oulu      | Oulun Tekninen Liikelaitos          | 48 093                             | -12,0                                | 4,0                     |
| Vaasa     | Vaasan Talotoimi -liikelaitos       | 46 496                             | -0,3                                 | 39,0                    |
| Kuopio    | Mestar                              | 38 595                             | 15,0                                 | 3,7                     |
| KY        | Gradia -kiinteistö -liikelaitos     | 20 977                             | -6,5                                 |                         |
| Jyväskylä | Altek Alueteekniikka -liikelaitos   | 14 947                             | 7,7                                  | -6,5                    |
| Liminka   | Ruoka-, Puhtaus- ja Tilapalvelut    | 6 797                              | -                                    | 1,0                     |
| Inari     | Tilapalvelut                        | 4 146                              | 14,6                                 | 3,8                     |
| Lieksa    | Lieksan Kuntatekniikka -liikelaitos | 2 983                              | -                                    | 0,0                     |
| Liminka   | Kunnallistekniikka -liikelaitos     | 1 169                              | -                                    | 1,7                     |
|           | <b>YHTEENSÄ</b>                     | <b>920 015</b>                     | <b>-23,61<sup>101</sup></b>          | <b>3,6</b>              |

TAULUKKO 26

Kuntien ja kuntien kiinteistöpalvelualalla toimivat liikelaitokset vuosina 2017-18

(Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

Inarin ruokapalvelu -liikelaitos ovat liikelaitoksia, jotka keskittyvät vain ateriapalveluihin. Laajimmin kiinteistöpalveluja tuottavia ”catering-alan” liikelaitoksista ovat luultavasti Porin Palveluliikelaitos, Porvoon Tilapalvelut -liikelaitos ja Iin Ateria- ja Tilapalveluliikelaitos. Jos catering-alan liikelaitosten liikevaihdosta noin 30 prosenttia olisi kiinteistöpalveluja, nousee kiinteistö- ja tilapalvelujen liikevaihto noin miljardiin euroon.

**Kuntayhtiöitä** kiinteistöpalveluissa oli noin 45 ja niiden liikevaihto oli 404 miljoo-

naa euroa ja työllisyys 4 350 henkilöä vuonna 2018. Yhtiöiden liikevaihto yli kaksinkertaistui Tampereen Tilapalvelut Oy perustamisen myötä vuosina 2017-18. Muita suuria yhtiöitä ovat Saimaan Tukipalvelut Oy (Lappeenranta), Vantaan Tilapalvelut Oy, Mestaritoiminta Oy (Järvenpää) ja Kastek Oy (KymSoTe).

Kuntayhtiöiden kannattavuus oli vuonna 2018 keskimäärin heikkoa, jos kannattavuutta mitataan liikutulosprosentilla eli suhteuttamalla niiden liikutulos liikeliikevaihtoon (2,0).

### 5.2.3 Kilpailunäkökulmia

Kiinteistöpalveluja tuottavat liikelaitokset ja kuntayhtiöt tuottavat palveluja lähinnä omistajilleen, joskin KKV:n selvitysten<sup>102</sup> mukaan kunnat ovat tuottaneet liikelaitosmuodossa tai muuten osana kunnan muuta toimintaa kunnallisteknisiä, logistiikan, kunnossapidon ja rakentamisen palveluja myös kunnan ulko-

puolisille tahoille. Näillä toimialoilla kunnan harjoittaman toiminnan liikevaihto on usein suuri, joten ulkopuolisen myynnin prosenttiosuus kunnan harjoittamasta kokonaispalvelutoiminnasta ei kuvaa toiminnan vähäisyyttä tai mahdollisia markkinavaikutuksia.

101. Vuonna 2017 kiinteistö- ja tilapalveluja tuottavien liikelaitosten liikevaihto oli 1,204 miljardia euroa ml. toimintansa lopettaneet Hämeenlinnan Linnaninfra, Linnan Tilapalvelut, Tampereen infra ja Tilakeskus -liikelaitokset sekä Turun Kiinteistöliikelaitos.

102. KKV: Kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisessa puutteita – kuntien ohjeistukselle tarvetta, Muistio 17/12/2015.

|              |                                     | Liikevaihto<br>2017,<br>1000 euroa | Liikevaihto<br>2018,<br>1000 euroa | Kasvu<br>2017-18, % |
|--------------|-------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|---------------------|
| Tampere      | Tampereen Tilapalvelut Oy           |                                    | 114 785                            |                     |
| Lappeenranta | Saimaan Tukipalvelut Oy             | 52 971                             | 51 732                             | -2,3                |
| Vantaa       | Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy      | 46 888                             | 47 965                             | 2,3                 |
| Järvenpää    | Mestaritoiminta Oy                  | 19 676                             | 26 391                             | 34,1                |
| KY           | Kastek Oy                           | 19 730                             | 20 047                             | 1,6                 |
| KY           | P-Hämeen Laitoshuoltopalvelut Oy    | 12 332                             | 19 712                             | 59,8                |
| Imatra       | MITRA Imatran rakennuttaja Oy       | 14 185                             | 14 219                             | 0,2                 |
| Rantasalmi   | Järvi-Saimaan Palvelut Oy           | 12 925                             | 12 969                             | 0,3                 |
| Pietarsaari  | Alerte Ab Oy                        | 12 708                             | 11 775                             | -7,3                |
| Äänekoski    | Äänekosken Kiinteistönhoito Oy      | 9 584                              | 11 276                             | 17,7                |
| Turku        | Kaarean Kunnossapito Oy             | 9 091                              | 11 038                             | 21,4                |
| Lieksa       | Lieksan Kiinteistöt Oy              | 3 460                              | 9 062                              | 161,9               |
| Imatra       | Imatran Kiinteistö- ja Aluepalv. Oy | 10 078                             | 8 540                              | -15,3               |
| Forssa       | Loimijoen Kuntapalvelut Oy          | 7 842                              | 7 859                              | 0,2                 |
| Tuusula      | Tuusulan kunnan kiinteistöt Oy      | 6 778                              | 6 965                              | 2,8                 |
| Lempäälä     | Lempäälän Lekitek Oy                | 5 457                              | 5 952                              | 9,1                 |
| Kangasala    | Pirkanmaan Laatusännöinti Oy        | 3 176                              | 3 269                              | 2,9                 |
| Pello        | Pellon Serviisi Oy                  | 2 600                              | 2 472                              | -4,9                |
| Kokkola      | Kokkolan Talohoito Oy               | 2 018                              | 2 075                              | 2,8                 |
| Kangasala    | Herttuan Kiinteistöpalvelu Oy       | 1 689                              | 1 950                              | 15,5                |
| Rovaniemi    | Rovanapa Oy                         | 1 676                              | 1 588                              | -5,3                |
| Turku        | Haritun Huolto Oy                   | 1 513                              | 1 584                              | 4,7                 |
| Riihimäki    | Kotikulman Kiinteistöpalvelut Oy    | 1 237                              | 1 213                              | -1,9                |
| Pieksämäki   | Pieksämäen Haka Oy                  | 949                                | 1 042                              | 9,8                 |
| Pori         | Sampolan Palvelukeskus Oy           | 1 256                              | 1 021                              | -18,7               |
| Loimaa       | Hulmin Huolto Oy                    | 609                                | 661                                | 8,5                 |
| Rääkkylä     | Rääkkylän Kiinteistöpalvelu Oy      |                                    | 634                                |                     |
| Tornio       | Tornion Krunni Oy                   | 577                                | 602                                | 4,3                 |
| Hämeenlinna  | Linnan Isännöinti Oy Hämeenlinna    | 484                                | 489                                | 1,0                 |
| Ulvila       | Ulvilan Isännöintipalvelu Oy        | 452                                | 483                                | 6,9                 |
| Raasepori    | Raaseporin Vuokra-asunnot Oy        | 328                                | 320                                | -2,4                |
| Kemijärvi    | Kemijärven Roikka Oy                | 840                                | 691                                | -17,8               |
| Savonlinna   | YH-Itä-Savo Oy                      |                                    |                                    |                     |
| Hollola      | Hollolan Tilapalvelu Oy             |                                    | 3411                               |                     |
| Sulkava      | Sulkavan palvelut Oy                | 315                                |                                    |                     |
|              | YHTEENSÄ                            | 263 424                            | 403 792                            | 53,3                |

TAULUKKO 27

Kuntien ja kuntayhtymien kiinteistöpalvelualalla toimivat yhtiöt vuosina 2017-18  
(Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus).

KKV:n mukaan ongelmia voi liittyä myös kuntien harjoittamaan vuokraustoimintaan. Kunnan toimii kiinteistövuokrauksessa markkinoilla kilpailutilanteessa, kun se vuokraa kiinteistöjä tai tiloja kunnan ulkopuolisille toimijoille ja toiminta rinnastuu yksityisten markkinatoimijoiden harjoittamaan vuokraustoimintaan. Vuokrattavat kiinteistöt voivat olla toimitiloja, joista kunta on luopumassa tai toimitiloja, jotka ovat tulleet kunnan omistukseen maanhankinnan kautta. Myös palvelulaitokset (kirjastot ja museot) saattavat vuokrata tilojaan ulkopuolisille.

Kuntien vuokraustoiminnan merkitys voi kasvaa SoTe-uudistuksen myötä, jos sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjä vuokrataan maakunnille tai muille tahoille. Tosin laajalaisen vuokraustoiminnan pyörittäminen ja kiinteistöjen kunnosta huolehtiminen voi tulla kunnille taakaksi, jolloin niistä voisi olla parempi luopua kokonaan tai purkaa pois. Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaan kuntien tila- ja vuokraustoiminnan tuottojen merkitys oli yhtiöittämättömässakin toiminnassa suurin Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Karjalassa vuonna 2018.

Kiinteistö- ja rakentamisala on muutoinkin muutoksen tilassa. Ala on siirtymässä kahdesta erillisestä rakentamiseen ja kiinteistöjen ylläpitoon liittyvästä kulttuurista yhtenäiseen rakenteiden ja tilan hallinnan kulttuuriin. Kilpailua käydään yhä enemmän kiinteistö- ja rakennustuotteiden ja palvelujen ominaisuuksilla ja uusilla palvelukokonaisuuksilla. Käyttäjälähtöisyyden merkitys on lisääntymässä ja palvelumuotoilu (Servicedesign) on rantautumassa vähitellen myös rakennusten ja koko rakennetun ympäristön suunnitteluun, mikä voi lisätä alueiden yleistä viihtyvyyttä.

Liiketoimintamallien muutokset merkitsevät sitä, että **elinkaarivastuullinen ajattelu** valtaa vähitellen alaa. Siinä rakentaja vastaa rakennuksen (kiinteistön) toimivuudesta, ylläpidosta ja siihen tulevista toimitilapalveluista. Rakennuksen tilaaja (kunta, maakunta) ei tarvitse investointeihin pääomia, mutta

tilaaja sitoutuu hankkeeseen pitkäaikaisella vuokrasopimuksella. Samalla hankkeiden kustannustietoisuus kattaa rakennuksen koko elinkaaren. Suomessa elinkaarirakentamista voitaisiin laajentaa tuntuvasti esimerkiksi vanhusten ja erityisryhmien palveluasumiseen.

Rakennetulta ympäristöltä vaaditaan nykyisin korkeaa laatua myös 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.

Teknologian kehitys voi merkitä sitä, että tulevaisuudessa kiinteistöjen ylläpitopalveluissa ja valvonnassa, rakenteiden kunnan seurannassa ja kulunvalvonnassa hyödynnetään yleisesti muun muassa RFID-teknologiaa.<sup>103</sup> Suomen maantieteellisissä olosuhteissa tärkeitä uuden teknologian soveltamiskohteita voisivat olla rakennusten kosteus- ja homevaurioiden ennaltaehkäisy. Uusia näkymiä avautuu myös rakennusten 3D-tulostamisen myötä.<sup>104</sup> 3D-tekniikka mahdollistaa rakennuselementtien ja kokonaisten rakennusten runkojen valamisen robotin avulla.

Varsinkin keinoäly ja IoT:n (*Internet of Things*) tulevat muuttamaan yhteiskunnan ja kansantalouden perusrakenteita ennennäkemättömällä tavalla, millä on suuria vaikutuksia kiinteistö- ja rakennusallalla. Uusi teknologia nostaa tuottavuutta myös perinteisillä matalan tuottavuuden toimialoilla kuten rakentamisessa ja kiinteistöjen ylläpidossa. Älytalot (tai älykiinteistöt) ovat esimerkiksi kiinteistöjen ylläpidossa IoT:n uusia sovellustukkohteita. Älytalo tekee havaintoja ympäristöstään sisä- ja ulkotiloissa ja ryhtyy tai hälyttää tarvittaviin toimenpiteisiin.<sup>105</sup>

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

104. 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. Aivan Uudenlaista ulottuvuutta merkitsisi 4D-tekniikka, millä ymmärretään sellaisten kappaleiden tulostamista, jotka asennuksen tai käytön aikana muuttavat muotoaan halutulla tavalla.

Voidaan todeta, että rakennetun ympäristön kasvavat vaatimukset ja kunnille omaa käyttöä vaille jäävien kiinteistöjen soveltuvuus uusiin käyttötarpeisiin aiheuttavat kunnille korjaus- ja ylläpitokustannuksia ja muita haasteita. Kuntien muuttuminen liiketoimintaa harjoittaviksi kiinteistöjen vuokraajiksi ei ole myöskään välttämättä linjassa kunnan toimialan kanssa, eikä toiminnan pyörittäminen vaikuta järkevältä julkisten varojen käytöltä. Tämän vuoksi tilalle olisi löydettävä muita ratkaisuja, joiden avulla kunnat voisivat pienentää kiinteistöriskiään.

105. Se seuraa mm. kosteutta, optimoi ilmanvaihtoa ja energiakulutusta. Älytalot kykenevät viestimään pintojen siivoustarpeesta. Nykyisin monissa julkisissa palvelulaitoksissa, kouluissa tai jopa yksityisissä kotitalouksissa siivotaan usein liikaa, mikä tappaa hyödylliset mikrobit. Tämän seurauksena rakennukset ja ihmiset sairastuvat. Kiinteistöihin tulee homeongelmia ja ihmisten luonnolliset mikrobien torjuntamekanismit kääntävät heitä itseään vastaan, mistä on seurauksena astmaattisuutta ja muita vastaavia sairauksia.

## 6 Liikunta-ala

Kuntien harjoittaman **liikunta- ja ulkoilutoiminnan** arvo oli kuntayhtiöt mukaan lukien arviolta 510 miljardia euroa vuonna 2018. Tämä on suuri summa verrattuna kaikkien liikuntayritysten liikevaihtoon verrattuna, joka oli noin 1,0 miljardia euroa.

Kuntien liikuntalaitokset kilpailevat yksityisten yritysten kanssa asiakkaista, ja etenkin suuret kaupungit ovat yhti-

öittäneet tämän vuoksi liikuntapalvelujaan. Sen sijaan pienillä paikkakunnilla yksityisten toimijoiden asema voi olla hankala.

Kunnat eivät myöskään tee kovin paljon yhteistyötä yksityisten yritysten kanssa liikunnan saralla. Ruotsin kunnissa hyödynnetty **palvelualoiteoikeus** voisi olla yksi tapa kehittää yhteistyötä yksityisten toimijoiden ja kuntien välillä.

### 6.1 Kunnallinen toiminta

Liikunta on määritelmällisesti henkilöiden fyysistä aktiivisuutta, jonka tarkoituksena on kunnan kohottaminen, terveyden parantaminen tai pelkästään liikunnan tuottama nautinto. Liikunnalla on myös henkilöiden psyykkiseen terveydentilaan liittyviä myönteisiä vaikutuksia. Määritelmällisesti liikunta voidaan jakaa kilpa- ja huippu-urheiluun, vähemmän tavoitteelliseen kuntoliikuntaan ja -urheiluun sekä varsinaisten harrastusten ulkopuoliseen arki- ja hyötyliikuntaan. Liikuntakulttuuriin kuuluu urheiluun ja liikuntaan liittyvä vapaaehtoistyö tai urheilun seuraaminen ja vedonlyönti.

Liikunnan merkitystä yhteiskunnalle on korostettu vuonna 2015 voimaantulleessa uudessa liikuntalaissa, jonka tavoitteena on edistää liikuntaa, kilpa- ja huippu-urheilua sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa, kohottaa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tukea lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä liikunnan avulla.<sup>106</sup> Liikunnalla on monia myönteisiä ulkoisvaikutuksia, koska se parantaa työssä jaksamista, edistää ikääntyvän väestön toimintakykyä ja ennaltaehkäisee sairauksia. Liian vähäisen liikunnan arvellaan aiheuttavan jopa puolen miljardin euron vuosikustannukset.

Kunnat ovat Suomessa hyvin merkittäviä urheilu- ja liikuntapalvelujen tuottajia. Kunnat

voivat tuottaa ja tarjota kansalaisille urheilu- ja liikuntapalveluja omissa tulosityksiköissään, kirjanpidollisesti eriytetyissä liikelaitoksissa ja omistamissaan kuntayhtiöissä. Kunnilla voi olla määräämisvallassaan liikuntapalveluja tuottavia järjestöjä (säätöt, yhdistykset) tai ne voivat tuottaa palveluja yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Yhteistyömuotoja ovat kuntien suoraan yhteisesti omistamat yhtiöt tai kuntayhtymät ja niiden omistamat liikelaitokset ja osakeyhtiöt.<sup>107</sup>

#### Kunnallisen toiminnan laajuus

Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoihin perustuvien laskelmien mukaan kunnallisten tulosityksiköiden **tuotos**, eli vuoden aikana tuotettujen palvelujen ja tavaroiden arvo oli liikunnan ja ulkoilun tehtäväluokassa arviolta noin 463 miljoonaa euroa. Jos tähän summaan lisätään kunnallisten yhtiöiden liikevaihto (noin 48 milj. euroa) toimialalta (Nace 93110 ja 93291<sup>108</sup>) yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen, nousi kuntayhteisöjen tuottamien liikunta ja ulkoilupalvelujen arvo noin 510 miljoonaan euroon vuonna 2018 (Kuvio 16).<sup>109</sup>

Yhtiömuotoisia yrityksiä kunnilla oli urheilu- ja liikuntapalveluissa Tilastokeskuksen

106. Liikunnalla on virallinen asema myös Euroopan Unionissa, koska urheilu on osa Lissabonin sopimusta.

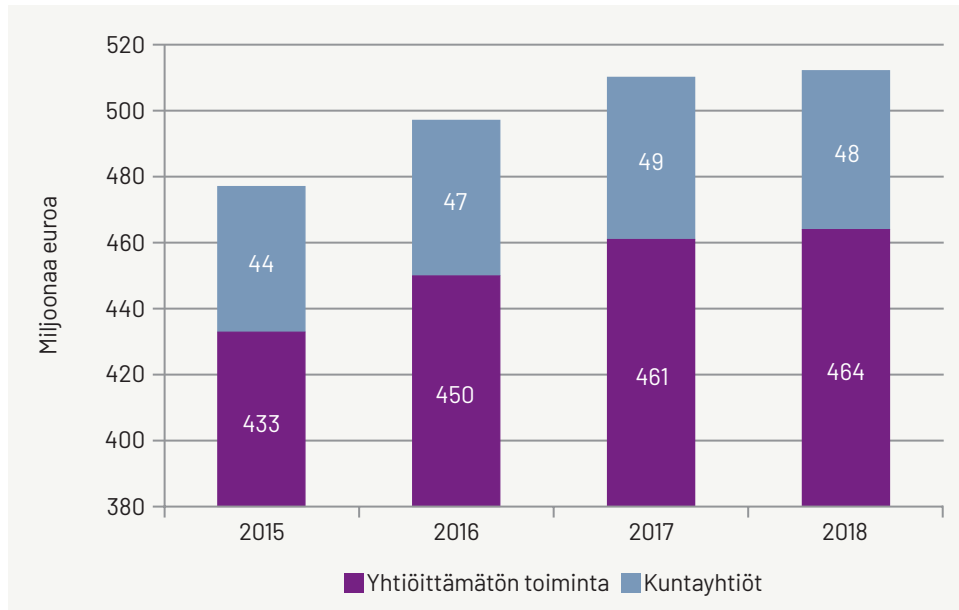
107. Lith, Pekka: Urheilu- ja liikuntaklusteri, 2013.

108. Nace 93110 (Urheilulaitokset) ja 93291 (Hiihto- ja laskettelukeskukset)

yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen 64 ja niiden työllisyys oli 640 henkilöä vuonna 2018. Näistä hiihto- ja laskettukeskuksia oli kuusi. Liikelaitosmuotoiset liikuntalaitokset on ilmeisesti yhtiötetty kunnissa 2000-luvulla. Syynä on niiden kilpailua vääristävät vaikutukset, mutta myös kuntien yhtiömuodossa tapahtuvasta liiketoiminnasta voi aiheutua kilpailuhaittoja liikuntapalveluissa. Tämä asia kuntayhtiöiden on otettava huomioon varsinkin palveluja hinnoitellessaan.

Kunnallisen liikuntatoiminnan merkitys

on suuri, jos sitä verrataan Suomen kaikkien liikunta-alan (Nace:t 931 ja 93291) yritysten liikevaihtoon, joka oli Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan 1040 miljoonaa euroa (ml. kunnalliset yhtiöt) vuonna 2018. Kunnallisen liikuntatoiminnan suuri merkitys voi estää yksityisen toiminnan kehittymisen erityisesti pienillä paikkakunnilla. Pienillä paikkakunnilla kunnat voivat myös tarjota tilojaan, kuten koulujen jumppasaleja, liikunnan harrastajien käyttöön ilmaiseksi tai puoli-ilmaiseksi.



KUVIO 16  
Kuntien yhtiöittämättömän liikunta- ja ulkoilutoiminnan tuotos ja kuntayhtiöiden (Nace:t 931 ja 93291) liikevaihto 2015–18 (Lähde: Kuntataloustilastot, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

## 6.2 Kuntien ja yksityisen toiminnan yhteistyö

Kunnat ovat tärkeitä yksityisten liikuntapalvelujen mahdollistajia, millä edistetään kansalaisten omaehtoista liikunnan harrastamista. Ne edesauttavat yksityisten liikuntaseurojen ja muiden järjestöjen toimintaa ja jossain määrin myös yksityisten yritysten toimintaa siten, että ne ylläpitävät liikuntapaikkoja, kuten pururatoja, urheilukenttiä ja halleja, joita yksityiset toimijat voivat hyödyntää ohjatussa toiminnassaan tai ne vuokraavat tiloja yksityisten toimijoiden käyttöön. Kunnat jakavat avustuksia tai ostavat palveluja yksityisiltä liikuntajärjestöiltä, seuroilta tai yrityksiltä.

Kuntien avustukset suuntautuvat pääasiassa paikallisille liikuntaseuroille tai erityisjärjes-

töille (eläkeläis- ja vammaisjärjestöt), joiden päätoimialana on liikunnan edistäminen tai jotka järjestävät jäsenistölleen liikuntaa. Avustukset koostuvat liikuntatilojen käytön tuesta, toiminta-avustuksista ja muista kohteista, kuten vammaisten kuljetuskustannuksista liikuntapaikoille. Kuntien talous- ja toimintatilastojen mukaan avustukset olivat liikunnan ja ulkoilun tehtäväluokassa 55 miljoonaa euroa vuonna 2018. Rahamäärä on kasvanut tasaisesti vuodesta 2007 lukien.

Kunnat ostavat myös palveluja järjestöiltä ja yrityksiltä. Palveluostot jaetaan **asiakaspalveluihin**, jotka asiakkaalle tarkoitettuja lopputuotepalveluja sekä välituotepalveluihin, jotka

109. Kuntien ja kuntayhtymien myyntituotot olivat ulkoilun ja liikunnan tehtäväluokassa yhteensä 37 miljoonaa euroa vuonna 2018. Siitä myynnit yksityisille tahoille olivat 35 miljoonaa euroa (93 %), mutta ne voivat sisältää myös myyntejä kuntataustaisille yhtiöille.

palveluostojen kuntien omaan liikuntatoimeen. Asiakaspalvelujen ostot järjestöiltä ja yrityksiltä olivat Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan kymmenen miljoonaa euroa vuonna 2018. Liikunnan ja ulkoilun tehtäväluokassa **välituotepalvelujen ostot**<sup>110</sup> olivat puolestaan noin 133 miljoonaa euroa, mutta tästä summasta varsinaisten liikuntapalvelujen osuutta on vaikea arvioida.<sup>111</sup>

Suomen Kuntoliikuntaliiton tekemien tutkimusten mukaan kuntavaikuttajilla on eniten odotuksia kuntoutus- ja hoivapalveluihin seniorikansalaisten toimintakyvyn ja liikunnallisen aktiivisuuden ylläpitäjinä. Kunnat ovat liikuntapaikat ja urheiluseurat nähdään puolestaan tärkeiksi liikunnan edistäjiksi muun aikuisväestön keskuudessa. Sen sijaan yksityiset palvelutuottajat ja työyhteisöt eivät nouse kunnallisten vaikuttajien keskuudessa yhtä tärkeiksi tahoiksi eikä niihin kohdistu yhtä paljon odotuksia kuin kunnan omiin liikuntapaikkoihin ja urheiluseuroihin.

Kuntalaiset näkevät asian kuitenkin toisin kuin kunnanvaikuttajat. Kuntoutus- ja liikuntapalvelut nähdään kuntalaisten näkökulmasta tärkeinä senioriväestön toimintakyvyn ja liikunnallisen aktiivisuuden ylläpitäjinä, mutta kunnan omien liikuntapaikkoihin ja urheiluseurojen toimintaan kuntalaiset suhtautuvat varauksella. Työyhteisöt ovat oman henkilöstönsä liikuttamisessa luonnollisesti tärkeässä asemassa, mutta kuntalaiset kohdistavat myös yksityisiin liikunta-alan palveluyrityksiin paljon enemmän odotuksia ja ne saavat enemmän kiitosta kuin kunnan omat liikuntapaikat.

Vaikka kuntalaiset näkevät yksityiset liikuntapalvelujen tuottajat tärkeiksi toimijoiksi, ei liikunta-alan yksityisiä yrityksiä nähdä kunnan vaikuttajien piirissä mielenkiintoisiksi yhteistyökumppaneiksi, kun arvioidaan yhteistyötä kuntalaisten terveyttä edistävässä liikunnassa. Sen sijaan urheiluseurat ja paikalliset liikuntajärjestöt ovat erittäin keskeisessä asemassa kuntien kumppaneina, mikä näkyy esimerkiksi avustusmuotoisen rahoituksen jaossa. Urheiluseuroilla ja liikuntajärjestöillä voi olla myös edustajia kuntien luottamuselimissä, millä voi olla vaikutusta asiaa.

Joka tapauksessa kunnilla on suuri merkitys liikuntapalvelujen tuottajina, liikunta-

paikkojen ylläpitäjinä ja kansalaisten liikunnan edistäjänä. Siksi olisi tärkeää saada uusia toimintatapoja kuntien liikuntatoimintaan lisäämällä yhteistyötä kunnan ulkopuolisten tahojen kanssa. Ruotsin mallin mukainen yrityksille ja muille yhteisöille annetun kuntapalvelujen palvelualoiteoikeuden käyttöönotto tarjoaisi tähän yhden vaihtoehdon. Asiasta teetettiin selvityksiä muun muassa Helsingin seudun kauppakamarin toimesta kuluva vuosikymmenen alussa.<sup>112</sup>

Palvelualoiteoikeudella tarkoitetaan menetelytapaa, jolla kunta antaa ulkopuolisille yrityksille tai järjestöille mahdollisuuden toimittaa ehdotus tai suunnitelma jonkin kunnan toimialaan kuuluvan tai kunnan itselleen vapaaehtoisesti ottaman palvelutehtävän tuottamisesta laadullisesti paremmin ja kustannuksiltaan edullisemmin kuin tähän asti on tehty. Palvelualoitteen kohteena voivat olla mitkä tahansa kunnan järjestämisvastuulla olevat tai vapaaehtoiset palvelut paitsi lakisääteiset viranomastehtävät ja strategisesti tärkeät kunnan toiminnot, joita ei voida ulkoistaa.

Aloitteen esittäjiä voivat olla ne palvelutuottajat, joilla ovat valmiudet, kelpoisuus, taloudelliset voimavarat ja muut edellytykset tuottaa haasteen kohteena olevaa palvelua. Palvelualoiteoikeus ja aloitteen hyväksyminen kunnan luottamuselimissä ei tarkoita sopimussuhteen syntymistä aloitteentekijän ja kunnan välillä, mutta kunnan tehtävänä on vastaanottaa saapuneet haasteet sekä käsitellä ne asianmukaisesti omissa elimissään. Hyväksytty palvelualoite voi johtaa kuitenkin kilpailuttamiseen, jonka tuloksena voi olla palvelutoiminnan ulkoistaminen.

Palvelualoiteoikeuden käyttöönottoon Suomen kunnissa ei ole olemassa lainsäädännöllisiä esteitä, jos se tapahtuu vapaaehtoisuuden pohjalta. Palvelualoiteoikeus muistuttaa kuntalain mukaista **kuntalaisaloitetta**. Kuntalaisaloite on väline, jolla yksittäinen kuntalainen voi ravistella oman kuntansa päättäjiä ratkaisemaan jonkin ongelman. Palvelualoite olisi vastaavanlainen kunnan ulkopuolisille yksityisille yrittäjille, yrityksille ja järjestöille annettu aloiteoikeus tai väline, jonka avulla totutut tavat tuottaa kuntapalveluja saadaan kriittiseen läpivalaisuun.

110. Välituotepalvelujen ostot ovat hankintoja kunnan omaan liikunta- ja ulkoilutoimintaan.

111. Kuntataloustilastojen mukaisessa liikunnan ja ulkoilun tehtäväluokassa välituotepalvelut voivat sisältää varsinaisten liikuntapalvelujen lisäksi kiinteistöjen ylläpito- tai toimitilapalveluja, kuljetuspalveluja yms.

112. Lith, Pekka: Palveluhaasteoikeus -lisää luovuutta ja tehokkuutta kuntien palvelutuotantoon, 2011.

Palvelualoiteoikeus olisi oivallinen kanava uusille kuntalaisten liikuntaharrastuksia edistävälle idealle, joiden avulla kuntien toimintojen uudistaminen voisi olla tehokkaampaa kuin kunnan oma palvelutoiminta. Menettely voisi lisätä yksityisten palveluntuottajien kiinnostusta kuntia kohtaan ja kannustaa niitä kehittämään julkiseen palvelutuotantoon sopivia toimintamalleja, koska edes suurilla kunnilla ei ole voimavaroja omaan kehittämistoimintaan. Nykyisin kuntien voimavarat riittävät vain tärkeiden peruspalvelujen tuotantoon ja viranomaistehtäviin.<sup>113</sup>

Menettely tarjoaisi hallinnollisesti kevyemmän ja kustannustehokkaan vaihtoehdon julkisin varoin rahoitetuille valtakunnallisille ja ylhäältäpäin ohjatuille raskaille eri kansalaisryhmien liikuntaharrastuksia edistävien toimintojen kehittämisohjelmille, joiden avulla saavutettu lisäarvon tuotto ei ole välttämättä paras mahdollinen yksittäisen kunnan näkökulmasta katsottuna. Palvelualoiteoikeus edellyttää selkeitä pelisääntöjä, joita haasteoikeuden käyttäjät ja päätöksenteosta vastaavat kunnan virkamiehet ja poliittisesti valitut luottamuselimet voisivat noudattaa.

Pelisäännöt ovat kunnan itsensä päätettävissä. Niihin kuuluvat aloiteoikeutta koskevat perustelut, päätöksentekoprosessin kuvaus ja menettelylle asetetut rajaukset. Rajaukset koskevat menettelyn piiriin otettavia kunnan palvelutoimintoja ja toisaalta sitä, millaisia vaatimuksia palvelualoiteoikeuden käyttäjille on asetettu. Palvelualoiteoikeutta voi rajata jättämällä sen ulkopuolelle kunnalliset liikelaitokset ja kuntayhtiöiden palvelut tai ottamalla aloitemenettelyn piiriin vain määrättyyn kunnan toimialaan liittyvät peruspalvelut tai niihin liittyvät tukipalvelut.

Palvelualoiteoikeus (*utmaningsrätt, utmanar-rätt*) on ollut käytössä useissa Ruotsin kunnissa jo pitkään. Lisätietoja on saatavilla Ruotsin Kuntaliiton verkkosivuilta (*Sveriges Kommuner och Landsting SKL*).<sup>114</sup> Palvelualoiteoikeus nousi yhdeksi keskustelun koh-

teeksi myös Suomessa vuosien 2012 ja 2017 kunnallisvaalien edellä ja ainakin kolme suurta on ottanut palvelualoitteen käyttöön kokeilu- luontoisesti valtuustokaudella 2017–21. Nämä kaupungit ovat Oulu, Jyväskylä ja Tampere. Lisätietoja palvelualoiteoikeuden pelisäännöistä on kaupunkien verkkosivuilla.

Esimerkiksi *Tampereen ohjeistuksessa* todetaan, että palvelualoitteella tarkoitetaan kunnan jäsenille annettua mahdollisuutta tehdä aloite kunnan toimialaan kuuluvan palvelun kilpailuttamisesta ja ulkoistamisesta niin, että palvelun laatua ja kustannustehokkuus paranevat. Lopullinen päätösvalta palvelualoitteen käyttöön otosta ja mahdollisesta kunnallisen toiminnan kilpailuttamisesta on kuitenkin kunnan luottamuselimillä. Palvelualoitteen voi tehdä henkilö, jolla kotikuntalaisissa tarkoitettu kotikunta on Tampere tai yhteisö, laitos tai säätö, jonka kotipaikka on Tampere.

Palvelualoite toimitetaan Tampereella kirjaamoon. Sieltä se siirtyy hankintapäällikölle, joka tarkistaa yleisten edellytysten täytty-misen. Syynä on, että palvelualoitetta ei voi tehdä palvelusta, joka koskee lakisääteistä viranomaisesta tehtävää, strategista johtamista ja toimintaa tai toimintaa, jota sopimuksen perusteella hoitaa kaupungin ulkopuolinen oikeushenkilö. Seuraavaksi aloite etenee asianomaiselle palvelualueelle (yksikölle), joka arvioi oman toiminnan kustannuksen, laadun ja tekee vertailun oman ja palvelualoitteessa ehdotetun järjestämisen tavan välillä.

Palvelualueelta asia siirtyy seuraavaksi kuntakonsernin johtoryhmään, joka arvioi aloitteen toteuttamiskelpoisuutta koko kaupungin näkökulmasta katsoen ja onko aloitteessa ehdotettu järjestämismalli kokonaistaloudellisesti edullisempi kuin kaupungin itse tuottama palvelu. Vihreän valon saanut palvelualoite siirtyy asianomaiselle lautakunnalle tai viranhaltijalle, joka tekee päätöksen kilpailutuksesta. Kilpailutukseen voivat osallistua palvelualoitteen tekijä ja muut mahdolliset toimijat. Lopuksi kilpailutuksen voittajan kanssa tehdään sopimus palveluhankinnasta.

113. Palvelualoiteoikeutta voisi soveltaa liikuntapalvelujen lisäksi muilla kuntien toimialoilla ja varsinkin tukipalveluissa, kuten vaikkapa ruokahuollossa ja kiinteistöjen käyttäjäpalveluissa sekä ei-lakisääteisiä kuntalaisille tarkoitettuja lopputuotepalveluja, kuten kulttuuripalveluissa. Tämä nopeuttaisi uusien palvelu- ja teknologianovaatioiden saantia kuntien palvelutuotantoon. Kyse ei ole aina uudesta teknologiasta, vaan muilla markkinoilla hyödynnetyistä toimintamalleista, joita sovelletaan julkiseen palvelutuotantoon.

114. Palvelualoiteoikeus on käytössä useissa Ruotsin kunnissa (ks. Alingsås, Bengtsfors, Falkenberg, Hamlstad, Hammarö, Heby, Höganäs, Hörby, Järfälla, Kungsbacka, Laholm, Lerum, Mullsjö, Munkedals, Ragunda, Sollentuna, Solna, Sävsjö, Upplands Väsby, Vetlanda, Älmhult, Ängelholm, Örebro, Örkelljunga ja Österåker). (Ks. myös Lith, Pekka: Palveluhaasteoikeus –lisää luovuutta ja tehokkuutta kuntien palvelutuotantoon, 2011).

# Yhteenveto

Kunnat harjoittavat liiketoiminnan luonteista toimintaa tavallisesti toimintaa varten perustetuissa liikelaitoksissa ja kuntayhtiöissä. Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan maassamme oli 125 kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosta vuonna 2018. Niiden liikevaihto oli 2,7 miljardia euroa. Vuodesta 2010 jälkeen liikelaitosten määrä on vähentynyt 82 tilastoyksiköllä. Liikelaitosten määrä ja liikevaihto ovat alentuneet toimintojen yhtiöittämisen myötä, sillä kuntalain mukaan kuntayhteisöjen on yhtiötettävä kilpailuilla markkinoilla tapahtuva liiketoiminta.<sup>115</sup>

Liiketoimintaa voidaan harjoittaa myös kirjanpidollisesti eriytetyissä taseyksiköissä ja pienimuotoisesti muun toiminnan, kuten ammatillisen koulutuksen yhteydessä. Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhtiöittämättömän toiminnan myyntituotot yksityisille tahoille (ml. liikelaitokset) olivat yhteensä 2,48 miljardia euroa vuonna 2018. Summasta kuntien perinteisen liiketoiminnan<sup>116</sup> myyntituotot olivat 1,49 miljardia euroa. Muiden kunnan toimialojen liiketoiminnan myyntituotot olivat puolestaan 990 miljoonaa euroa.

## Kuntayhtiöiden toiminta

Ulkopuolisille markkinoille suuntautuva liiketoiminta on yhtiötettävä. Kuntayhtiötä oli yhteensä 2 109 vuonna 2018, mikä oli noin 680 yritystä enemmän kuin vuonna 2010. Yritysten määrä oli suurin kiinteistötoiminnassa (ml. asunto- ja kiinteistöyhtiöt). Jos asunto- ja kiinteistöyhtiöitä ei oteta lukuun, oli kuntayhtiöitä 881 vuonna 2018, mikä oli 137 yritystä enemmän kuin vuonna 2010. Yritykset työllistivät

24 550 henkilöä ja niiden liikevaihto oli 9,5 miljardia euroa.<sup>117</sup> 1990-luvun alkuun verrattuna kuntayhtiöiden liikevaihdon määrä on 5,5-kertaistunut.

Yhtiömuotoinen toiminta ei merkitse välttämättä sitä, että kunnallista toimintaa tulisi avata kilpailulle. Tämä johtuu siitä, että kuntaorganisaatio voi hankkia sidosyksikköyhtiöltään (**in-house -yritys**) palveluja kilpailuttamatta, jos kuntayhtiön ulkoinen myynti on alle viisi prosenttia liikevaihdosta ja enintään 0,5 miljoonaa euroa. Pääsäännöstä on olemassa lisäksi siirtymä- ja poikkeussäännöksiä. Markkinatilanteen tekee ongelmalliseksi se, että sidosyksikköaseman voidaan saavuttaa vähäisellä määräämisvallalla ja omistussuudella.

Sidosyksikköyhtiöiden toiminta julkisilla markkinoilla voi syrjäyttää yksityistä tarjontaa tai estää yksityisen tarjonnan kehittymistä pienillä ja keskisuurilla paikkakunnilla, mutta myös suurissa asutuskeskuksissa. Kilpailun puute saattaa aiheuttaa tehottomuutta, mikä vesittää julkisten hankintojen avoimuuden perimmäistä tarkoitusta eli tehokasta verovarojen käyttöä kansalaisten parhaaksi. Kilpailuneutraliteetti paranisi, jos kuntayhtiöt eivät voisi myydä enää kilpailuttamatta palvelujaan oman kuntakonsernin ulkopuolisille vähemmistöosakkaille kuten nykyisin. Palvelujen yhtiöittäminen markkinoilla toimivaan kunnalliseen yhtiöön ei silti aina muuta kilpailuasetelmia, koska kuntayhtiöt saavat liikkeenluovutuksissa toimitilat ja laitteet, henkilöstön useimmiten ilman merkittäviä lisäinvestointeja. Ongelma korostuu väestöltään pienissä maakunnissa, haja-asutusalueella ja ylipäätään seudullisesti pienillä paikkakunnilla.

115. Liikelaitos voi jatkaa toimintaansa, jos se myy palvelujaan sisäisesti kunnan omille hallintokunnille tai samaan kuntakonserniin kuuluville yhtiöille. Vaihtoehtona on toimintojen yksityistäminen. Liikelaitoksia on lakkautettu myös siitä syystä, että kunnat ja kuntayhtymät ovat halunneet varautua sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistukseen vuodesta 2015 lukien.

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

117. Kuntayhtiöt työllistivät asunto- ja kiinteistöyhtiöt mukaan lukien 26 850 henkilöä ja niiden liikevaihto oli 11,8 miljardia euroa vuonna 2018.

la, joissa yksityistä tarjontaa on lähtökohtaisesti vähän tai yksityiset yritykset ovat pieniä kuntayhtiöihin verrattuna. Sen sijaan suurissa asutuskeskuksissa kuntayhtiöiden asema ei ole yhtä tukeva.

Toinen kuntayhtiöiden toimintaan liittyvä epäkohta liittyy siihen, että ne eivät ole niin sanotun julkisuuslain piirissä, vaikka ne olisivat kuntien 100-prosenttisesti omistamia. Julkisuuslain mukaan kuntayhtiöitä ei lue- ta viranomaisiin. Periaatteessa julkisuuslain tarkoituksena on läpinäkyvyys ja asiakirjojen julkisuus veroilla rahoitetussa kunnallisessa toiminnassa. Läpinäkyvyyttä ja tiedonsaantia parantaisi pelkästään jo se, että kuntayhtiöiden tilinpäätökset julkistettaisiin avoimesti sa-

massa yhteydessä kuntien ja kuntakonsernien tilinpäätösten kanssa.<sup>118</sup>

Kilpailulain säännökset, joiden mukaan kuntien on eriytettävä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta kirjanpidossaan vuoden 2020 alusta lukien, parantavat kuntien markkinoilla tapahtuvan liiketoiminnan seurantaan, mutta ne eivät poista kunnallisiin sidosyksiköitä koskevia muita epäkohtia. Ne vaatisivat muutoksia hankintapöytäkirjoihin. Epäselvyyttä liittyy myös tapauksiin, jossa kuntakonsernilla on useita markkinoilla toimivia yksiköitä, mutta niiden toiminta markkinoilla jää yksinään alle kirjanpidon eriyttämisen alarajan (40 000 euroa).

## Toimialakohtaiset näkemykset:

### Catering-palvelut

Suomessa oli Tilastokeskuksen tilastojen mukaan noin yksitoista catering-palveluja tuottavaa kunnallista liikelaitosta ja kolmetoista yhtiötä vuonna 2018. Catering-alalla toimivien yksityisten ja julkisten palveluntuottajien kokonaisliikevaihto oli runsaat 1,3 miljardia euroa. Summasta kunnallisten liikelaitosten ja yhtiöiden osuus oli 40 prosenttia, eli 550 miljoonaa euroa. Lukuja tulkittaessa kannattaa ottaa huomioon, että osa yksityisistä ja julkisista toimijoista ovat monialaisia palveluntuottajia, jotka tarjoavat kiinteistö- ja muita toimitilojen käyttäjäpalveluja,

Kunnalliset toimijat eivät kilpaile markkinoilla yksityisten yritysten kanssa muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta, joihin kuuluvat esimerkiksi Helsingin Palmia Oy ja Turun Arkea Oy tytäryhtiöineen. Liikelaitokset ja kuntayhtiöt pienentävät silti potentiaalisia markkinoita ja hidastavat yksityisen toiminnan kehitystä. Paikallisesti kunnallisten toimijoiden ruokahuollon liikevaihto voi olla paljon suurempi ja jopa moninkertainen yritysten liikevaihtoon verrattuna väestöltään pienissä maakunnissa, joissa yksityistä palvelutarjontaa on muutoinkin vähän.

Omistajayhteisöilleen palveluja tarjoavat yhtiötetyt catering-alan palvelulaitokset voivat

hyödyntää sidosyksikköasemaa toiminnassaan ja harjoittaa niissä puitteissa ulosmyyntiä ulkopuolisille tahoille. Kunnallisten catering-alan yritysten ulosmyynti voi kattaa ruokapalveluis- sa tyypillisimmillään tilaustarjoilutoimintaa (pitopalvelu), kuten kokous-, juhla- ja tapahtumatarjoilua. **Sidosyksikköinä** toimivat catering-alan kuntayhtiöt voivat tehdä myös sopimuksia omistajansa kanssa, mikä pienentää niiden kustannuksia. Esimerkkinä ovat raaka-ainehankinnat.<sup>119</sup>

Sidosyksikköyhtiöiden mahdollisuus myydä catering-palvelujaan laajalle joukolle omistajaorganisaatioita vähäisellä määräysvaltaosuudella ilman kilpailutuksia leikkaa yksityisten palveluntuottajien potentiaalisia markkinoita silti enemmän kuin muutamien kuntataus- taisten yhtiöiden sinänsä tarpeeton toiminta vapailla markkinoilla tai sidosyksiköiden suora satunnainen pienimuotoinen myynti omistajaorganisaatioiden ulkopuolisille tahoille. Kilpailuhaitat ja markkinoilta poissulkeminen ovat sitä mittavampia, mitä suurempia ja monialaisempia sidosyksiköt ovat.

### Työterveyshuolto

Suomessa toimi seitsemän kunnallista työterveyshuollon liikelaitosta ja 15 kuntayhtiötä vuonna 2018. Liikelaitosten liikevaihto oli

118. Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että myös kuntien ja kuntayhtymien tuoreimpien tilinpäätösten ja talousarvioiden saattavuutta tulisi parantaa kuntayhteisöjen verkkosivuilla. Joskus niitä joudutaan hakemaan suurella vaivalla muun muassa valtuustojen päätösasiakirjojen liitesivustoista.

119. Kunnan sidosyksikköasemassa oleva yhtiö, joka on myös itse hankintayksikkö, voi ostaa kilpailuttamatta palveluja omistajayhteisöltään (käänteinen sidosyksikköhankinta) tai toiselta saman omistajan määräysvallasta olevalta toiselta sidosyksiköltä (in-house sisters -hankinta).

49 miljoonaa ja kuntayhtiöiden 88 miljoonaa euroa vuonna 2018. Lisäksi tavanomaisten työterveyshuollon tulosityksiköiden myyntitulot olivat 49 miljoonaa euroa, eli kunnallisen työterveyshuollon markkinat olivat yhteensä 190 miljoonaa euroa. Tämä oli arviolta neljännes työterveyshuollon 820 miljoonaa euron markkinoista, vaikka kunnallista toimintaa on siirtynyt liikkeenluovutuksella yksityiseen omistukseen viime vuosina.

Vuoden 2020 alussa kunnallisia liikelaitoksia oli vain kolme ja kuntayhtiöitä oli 17, mikä johtuu liikelaitosten yhtiöittämisistä vuoden 2018 jälkeen. Vuonna 2018 yhtiöittäminen oli osaksi kesken, sillä siirtymäaikaa muutettiin kuntalain muutoksella vuoden 2019 alkuun. Kuntalain muutokset rajasivat kuntien mahdollisuudet myydä ei-lakisääteisiä sairaanhoidon palveluja markkinoilla. Tosin työterveyshuolto poikkeaa kuntien muista toimialoista siten, että kunnat voivat tarjota yhä lakisääteisiä terveyshuollon palveluja markkinoille organisatiomuodosta riippumatta.<sup>120</sup>

Kunnallisten työterveyshuollon palvelujen yhtiöittäminen kunnalliseen yhtiöön ei muuta välttämättä myöskään alueellisia kilpailuasetelmia, sillä uudet kuntayhtiöt ovat saaneet huomenlahjaksi liikelaitoksen vanhan asiakaskunnan, toimitilat sekä henkilöstön ja ovat pystyneet aloittamaan muutokin puhtaalta pöydältä. Vaihtoehtoisen yksityisen toimijan on investoitava uuteen toimipisteeseen, hankittava ammattitaitoinen henkilöstö ja kilpailtava kunnallisen yhtiön kanssa asiakkaista. Tilanne olisi toisin, jos liikelaitoksen liiketoiminta olisi yksityistetty.

Myös kunnallisina sidosyksikköinä toimivat työterveyshuollon yhtiöt voivat myydä pienen osan palveluistaan markkinoille. Tosin suurin ongelma on siinä, että kunnalliset yhtiöt voivat jatkaa palvelujen tuottamista kuntakonserneille ilman kilpailutuksia, jotka voivat olla alueen suurimpia työnantajia. Osa uusista organisaatiomuutoksista on jopa vahvistanut kunnallisen työterveydenhuollon asemaa. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa Joensuun Työterveyden sulauttaminen osaksi Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyden kuntayhtymää, eli Siun SoTe:a.

### **Muu sosiaali- ja terveydenhuolto**

Kunnilla ja kuntayhtymillä oli muussa sosiaali-

li- ja terveyspalvelussa (pl. työterveyshuolto) 11 liikelaitosta vuonna 2018, joiden liikevaihto oli 410 miljoonaa euroa. Yhtiömuotoisia palveluntuottajia oli 21 ja niiden liikevaihto oli 360 miljoonaa euroa. SoTe-uudistus voi muuttaa kuntayhtiöiden omistussuhteita, jos niiden omistajiin kuuluu sairaanhoitopiirien kuntayhtymiä. Lisäksi kunnat olivat mukana 13 järjestössä (säätio, yhdistys), jotka tuottivat lähinnä vanhusten asumispalveluja ja kuntoutusta. Niiden arvioitu liikevaihto oli 70-80 miljoonaa euroa.

Suurten kuntataustaisten sairaanhoidon liikeideat poikkeavat toisistaan. Erityisesti Pirkanmaan sairaanhoitopiirin konserniin kuuluvat tytäryhtiöt (Coxa Oy, TAYS Sydänsairaala Oy ja FimLab Oy) ovat pohjanneet markkinansa menestyksellisesti julkisrahoitteiseen toimintaan. Näistä Coxa ja Sydänsairaala kilpailevat erikoissairanhoidon vapaan valinnan asiakkaista muiden julkisten palveluntuottajien kanssa. FimLab Oy on puolestaan suuri julkinen in-house -yritys. Vastaavanlaiseen toimintaan yksityisillä palveluntuottajilla ei ole ollut mahdollisuuksia.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS:in HYKS yksityissairaala ja myös siihen sulautuva Orton ovat erilaisessa asemassa. Ne kilpailevat yksityisten yritysten kanssa asiakkaista kilpailuilla markkinoilla. Omassa liiketoimintaympäristössään ne eivät ole hyvässä asemassa kuin Pirkanmaan sairaanhoitopiirin tytäryhtiöt, joskin ne leikkaavat yksityisten toimijoiden potentiaalisia markkinaosuuksia. Epätasaista kilpailuasemaa korostaa se, että HYKS yksityissairaala on saanut ilman investointeja käyttöönsä emoyhteisön sairaalatilat ja tukipalvelut.

Kuntayhteisöillä on yhtiöittämättömän toimintansa, liikelaitoskuntayhtymien (IsLab ja NordLab) ja kuntayhtiöiden kautta suuri markkinaosuus etenkin terveydenhuoltoon liittyvissä laboratorio- ja kuvantamispalveluissa. Yksityisten palveluntuottajien on heikkenevässä edelleen, sillä kuntataustaiset laboratoriot toimijat ovat käynnistäneet FimLabin johdolla hankkeen, jonka tuloksena voi olla julkisen toiminnan yhdistäminen yhteen yhtiöön. Julkiset toimijat ovat perustaneet myös yhtiöitä, jotka kilpailevat vapailla markkinoilla (IsLab Verkko Oy. Lähilaboratoriot Oy).

120. Kunnallisten työterveyshuollon palveluntuottajien asemaa parantaa se, että sairausvakuutuslain muutokset ovat siirtäneet työterveyshuollon painopistettä ennaltaehkäisevää lakisääteiseen toimintaan vuodesta 2020 lukien.

## Rakentaminen

Julkisyhteisöjen ja niiden liikelaitosten hallinnassa oli noin 21 prosenttia maamme rakennusten kerrosalasta, jos asuintaloja ei oteta lukuun. Tästä kuntayhteisöjen osuus oli noin 19 prosenttiyksikköä eli 33 miljoonaa neliometriä. Julkisten palvelurakennusten, kuten koulujen ja hoiva-alan rakennusten uudisrakentaminen on lisääntynyt 2010-luvulla nopeammin kuin koko rakennustuotanto keskimäärin. Syynä on palvelutarpeen lisääntyminen kasvukeskuksissa. Sen sijaan muuttotappioalueilla osalle vanhoista rakennuksista ei löydy enää käyttöä.

Yritysten markkinaosuus kuntien rakennusinvestoinneista (2,5 mrd. euroa) oli 93 prosenttia vuonna 2018. Osuus on kasvanut 19 prosenttiyksikköä vuodesta 1997 lukien. Kuntayhtymien rakennusinvestoinneista (0,9 mrd. euroa) rakennusliikkeiden osuus oli liki 100 prosenttia. 2000-luvulla rakennusliikkeiden markkinaosuus on lisääntynyt etenkin maa- ja vesirakentamisessa sitä mukaan, kun kunnan oma henkilöstö on ikääntynyt ja vanhenevaa kalustoa ei ole korvattu uudella. Talorakentamisessa sama kehitys tapahtui jo jonkin verran aiemmin.

Julkisiin rakennuksiin liittyy myös peruskorjaustarpeita, sillä 1970- ja 1980-luvuilla pystytetyt palvelurakennukset ovat korjausikässä. Korjaamista ovat jouduttaneet suunnitteluvirheistä aiheutuneet kosteus- ja homeongelmat. Korjaustarpeet ovat ajankohtaistuneet lisäksi kuntien vuokra-asunnoissa. Kunnilla on yhä kapasiteettia rakennusten ja rakennelmien kunnossapitorakentamisessa, kun on kysymys vuosikorjaustyypisistä toiminnoista, mikä ei vaadi rakennuslupia. Sen arvo nousi noin 2,2 miljardiin euroon vuonna 2018, mistä kuntien oman työn osuus on noin 50 prosenttia.

Tosin rakennusliikkeiden markkinaosuus kuntien rakentamisessa voi sisältää kuntayhtiöiden rakentamista. Tilastokeskuksen yritystilastojen mukaan Suomessa toimi rakentamisen toimialalla noin 40 kunnallista yhtiötä vuonna 2018. Kuntayhtiöiden henkilöstö oli 1690 henkilöä ja liikevaihto oli vajaat 420 miljoonaa euroa vuonna 2018. Kunnalliset yritykset toimivat rakennuttamistehtävissä, sähkö-, lämpö- ja tiedonsiirtoverkostojen rakentamisessa, kunnossapidossa ja huollossa tai virkistys- ja liikunta-alueiden, ulkovalaistuksen ja liikennevalojen rakentamisessa.

Osa rakentamisen toimialalla tilastoiduista yrityksistä hoitaa samantyyppisiä tehtäviä kuin kiinteistöpalvelualalle tilastoidut yritykset. Kuntayhtiöt eivät kuitenkaan varsinaisesti kilpaile markkinoilla yksityisten rakennusliikkeiden kanssa harvoja poikkeuksia<sup>121</sup> lukuun ottamatta, sillä kunnan rakennusyksiköillä ei ole käytännössä mahdollista kilpailla tasavertaisesti yritysten kanssa edes osakeyhtiöksi muutettuna. Kilpailussa menestyminen edellyttäisi, että kunnan rakennusyksiköt voisivat kilpailla yksityisten yritysten tapaan kaikista töistä rakennusmarkkinoilla.

## Kiinteistöala

Kuntien, kuntayhtymien ja niiden liikelaitosten suoraan omistamien julkisten palvelurakennusten ylläpidon kustannukset olivat 2,2 miljardia euroa vuonna 2018, jos asuinrakennuksia ei oteta lukuun. Kiinteistöpidon järjestäminen poikkeaa erityyppisissä kunnissa toisistaan. Osassa kuntia toimitilapalvelut hoidetaan hajautetusti tai keskitetysti omissa tilapalveluyksiköissään, liikelaitoksissa tai tätä varten perustetuissa kuntayhtiöissä. Tilaa tuottajamalli tarkoittaa sitä, että omistajatehtävistä vastaa tilakeskus ja ylläpitopalveluja hoitaa kiinteistöpalvelukeskus.

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien yhtiöittämättömän tuotoksen arvo oli tila- ja vuokrauspalvelussa yhteensä 4,1 miljardia euroa vuonna 2018. Pääasiassa kiinteistöpalvelussa oli toimialaluokituksen mukaan noin 14 liikelaitosta, joiden 0,9 miljardin euron suuruinen liikevaihto sisältyy pääosin edellä mainittuun tuotosluokkaan. Sama koskee niitä monialaisia liikelaitoksia toimitilojen käyttäjäpalveluja, kuten catering-palveluja tuottavia liikelaitoksia, jotka tarjoavat siivoustyötä ja muita kiinteistöpalveluja omistajilleen.

Tilastokeskuksen yritystilastojen mukaan kuntayhtiöitä oli kiinteistöpalvelussa noin 45, ja niiden liikevaihto oli runsaat 400 miljoonaa euroa ja työllisyys 4350 henkilöä. Myös osa kuntayhtiöistä tuottaa rakennuttamista, rakennuspalveluja ja toimitilojen käyttäjäpalveluja (catering-palvelut). Kuntayhtiöiden liikevaihto kasvoi tuntuvasti Tampereen Tilapalvelut Oy:n perustamisen myötä vuosina 2017-18. Muita suuria yhtiöitä ovat Saimaan Tukipalvelut Oy (Lappeenranta), Vantaan Tilapalvelut Oy,

121. Poikkeustapauksia, joissa kuntien omistamat yritysten toimitilat laajemmin markkinoilla, voi löytyä Turun, Oulun ja Kouvolan seudulta sekä Lapista (vrt. Oulun Remonttimylly Oy, Kouvolan KKS Rakennus Oy, Turun Kuntec Oy ja Rovaniemen Napapiirin Infra Oy).

Mestaritoiminta Oy (Järvenpää) ja Kastek Oy (KymSoTe).

Kiinteistöpalveluja tuottavat liikelaitokset ja kuntayhtiöt tuottavat palveluja lähinnä omistajilleen, joskin suuria kuntayhtiöitä koskevat samat ongelmat kuin muitakin in-house -yksiköitä. Ne voivat tuottaa ilman kilpailutuksia palveluja laajalle omistajajoukolleen pienellä omistussuudella, minkä rinnalla kunnallisteknisiä, logistiikan, kunnossapidon ja rakentamisen palveluja voidaan myydä rajoitetussa määrin markkinoille. Suurilla toimijoilla ulkopuolisen myynnin pelkkä prosenttiosuus liikevaihdosta ei anna myöskään koko kuvaa markkinavaikutuksista.

Ongelmia saattaa liittyä myös kuntien harjoittamaan vuokraustoimintaan. Kunnan voidaan katsoa toimivan kiinteistövuokrauksessa markkinoilla kilpailutilanteessa, kun se vuokraa kiinteistöjä tai tiloja kunnan ulkopuolisille toimijoille ja toiminta rinnastuu yksityisten markkinatoimijoiden harjoittamaan vuokraustoimintaan. Vuokrattavat kiinteistöt voivat olla toimitiloja, joista kunta on luopumassa tai toimitiloja, jotka ovat tulleet kunnan omistukseen maanhankinnan kautta. Myös palvelulaitokset (kirjastot ja museot) saattavat vuokrata tilojaan ulkopuolisille.

Mahdollinen SoTe-uudistus aiheuttaa toimitilamarkkinoilla suuria muutoksia, jos merkittävä osa kuntien ja kuntayhtymien kiinteistöistä siirtyy kerrosneliöillä laskien joko suoraan maakuntien hallintaan tai käyttöön vuokrauksen kautta. Kunnat varautuivat tilanteeseen jo Sipilän hallituksen aikana myymällä tai vuokraamalla etenkin hoivakiinteistöjä yksityisille sijoittajille ja palveluntuottajille. Osa kiinteistöjen ylläpidosta vastaavista liikelaitoksista ja yhtiöistä lopettaa toimintansa, toiminnot ulkoistetaan ja järjestellään uudella tavalla maakuntien kanssa.

Ylipäättään kuntien vuokraustoiminnan merkitys saattaa kasvaa SoTe-uudistuksen myötä, jos kunnille jääviä SoTe-kiinteistöjä joudutaan vuokraamaan kunnan ulkopuolisille muille tahoille. Toisaalta laaja-alaisen vuokraustoiminnan pyörittäminen ja kiinteistöjen kunnosta huolehtiminen voi muodostua kunnille taakaksi, jolloin niistä voisi olla parempi luopua kokonaan tai purkaa pois. Kaiken kaikkiaan kuntien tila- ja vuokraustoiminnan tuottojen merkitys oli Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaan suurin Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa vuonna 2018.

## Liikunta-ala

Kunnat ovat Suomessa hyvin merkittäviä urheilu- ja liikuntapalvelujen tuottajia. Kunnat voivat tuottaa ja tarjota kansalaisille urheilu- ja liikuntapalveluja omissa tulosityksiköissään, kirjanpidollisesti eriytetyissä liikelaitoksissa ja omistamissaan kuntayhtiöissä. Kunnilla voi olla määräämisvallassaan liikuntapalveluja tuottavia järjestöjä (säätöt, yhdistykset) tai ne voivat tuottaa palveluja yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Yhteistyömuotoja ovat kuntien suoraan yhteisesti omistamat yhtiöt tai kuntayhtymät ja niiden omistamat liikelaitokset ja osakeyhtiöt.

Kuntien harjoittaman liikunta- ja ulkoilutoiminnan arvo oli kuntayhtiöt mukaan lukien arviolta yli 0,5 miljardia euroa vuonna 2018. Tämä on suuri summa verrattuna yksityisten liikuntayritysten liikevaihtoon verrattuna, joka oli noin 1,0 miljardia euroa. Kuntien liikuntalaitokset kilpailevat yksityisten yritysten kanssa asiakkaista. Suuret kaupungit ovat yhtiöittäneet tämän vuoksi liikuntapalvelujaan, mutta pienillä paikkakunnilla yksityisten toimijoiden asema voi olla hankala. Kunnat eivät tee myöskään kovin paljon yhteistyötä yksityisten yritysten kanssa liikunnan saralla.

Kunnat ovat tärkeitä yksityisten liikuntapalvelujen mahdollistajia. Ne ylläpitävät liikuntapaikkoja, kuten urheilukenttiä, palloilu-, uima- ja muita liikuntahalleja, joita yksityiset toimijat voivat hyödyntää ohjatussa toiminnassa tai ne vuokraavat tilojaan yksityisten toimijoiden käyttöön. Kunnat jakavat myös avustuksia tai ostavat palveluja yksityisiltä liikuntajärjestöiltä, seuroilta tai yrityksiltä. Olisi kuitenkin tärkeää saada uusia toimintatapoja kuntien liikuntatoimeen lisäämällä yhteistyötä kunnan ulkopuolisten yksityisten palveluntuottajien kanssa.

Kunnallinen **palvelualoiteoikeus** voisi olla yksi tapa kehittää yhteistyötä yksityisten toimijoiden ja kuntien välillä ja se toimisi kanavana kuntalaisten liikuntaharrastuksia edistäville ideoille, joiden avulla kuntien toimintojen uudistaminen voisi olla tehokkaampaa kuin kunnan oma palvelutoiminta. Menettely voisi lisätä yksityisten palveluntuottajien kiinnostusta kuntia kohtaan ja kannustaa niitä kehittämään julkiseen palvelutuotantoon sopivia toimintamalleja, koska edes suurilla kunnilla ei ole voimavaroja omaan kehittämistoimintaan.

Palvelualoiteoikeudella tarkoitetaan menettelytapaa, jolla kunta antaa ulkopuo-

lisille yrityksille tai järjestöille mahdollisuuden toimittaa ehdotus tai suunnitelma jonkin kunnan toimialaan kuuluvan tai kunnan itselleen vapaaehtoisesti ottaman palvelutehtävän tuottamisesta laadullisesti paremmin ja kustannuksiltaan edullisemmin kuin tähän asti on tehty. Palvelualoitteen kohteena voivat olla mitkä tahansa kunnan järjestämisvastuulla olevat tai vapaaehtoiset palvelut paitsi lakisääteiset viranomaistehtävät ja strategisesti tärkeät kunnan toiminnot, joita ei voida ulkoistaa.

Aloitteen esittäjiä voivat olla ne palveluntuottajat, joilla ovat valmiudet, kelpoisuus, taloudelliset voimavarat ja muut edellytykset tuottaa haasteen kohteena olevaa palvelua. Palvelualoiteoikeus muistuttaa kuntalaisaloitetta. Kuntalaisaloite on väline, jolla yksittäinen kuntalainen voi ravistella oman kuntansa päättäjiä ratkaisemaan jonkin ongelman. Palvelualoite olisi vastaavanlainen kunnan ulkopuolisille yksityisille yrittäjille, yrityksille ja järjestöille annettu aloiteoikeus tai väline, jonka avulla totutut tavat tuottaa kuntapalveluja saadaan kriittiseen läpivalaisuun.

# Lähteitä

MM.

ASIAKASTIETO OY: yrityshakupalvelu (yritysten tilinpäätöstietoja).

FONECTA: yrityshakupalvelu

ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO EK RY: Yrityksille turvattava reilu kilpailuasema, Yksityiset ja julkiset toimijat samoilla markkinoilla, Helsinki 2015.

JÄTELAKI 646/2011.

KILPAILULAKI 948/2011.

KUNTALAKI 410/2015.

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTO KKV: Kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisessa puutteita – kuntien ohjeistukselle tarvetta, Muistio 17. joulukuuta 2015.

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTO KKV: KKV ja aluehallintovirastot selvittivät kuntayhtymien toimintaa markkinoilla, dnro 153/14.00.40/2016, Muistio 04. tammikuuta 2016.

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTO KKV: KKV:n päätös Dnro KKV/1198/14.00.40/2016, 16/08/2019.

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTO KKV: KKV:n päätös Dnro KKV/1494/14.00/2015, 20/11/2019.

LAKI elinkeinotulon verottamisesta 360/1968.

LAKI julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.

LAKI yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011.

LAKI yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990.

LIIKUNTALAKI 390/2015.

LITH, PEKKA: CleanTech-alan tarjonta ja tuotteiden julkiset hankinnat Suomessa, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2012.

LITH, PEKKA: Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2012.

LITH, PEKKA: Julkisyhteisöjen ruokahuolto ja ostopalvelut, Tilastollinen katsaus julkisyhteisöjen ruokahuollon markkinoihin, ulkoistuksiin sekä majoitus- ja ravitsemispalvelujen julkisiin hankintoihin, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2019.

LITH, PEKKA: Kiinteistöala Suomen kansantaloudessa, Raportti kiinteistöalan yritystoiminnasta, markkinoista ja kehityslinjoista 2019–20, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2020.

LITH, PEKKA: Kuntien liiketoiminta, Tilastollinen raportti kuntien yhtiöistä ja liikelaitoksista sekä liiketoiminnan luonteisen toiminnan laajuudesta ja organisoinnista Uudellamaalla, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2019.

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, Helsinki 2019.*

LITH, PEKKA: *Kunnallinen liiketoiminta, Tilastollinen raportti sairaanhoitopiirin kuntayhtymien harjoittaman liiketoiminnan muodoista ja laajuudesta, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2019.*

LITH, PEKKA: *Ulkopuolisella osaamisella luovuttaa ja tehokkuutta kuntien palvelutuntoon, Muistio palveluhaastemenettelyn soveltuvuudesta Suomen olosuhteissa, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2011.*

LITH, PEKKA: *Urheilu- ja liikuntaklusteri, Raportti liikuntapalvelujen kysynnästä ja tarjonnasta, yritystoiminnasta ja yritysten taloudellisesta asemasta, Verohallinnon ilmiöselvitys 5/2013, Helsinki 2013*

RAKENNUSTEOLLISUUS RT RY: *Suhdannekatsoaus syksy 2019.*

SAIRAUSVAKUUTUSLAKI 1224/2004.

TALOUSSANOMIEN YRITYSHAKUPALVELU (yritysten tilinpäätöstietoja).

TERVEYDENHUOLTOLAKI 1326/2010.

TILASTOKESKUS: *Kuntien ja kuntayhtymien taloustilastot 2015–18; Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot 2010–18.*

TILASTOKESKUS: *Toimialaluokitus TOL 2008, TK:n käsikirjoja 4, Helsinki 2008.*

TYÖTERVEYSHUOLTOLAKI 1383/2001.

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

VEROHALLITUS: *Kuntien ja kuntayhtymien arvonlisäverotusohje, A94/200/2016.*





