

KUNNALLINEN LIKETOIMINTA

Tilastollinen raportti SoTe-kuntayhtymien harjoittaman terveydenhuollon liiketoiminnan muodoista ja laajuudesta

Helsinki 30. syyskuuta 2020

Pekka Lith

SUUNNITTELU- JA TUTKIMUSPALVELUT PEKKA LITH
PROJEKTERING OCH ANALYS PEKKA LITH

Sisältö

	Sivu
1 Alkusanat	3
2 Kuntayhteisöt liiketoiminnan harjoittajina	5
2.1 Kunnat ja kuntayhtymät	5
2.2 Kuntien liiketoiminnan muodot	7
2.2.1 Kunnan toimiala ja liiketoiminnan määritelmä	7
2.2.2 Liikelaitosmuotoinen toiminta	8
2.2.3 Liiketoiminnan yhtiöittäminen	13
2.2.4 Yhtiömuotoisen toiminnan laajuus	17
2.3 Kirjanpidon eriyttämismääräys	20
3 SoTe-kuntayhtymien liiketoiminta	22
3.1 Liikelaitosten toiminta	22
3.2 Ei-yhtiöitetyn toiminnan myyntituotot	24
3.3 Yhtiömuotoinen toiminta	28
3.1.1 Yritykset ja toiminnan laajuus	28
3.1.2 Kilpailutilanteen arviointia	34
Yhteenveto	38
Lähteitä	40

1 Alkusanat

Kunnat ja kuntayhtymät ovat harjoittaneet liiketoiminnan luonteista toimintaa liikelaitoksissa tai omistamissaan osakeyhtiöissä. **Osakeyhtiömuotoista** toimintaa on pidetty sitä soveliaampana, mitä enemmän yrityksellä on kilpailua ja kunnan ulkopuolisia asiakkaita. **Liikelaitosmuotoinen** toiminta eroaa yhtiöiden toiminnasta siten, että melko itsenäisestä asemastaan huolimatta liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan ne ovat osa kunnan hallintoa. Myös liikelaitoksen henkilöstö on kunnan palveluksessa, vaikka päätösvalta henkilöstöstä olisi liikelaitoksella.

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan **peruskuntien** liikelaitosten tärkeitä toimialoja olivat liikevaihdolla mitattuna kiinteistöpalvelut, palo- ja pelastustoimi, työterveyshuolto, catering-palvelut, joukkoliikenne, jätehuolto ja erilaiset sisäiset palvelut. **Kuntayhtymien** liikelaitokset toimivat lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalvelujen tuottajina. Esimerkkejä ovat laboratorio- ja kuvantamispalvelut tai sairaalapteekkitoiminta.¹ Suurinta toimintaa oli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä, mutta nyttemmin sen liikelaitokset on lopetettu.

Syynä liikelaitosten määrän vähenemiseen on toimintojen uudelleen järjestelyt, koska markkinoille palvelujaan tarjoavat liikelaitokset on voimassa olevan kuntalain mukaan yhtiötettävä.² Kuntasäännösten taustalla ovat EU:n komission näkemykset siitä, että liikelaitosten yksityisiin yrityksiin verrattuna saamat edut ovat EU:n perussopimuksessa tarkoitettua valtiontukea, joka ei sovellu sisämarkkinoille. Valtiontuella tarkoitetaan konkurssisuoja, vapautusta yhtiö-, pääoma- ja omaisuusverosta sekä kuntien arvonnäisäveron palautusjärjestelmään liittyviä etuuksia.

Liikelaitosmuotoinen toiminta voidaan säilyttää vain, kun ne myyvät palvelujaan kuntakonsernin sisällä. Toisaalta liikelaitosten määrä on vähentynyt siksi, että kunnat ja kuntayhtymät ovat pyrkineet varautumaan **sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistukseen** (SoTe-uudistus). Liikelaitoksia on lakkautettu ja niitä sulautettu kuntien tai kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon tulosalueisiin etenkin vuodesta 2017 lukien. Samalla kunnat ja kuntayhtymät ovat pyrkineet vahvistamaan asemaansa ja saamaan synergiaetuja yhdistämällä toimintojaan.

Liiketoimintaa voidaan harjoittaa myös kirjanpidollisesti eriytetyissä taseyksiköissä ja pienimuotoisesti muunkin toiminnan yhteydessä. Sen laajuudesta on vaikea saada tarkkoja tilastotietoja. Ulkopuolisille markkinoille suuntautuva liiketoiminta olisi kuitenkin yhtiötettävä. Tosin yhtiömuotoinen toiminta ei merkitse välttämättä sitä, että toimintaa tulisi avata kokonaan kilpailulle, sillä kuntaorganisaatiot voivat hankkia *in-house* – *asemassa* omaavalta yhtiöltään palveluja kilpailuttamatta, mikäli yhtiön ulkoinen myynti on alle viisi prosenttia liikevaihdosta.³

Kuntaorganisaatioilla on lisäksi avoimesti markkinoilla toimivia yhtiöitä, jotka voivat hyödyntää omistajiensa palvelualustaa esimerkiksi henkilöstön, toimitilojen ja muun

¹ Lisäksi kuntayhtymillä on ollut liikelaitoksia koulutuksen puolella. Esimerkkejä ovat lukio-opetuksen ja aikuiskoulutuksen liikelaitokset.

² Yhtiöittämisvelvollisuus tuli voimaan vuonna 2014, mutta kuntalain muutoksilla siirtymäaikaa muutettiin työterveydenhuollon osalta vuoden 2019 alkuun.

³ Sosiaali- ja terveystalouden palveluissa rajana on alle kymmenen prosenttia vuoden 2021 loppuun saakka.

infran osalta. Vaihtoehtoisen yksityisen toimijan on investoitava uuteen toimipisteeseen, hankittava ammattitaitoinen henkilöstö ja kilpailtava kunnallisen yhtiön kanssa asiakkaista. Jos kuntaorganisaatioiden yhtiöt rinnastetaan tavanomaisiin julkisiin palveluntuottajiin, voivat ne haalia asiakkaita myös omistajayhteisöjen toiminta-alueen ulkopuolelta asiakkaan vapaan valinnan perusteella.

Raportin keskeinen sisältö

Oheisen raportin tarkoituksena on tuottaa Lääkäripalveluyhdistys LPY ry:n ja Hyvinvointialan liitto Hali ry:n asiantuntijoille ajantasaista tilastotietoa kuntaorganisaatioiden liiketoiminnasta. Erityisen mielenkiinnon kohteena tässä ovat SoTe-kuntayhtymien terveydenhuollon liikelaitokset ja yhtiöt. Raportissa kuvataan myös laajemmin kuntayhteisöjen liiketoiminnan yhtiöittämiseen ja kilpailuasioihin liittyviä näkökulmia ja pelisääntöjä. Tämän osalta hyödynnetään Keskuskauppakamarille ja Helsingin seudun kauppakamarille kevät-talvella 2020 laadittuja selvityksiä.

2 Kuntayhteisöt liiketoiminnan harjoittajina

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan maassamme oli 108 kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosta vuonna 2019. Niiden liikevaihto oli 2,58 miljardia euroa. Liikelaitosten määrä ja liikevaihto ovat alentuneet toimintojen yhtiöittämisen myötä, sillä kuntalain vuoden 2013 muutosten mukaan kuntayhteisöjen on yhtiöitettävä kilpailuilla markkinoilla tapahtuva liiketoiminta. Yhtiöittämättömän toiminnan koko laajuus on kuitenkin enemmän, jos liikelaitosten liikevaihtoon lisätään tavanomaisten tulosalueiden (taseyksiköt yms.) myyntituotot muilta yhteisöiltä.

Tilastokeskuksen yritystilastojen mukaan Suomessa oli 2 109 kuntayhtiötä vuonna 2018, mikä oli 680 yritystä enemmän kuin vuonna 2010. Niiden työllisyys oli 24 900 henkilöä ja liikevaihto 9,7 miljardia euroa. Jos asunto- ja kiinteistöyhtiöitä ei oteta lukuun, oli kuntayhtiöiden määrä 881, työllisyys 24 550 henkilöä ja liikevaihto 9,5 miljardia euroa. Kuntayhtiöiden merkityksen kasvusta kertoo se, että niiden reaalin liikevaihto oli 5,5 -kertainen ja työllisyys 2,6 -kertainen vuoteen 1993 verrattuna. Kasvu on ollut nopeampaa kuin Suomen yrityskentässä keskimäärin.

2.1 Kunnat ja kuntayhtymät

Perustuslain (731/1999) mukaan Suomi jakaantuu **kuntiin**, joiden hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tai velvoitteista säädetään lailla. Siten kunnallinen itsehallinto on Suomessa vahvalla pohjalla ja kuntien vaikutusvalta suuri, koska niiden tehtäväkenttä on kansainvälisesti katsoen varsin laaja. Kunnat järjestävät pääosan kansalaisten peruspalveluista, joista tärkeimmät liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetus- ja sivistystoimeen sekä ympäristöön ja tekniseen infrastruktuuriin.

Palvelujen tuottamisessa kunnat hyödyntävät kuntayhtymiä. **Kuntayhtymä** on määritelmällisesti kahden tai useamman kunnan perustama yhteisö, joka hoitaa määrättyjä kunnan yhteisiä palvelutehtäviä. Lakisääteisiä kaikki kunnat kattavia kuntayhtymiä on ollut kolmenlaisia: sairaanhoitopiirit (20 kpl), erityishuoltopiirit (16 kpl) ja maakuntien liitot (18 kpl). Lisäksi kunnilla on vapaaehtoisia alueellisia kuntayhtymiä sosiaali- ja terveydenhuollossa, koulutuksessa, liikenteessä ja jätehuollossa niin, että maassamme toimi yhteensä 139 kuntayhtymää vuonna 2019.

Kuntayhtymä perustetaan kuntien valtuustojen hyväksymällä yhteisellä sopimuksella (perussopimus). Jäsenkunnat käyttävät päätösvaltaansa kuntayhtymän yhtymäkokouksessa tai päätösvaltaa käyttää jäsenkuntien valitsema toimielin. Kuntayhtymä on itsenäinen oikeushenkilö, joka voi hankkia oikeuksia, tehdä sopimuksia ja käyttää puhevaltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisportaassa. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä **liikelaitoskuntayhtymä**.⁴

Kuntien ja kuntayhtymien tulos- ja rahoituslaskelman mukaiset **ulkoiset menot** olivat Suomen Kuntaliiton mukaan 47,17 miljardia euroa vuonna 2019. Summasta työvoimakustannukset olivat 44 prosenttia, materiaali- ja palveluostot 30 prosenttia, avustukset viisi prosenttia, lainanhoito viisi prosenttia, investoinnit 12 prosenttia ja muut menot

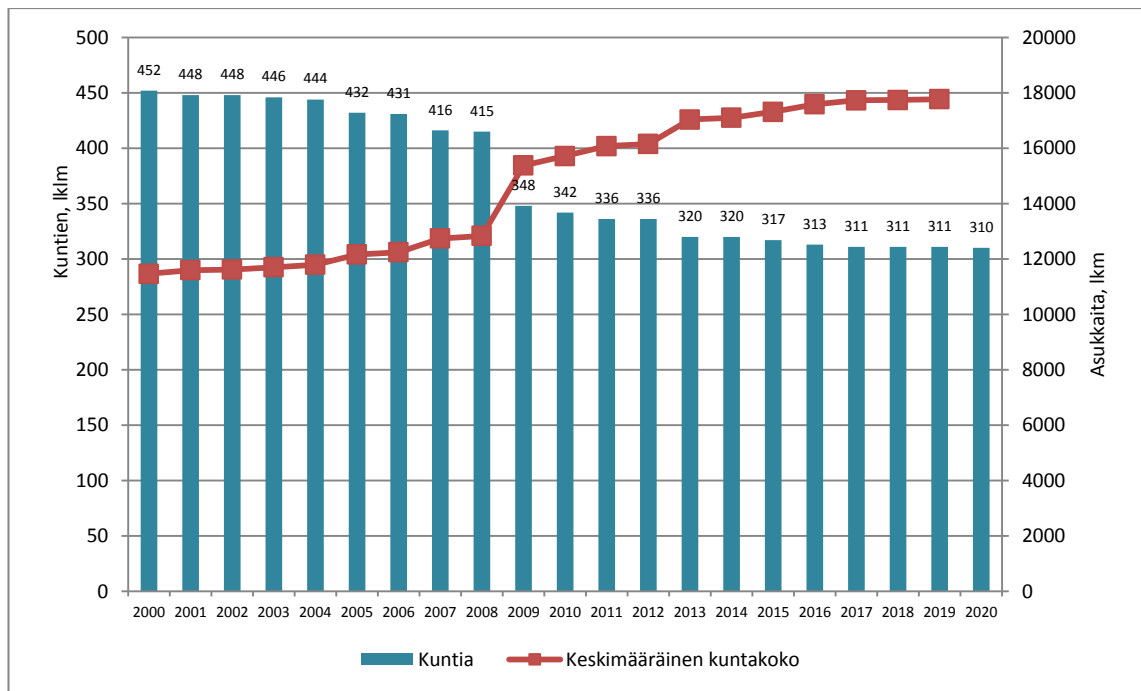
⁴ **Liikelaitoskuntayhtymä** on kuntayhtymien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muoto ja sillä on oma perussopimuksensa ja hallintosääntönsä. Siihen sovelletaan kuntalain (410/2015) kuntayhtymiä ja liikelaitoksia koskevia säännöksiä.

neljä prosenttia. Vastaavasti **ulkoiset tulot** olivat 47,54 miljoonaa euroa. Siitä verotulot olivat 48 prosenttia, toimintatuotot 18 prosenttia, valtionosuudet 18 prosenttia sekä lainanotto kymmenen ja muut tuotot kuusi prosenttia.

Kuntien varsinaisista **käyttökustannuksista** (45,8 mrd. euroa) sosiaali- ja terveystoimi muodosti Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaan 21,4 miljardia euroa eli 47 prosenttia vuonna 2019. Kuntien **nettokustannuksista** (32,8 mrd. euroa) sosiaali- ja terveystoimen osuus oli 59 prosenttia.⁵ Opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannukset olivat 12,5 miljardia euroa eli 28 prosenttia. Nettokustannuksista osuus oli 35 prosenttia. Siten muun toiminnan osuudeksi kuntien käyttökustannuksista jäi kuntataloustilastojen mukaan 11,5 miljardia euroa vuonna 2019.

Kaikkiaan Suomessa oli 310 kuntaa vuonna 2020. Kuntien määrä on pudonnut 2000-luvulla yli 140 kunnalla. Kuntaliitosten ja Suomen väkiluvun yleisen kasvun myötä kuntien keskikoko on noussut asukasmäärällä mitattuna noin 17 800 henkilöön vuonna 2019, kun kuntien keskikoko oli 2000-luvun alussa vain 11 500 henkilöä. Suomessa on yhä paljon pieniä kuntia, mistä kertoo kuntien vaatimaton mediaanikoko (6 070 henkilöä vuonna 2019). Yli 50 000 asukkaan kuntia oli vain 21, mutta alle 5 000 asukkaan kuntia oli yhä 138 vuonna 2019 (Kuvio 1).

Kuvio 1 Suomen kunnat ja niiden keskimääräinen koko asukasluvulla mitattuna vuosina 2000-20.



⁵ **Käyttökustannukset** sisältävät toimintakulut, poistot ja arvonalentumiset sekä vyörytyskulut. Nettokustannukset saadaan vähentämällä käyttökustannuksista **käyttötuotot** (toimintatuotot ja vyörytystuotot). Kuntayhtymien käyttökustannukset olivat 18,3 miljardia euroa. Tosin kuntayhteisöjen toimintaa tarkastellaan kuntien käyttökustannusten pohjalta, sillä kunnat rahoittavat kuntayhtymien menot. Kuntayhtymillä on vain vähän muita omia menoja ja tuloja.

2.2 Kuntien liiketoiminnan muodot

2.2.1 Kunnan toimiala ja liiketoiminnan määritelmä

Kuntien tehtävistä on säädetty kuntalaissa.⁶ Kuntalain säännösten mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty 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.

Erytyistoimialaan kuuluvat kaikki kunnan sellaiset tehtävät, jotka on määrätty lainsäädännöllä eduskunnan toimesta kunnan hoidettavaksi. Esimerkkinä lakisääteisestä yhteistoiminnasta on erikoissairaanhoito. *Erikoissairaanhoitolain* (1062/1989) mukaan jokaisen kunnan on kuuluttava jonkin sairaanhoitopiirin 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 samaa, 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 säädetty 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. Kuntayhteisöjen yleistä toimialaa rajoittavaksi tekijäksi on katsottu kuitenkin oikeuskäytännössä spekulatiivisen toiminnan kieltö eli toiminta ei saisi keskittyä vain voiton tavoitteluun. Eli kunnan toimialaan ei kuuluisi puhtaasti kaupallinen toiminta tai teollinen valmistus tai tukku- ja vähittäiskauppa.

Kunnan yleisen toimialaan liitetty rajaus 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 esimerkiksi hinnoitteleamalla palveluitaan alle markkinahintojen.

Liiketoiminta arvonlisäverotuksen näkökulmasta

Varsinaisesti kuntayhteisöjen liiketoiminnasta ei ole olemassa tyhjentävää määritelmää. Toisaalta asiaa voidaan lähestyä vaikkapa arvonlisäverotusta koskevien säännösten

⁶ Ks. Kuntalaki 410/2015, 2 luku Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu.

kautta, sillä *arvonlisäverolain* (1501/1993) mukaan kunnat ja kuntayhtymät ovat arvonlisäverovelvollisia **liiketoiminnan muodossa** harjoittamastaan toiminnasta, ellei kysymys ole arvonlisäverolaissa lähtökohtaisesti arvonlisäverottomaksi säädetystä toiminnasta.⁷ Samalla ne saavat vähentää liiketoimintaa varten hankittujen tavaroiden ja palveluiden ostohinnan sisältämän arvonlisäveron.⁸

Arvonlisäverotuksessa liiketoiminnan käsitettä sovelletaan laajasti. Liiketoimintana pidetään itsenäistä, ansiotarkoituksessa tapahtuvaa, ulospäin suuntautuvaa ja jatkuvaa toimintaa, johon sisältyy **yrittäjäriski**. 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.⁹ Vastike voi olla muutakin 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 viranomais-toiminta 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.

2.2.2 Liikelaitosmuotoinen toiminta

Käytännössä kuntien palveluntuotantotapojen kirjo on moninainen. Vaihtoehtoisia tapoja kutsutaan eri nimikkeillä. **Omaehtoinen tuotanto** voidaan järjestää kunnan tavantomaisissa 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*).¹⁰

⁷ Kuntayhteisöjen harjoittama myyntitoiminta voi olla tiettyjen edellytysten täytyessä myös liiketoimintaa, vaikka se olisi lähtökohtaisesti arvonlisäverotonta terveyden- ja sairaanhoitoa, sosiaalihuoltoa tai koulutusta.

⁸ Liiketoiminnan muodossa harjoitetun toiminnan osalta kuntia ja kuntayhtymiä kohdellaan samoin kuin muita markkinoilla toimivia liiketoimintaa harjoittavia verovelvollisia.

⁹ Kunnan on suoritettava arvonlisäveroa esimerkiksi työttömien työpajatoiminnassa tai oppilastyönä syntyvien tuotteiden myynnistä, kun toiminta täyttää liiketoiminnan tunnusmerkit.

¹⁰ **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.

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 sellaisia tehtäviä, joista huolehtiminen ei ole kunnan lakisääteistä velvollisuutta tai viranomaistehtävää.¹¹

Varsinaisesti **kuntayhteisöt** harjoittavat liiketoiminnan luonteista toimintaa omistamisensa kuntayhtiöissä tai liikelaitoksissa. Kunnan liikelaitosta nimitetään **kunnan liikelaitokseksi**¹² ja **kuntayhtymän liikelaitosta kuntayhtymän liikelaitokseksi**. Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamasta kuntayhtymästä, jonka tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen, käytetään nimitystä **liikelaitoskuntayhtymä**. Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä määrätään hallintosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymän tehtävistä on sovittava perussopimuksessa.

Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta. Johtokunnan tehtävänä on päättää liikelaitoksen toiminnan kehittämisestä esimerkiksi kunnanvaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden rajoissa, seurata tavoitteiden saavuttamista ja raportoida niiden saavuttamisesta. Johtokunta hyväksyy liikelaitoksen talousarvion ja -suunnitelman vuoden loppuun mennessä valtuuston tai yhtymäkokouksen asettamien sitovien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti, laatii liikelaitoksen tilinpäätöksen¹³, voi päättää investoinneista ja valita liikelaitoksen johtajan.^{14,15}

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 108 liikelaitosta vuonna 2019. Niistä 96 oli kuntien liikelaitoksia ja 12 kuntayhtymien liikelaitoksia. Liikelaitosten liikevaihto oli yhteensä 2,58 miljardia euroa vuonna 2019.

Vuodesta 2010 liikelaitosten määrä on vähentynyt 99 yksilöllä. Liikelaitosten nimellinen liikevaihto kasvoi vuoteen 2013 saakka, mutta vuoteen 2019 tultaessa liikevaihto oli enää 41 prosenttia vuoden 2013 tasosta (Kuvio 2). Suurin pudotus tapahtui vuonna 2015 yhtiöittämisvelvoitteen tultua voimaan, kun kunnalliset energiahuollon liikelaitokset hävisivät kokonaan. Liikelaitosten merkitys on erityisesti kuntayhtymien puolella varsinkin, kun Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin suuret liikelaitokset lopettivat toimintansa ja sulautettiin osaksi HUS:in tulosalueita.

SoTe-aloilla toimi 14 liikelaitosta vuonna 2019. Liikelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto oli 493 miljoonaa euroa, mikä oli vajaa viidennes kaikkien liikelaitosten liikevaihdos-

¹¹ 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.

¹² Kunnan liikelaitos voi olla kahden tai useamman kunnan yhteisen toimielimen alaisena isäntäkunnan liikelaitoksena.

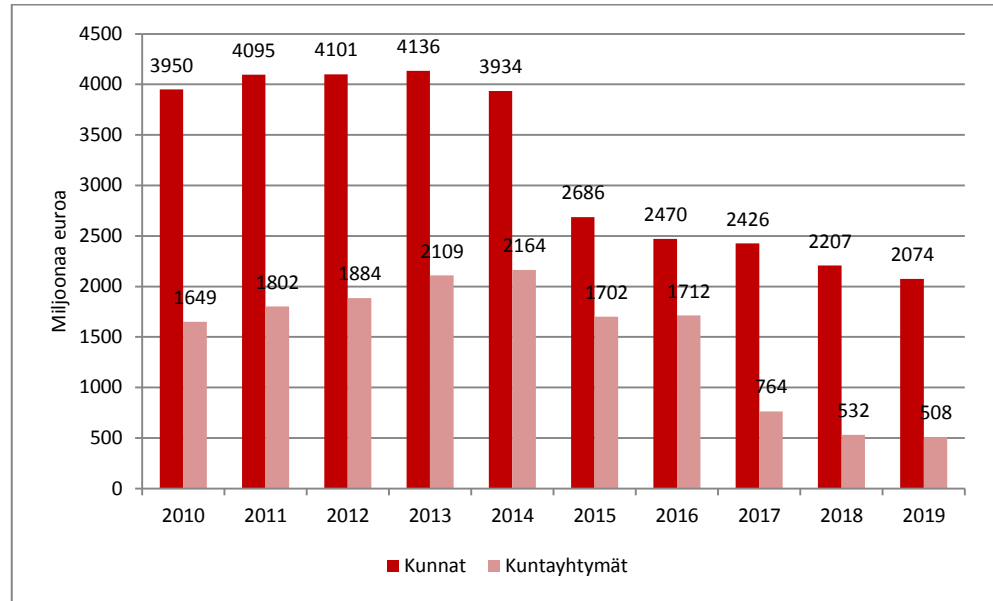
¹³ Liikelaitoksen tilinpäätös yhdistetään kunnan muun tilinpäätöksen kanssa kunnan kokonaistilinpäätökseksi.

¹⁴ Johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa. Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

¹⁵ Johtokunnan muista tehtävistä määrätään tarkemmin hallintosäännöissä.

ta vuonna 2019 (Taulukko 1). Liikelaitosten määrä on kuitenkin vähenemässä. Varsinais-Suomessa Turunmaan sairaalan liikelaitos on muuttunut osaksi Turun yliopistollisen sairaalan (TYKS) tulosaluetta. Vantaan Työterveys –liikelaitos yhtiöitettiin jo vuoden 2019 loppupuolella ja myös Vaasan Alue työterveys –liikelaitoksen toiminta loppuu toiminnan yhtiöittämisen vuoksi 2021 alusta lukien.

Kuvio 2 Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosten liikevaihdon kehitys 2010-19, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto (2010-14), kuntataloustilasto (2015-19)).



Taulukko 1 Sosiaali- ja terveydenhuollon liikelaitokset 2019 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

	Liikelaitos	Liikevaihto 2019, 1000 euroa
Varsinais-Suomen shp	Ensihoidon ja päivystyksen liikelaitos	78480
Kanta-Hämeen shp	Kanta-Hämeen apuvälinekeskusliikelaitos	3853
Pirkanmaan shp	Kuvantamiskeskus- ja apteekkiliikelaitos	125305
Satakunnan shp	Liikelaitos SataDiag	70844
Keski-Suomen shp	Liikelaitos Seututerveyskeskus	39712
Pohjois-Savon shp	Perusterveydenhuollon liikelaitos Kysteri	27295
Varsinais-Suomen shp	Turunmaan sairaalan liikelaitos	10466
Vantaa	Suun terveydenhuollon liikelaitos	23017
Helsinki	Helsingin kaupungin Työterveys	17831
Ylä-Savon SOTE	Perusturvaliikelaitos Saarikka	83011
Muurame	Muuramen Hyvinvointi Liikelaitos	2370
Vaasa	Vaasan Alue työterveys	4010
Vantaa	Vantaan Työterveys	4610
Porvoo	Kuninkaantien työterveys	2490
	Yhteensä	493294

Yhtiöttämättömän toiminnan koko laajuus

Kunnan ja kuntayhtymän liiketoiminnan sisäinen eriyttäminen voidaan tehdä paitsi liikelaitosmuotoisena kuin myös perustamalla **kirjanpidollisesti eriytetty taseyksikkö**. Kirjanpidollisesti eriytetyssä taseyksikössä tilinpäätös laaditaan eli liiketoimintaa ja tasetta seurataan samalla tavoin kuin liikelaitoksessa, mutta liiketoiminnan menot ja tuotot otetaan kuntayhteisön talousarviossa. Taseyksiköllä ei ole myöskään sellaisia hallintoelimiä (johtokunta, toimitusjohtaja) kuin liikelaitoksella. Kirjanpidollista taseyksikköä ei tule rinnastaa silti *laskennalliseen taseyksikköön*.¹⁶

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

Myyntituotot jaetaan tilastossa tuottoihin valtiolta, kunnilta, kuntayhtymiltä ja myyntituottoihin muilta (jatkossa myyntituottoihin yksityiseltä alalta). Ne kattavat **liikelaitosten ja tavanomaisten tulosalueiden** (taseyksiköiden, yms.) myyntituotot yhteensä. Myyntituotot eivät ole **maksutuottoja**. Maksutuottoja ovat asiakasmaksut ja muut maksut niistä tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaan tai joiden hinnat määritellään asiakkaan maksukyvyyn mukaan. Usein maksujen perusteista säädetään laissa tai asetuksissa.¹⁷

Käytännössä myyntituotot yksityiseltä alalta käsittävät tuloja yrityksiltä (ml. kuntayhtiöt), seurakunnilta, säätiöiltä, yksityishenkilöltä 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 oppilastöistä tai yrittäjien suorittamat työterveyshuoltomaksut.

Kuntien taloustilastojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien myyntitulot yksityisiltä tahoilta olivat 2,46 miljardia euroa vuonna 2019, mikä oli 5,7 prosenttia kuntayhteisöjen **tuotoksesta**.¹⁸ Myyntituloista peruskuntien osuus oli 52 prosenttia ja kuntayhtymien 48 prosenttia. Jos myyntituloista vähennetään kuntayhteisöjen perinteiseen liiketoimintaan, kuten vesi- energia- ja jätehuoltoon, joukkoliikenteeseen, satamiin sekä maa- metsätiloihin liittyvät tulot, olivat muiden toimialojen myyntitulot 920 miljoonaa euroa. Tämä oli 2,3 prosenttia muiden toimialojen tuotoksesta.

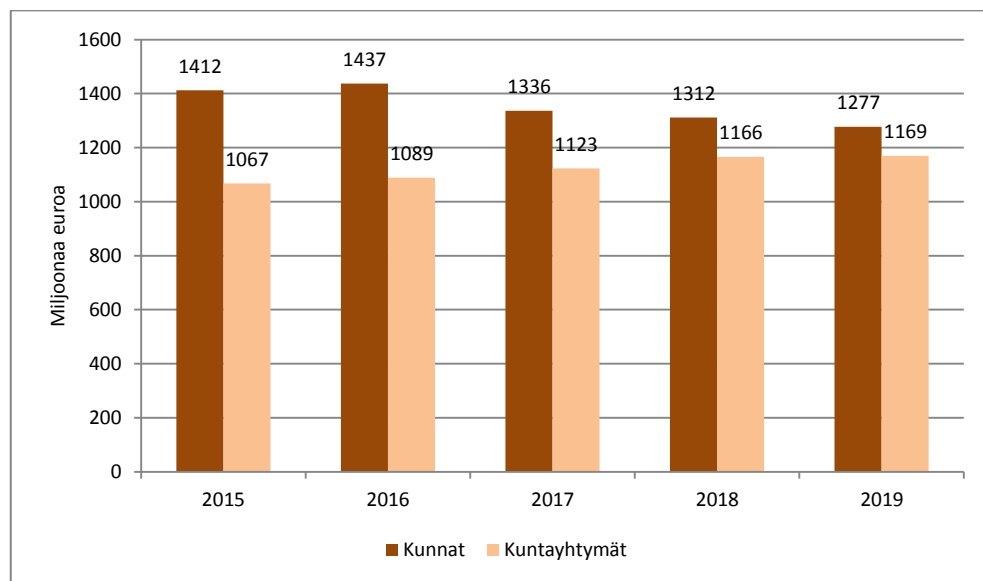
¹⁶ Laskennallisessa taseyksikössä toimintaperiaate on samanlainen kuin liiketoiminnan eriytyksen nettoyksikkö – mallissa ja sen kirjanpitoa ei seurata itsenäisesti vaan se sisällytetään kuntayhteisöjen kirjanpitoon. Toisaalta laskennallisen ja kirjanpidollisen taseyksikön talousarviokäsittelyt eivät poikkea toisistaan, joten esimerkiksi laskennallisen taseyksikön muuttaminen kirjanpidolliseksi taseyksiköksi ei aiheuta muutoksia talousarvioon.

¹⁷ **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.

¹⁸ 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 yhtiöittämättömän liiketoiminnan luonteisen toiminnan myyntitulot yksityisiltä tahoilta ovat alentuneet hieman siten, että myyntitulojen pieneneminen on tapahtunut kunnissa (Kuvio 3). Sitä vastoin kuntayhtymien myyntitulot ovat kasvaneet. Syinä ovat olleet osaltaan kuntien liikelaitosten lopetukset, yhtiöittäminen ja toiminnan siirtyminen yksityiseen omistukseen esimerkiksi työterveydenhuollossa tai terveydenhuollon tutkimuspalveluissa. Osasyynä on ollut kuntien palvelutuotannon siirtyminen maakunnallisille SoTe-kuntayhtymille.

Kuvio 3 Kuntayhteisöjen yhtiöittämättömän liiketoiminnan myyntitulot yksityisiltä yhteisöiltä 2015-19, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).



Myyntitulot SoTe-toimialoilla

Liikelaitosten ja muiden ilman yhtiömuotoa toimineiden kunnallisten talousyksiköiden myyntitulot muilta kuin julkisyhteisöiltä (kunnat, kuntayhtymät ja valtio) olivat sosiaalipalveluissa 180 miljoonaa eli 2,2 prosenttia sosiaalipalvelujen laskennallisesta tuotoksesta kunnissa ja kuntayhtymissä. Terveyspalveluissa summa oli 288 miljoonaa euroa eli 2,4 prosenttia tuotoksesta. Osuus oli keskimääräistä korkeampi ikääntyneiden tehostetussa ja tavanomaisessa palveluasumisessa, avoterveydenhuollossa, erikoissairaanhoidossa ja työllistymistä tukevassa toiminnassa.¹⁹

Erilaisten myyntitulojen alkuperää on mahdotonta selvittää Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen pohjalta. Myyntituotot voivat koostua myös erilaisesta laite-, tarvike- ja palvelumyynnistä, joka kohdistuu kuntakonserneihin kuuluville yhtiöille. *Terveydenhuollossa* myyntituloja kasvattaa työterveyshuolto ja tutkimuspalvelut (laboratorio- ja kuvantamistutkimukset). *Työllistymistä tukevien palvelujen* myyntituotot voivat koostua työnantajakunnan saamista koulutuskorvauksista sekä pienmuotoisesta pienistä tavaroiden ja palvelujen myynnistä (Taulukko 2).

¹⁹ Työllistymistä tukevat palvelut ovat kuntouttavaa työtoimintaa, työhön valmennukseen ja vammaisten työllistymistä tukevaan toimintaan.

Taulukko 2 Kuntien ja kuntayhtymien myyntituotot yrityksiltä ja muilta yhteisöiltä (yksityiset) ja niiden osuus tuotoksesta tehtäväluokittain 2019 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Tuotos, 1000 euroa	Myyntituotot (yritykset, yms.), 1000 euroa	Myyntituotot / tuotos, %
Sosiaalipalvelut yhteensä	8082787	179852	2,2
- Työllistymistä tukevat palvelut	140077	4979	3,6
- Ikääntyneiden palvelut (pl. laitoshoido)	1573279	48676	3,1
- Vammaisten palvelut (pl. laitoshoido)	112369	1209	1,1
- Kotihoito	1203017	17680	1,5
- Muut sosiaalipalvelut	1835069	21047	1,1
Terveyspalvelut yhteensä	12037622	288223	2,4
- Perusterveydenhuolto (avohoido)	2114680	39374	1,9
- Erikoissairaanhoito	8265603	240965	2,9
- Muu terveydenhuolto	1657339	7884	0,5
Muu toiminta (pl. energia, vesi- yms.)	20196439	452160	2,2
Yhteensä (pl. energia, vesi- yms.)	40316848	920235	2,3
Liiketoiminta (perinteinen)²⁰	2645039	1525147	57,7
Kaikki yhteensä	42961887	2445382	5,7

2.2.3 Liiketoiminnan 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 hoidettavaksi.²¹ 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 mukaan liikelaitosten yksityisiin yrityksiin verrattuna saamat edut ovat EU:n perussopimuksessa tarkoitettua valtiontukea joka ei sovellu unionin sisämarkkinoille. Valtiontuelle tarkoitetaan muun muassa konkurssisuoja, vapautusta yhtiö-, pääoma- ja omaisuusverosta sekä kuntien arvonlisäveron 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.²² Laissa on mainittu yksityiskohtaisesti ne tapaukset, joihin **yhtiöittämisvelvoitetta** ei sovelleta. Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa esimerkiksi, jos kysymys on kunnan lakisääteisistä palveluista kuten terveydenhoidosta, jota kunta on velvollinen tuottamaan oman kunnan asukkaille ja muille. Kilpailutilannetta ei muodostu silloinkaan, vaikka yksityiset toimijat tuottaisivat vastaavia palveluita. Näitä lakisääteisiä palveluita kunta voi hoitaa myös yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

²⁰ Perinteistä liiketoimintaa ovat vesi-, jäte- ja energiahuolto, joukkoliikenne, satamatoiminta sekä maa- ja metsätilat.

²¹ Ks. hallituksen lakiesitykset HE 32/2013 (kuntalaki) ja HE 40/2013 (kilpailulaki).

²² Ks. Kuntalaki (410/2015) 15. luku 126-132§.

Monopoliasemassa oleminen ei ole myöskään toimimista 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 määrääjäksi yksinoikeus harjoittaa raitiovaunu- ja metroliikennettä.

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 yhtiöittämisvelvoitetta 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 toimintojen vuokrausta ja myyntiä.

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

Käytännön tasolla yhtiöittämisvelvoitteeseen vaikuttaa se, kuinka suuri osa liikelaitoksen asiakaskunnasta (yritykset, muut julkisyhteisöt ja yksityiset kuluttajat²³) koostuu kyseessä olevissa palveluissa kuntaorganisaation ulkopuolisista tahoista ja mikä on oman kuntaorganisaation ulkopuolelle myytyjen palvelujen liikevaihto-osuus liikelaitoksen kokonaisliikevaihdosta. Tosin kuntaorganisaation ulkopuolelle suuntautuvan palvelumyynnin suhde liikelaitoksen kokonaisliikevaihdosta 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 saattamiselle tunnusmerkiksi. Kunta ei voi vedota toiminnan vähäisyyteen, jos ulkoinen myynti mark-

²³ Yhtiöittämisvelvollisuus ei koske tapauksia, joissa kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella.

kinoille on jatkuvaa ja suunnitelmallista. Toiminta ei ole satunnaista ja vähäistä silloin, jos se perustuu pitkäaikaisiin sopimuksiin.²⁴

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 kilpailuneutraaliteettia eli vääristää terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai estää taloudellisen kilpailun syntymistä.²⁵

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 houkutelaa 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 sosiaalipalkkojen²⁶ osalta, joskin yhtiöittämisen yhteydessä halutaan yleensä turvata liikelaitoksen nykyisen henkilöstön asema, mikä pienentää yhtiöittämisestä saatuja hyötyjä.²⁷

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 suurtuotannon etuja, kun kiinteät kustannukset jakautuvat pienemmälle palvelujen määrälle, mikä heijastuu liikelaitoksen mahdollisuuksiin kehittää toimintaansa, tehdä tarpeellisia investointeja ja kilpailla osavasta 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

²⁴ Toiminta ei ole myöskään vähäistä silloin, mikäli siitä vetäytyminen aiheuttaa liikelaitokselle henkilöstön supistuksia tai muita taloudellisia sopeutustoimia

²⁵ 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.

²⁶ Sosiaalipalkkoja ovat vuosiloma-ajan palkat, työaikojen korvaukset (ilta- ja yötyöt) ja sairausajan palkkaedut.

²⁷ Liikelaitoksen henkilöstö siirtyy usein yhtiön palvelukseen vanhoina työntekijöinä liikkeenluovutuksen yhteydessä.

palveluja kilpailuttamatta, mikäli yhtiön ulkoinen myynti on alle viisi prosenttia ja enintään 0,5 miljoonan euron osuuden liikevaihdosta.²⁸

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.²⁹

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 luomalla sidosyksikön toimintaa koskeville rajoitussäännöille siirtymäkausia. Yleinen siirtymäkausi loppui kuitenkin vuoden 2019 alusta lukien kaikkien muiden toimialojen osalta lukuun ottamatta sosiaali- ja terveystalvija. 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 palveluita 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.³⁰ Hinnoittelu on ollut usein kustannusperusteista, eikä tuottovaatimusta toimintaan sitoutuneelle pääomalle ole otettu yleensä huo-

²⁸ In-house –asemassa olevan yksikön liikevaihtorajat koskevat lähinnä **vain yhtiötettyä toimintaa**, sillä kuntalain mukaan liikelaitoksella voi olla ulkoista myyntiä vain satunnaisesti. Asian arviointi voi olla monimutkaista monitoimialaisissa liikelaitoksissa tai yhtiöissä.

²⁹ **Käänteinen sidosyksikkösuhde** 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**.

³⁰ 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.

mioon. 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 siirtymäaika 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. Tosin SoTe-uudistuksen voimaantuloa on siirretty nyt vuoden 2021 alkuun saakka.³¹

2.2.4 Yhtiömuotoisen toiminnan laajuus

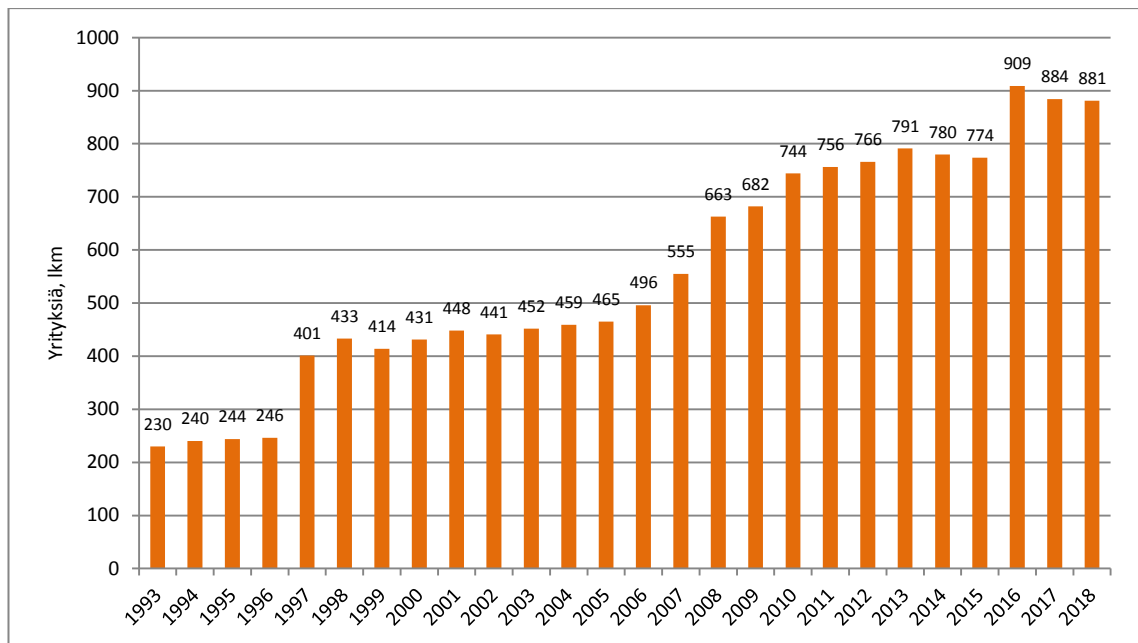
Osakeyhtiömuotoista toimintaa on pidetty sitä soveliaampana ja joustavampana, mitä enemmän yrityksellä on kilpailua. Muun muassa kunnan yleistoimialaan liittyvät tehtävät, kuten liikuntapalvelut sopivat paremmin yhtiötettäväksi kuin erityislainsäädäntöön liittyvät palvelutehtävät. Lisäksi kuntayhtiöiden toiminta on katsottua olevan kilpailuneutraalimpaa kuin liikelaitosten toiminta. Vuonna 2018 Suomessa oli Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan 2 109 kuntayhtiötä, mikä oli yli 680 yritystä enemmän kuin vuonna 2010.

Yritysten määrä on suurin kiinteistöpalvelussa, vaikka kaikki pienet yhtiöt eivät sisällykään vuositilastoihin. 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. *Ilman asunto- ja kiinteistöyhtiöitä* kuntayhtiöitä oli 881 vuonna 2018, mikä oli 137 yritystä enemmän kuin vuonna 2010 (Kuvio 3). Yhtiöt työllistivät noin 24 550 henkilöä ja niiden liikevaihto oli 9,5 miljardia euroa.

³¹ Ks. erillinen raportti (Pekka Lith: Kunnallinen työterveyshuolto, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, 2020).

Vuosina 2016-18 tapahtuneiden yhtiöittämisten ansiosta kuntayhtiöiden työllisyys oli vuonna 2018 noin 2,6 -kertainen ja reaalin liikevaihto 5,5 -kertainen vuoteen 1993 verrattuna. Asunto- ja kiinteistöyhtiöt on jätetty tarkemman tarkastelun ulkopuolella, koska Tilastokeskuksen yritystilastoissa vuosina 2006 ja 2013 tehdyt tilastouudistukset ovat heikentäneet yritystilastojen ajallista vertailtavuutta etenkin kiinteistöalalla. Siitä huolimatta kuntayhtiöiden työllisyyden ja liikevaihdon kehitys on ollut nopeampaa kuin Suomen yrityskentässä keskimäärin (Kuviot 4-5).

Kuvio 4 Kuntataustaiset yritykset 1993-2018 (pl. alkutuotanto ja kiinteistöala) (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri (1993-2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013-18), Tilastokeskus).



Kunnallisen ja yksityisen yritystoiminnan kehitys

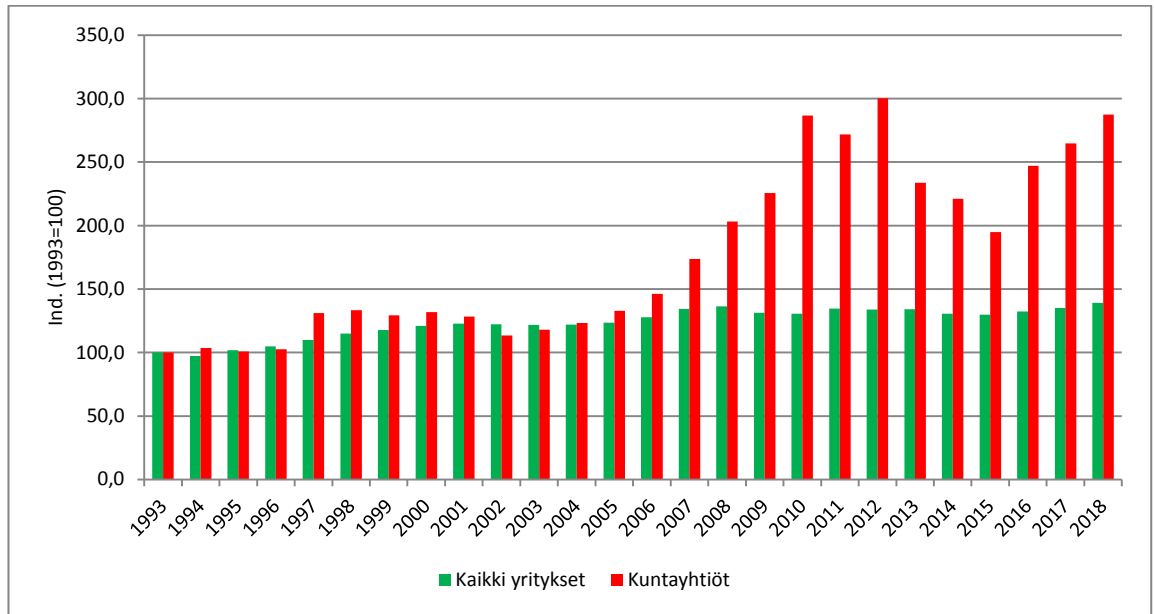
Samanaikaisesti, kun kuntayhtiöiden työllisyys ja liikevaihto on kasvanut, yksityisten yritysten työllisyys nousi vasta vuonna 2018 suuremmaksi kuin vuonna 1990, joten Suomi ei ole pystynyt tarjoamaan riittävästi uusia työtilaisuuksia ja verotuloja generoivia työpaikkoja kasvavalle työkäisten joukolle. Työllisyyden hidasta vähenemistä selittävät vuosia jatkunut heikko talouskehitys ja toimintojen automatisointi ja työvaltaisten toimialojen supistuminen, kun ITC-tekniikan kehitys on laajentanut digitaalista palvelutarjontaa ja supistanut työvoiman tarvetta.

Itse asiassa yksityisten yritysten työllisyyden kehitys olisi ollut vielä heikompaa, elleivät julkisyhteisöt olisi yhtiöittäneet tai ulkoistaneet toimintojaan 1990-luvulta lähtien. Valtio-organisaatiot ovat yksityistäneet tai ulkoistaneet lähes kaikki palvelut, jota eivät ole viranomaistoimintaa. Kunnissa kehitys on ollut hitaampaa, minkä lisäksi kunnat ovat edenneet asiassa keskenään eri tahtia. Kuntien ulkoistukset ovat näkyneet selvästi varsinkin yksityisten sosiaali- ja varhaiskasvatusalan yritysten määrän, työllisyyden ja liikevaihdon kehityksessä 1990- ja 2000-luvuilla (Kuvio 6).

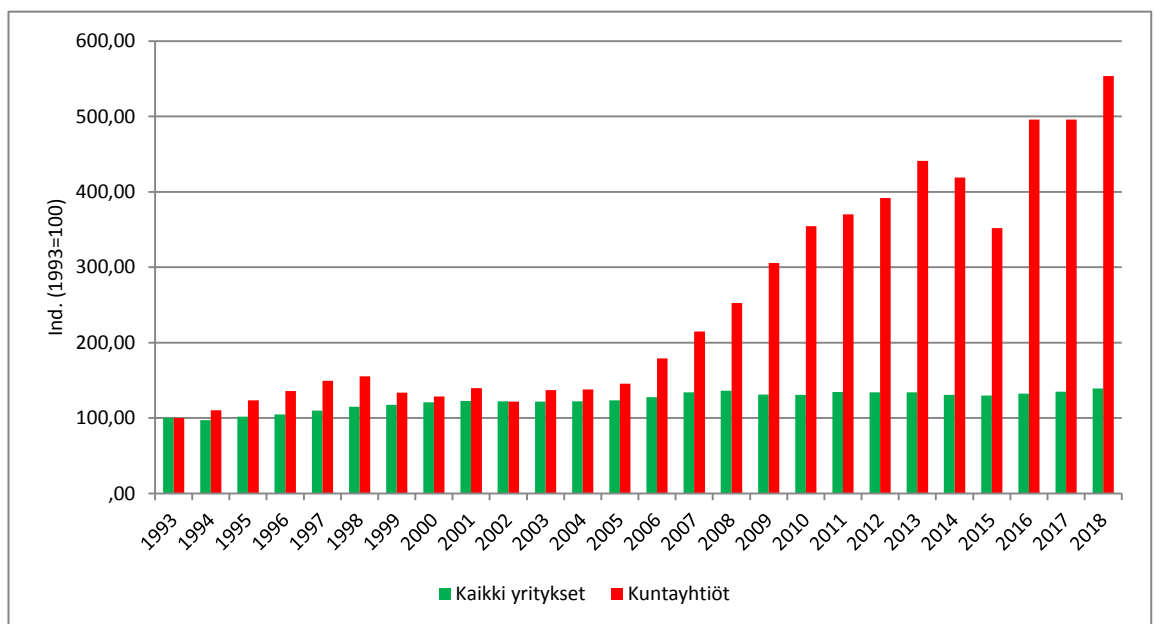
Sosiaali- ja varhaiskasvatusalan yritykset poikkeavat muista yksityisistä toimialoista siten, että arviolta 80-100 prosenttia niiden liikevaihdosta kertyy kuntien ja kuntayhtymien hankinnoista. Kunnat ovat vastuussa palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta, mut-

ta ne voivat pitkälti valita, tuotetaanko palvelut itse vai hankitaanko ne ostopalveluina. Kuntayhteisöjen palvelusetelimenot ja asiakaspalvelujen ostot yksityisiltä sosiaali- ja varhaiskasvatusalan palveluntuottajilta olivatkin kuntataloustilastojen mukaan 3,49 miljardia euroa (ml. piilevä alv) vuonna 2019.

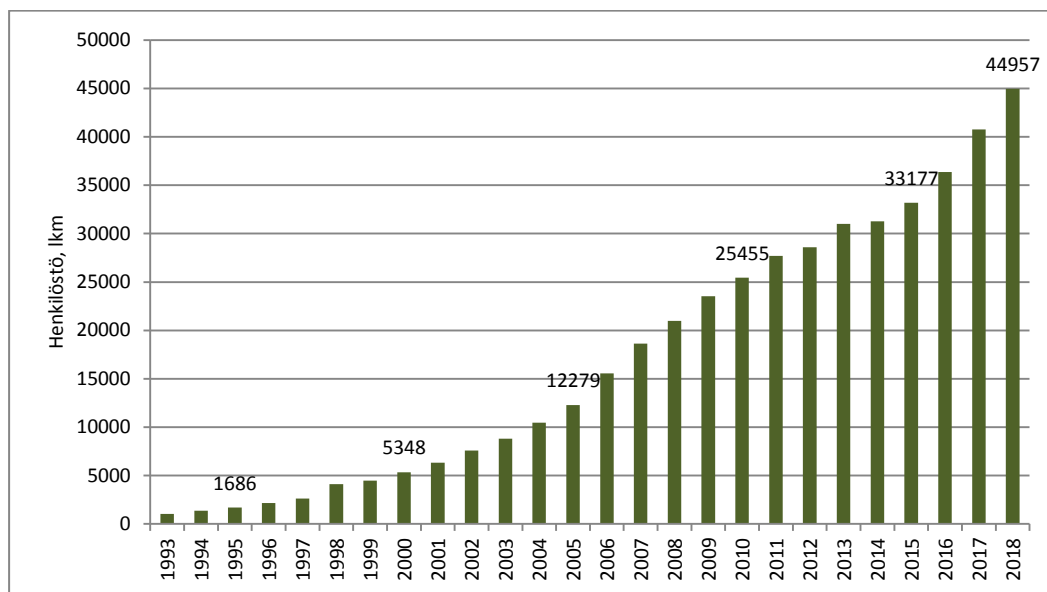
Kuvio 5 Kuntien ja kaikkien yritysten työllisyyden kehitys 1993-2018 (pl. alkutuotanto ja kiinteistöala), ind. (1993=100) (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri (1993-2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013-18), Tilastokeskus).



Kuvio 6 Kuntien ja kaikkien yritysten liikevaihdon volyymin kehitys 1993-2018 (pl. alkutuotanto ja kiinteistöala), ind. (1993=100) (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri 1993-2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013-18), Tilastokeskus).



Kuvio 7 Yksityisten sosiaali- ja varhaiskasvatusalan yritysten henkilöstö 2000-18 (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri 1990-2012 ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2013-18, Tilastokeskus).³²



2.3 Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus

Kuntien liiketoiminnan luonteista toimintaa koskevissa selvityksissä on myös ilmennyt, että verovaroin rahoitettu lakisääteinen 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 tuloseyksikkö. 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 taloudellinen toiminta kirjanpidossaan* vuoden 2020 alusta lukien.³³³⁴

³² Vuonna 2018 yksityiset sosiaali- ja varhaiskasvatusalan yritykset (ml. varhaiskasvatus) työllistivät lähes 45 000 henkilöä. Luvuista puuttuvat yksityisen järjestömuotoisen palvelutuotannon henkilöstö, sillä yksityiset järjestöt myyvät merkittävän osan palveluistaan kunnille. Tosin osa alan yritysten työllisyyden kasvusta on pohjautunut järjestömuotoisen toiminnan yhtiöittämiseen, mutta vilkkain yhtiöittämisvaihe on nyt takanapäin.

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.

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.³⁵

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 kilpailuneutraliteettia vääristäviin tapauksiin myös silloin, kun toiminta jää alle 40 000 euroon. Ylipäätään pienimuotoisen toiminnan rajaaminen kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden ulkopuolelle ei tarkoita, että toiminnalla ei voisi olla kielteisiä markkinavaikutuksia.

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

3 SoTe-kuntayhtymien liiketoiminta

3.1 Liikelaitosten toiminta

SoTe-kuntayhtymillä oli kahdeksan terveydenhuollon toimialalla toimivaa liikelaitosta vuonna 2019. Näistäkin yksi on lopettanut toimintansa vuoden 2020 alusta lukien. Vuonna 2019 liikelaitosten liikevaihto oli 439 miljoonaa euroa, kun se kolme vuotta aiemmin oli lähes kolminkertainen.

Liikevaihdon romahdus johtui suurten liikelaitosten toiminnan lopetuksista vuosina 2016-18. Liikelaitosten kannattavuus on ollut keskimäärin varsin heikkoa. Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan kannattavuus ei noussut liiketuloksella mitattuna edes tyydyttävälle tasolle yhdessäkään liikelaitoksessa.

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan **SoTe-kuntayhtymillä**³⁶ oli ainoastaan kahdeksan SoTe-aloilla toimivaa liikelaitosta vuonna 2019, jos Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän Verso -liikelaitosta ei oteta huomioon.³⁷ Liikelaitosten yhteenlaskettu liikevaihto oli 439 miljoonaa euroa vuonna 2019 (Kuvio 8). Liikelaitosten liikevaihto on pudonnut alle 35 prosenttiin vuoden 2016 tasolta, kun HUS:in suuret kuvantamis-, laboratorio- ja apteekkitoiminnan liikelaitokset on lopetettu ja ne on sulautettu tulosalueiksi osaksi HUS:in muuta organisaatiota.

Vuonna 2016 toimintansa lopettaneisiin sairaanhoitopiirien liikelaitoksiin kuuluivat myös Keski-Pohjanmaalla Peruspalveluliikelaitos Jyta, Päijät-Hämeessä Peruspalvelukeskus Aava -liikelaitos³⁸ sekä HUS:n tulosalueeksi siirtynyt, kuvantamis- ja laboratoriopalveluja tuottanut Kymenlaakson sairaalapalvelujen liikelaitos. Vuonna 2017 toimintansa lopetti Kymenlaakson sairaala-apteekki, joka siirtyi osaksi HUS-apteekki tulosaluetta. Varsinais-Suomessa Tyks-Sapa liikelaitoksen palvelut siirtyivät osaksi Tyksin eri tulosalueita vuoden 2018 alusta lukien.

Työterveyshuollon Kainuunmeren Työterveys –liikelaitos yhtiöitettiin vuoden 2019 alusta Kainuunmeren Työterveys Oy:ksi. Kuntayhtymien liikelaitosten määrä on supistunut edelleen, kun Päijät-Hämeen laboratoriopalvelujen liikelaitoksen toiminta siirtyi liikkeenluovutuksella Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin omistamalla FimLab Laboratoriot Oy:lle. Varsinais-Suomessa myös Turunmaan sairaala –liikelaitos on muuttunut osaksi yliopistollisen sairaalan (TYKS) tulosaluetta.³⁹ Organisaatiomuutosten uskotaan jatkuvan vielä ennen SoTe-uudistusta.

SoTe-kuntayhtymien liikelaitosten *kokonaisliikevaihto* väheni neljä prosenttia vuonna 2019, mikä johtui liikelaitosten lakkauttamisista ja yhtiöittämisistä. Sen sijaan vuonna 2019 toiminnassa olleiden mediaaniliikevaihto kasvoi kolme prosenttia edellisestä vuodesta. Kasvu oli nopeinta (yli 10 %) Kanta-Hämeen Apuvälinekeskus -liikelaitoksessa ja Liikelaitos Satadiagissa. Myös Pirkanmaan shp:n Kuvantamiskeskus- ja apteekkilii-

³⁶ **SoTe-kuntayhtymät** kattavat lakisääteiset sairaanhoitopiirien kuntayhtymät sekä niiden ympärille syntyneet alueelliset sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät sekä muut kuntien perustamat vapaaehtoiset kuntayhtymät.

³⁷ Verso on liikelaitosmuodossa toimiva sosiaalialan osaamiskeskus, joka koordinoi sosiaalialan kehittämistoimintaa ja sosiaaliamiespalvelua.

³⁸ Toiminta siirtyi Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle vuonna 2017.

³⁹ Kaksikielinen Turunmaan sairaala tarjosi erikoissairaanhoidon palveluita omalle sekä Paraisten ja Kemiönsaaren vastuualueelle sekä muillekin Varsinais-Suomen kunnille.

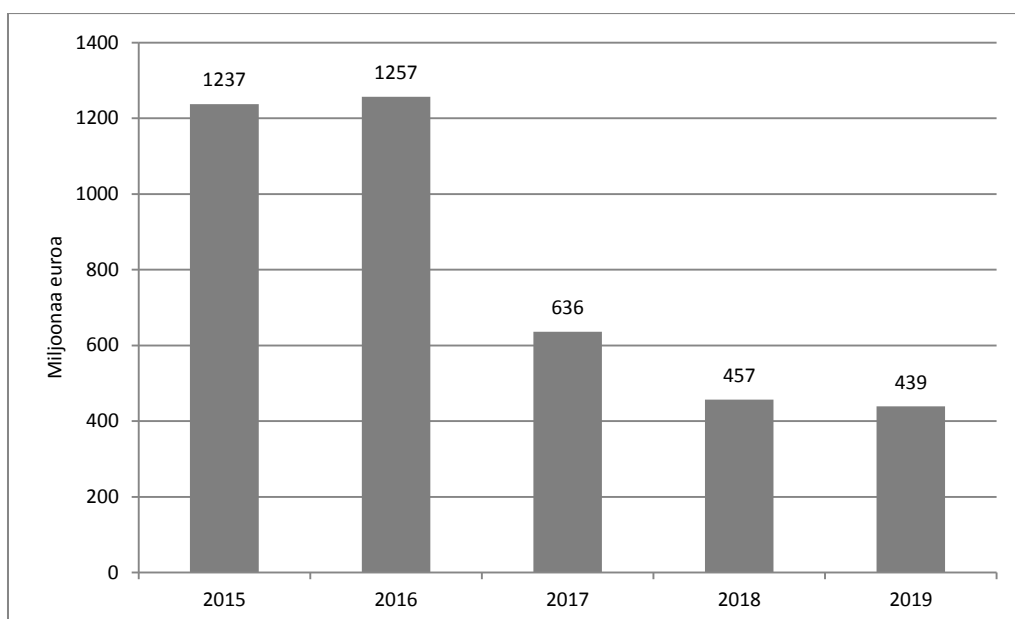
kelaitoksen liikevaihto kohosi lähes kymmenen prosenttia. Eniten liikevaihto aleni Turunmaan sairaala –liikelaitoksessa (Taulukko 3).

Keskimäärin kannattavuus on ollut heikkoa, jos kannattavuutta mitataan suhteuttamalla liikelaitoksen liikeylijäämä tai tilikauden ylijäämä liiketoiminnan tuottoihin (liikevaihto plus liiketoiminnan muut tuotot). Mediaaniliiketusprosentti oli 0,1 ja tilikauden ylijäämäprosentti -1,0 vuonna 2019. Liiketusprosentti oli neljässä liikelaitoksessa miinusmerkkinen eikä se ei noussut missään liikelaitoksessa edes tyydyttävälle vähintään viiden prosentin tasolle vuonna 2019.⁴⁰ Vain Varsinais-Suomen shp:n ensihoidon ja päivystyksen –liikelaitoksessa oli yli ykkösen.

Taulukko 3 SoTe-kuntayhtymien terveydenhuollon liikelaitokset 2018-19 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

	Liikelaitos	Liikevaihto 2019, 1000 euroa	Muutos 2018-19, %	Liiketus-%, 2019
Varsinais-Suomen shp	Ensihoidon ja päivystyksen liikelaitos	78480	1,3	1,01
Kanta-Hämeen shp	Kanta-Hämeen apuvälinekeskusliikelaitos	3853	17,8	0,21
Pirkanmaan shp	Kuvantamiskeskus- ja apteekkiliikelaitos	125305	9,9	-0,33
Satakunnan shp	Liikelaitos SataDiag	70844	12,3	0,46
Keski-Suomen shp	Liikelaitos Seututerveyskeskus	39712	3,9	-0,51
Pohjois-Savon shp	Perusterveydenhuollon liikelaitos Kysteri	27295	-0,3	0,03
Varsinais-Suomen shp	Turunmaan sairaalan liikelaitos	10466	-1,4	-0,56
Ylä-Savon SOTE	Perusturvaliikelaitos Saarikka	83011	2,2	-0,01
	Yhteensä	438966	-3,9	
	Yhteensä (mediaani)		3,0	0,01

Kuvio 8 SoTe-kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon liikelaitosten liikevaihdon kehitys 2015-19 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).



⁴⁰ Yritystutkimusneuvottelukunta YTN:n ohjearvot liikevoittoprosentille ovat seuraavat: yli 10 % = hyvä, 5-10 % = tyydyttävä ja alle 5 % = heikko.

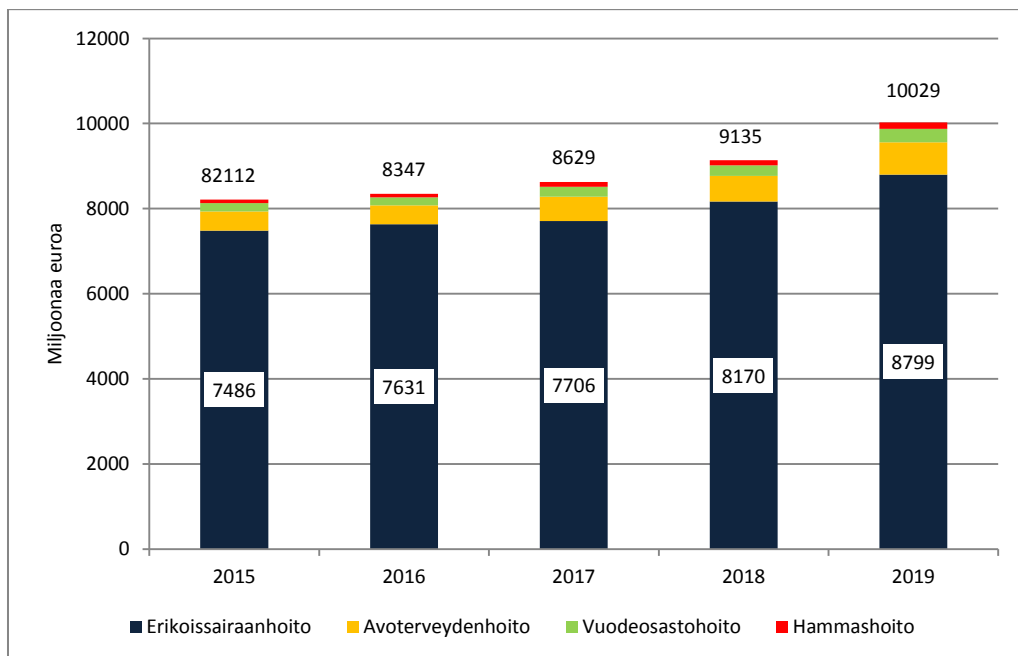
3.2 Ei-yhtiötetyn toiminnan myyntituotot

SoTe-kuntayhtymien liikelaitosten ja tavanomaisten tulosyksiköiden terveydenhuollon myyntituotot muilta julkisyhteisöiltä ja yksityisiltä yhteisöiltä olivat 10,0 miljardia euroa vuonna 2019. Siitä myyntituotot muilta kuin (jäsen)kunnilta olivat 1,18 miljardia euroa. Tästä summasta myynnit muille kuntayhtymille ja valtiolle olivat 934 miljoonaa ja myynnit yksityisille yhteisöille (yritykset) 249 miljoonaa euroa. Myynnit yrityksille sisältävät myös myyntituotot kuntayhtiöiltä (ml. tytäryhtiöt).

Liikelaitosten toiminta ei kerro välttämättä koko totuutta kuntien ja kuntayhtymien yhtiöttämättömän liiketoiminnan laajuudesta omistajayhteisöjen ulkopuolisilla markkinoilla, sillä myös **tavanomaisilla tulosalueilla** (taseyksiköt, yms.) voi olla liiketoiminnan luontoista toimintaa sen ohella, kun ne myyvät palveluja omistajayhteisöilleen ja muille julkisyhteisöille (kunnille, kuntayhtymille ja valtiolle). Asiaa voidaan mitata Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaisten tehtäväluokkakokohtaisten ja kuntayhtymäkohtaisten myyntituottotilastojen avulla.⁴¹

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan SoTe-kuntayhtymien terveydenhuollon tehtäväluokkien myyntituotot olivat 10,0 miljardia euroa vuonna 2019. Vuodesta 2015 myyntituotot kasvoivat 1,82 miljardilla eurolla (Kuvio 9). Myyntituloista pääosa (87 %) koostuu myynneistä peruskunnille, jotka koostuvat pääasiassa kuntayhtymien jäsenkunnista. Myyntituottoja muille kuntayhtymille, valtiolle tai yrityksille ja muille yksityisille yhteisöille voidaan tulkita pelkistetysti sanoen **ulkopuolisiksi myyntituloiksi**. Niiden osuus oli 1,18 miljardia euroa vuonna 2019 (Taulukko 4).

Kuvio 9 SoTe kuntayhtymien myyntituottojen kehitys terveydenhoidossa yhteensä 2015-2019, 1 000 euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).



⁴¹ Kuntataloustilastoissa liikelaitosten ja tavanomaisten tulosalueiden (ml. kirjanpidollisesti eriytetyt taseyksiköt, yms.) myyntituotot on laskettu yhteen. Myyntituotot jaetaan tilastossa tuottoihin *valtiolta, kunnilta, kuntayhtymiltä ja myyntituottoihin muilta eli yksityisiltä tahoilta*. Käytännössä myyntituotot yksityiseltä alalta käsittävät tuloja yrityksiltä (ml. kuntayhtiöt), seurakunnilta, säätiöiltä, yksityishenkilöiltä mutta myös Kansaneläkelaitos Kelalta.

Erityistä huomiota kannattaa kiinnittää yksityisiltä yhteisöiltä saatuihin myyntituottoihin, jotka olivat 249 miljoonaa euroa vuonna 2019. Nämä tulot muodostivat 2,5 prosenttia SoTe-kuntayhtymien arvioidusta terveydenhoidon **tuotoksesta**, joskin ne voivat sisältää oman kuntayhtymäkonsernin tai muiden julkisyhteisöjen yhtiötetyille palveluyksiköille myydyistä suoritteista saatuja myyntituloja. Jos myyntituotot muilta kuntayhtymiltä ja valtio-organisaatiolta lasketaan mukaan, nousi ulkopuolisten myyntitulojen osuus kolmeentoista prosenttiin vuonna 2019.

Myyntituotot ”yksityisiltä yhteisöiltä” kasvoivat kahdeksan prosenttia vuosina 2015-19. Kasvu on kohdistunut etupäässä yritysten tuottamiin erikoissairaanhoidon palveluihin ja jossain määrin hammashoitoon. Muussa perusterveydenhoidossa varsinkin avoterveydenhoidon myyntituotot alenivat. Kaikista kuntayhtymien terveydenhoidon myyntituloista 94 prosenttia liittyi muutoinkin erikoissairaanhoidon vuonna 2019 (Taulukko 5). Vain kuusi prosenttia oli perusterveydenhoitoa, joka koostuu avoterveydenhoidosta, vuodeosastotoiminnasta ja suun terveydenhoidosta.

Taulukko 4 Sairaanhoidon kuntayhtymien myyntituotot terveydenhoidossa yksityisiltä tahoilta (yritykset, yms.), muilta kuntayhtymiltä ja valtiolta sekä niiden osuus tuotoksesta tehtäväluokittain 2015-19, 1000 euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Myyntituotot yksityisiltä yhteisöiltä, 1000 euroa	Myyntituotot / tuotos, %	Myyntituotot kuntayhtymiltä ja valtiolta, 1000 euroa	Myyntituotot / tuotos, %
Avoterveydenhoito				
- 2015	30834	6,9	5523	1,2
- 2016	28513	6,4	5779	1,3
- 2017	28334	4,9	5849	1,0
- 2018	16666	2,8	5932	1,0
- 2019	13810	1,8	6976	0,9
Vuodeosastotoiminta				
- 2015	1284	0,7	1021	0,5
- 2016	1379	0,8	1031	0,6
- 2017	1408	0,6	1250	0,5
- 2018	961	0,4	877	0,4
- 2019	1225	0,4	1005	0,3
Hammashoito				
- 2015	487	0,6	432	0,5
- 2016	369	0,4	959	1,1
- 2017	586	0,5	561	0,5
- 2018	999	0,8	671	0,6
- 2019	523	0,3	832	0,5
Erikoissairaanhoido				
- 2015	199273	2,7	745761	10,0
- 2016	235053	3,1	774997	10,2
- 2017	203163	2,6	821251	10,7
- 2018	228069	2,8	866662	10,6
- 2019	233845	2,7	924546	10,5
Yhteensä				
- 2015	231878	2,8	752737	9,2
- 2016	265314	3,2	782766	9,4
- 2017	233491	2,7	828911	9,6
- 2018	246695	2,7	874142	9,6
- 2019	249403	2,5	933359	9,3

Kuntayhtymien muilta yhteisöiltä saamien terveydenhoidon myyntituottoja voisi verrata myös niiden ostamien asiakaspalvelujen arvoon. Tarkastelu paljastaa, että SoTe-kuntayhtymät hankkivat enemmän terveydenhoidon asiakaspalveluja yksityiseltä kuin myyvät niitä. Niiden toisiltaan ostamien asiakaspalvelujen arvo oli myös pienempi kuin myyntituotot. Syynä on se, että asiakaspalvelujen ostot ovat lopputuotepalveluja asiakkaille, eivätkä ne sisällä omaa palvelutuotantoa varten hankittuja välituotepalveluja (laboratorio- ja kuvantamistutkimukset, yms.) (Taulukko 5).

Taulukko 5 SoTe-kuntayhtymien myyntituotot ja asiakaspalvelujen ostot julkisyhteisöiltä ja yksityisiltä tahoilta (yritykset, yms.) terveydenhoidossa tehtävälukuittain 2019, 1000 euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Valtio, milj. euroa	Kunnat, milj. euroa	Kuntayhtymät, milj. euroa	Yksityiset yhteisöt, ⁴² milj. euroa	Yhteensä, milj. euroa
Avoterveydenhoito					
- Asiakaspalvelujen ostot	39	4888	11010	68261	84198
- Myyntituotot	3941	74139	3034	13810	762135
Vuodeosastotoiminta					
- Asiakaspalvelujen ostot	0	1774	722	9043	11539
- Myyntituotot	595	312631	410	1225	314861
Hammashoito					
- Asiakaspalvelujen ostot	1	945	528	7810	9284
- Myyntituotot	468	152534	364	523	153889
Erikoissairaanhoito					
- Asiakaspalvelujen ostot	48380	43012	1220363	290847	1602602
- Myyntituotot	109742	7640126	814804	233845	8798517
Yhteensä					
- Asiakaspalvelujen ostot	48420	50619	1232623	375960	1707622
- Myyntituotot	114747	8846640	818612	249409	10029402

Tilastokeskuksen kuntataloustilastot osoittavat, että HUS muodosti 22 prosenttia kaikkien SoTe-kuntayhtymien myyntituotoista vuonna 2019. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin osuus oli runsaat kahdeksan prosenttia, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin vajaa kahdeksan prosenttia ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin runsaat kuusi prosenttia. Muiden sairaanhoitopiirien osuudet jäivät alle viiteen prosenttiin (Kuvio 7). Rahamääräisesti eniten myyntituottoja ulkopuolisilta yhteisöiltä oli HUS:lla, mikä johtuu sairaanhoitopiirin suuresta koosta (Taulukko 6).⁴³

Tuotokseen suhteutettuna ulkopuolisille yhteisöille suunnattujen palvelumyyntien osuus oli suurin IsLab liikelaitoskuntayhtymässä ja Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä. Sen jälkeen tulivat HUS sekä Pirkanmaan, Pohjois-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirit. IsLab:in myyntituotot kertyvät täysin tuotoista kuntayhtymiltä.⁴⁴ Muut SoTe-kuntayhtymät myivät palveluja myös yrityksille ja muille yksityisille yhteisöille. Suurin yksityisiltä yrityksiltä ja muilta yhteisöiltä saatujen myyntituottojen merkitys oli Etelä-Pohjanmaa sairaanhoitopiirissä.

⁴² Yksityiset asiakaspalvelujen ostot sisältävät piilevän viiden prosentin arvonlisäveron osuuden, jotta ne vastaisivat paremmin yksityisten palvelutuottajien saamia myyntituottoja kuntayhtymiltä.

⁴³ Myynnit ulkopuolisille yhteisöille tarkoittaa myyntituottoja muilta kuntayhtymiltä, valtiolta ja yksityisiltä yhteisöiltä. Yksityiset yhteisöt voivat sisältää myös kuntaorganisaatioiden omistamia yrityksiä.

⁴⁴ Islabin osalta kyse on lähinnä omistajakuntayhtymistä. Sama koskee NordLab –liikelaitoskuntayhtymää.

Taulukko 6 SoTe-kuntayhtymien myyntituotot terveydenhoidossa julkisyhteisöiltä (pl. kunnat) ja yksityisiltä yhteisöiltä ja niiden osuus kuntayhtymien kokonaistuotoksesta 2019 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).⁴⁵

	Myynti kuntayhtymille ja valtiolle, 1000 euroa	Osuus tuotoksesta, %	Myynti yksityisille yhteisöille, 1000 euroa	Osuus tuotoksesta, %
HUS	268230	12,8	36342	11,7
Etelä-Pohjanmaan Shp	115179	35,7	46991	14,6
Pirkanmaan Shp	122282	17,7	24878	3,6
Pohjois-Pohjanmaan Shp	92838	15,7	20196	3,4
Pohjois-Savon Shp	84712	18,2	25878	5,6
Varsinais-Suomen Shp	96186	11,5	27677	3,3
Kanta-Hämeen Shp	33074	16,3	4329	2,1
Vaasan Shp	7137	3,6	14509	6,9
Keski-Suomen Shp	11991	3,2	3497	0,9
Lapin Shp	1839	1,0	1922	1,0
Keski-Pohjanmaan SoTe	447	0,2	802	0,4
Päijät-Hämeen Hyvinvointi Ky	12220	3,4	4399	1,2
Etelä-Savon SoTe	11972	5,0	6027	2,5
Satakunnan Shp	8743	3,3	4440	1,7
Pohjois-Karjalan SoTe	6765	1,8	10264	2,8
Etelä-Karjalan Eksote	4152	1,5	3145	1,1
Kainuun SoTe	7806	3,6	696	0,3
Kymenlaakson SoTe	461	0,1	233	0,1
Länsi-Pohjan SoTe	1965	1,7	731	0,6
Itä-Savon Shp	2979	4,4	774	1,2
Keski-Uudenmaan SoTe	458	0,4	575	0,4
ISLAB liikelaitos Ky	36203	57,7	0	0,0
Ylä-Savon SoTe Ky	1542	2,6	903	1,5
Raahen seudun hyvinvointi Ky	747	1,7	751	1,7
Forssan seudun hyvinvointi Ky	990	2,3	874	2,0
Peruspalvelu Ky Kallio	525	1,5	1053	3,0
Oulunkaaren Ky	158	0,5	1365	4,3
JIK-peruspalveluliikelaitos Ky	241	0,8	759	2,6
Perusturva Ky Karviainen	186	0,7	1065	3,8
Riihimäen seudun Terveyskeskus Ky	272	1,0	240	0,9
Peruspalvelu Ky Selänne	65	0,3	690	3,2
Suupohjan peruspalvelu Ky	125	0,6	983	4,8
Pohjois-Satakunnan peruspalvelu Ky	174	0,9	83	0,4
SoTe Ky	71	0,4	961	4,9
Keski-Satakunnan terveydenh. Ky	132	0,7	1329	7,2
Perusturva Ky Akseli	132	1,0	121	0,9
Sisä-Savon Terveydenh. Ky	209	1,8	68	0,6
Kaksineuvoinen Ky	59	0,6	256	2,6
Pöytyän kansanterveystyön Ky	-2	0,0	51	0,5
Kuusiokuntien SoTe Ky	21	0,4	519	10,1
Pelkosenniemen-Savukosken Ky	18	0,7	16	0,7

⁴⁵ Pl. Nordlab –liikelaitoskuntayhtymä (Pohjois-Suomen laboratoriokeskuksen liikelaitos).

3.3 Yhtiömuotoinen toiminta

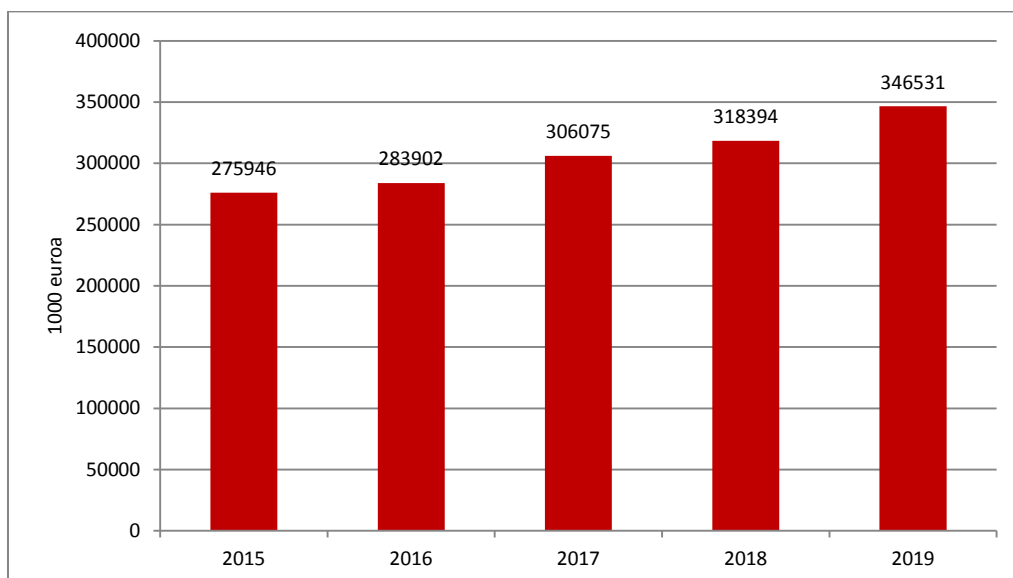
3.3.1 Yritykset ja toiminnan laajuus

Sairaanhoitopiireillä oli noin kolmetoista terveydenhuollon toimialalla toimivaa yritystä vuonna 2019. Niistä kaksi (Siun Työterveys ja Kainuunmeren Työterveys) ovat vasta aloittaneet toimintansa vuoden 2019 alussa. Organisaatiomuutosten vuoksi yhtiöiden on vähentynyt vuonna 2020, joskin toimintansa on aloittelemassa pari uutta yritystä. Yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli 347 miljoonaa euroa ja työllisyys 2 090 henkilöä. Edellisestä vuodesta liikevaihto kasvoi 8,8 prosenttia. Keskimääräinen kannattavuus on yrityksissä heikkoa, vaikka yritysکوhtaiset erot voivat olla suuria.

Yritykset voidaan jakaa pääosin neljään ryhmään, joita ovat työterveyshuollon yritykset, omistajayhteisöjen sidosyksikköinä toimivat yritykset (FimLab), yksityisasiakkaisiin keskittyvät erikoissairaanhoidon yritykset (HYKSin yksityissairaala ja uusi Orton) sekä julkista erikoissairaanhoidoa tuottavat yritykset, jotka tarjoavat palvelujaan omistajayhteisöidensä toiminta-alueella sekä erikoissairaanhoidon asiakkaan vapaan valinnan puitteissa ulkopuolelta tuleville asiakkaille (Coxa- ja Sydänsairaala –konsernit). Parhaiten pärjänneet yritykset löytyvät viimeksi mainittujen joukosta.

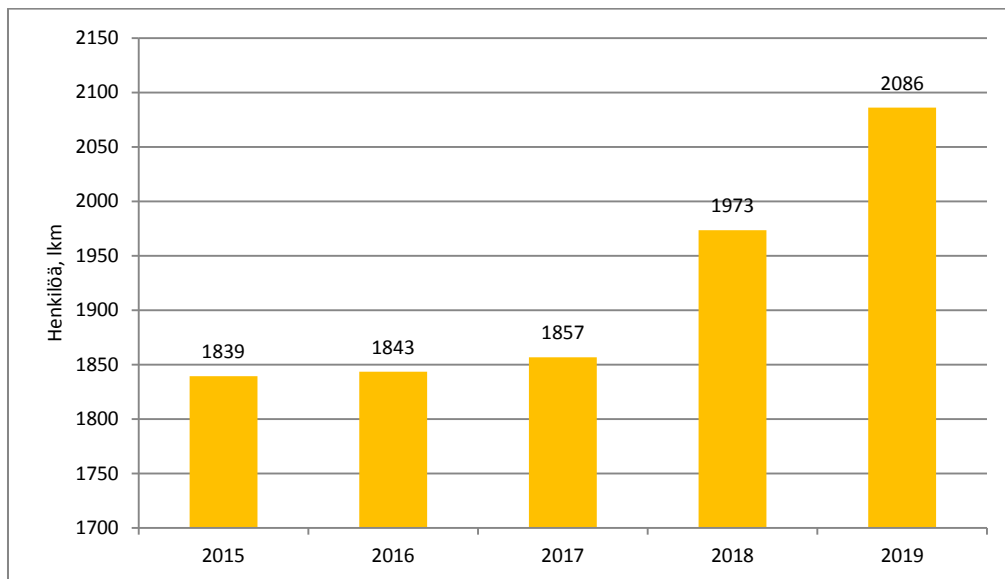
Suomessa toimi Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan vuonna 2019 kolmetoista SoTe-kuntayhtymien omistamaa yritystä, joiden päätoimiala oli terveystalutus (Nace 86). Yrityksistä kolme toimi työterveyshuollossa, kuusi sairaalatalutuksessa ja neljä muussa terveydenhuollossa. Näiden yritysmuotoisten palveluntuottajien liikevaihto oli yhteensä 347 miljoonaa euroa ja työllisyys 2 090 henkilöä vuonna 2019.⁴⁶ Edellisestä vuodesta niiden liikevaihto kasvoi noin yhdeksän prosenttia ja työllisyys noin kuusi prosenttia (Kuvio 10 ja 11).

Kuvio 10 SoTe-kuntayhtymien omistamien terveystalutusalan yhtiöiden liikevaihdon 2015-19, lkm (Lähde: Asiakastieto Oy; Fonecta yrityshakupalvelu).



⁴⁶ Orton Oy:n vuoden 2019 arvioitu liikevaihtotieto (14,4 milj. euroa) pohjautuu HUS:n talousarvio 2020 ja taloussuunnitelma 2020-22 asiakirjassa ilmoitettuun ennakkollisiin toimintatuottotietoihin, sillä varsinaista liikevaihtotietoa ei ole löydettävissä avoimissa tietolähteistä (mm. Asiakastieto Oy:n tietokanta).

Kuvio 11 SoTe-kuntayhtymien omistamien terveystalouden yhtiöiden työllisyyden kehitys 2015-19, lkm (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot, Tilastokeskus; Fonecta yrityshakupalvelu).



SoTe-kuntayhtymien yritykset

Kuntayhtymien yrityksistä kolme toimii työterveyshuollon piirissä. Varsinais-Suomen shp:n *Länsirannikon Työterveys Oy*, Kainuun SoTen *Kainuunmeren Työterveys Oy* ja Pohjois-Karjalan SoTen *Siun Työterveys Oy*. Kaksi jälkimmäistä tosin aloittivat toimintansa vasta vuoden 2019 alusta lukien. Kainuunmeren Työterveys Oy:n taustalla on Kainuun Työterveys –liikelaitos. Siun Työterveys Oy:n eräänlaisena edeltäjänä oli Jonsuun Työterveys –liikelaitos. Aiempi Eksoten tytäryhtiö *Etelä-Karjalan Työkunto Oy* oli siirtynyt Terveystalo Oy:lle vuonna 2019.⁴⁷

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin terveystalouden yrityksiin kuuluvat *Tekonivelsairaala Coxa Oy*, *FimLab Laboratoriot*, *TAYS Sydänsairaala Oy*, *Helsingin Sydänsairaala Oy* ja *SK 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 sekä Pohjanmaalla. Pirkanmaan shp omistaa yrityksestä 54 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 shp 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.⁴⁸

TAYS Sydänkeskus -konsernin muodostavat Pirkanmaan shp:n 94 prosenttisesti omistama väliemoyhtiö TAYS Sydänsairaala Oy sekä sen tytäryhtiöt Helsingin Sydänsairaala

⁴⁷ Etelä-Karjalan Työkunto Oy sulautettiin lopullisesti osaksi Terveystalo Oy:tä vuoden 2020 alussa.

⁴⁸ Yksityisasiakkaiden määrä on nykyään pieni.

la 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) oli HUS:in 70 prosenttisesti omistama tytäryhtiö, joka on tuottanut erikoissairaanhoidon palveluita suomalaisille ja ulkomaalaisille yksityispotilaille HUS:n sairaalatoissa ja pääosin HUS:in henkilökunnalla virka-ajan ulkopuolella. Yksityishenkilöiden lisäksi asiakkaita olivat vakuutusyhtiöt, sairauskassat ja valtio. HYKSin yksityissairaalan palvelutarjonta on laajaa. Se kattaa neurologiaa, neurokirurgiaa, mielenterveysairauksia, korva-, nenä- ja kurkkutauteja, naisten tauteja, sydän- ja syöpäsairauksia.⁴⁹

HUS:in tytäryhtiö Orton Oy on entinen *Invalidisäätiön* omistama tuki- ja liikuntaelin-sairauksiin, kivunhoitoon, kuntoutus- ja terapianpalveluihin erikoistunut yritys, jossa tehtiin muun muassa Suomen ensimmäinen tekonivelleikkaus vuonna 1967.⁵⁰ Orton siirtyi yrityskaupalla HUS:in omistamaksi tytäryhtiöksi vuoden 2017 lopulla. Osasyynä oli ostopalvelujen määrän supistuminen HUS:in puolelta, mikä alensi toiminnan käyttöastetta ja kannattavuutta.⁵¹ Myös alan tutkimus- ja koulutustoiminta ovat siirtyneet Invalidisäätiöltä Orton Oy:lle.

Heikon kannattavuuden takia HUS joutui pääomittamaan Ortonia 800 000 eurolla vuonna 2018 ja 400 000 eurolla vuonna 2019. Koska yhtiön kehittämisen arvioitiin olevan yksinkertaisempaa, päätti HUS:in hallitus ostaa myös vähemmistöosakas Mehiläinen Oyj:n Ortonin osakkeet vuonna 2019. Loppujen lopuksi HUS:in hallitus päätti yhdistää HYKSin kliiniset palvelut Oy:n ja Orton Oy:n yhdeksi uudeksi yritykseksi vuoden 2020 alussa. Päämääränä oli parantaa molempien yhtiöiden kannattavuutta ja kehittää kokonaisuudessaan yhtiöiden toimintaa.⁵²

Finhems Oy (*Helicopter Emergency Medical Services, HEMS*) oli vielä vuonna 2019 viiden yliopistollisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän omistama lääkärihelikopteritoimintaa harjoittava yritys. Yritys joutui valtion omistukseen keväällä 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 on nyt sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön omistajaohjauksessa.

Yritysten liikevaihto ja kannattavuus

Yrityksistä parasta kasvua on osoittanut **Fimlab Laboratoriot Oy** (ja SK Hankintapalvelut Oy). FimLabin henkilöstö ja liikevaihto kasvoivat lähes viidenneksellä vuosina 2018-19. Liikevaihto lähentelee jo 130 miljoonaa euroa. Kasvu on perustunut omistus-pohjan laajenemiseen ja siitä seuranneeseen *in-house –asiakkuuksien* kasvuun. Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä liittyi FimLabin osakkaaksi liiketoimintakaupalla jou-

⁴⁹ Yksityiset synnytykset, plastiikkakirurgia ja painonhallinta kuuluvat myös palveluvalikoimaan.

⁵⁰ Orton on ollut alansa perus- ja kliinisen tutkimuksen edelläkävijänä ja ammatillisen opetuksen osaamiskeskuksena.

⁵¹ Orton ajautui Invalidisäätiön omistukseensa hankalaan tilanteeseen, eikä yrityskaupalle ollut vaihtoehtoa.

⁵² Käytännössä HUSin tytäryhtiöt HYKSin Oy ja Orton Oy yhdistyivät heinäkuussa 2020. Yhdistynyttä toimintaa jatketaan Ortonin nimellä.

lukuussa 2018, minkä lisäksi uusia osakkaita ovat Vaasan sairaanhoitopiiri, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri sekä NordLab.⁵³⁵⁴

Myös **Coxa-konsernin** kasvu on jatkunut vahvana. Vuonna 2017 tekonivelleikkausten määrä ylitti 4 000 leikkauksen rajapyykin ja vuonna 2019 leikkauksia tehtiin jo 5 260. Kasvu on tullut viime vuosina erikoissairaanhoidon asiakkaan vapaan hoitopaikan valinnan kautta, ja näiden potilaiden osuus oli noussut jo 40 prosenttiin kaikista Coxan potilaista vuonna 2019. 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 terveystalontuottajien 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 tehty muun muassa Armenian Nairi Medical Centerin kanssa vuodesta 2016 lukien, jolloin Nair Medical:issa tehtiin ensimmäiset tekonivelleikkaukset. Tekonivelsairaala Coxa Oy:lle on myönnetty myös yhteiskunnallisen yrityksen merkin käyttöoikeus. Yrityksen liikevaihto kasvoi yli kaksitoista prosenttia vuonna 2019. Koko Coxa -al konsernin liikevaihto oli 56 miljoonaa euroa, jos myös alakonserniemo Coxa Oy otetaan huomioon. Tosin Coxan tulevaisuus SoTe-uudistuksessa on nyky muodossaan avoinna.⁵⁵

TAYSin Sydänkeskus Oy:n liikevaihto kasvoi yksitoista prosenttia vuonna 2019 ja myös sen tytäryhtiön Helsingin Sydänsairaala Oy:n liikevaihto kohosi lähes seitsemän prosenttia viime vuonna. Sydänsairaala on uudistanut strategiaansa ja sen toteuttamista jatketaan vuonna 2020. Sydäntutkimusten ja erityisesti vaativan sydänhoidon kysynnän arvioidaan myös kasvavan valtakunnallisesti. Kardiologiaan sekä sydän- ja rintaelinkirurgiaan erikoistunut TAYSin Sydänkeskus on valittu lisäksi maailman 200 parhaimman kardiologisen sairaalan joukkoon.

HYKSin Kliiniset palvelut Oy:n (HYKS yksityissairaala) tavoitteena on ollut tarjota yliopistosairaالاتasoisia palveluja yksityisesti ja luoda HYKS:stä eurooppalainen sairaalabrändi. Merkittävä osa yksityisistä potilaista onkin tullut ulkomailta, kuten Pohjoismaista, Virosta ja Venäjältä. Myös BNCT-hoidoilla on pyritty syöpien hoidossa eturintamaan.⁵⁶ HYKS yksityissairaalan liikevaihto kasvoi vuosina 2015-18, mutta HUSin

⁵³ Pohjois-Suomen laboratoriokeskuksen liikelaitoskuntayhtymä NordLab.

⁵⁴ Käytännössä Fimlab Oy:n kasvua on siivittänyt vuonna 2019 Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymästä siirtynyt liiketoiminta sekä SPR:ltä siirtynyt hemostaasi- ja trombosyytilaboratorio. Keväällä 2020 myös Vaasan sairaanhoitopiirin laboratoriopalvelujen tuottaminen siirtyi Fimlab Laboratoriot Oy:lle.

⁵⁵ SoTe-uudistusta koskevissa lakiehdotuksissa ei tunneta julkisessa omistuksessa olevia yhtiöitä, vaan niissä puhutaan vain *markkinavetoisista* yhtiöistä. Silloin Coxaa (ja Sydänsairaala) ei laskettaisi Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin omaksi julkiseksi tuotannoksi, vaan ne rinnastettaisiin täysin markkinavetoisiin pörssi-yhtiöihin, mikä rajaisi ne julkisen erikoissairaanhoidon vapaan asiakkaan valinnan ulkopuolelle.

⁵⁶ BNCT eli boorineutronikaappaus hoito on biologisesti kohdennettavaa sädehoitoa.

asiakassetelit ja suorahankinnat sekä yhteistyö Mehiläinen Oyj:n kanssa eivät toteutuneet kuitenkaan ennakoidulla tavalla.

Myös **Ortonin** toiminta on ollut tappiollista tai heikkoa. Tästä johtuvista syistä HYKS yksityissairaalan ja ortopediaan, kivunhoitoon ja kuntoutukseen erikoistuneen Ortonin liiketoiminnat sulautettiin yhteen Ortonin nimellä jatkavaan yritykseen. Yhdistymisellä tavoitellaan synergiaetuja ja parempaa kannattavuutta yksityisillä kilpailuilla markkinoilla. Erillisinä yhtiöinä tarkasteluna HYKS yksityissairaalan liikevaihto putosi 40 prosenttia vuonna 2019. Ortonin liikevaihto (toimintatuotot) sen sijaan kasvoivat yksitoista prosenttia vuonna 2019.

Taulukko 7 SoTe-kuntayhtymien terveyspalvelualan (Nace 86) yritysten liikevaihdon kehitys vuosina 2016-19 (Lähteet: Tilastokeskuksen yritysrekisteri, Fonecta yrityshakupalvelu ja yritysten tilinpäätösmateriaalit).

	Liikevaihto 2016, 1000 euroa	Liikevaihto 2017, 1000 euroa	Liikevaihto 2018, 1000 euroa	Liikevaihto 2019, 1000 euroa	Kasvu 2018-19, %
Fimlab Laboratoriot Oy	98425	102623	107044	127985	19,6
TAYS Sydänkeskus Oy	54032	59331	61858	68439	10,9
Tekonivelsairaala Coxa Oy	27263	29031	32041	35993	12,3
FIMHems Oy	30153	30357	30357	30030	-1,1
SK Hankintapalvelut Oy	14434	16919	19411	23031	18,6
Coxa Oy	16795	17137	17969	19520	8,6
Orton Oy	16807	14799	13021	14394	10,5
Siun Työterveys Oy	-	-	-	8140	-
Kainuunmeren Työterveys Oy	-	-	-	6200	-
Länsirannikon Työterveys Oy	6183	5989	6285	6093	-3,1
HYKSin kliiniset palvelut Oy	6380	7684	8360	5048	-39,8
Helsingin Sydänsairaala Oy	410	1851	1552	1658	6,6
Hoiku Oy ⁵⁷	7756	8342	8762	716	-91,8
Terveyspalvelut Verso Oy		6583	6532	-	-
Etelä-Karjalan Työkunto Oy	5264	5429	5202	-	-
Yhteensä	283902	306075	318394	346531	8,8

Liiketuloksella mitattuna SoTe-kuntayhtymien omistuksessa olevien yritysten kannattavuus kohosi hyvällä vähintään kymmenen prosentin tasolle vain Tekonivelsairaala Coxa Oy:ssä vuonna 2019, ellei toimintaansa lopettanut Hoiku Oy:tä oteta huomioon. Tekonivelsairaala Coxan korkea laskutettavuusaste ja siitä seurannut hyvä kannattavuus antavat hyvät mahdollisuudet yrityksen tutkimus- ja kehittämistoiminnalle ja laajenusinvestoinneille. Oman tutkimus- ja kehitystyön pohjana on myös 35 000 potilaan tiedoista ja hoitotuloksista yhdistetty tietokanta.

Liiketulosprosentti nousi tyydyttävälle tasolle Kainuunmeren Työterveys Oy:ssä ja TAYS Sydänsairaalassa. Länsirannikon Työterveys Oy:ssä kannattavuus heikkeni. Myös Siun Työterveys Oy:ssä ensimmäinen toimintavuosi oli tappiollista. FimLab Laboratoriot Oy:n kannattavuus on heikentänyt puolestaan yrityksen voimakas kasvuvai-

⁵⁷ Hoiku Oy on entisen Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä Carean (nyk. Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä KymSoTe) omistama hoito- ja kuntoutuspalveluja tuottavayhtiö, jonka hoito- ja kuntoutusliiketoiminta siirtyivät KymSoTe:lle ja toimitilakiinteistöt Carea-Sairaalat Oy:lle vuoden 2019 alusta lukien.

he. HYKSin yksityissairaalassa sekä TAYS Sydänsairaalassa kannattavuus oli heikolla tasolla. Liiketusprosentti oli kuntayhtymien omistamissa terveydenhuollon yhtiöissä keskimäärin 1,8 prosenttia (mediaani) vuonna 2019.

Taulukko 8 Sairaanhoidopiirien terveystalouden (Nace 86) yritysten henkilöstön kehitys vuosina 2016-19 (Lähteet: Tilastokeskuksen yritysrekisteri, Fonecta yrityshakupalvelu ja yritysten tilinpäätösmateriaalit).

	Henkilöstö 2016, lkm	Henkilöstö 2017, lkm	Henkilöstö 2018, lkm	Henkilöstö 2019, lkm	Kasvu 2018-19, %
Fimlab Laboratoriot Oy	738	737	764	906	18,6
TAYS Sydänkeskus Oy	402	407	427	486	13,8
Tekonivelsairaala Coxa Oy	207	204	216	241	11,6
FIMHems Oy	23	21	25	20	-20,0
SK Hankintapalvelut Oy	1	2	41	52	28,1
Coxa Oy	19	20	22	24	9,1
Orton Oy	207	150	138	138	-0,1
Siun Työterveys Oy	-	-	-	86	-
Kainuunmeren Työterveys Oy	-	-	-	53	-
Länsirannikon Työterveys Oy	45	39	43	45	5,6
HYKSin kliniset palvelut Oy	9	16	14	14	0,0
Helsingin Sydänsairaala Oy	3	6	9	9	1,1
Hoiku Oy	138	142	149	12	-91,9
Terveystaloukset Verso Oy	1	57	60	-	-
Etelä-Karjalan Työkunto Oy	50	55	66	-	-
Yhteensä	1843	1857	1973	2086	5,7

Taulukko 9 Sairaanhoidopiirien terveystalouden (Nace 86) yritysten kannattavuus liiketulos- ja tilikauden voittoprosentilla mitattuna vuosina 2016-19 (Lähteet: Tilastokeskuksen yritysrekisteri, Fonecta yrityshakupalvelu ja yritysten tilinpäätösmateriaalit).

	Liiketus- % 2016	Liiketus- % 2017	Liiketus- % 2018	Liiketus- % 2019	Kannatta- vuoden taso 2019
Fimlab Laboratoriot Oy	4,0	5,4	4,3	1,6	Heikko
TAYS Sydänkeskus Oy	9,9	8,5	4,5	6,1	Tyydyttävä
Tekonivelsairaala Coxa Oy	12,2	12,9	17,7	18,8	Hyvä
FIMHems Oy	-0,7	1,9	1,9	-2,9	Heikko
SK Hankintapalvelut Oy	8,4	6,5	-3,4	4,0	Heikko
Coxa Oy	10,4	3,2	1,3	0,4	Heikko
Orton Oy	-10,0	-3,1	-9,3	1,8	Heikko
Siun Työterveys Oy	-	-	-	-7,4	Heikko
Kainuunmeren Työterveys Oy	-	-	-	6,6	Tyydyttävä
Länsirannikon Työterveys Oy	7	7,7	9,3	3,3	Heikko
HYKSin kliniset palvelut Oy	3,5	6,0	2,1	-14,3	Heikko
Helsingin Sydänsairaala Oy	-56,0	4,3	-7,8	-1,2	Heikko
Hoiku Oy	1,6	1,5	-3,6	13,4	Hyvä
Terveystaloukset Verso Oy	-	-0,7	-2,6	-	-
Etelä-Karjalan Työkunto Oy	-0,6	0,7	-1,5	-	-
Yhteensä	3,8	4,3	1,3	1,8	Heikko

3.3.2 Kilpailutilanteen arviointia

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 oli puolestaan tarjota yliopistosairaalan taseisia 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 palvelualueeseen laitteiden, toimitilojen ja henkilöstön osalta.

Lääkärikunnalle HYKSin yksityissairaaloiminta on tarjonnut joustavat mahdollisuudet lisäansioihin ja on sitouttanut heitä muutoinkin emoHUS:iin. HUS oli asettanut HYKS yksityissairaalan toiminnalle kovat kasvutavoitteet. Ne eivät ole toteutuneet kaikilta osin, vaikka kasvua on yritetty hakea uusilla liiketoimintalinjoilla kotimaassa ja hyödyntämällä uusia sairaala-alustoja (Orton) sekä yhteistyöllä yksityisen palveluntuottajien (Mehiläinen) kanssa. Koronakriisi on aiheuttanut uusia haasteita erityisesti ulkomaiden asiakkaiden osalta vuonna 2020.

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

Ortonin osalta tilanne oli myös haasteellinen, minkä takia HUS omistajana päätti yhdistää HYKS yksityissairaalan ja Ortonin muodollisesti samaan oikeudelliseen yhteisöön vuonna 2020. Uusi yritys kilpailee suoraan yksityisten yritysten kanssa markkinoilla asiakkaista, mutta kuuluuko kuntien omistaman sairaanhoitopiirin toimialaan ja tehtäviin kilpailla yksityisten yritysten kanssa avoimilla markkinoilla? Uuden yrityksen palveluvalikoima on erittäin laajaa. Se kattaa Ortonin tekonivel- ja selkäleikkausten lisäksi monien muiden sairauspäälajien hoitopalveluja.

Nämä muut terveyspalvelut liittyvät muun muassa neurologiaan, neurokirurgiaan, mielenterveys sairauksiin, korva-, nenä- ja kurkkutauteihin, fysioterapiaan, ihotauteihin, naisten tauteihin, reumatauteihin, sydän- ja syöpäsairauksien hoitoon ja kuntoutuspalveluihin. Myös yksityiset synnytykset, plastiikkakirurgia, ravitsemisneuvonta ja painonhallinta kuuluvat palveluvalikoimaan. Ortonissa työskentelee nykyisin jopa sosiaalityöntekijöitä, jotka auttavat asiakkaita sosiaaliturva-asioissa ja muissa sosiaaliturvajärjestelmään liittyvissä kysymyksissä.

Coxa-konsernin⁵⁸ 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, sillä terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan potilas on voinut valita terveysaseman ja erikoissairaanhoidon yksikön kaikista Suomen julki-

⁵⁸ Coxa Oy ja Tekonivelsairaala Coxa Oy.

sista terveysasemista ja sairaaloista vuodesta 2014 lukien. Myös hoitava lääkäri tai muu terveydenhuollon ammattilainen voi olla valittavissa.⁵⁹

TAYS Sydänsairaala on samassa asemassa kuin Coxa, jonka julkisen puolen asiakkaista merkittävä osa tulee omistajayhteisöjen toiminta-alueen ulkopuolelta. Suurten ja vaka-
varaisten omistajien vahva selkänöja 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.⁶⁰ Myös omalla tk-toiminnalla ja hyvällä liikkeenjohtamisella on tärkeä merkitys niiden menestyksessä.

Sairaanhoitopiirien omistamista tytäryhtiöistä FimLab on ainoa selkeästi *sidosyksikkö-
asemassa* toimiva suuri julkisomisteinen in-house -yritys. FimLab on tätä nykyä samalla myös Suomen suurin laboratoriotointaa harjoittava yritys lähes 130 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 laboratoriotoinnot ovat siirtyneet FimLab palveluverkoston.

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 laboratoriotoinnit ovat käynnistäneet FimLabin johdolla hankkeen, jonka tarkoituksena on kehittää maakuntarajat ylittävää yhteistyötä ja valmistella tätä tukevia yritysjärjestelyjä. Käytännössä sairaanhoitopiirit ovat selvittäneet mahdollisuuksia yhdistää laboratoriotoinnit samaan yhtiöön.⁶¹

IsLab liikelaitoskuntayhtymä

Laboratorioalalla toimii FimLabin rinnalla kaksi muuta suurta alueellista julkista toimijaa, jotka ovat *Itä-Suomen laboratoriotokeskuksen liikelaitoskuntayhtymä IsLab* ja *Pohjois-Suomen laboratoriotokeskuksen liikelaitoskuntayhtymä NordLab*.⁶² IsLabin omistavat Pohjois- ja Itä-Savon sairaanhoitopiirit sekä Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä (Essote) sekä Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä (Siun SoTe). Myös omistajien jäsenkunnat ovat siirtäneet kaiken laboratoriotointaansa IsLabille.

IsLabin liikevaihto oli 59 miljoonaa euroa vuonna 2019. Liikevaihto aleni jonkin verran edellisestä vuodesta. Taustalla 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 koko ajan viime vuosina.

⁵⁹ Erikoissairaanhoidon hoitopaikka valitaan yhdessä lähetteen antavan lääkärin tai hammaslääkärin kanssa.

⁶⁰ Tosin Coxa on investoinut lisätiloihin ja yhteistyötä on avattu muiden sairaalojen ja implanttitoimittajien kanssa.

⁶¹ Selvityksessä on pohdittu TYKS:n laboratoriotoinnialueen, NordLab -liikelaitoskuntayhtymän ja FimLab Laboratoriot Oy:n in-house -laboratoriotointojen yhdistämistä yhdeksi osakeyhtiöksi, jonka toiminta-alueella oli yli kahden miljoonan asukkaan väestöpohja.

⁶² SoTe-kuntayhtymien lisäksi maassamme toimi Seinäjoen kaupungin omistama Seilab Oy, joka toimii laboratorioalalla. Seilabin liikevaihto oli 3,6 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja se työllisti noin 41 henkilöä vuonna 2019.

IsLab-kuntayhtymän liikevaihdosta 77 prosenttia oli syntynyt palvelumyynnistä liikelaitoskuntayhtymän jäsenille ja 20 prosenttia myynnistä niille yhteiskunnille, jotka ovat siirtäneet liikkeenluovutuksella laboratoriopalvelunsa IsLabille. Muiden ulkopuolisten asiakkaiden ja yksityishenkilöiden osuus liikevaihdosta oli 1,7 miljoonaa euroa eli noin kolme 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 laboratoriopalveluita kilpailuilla markkinoilla toimiville terveystaloiden 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.

IsLabVerkko Oy:n perustaminen on nähty tarpeelliseksi IsLabin sidosyksikköaseman säilyttämiseksi. Syynä on, että liikelaitokset velvoitetaan yhtiöittämään toimintaansa, mikäli myynti omistajayhteisöjen ulkopuolelle ei ole vähäistä ja sen osuus nousee yli 500 000 euroon tai siirtymäkauden jälkeen viiteen prosenttiin liikevaihdosta. Varsinaisesti IsLabVerkko Oy:n toiminta on aloitettu vuoden 2019 alussa. Henkilöstö ja tuotantotehtävät ovat kuntayhtymän kanssa kuitenkin yhteiset ja toiminta pohjautuu toimijoiden väliseen kustannustenjakosopimukseen.

IsLab solmi HUS Helsingin yliopistollinen sairaalan kanssa yhteistoimintasopimuksen laboratoriopalveluiden tuottamisesta ja kehittämisestä vuonna 2019. Sopimuksella IsLab on halunnut turvata erikoisalojen palvelujen tuottamisen ja työvoiman saatavuuden. HUS halusi vahvistaa yhteistyöllä puolestaan asemaansa johtavana vaativan erikoissairaanhoidon toimijana sekä laboratorio- ja muiden tutkimuspalvelujen tuottajana. Asiasta kertoo se, että HUS kuvantamisen ja HUSLabin toimialat yhdistettiin yhdelle tulosalueelle vuonna 2019 (HUS Diagnostiikkakeskus).⁶³

NordLab liikelaitoskuntayhtymä

NordLabin omistavat Keski-Pohjanmaan erikoissairaanhoito- ja peruspalvelukuntayhtymä, Kainuun sosiaali- ja terveydenhoidon kuntayhtymä sekä Lapin, Länsi-Pohjan ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät. Liikevaihdolla ja henkilöstöllä mitattuna NordLab on hieman suurempi kuin IsLab. Vuonna 2019 NordLabin liikevaihto oli 71 miljoonaa euroa ja työllisyys 678 henkilöä.⁶⁴ Liikevaihdon kehitys on ollut myönteistä, mutta kannattavuus on ollut liiketuloksella mitattuna samalla tavoin heikkoa kuin IsLabin kohdalla (Taulukko 10).

Liikevaihdon jakautumisesta asiakasryhmiin ei ole tarkkoja tietoja NordLabin osalta, mutta kuntayhtymien osuus liikevaihdosta oli 53 miljoonaa euroa ja muiden (kunnat, yms.) 18 miljoonaa euroa vuonna 2019. NordLabin toiminta on laajentunut, kun toimin-

⁶³ Vuoden 2019 lopulla kokonaisuuteen liitettiin liiketoimintakaupalla Eksoten laboratorio- ja kuvantamiskeskusten toiminnot. Toiminnan määrästä kertoo se, että HUSLabin toimintatuotot olivat 188 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja laitoksessa tehtiin 25 miljoonaa laboratoriotutkimusta vuosittain. Uuden HUSDiagnostiikka tulosalueen toimintatuotot nousivat sen sijaan arviolta yli 340 miljoonaa euroon vuonna 2019.

⁶⁴ Liikevaihdon kasvutavoitteet on asetettu NordLab:ssa 75-76 miljoonaan euroon vuosina 2020-22. IsLab:in liikevaihdon kasvutavoite on noin 60 miljoonaa euroa.

ta-alueella sijaitsevien kuntien laboratoriotuotoimintoja on yhdistetty NordLabiin liikkeenluovutuksella. Vuoden 2019 aikana asiakkaiksi tulivat Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä ja Taivalkosken kunta. NordLabiin liittyy vuoden 2020 aikana Hyvinvointikeskus Lapponian laboratorio (Kemijärvi).⁶⁵

NordLab on osallistunut keskusteluihin, jotka koskevat suuren julkisomisteisen in-house laboratorioyhtiön perustamista. Siinä olisivat mukana NordLab, 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 laboratoriota). Lisäksi FimLab Oy, Satadiag liikelaitos ja Vaasan sairaanhoitopiirit ovat perustaneet vuonna 2018 Suomen Lähilaboratoriot Oy:n, jonka tarkoituksena olisi toimia vapailla markkinoilla.⁶⁶

Taulukko 10 NordLab ja IsLab liikelaitoskuntayhtymien liikevaihto ja kannattavuus 2016-19 (Lähde: NordLabin ja IsLabin tilinpäätökset 2017-19).

	NordLab	IsLab
Liikevaihto 2016, 1000 euroa	65831	60634
Liikevaihto 2017, 1000 euroa	67493	60658
Liikevaihto 2018, 1000 euroa	70027	60171
Liikevaihto 2019, 1000 euroa	71118	59046
Liikevaihdon kasvu 2016-17	2,5	0,0
Liikevaihdon kasvu 2017-18	3,8	-0,8
Liikevaihdon kasvu 2018-19	1,6	-1,9
Liiketoiminnan muut tuotot 2016, 1000 euroa	591	433
Liiketoiminnan muut tuotot 2017, 1000 euroa	673	386
Liiketoiminnan muut tuotot 2018, 1000 euroa	650	378
Liiketoiminnan muut tuotot 2019, 1000 euroa	677	428
Liikelylijäämä 2016, 1000 euroa	-552	3009
Liikelylijäämä 2017, 1000 euroa	1423	2625
Liikelylijäämä 2018, 1000 euroa	1636	942
Liikelylijäämä 2019, 1000 euroa	-132	-274
Liiketulos-% 2016	-0,3	4,9
Liiketulos-% 2017	2,1	4,3
Liiketulos-% 2018	2,3	1,6
Liiketulos-% 2019	-0,2	-0,5
Tilikauden ylijäämä 2016, 1000 euroa	-675	2638
Tilikauden ylijäämä 2017, 1000 euroa	1303	2740
Tilikauden ylijäämä 2018, 1000 euroa	1230	669
Tilikauden ylijäämä 2019, 1000 euroa	4	-198
Voitto-% 2016	-1,0	4,3
Voitto-% 2017	1,9	4,5
Voitto-% 2018	1,7	1,1
Voitto-% 2019	0,0	-0,3
Henkilöstö 2017	675	583
Henkilöstö 2018	677	584
Henkilöstö 2019	678	587

⁶⁵ NordLabin toiminta-alueella on tällä hetkellä noin runsaat kymmenen itsenäisesti laboratoriotuotoimintansa järjestävää kuntaa ja kuntayhtymää, jotka ovat potentiaalisia NordLabin asiakkaita lähitulevaisuudessa.

⁶⁶ Uuden yhtiön tavoitteena on rakentaa koko maan kattava verkosto ja kilpailukykyinen palvelutuotanto. NordLabille on jätetty optio liittyä yhtiöön (Arvo Laboratoriot) myöhemmin.

Yhteenveto

Yhtiöttämätön liiketoiminta

SoTe-kuntayhtymillä oli enää kahdeksan terveydenhuollon toimialalla toimivaa liikelaitosta vuonna 2019. Näistäkin yksi on lopettanut toimintansa vuoden 2020 alusta lukien (Turunmaan sairaalaliikelaitos). Vuonna 2019 liikelaitosten liikevaihto oli 439 miljoonaa euroa, kun se kolme vuotta aiemmin oli lähes kolminkertainen. Liikevaihdon romahdus johtui suurten liikelaitosten toiminnan lopetuksista vuosina 2016-18. Liikelaitosten kannattavuus on ollut keskimäärin varsin heikkoa eikä se noussut edes tyydyttävälle tasolle yhdessäkään liikelaitoksessa.

Liikelaitosten toiminta ei kerro välttämättä koko totuutta kuntien ja kuntayhtymien yhtiöttämättömän liiketoiminnan laajuudesta omistajayhteisöjen ulkopuolisilla markkinoilla, sillä myös **tavanomaisilla tulosalueilla** (taseyksiköt, yms.) voi olla liiketoiminnan luontoista toimintaa sen ohella, kun ne myyvät palveluja omistajayhteisöilleen ja muille julkisyhteisöille. SoTe-kuntayhtymien liikelaitosten ja tavanomaisten tuloseyksiköiden terveydenhuollon myyntituotot muilta julkisyhteisöiltä ja yksityisiltä yhteisöiltä olivatkin yhteensä 10,0 miljardia euroa vuonna 2019.

Edellä mainitusta summasta myyntituotot muilta kuin kunnilta olivat 1,18 miljardia euroa vuonna 2019, mikä jakaantui edelleen myynteihin toisille kuntayhtymille ja valtiolle (934 milj. euroa) ja myynteihin muille yhteisöille ja yrityksille (249 milj. euroa). Nämä muodostivat yhteensä 13 prosenttia SoTe-kuntayhtymien tuotoksesta, eli vuoden aikana tuotettujen palvelujen arvosta. Tosin myyntituotot yrityksiltä voivat sisältää tuloja kuntayhtiöiltä (ml. tytäryhtiöt). Liikelaitoskuntayhtymissä myyntituotot kuntayhtymiltä sisältävät puolestaan tuloja omistajakuntayhtymiltä.

Yhtiömuotoinen toiminta

Sairaanhoitopiireillä oli noin kolmesta terveydenhuoltoalan yritystä vuonna 2019. Niistä kaksi (Siun Työterveys ja Kainuunmeren Työterveys) ovat vasta aloittaneet toimintansa vuoden 2019 alussa. Organisaatiomuutosten⁶⁷ vuoksi yhtiöiden on vähentynyt vuonna 2020, joskin toimintansa on aloittamassa pari uutta yritystä.⁶⁸ Yritysten yhteenlaskettu liikevaihto oli 347 miljoonaa euroa ja työllisyys 2 090 henkilöä. Edellisestä vuodesta liikevaihto kasvoi 8,8 prosenttia. Keskimääräinen kannattavuus on yrityksissä heikkoa, vaikka yritysکوhtaaiset erot voivat olla suuria.

Yritykset voidaan jakaa neljään ryhmään, joita ovat työterveyshuollon yritykset, omistajayhteisöjen sidosyksikköinä toimivat yritykset (FimLab), yksityisasiakkaisiin keskittyvät erikoissairaanhoidon yritykset (uusi Orton) sekä julkista erikoissairaanhoitoa tuottavat yritykset, jotka tarjoavat palvelujaan omistajayhteisöidensä toiminta-alueella sekä erikoissairaanhoidon asiakkaan vapaan valinnan puitteissa ulkopuolelta tuleville asiakkaille (Coxa- ja Sydänsairaala –konsernit). Parhaiten pärjänneet yritykset löytyvät viimeksi mainittujen joukosta.

⁶⁷ HYKS Kliiniset Palvelut Oy:n ja Orton Oy:n yhdistyminen vuonna 2020.

⁶⁸ IslabVerkko Oy ja Suomen Lähilaboratoriot Oy (Arvo Laboratoriot).

Kunnallisten yhtiöiden toiminnan arviointia

Vaikka kuntien ja kuntayhtymien osakeyhtiöt ja liikelaitokset tai tulosityksiköt eivät kilpailisi avoimesti yksityisten yritysten kanssa markkinoilla, pienentävät ne **epäsuorasti** yksityisten palveluntuottajien potentiaalisia markkinoita eivätkä anna tilaa yksityisen tarjonnan syntymiselle ja kasvulle. Palvelujen yhtiöittäminen ei muuta kilpailuasetelmia väljien in-house myyntirajoitusten vuoksi ja siksi, että uusi yhtiön saa huomenlahjaksi liikelaitoksen tai tulosalueen vanhan asiakaskunnan, toimitilat, henkilöstön ja se pystyy aloittamaan liiketoiminnan puhtaalta pöydältä.

In-house –tyyppisten kuntayhtiöiden toiminta julkisilla markkinoilla voi syrjäyttää yksityistä tarjontaa tai estää yksityisen tarjonnan kehittymistä maakuntien Suomessa, mutta myös suurissa asutuskeskuksissa.⁶⁹ Kilpailun puute voi aiheuttaa tehottomuutta, mikä vesittää julkisten hankintojen avoimuuden perimmäistä tarkoitusta eli tehokasta verovarojen käyttöä kansalaisten parhaaksi. Kilpailuneutraliteetti paranisi, jos kunnalliset yhtiöt eivät voisi myydä enää kilpailuttamatta palvelujaan oman kuntakonsernin ulkopuolisille vähemmistöosakkaille kuten nykyisin.

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 lueta 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 samassa yhteydessä kuntien ja kuntakonsernien tilinpäätösten kanssa.⁷⁰

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

⁶⁹ In-house –yritysten (ml. muut kuin yritysmuotoiset toimijat) suurimmat ongelmat liittyvät niiden lähtökohtaisesti parempaan kilpailuasemaan **julkisten hankintojen markkinoilla** varsinkin, jos niiden omistus on hajautunut laajalle alueelle seudullisesti tai valtakunnallisesti ja niiden palvelutarjonta on suuri.

⁷⁰ 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.

Lähteitä

Mm.

Asiakastieto Oy:n yrityshakupalvelu.

Arvonlisäverolaki 1501/1993.

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry: Yrityksille turvattava reilu kilpailuasema, Yksityiset ja julkiset toimijat samoilla markkinoilla, Helsinki 2015.

Erikoissairaanhoitolaki 1062/1989.

Fonectan yrityshakupalvelu

Kilpailulaki 948/2011.

Kuntalaki 410/2015.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.

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

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

Lith, Pekka: Kuntien liiketoiminta, Raportti kuntien yhtiöistä, liikelaitoksista ja muun liiketoiminnan luonteisen toiminnan laajuudesta ja organisoinnista, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2020.

SoTe-kuntayhtymien tilinpäätökset 2019 ja talousarviot ja toimintasuunnitelmat

Suomen perustuslaki 731/1999.

Taloussanomien yrityshakupalvelu.

Terveydenhuoltolaki 1326/2010.

Tilastokeskus: Alueellinen yritystoimintatilasto ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot 2013-19; Yritys- ja toimipaikkarekisterin tilastot 1990-2012; Kansantalouden tilinpidon tilastot 2000-19; Kuntataloustilastot 2015-19; Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastot 2012-14 ja Väestötilastot.

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

Verohallitus: Kuntien ja kuntayhtymien arvonlisäverotusohje, A94/200/2016.