

KAUPPAKAMARI

# KUNTIEN LIIKETOIMINTA UUDELLAMAALLA

## **Tilastollinen raportti**

kuntien yhtiöistä ja liikelaitoksista sekä liiketoiminnan luonteisen toiminnan laajuudesta ja organisoinnista Uudellamaalla.

27.10.2020, PEKKA LITH



# Sisältö

	Sivu
<b>1 Alkusanat</b>	<b>3</b>
<b>2 Kuntien liiketoiminnan muodot</b>	<b>4</b>
2.1 Kunnan toimiala ja liiketoiminnan määritelmä	4
2.2 Liikelaitosmuotoinen toiminta	5
2.3 Liiketoiminnan yhtiöittäminen	9
2.4 Yhtiömuotoisen toiminnan laajuus	13
2.4 Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus	16
<b>3 Kuntien liiketoiminta Uudellamaalla</b>	<b>18</b>
3.1 Liikelaitokset	18
3.2 Ei-yhtiötetyn toiminnan myyntituotot	22
3.3 Kuntayhtiöt	24
<b>4 Kilpailutilanteen arviointia</b>	<b>32</b>
<b>Yhteenveto</b>	<b>39</b>
<b>Lähteitä</b>	<b>43</b>

# 1 Alkusanat

Raportin tavoitteena on kartoittaa Uudellamaalla toimivien kunnallisten liikelaitosten ja kuntayhtiöiden toimintaa tarkasteluajanjaksolla 2015–19. Selvityksessä kiinnitetään huomiota palveluja tarjoavien talousyksiköiden toiminnan laajuuteen, toimialaan ja taloudelliseen asemaan. Tarkastelun tilastopohja perustuu pääasiassa alueen kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2019 tilinpäätöstietoihin ja Tilastokeskuksen kuntien tilastoihin ja yritystilastoihin. Lisätietoja on saatu tarkasteluun valittujen liikelaitoksien ja yhtiöiden verkkosivuilta sekä yrityshakupalveluista.

Selvityksessä kuvataan aluksi kuntien liikelaitosmuotoisen ja yhtiömuotoisen toiminnan perusteita. Painopiste on kilpailunäkökulmissa, sillä säännökset eivät kiellä kuntayhteisöjä harjoittamasta liiketoimintaa. Säännöksillä on pyritty kuitenkin varmistamaan se, että vapaiden markkinoiden kilpailuneutraliteettia ei vaaranneta. Myös selvityksen lopussa on arvioitu kilpailutilannetta. Raportin on laatinut tutkija **Pekka Lith** (Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith). Helsingin seudun kauppakamarin yhteyshenkilöinä on toiminnut johtava lakimies **Marko Silen**.

## 2 Kuntien liiketoiminnan muodot

### 2.1 Kunnan toimiala ja liiketoiminnan määritelmä

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

Erityistoimialaan kuuluvat kaikki kunnan sellaiset tehtävät, jotka on määrätty lainsäädännöllä eduskunnan toimesta kunnan hoidettaviksi. 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 samea, sillä lakisääteiset ja yleiseen toimialaan kuuluvat vapaaehtoiset tehtävät voivat limittyä toisiinsa. Osa kuntien yleiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä on muuttunut ajan myötä lakisääteisiksi. Myös jotkut erityislainsäädännöllä säädetyt tehtävät voivat olla kunnille vapaaehtoisia siten, että kunta voi päättää, ottaako se lailla säädetyt tehtävän hoitaakseen. Tämän lisäksi kunnilla voi olla vapaus valita, millaisella toimintamallilla lakisääteiset tehtävät voidaan hoitaa.

Kunnat ja kuntayhtymät voivat tuottaa samoja palveluita kuin yksityiset elinkeinonharjoittajat, sillä voimassa oleva kuntalaki ja *kilpailulaki* (948/2011) eivät kiellä julkisyhteisöjä harjoittamasta taloudellista toimintaa tai kilpailemasta yksityisten yritysten kanssa markkinoilla. Tosin kuntayhteisöjen yleistä toimialaa rajoittavaksi tekijäksi on katsottu oikeuskäytännössä spekulatiivisen toiminnan kieltö eli toiminta ei saisi keskittyä vain voiton tavoitteluun. Eli kunnan toimialaan ei kuuluisi puhtaasti kaupallinen toiminta tai teollinen valmistus tai hotelli- ja ravintolatoiminta.

Kunnan yleiseen toimialaan liitetty 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 hinnoittelemalla palveluitaan alle markkinahintojen.

---

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

## *Liiketoiminta arvonlisäverotuksen näkökulmasta*

Varsinaisesti kuntayhteisöjen liiketoiminnasta ei ole olemassa tyhjentävää määritelmää. Toisaalta asiaa voidaan lähestyä vaikkapa arvonlisäverotusta koskevien säännösten kautta, sillä *arvonlisäverolain* (1501/1993) mukaan kunnat ja kuntayhtymät ovat arvonlisäverovelvollisia **liiketoiminnan muodossa** harjoittamastaan toiminnasta, ellei kysymys ole arvonlisäverolaissa lähtökohtaisesti arvonlisäverottomaksi säädetystä toiminnasta.<sup>2</sup> Samalla ne saavat vähentää liiketoimintaa varten hankittujen tavaroiden ja palveluiden ostohinnan sisältämän arvonlisäveron.<sup>3</sup>

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 tavaran tai palvelun ja saadun hinnan välillä on suora ja välitön yhteys.<sup>4</sup> 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 viranomaistoiminta on sellaista toimintaa, jota ei lainsäädännön mukaan voida ulkoistaa yksityisen toimijan hoidettavaksi. Esimerkkinä viranomaistoiminnasta ovat kuntien perimät maksut lain nojalla pakollisista tarkastuksista, kuten rakennustarkastusmaksut. Jos toiminta voidaan ulkoistaa yksityiselle toimijalle, sen katsominen verottomaksi viranomaistoiminnaksi voisi aiheuttaa kilpailun vääristymistä.

## 2.2 Liikelaitosmuotoinen toiminta

Käytännössä kuntien palveluntuotantotapojen kirjo on moninainen. Vaihtoehtoisia tapoja kutsutaan eri nimikkeillä. **Omaehtoinen tuotanto** voidaan järjestää kunnan tavanomaisissa tulosityksiköissä, kirjanpidollisesti eriytetyissä taseyksiköissä tai toimintaa varten perustetuissa liikelaitoksissa ja kuntayhtiöissä. Sen sijaan **ostettu tuotanto** voidaan hankkia toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Ostettu tuotanto tai

---

<sup>2</sup> Kuntayhteisöjen harjoittama myyntitoiminta voi olla tiettyjen edellytysten täytyessä liiketoimintaa, vaikka se olisi lähtökohtaisesti arvonlisäverotonta terveyden- ja sairaanhoitoa, sosiaalihuoltoa tai koulutusta.

<sup>3</sup> Liiketoiminnan muodossa harjoitetun toiminnan osalta kuntia ja kuntayhtymiä kohdellaan samoin kuin muita markkinoilla toimivia liiketoimintaa harjoittavia verovelvollisia.

<sup>4</sup> Kunnan on suoritettava arvonlisäveroa esimerkiksi työttömien työpajatoiminnassa tai oppilastyönä syntyvien tuotteiden myynnistä, kun toiminta täyttää liiketoiminnan tunnusmerkit.

hankinta ulkoa voidaan jakaa edelleen ostopalveluihin (*outtasking*) ja kokonaan ulkoistamiseen (*outsourcing*).<sup>5</sup>

Ostopalvelut ja ulkoistaminen eivät tarkoita palvelutuotannon yksityistämistä, joten nämä käsitteet on pidettävä erossa toisistaan. **Yksityistäminen** on määritelmällisesti toimintaa, jossa palvelukokonaisuus siirretään tai myydään kokonaan yksityiseen omistukseen ja kunnan tätä palvelua varten mahdollisesti omistama omaisuus myydään. Yksityistäminen merkitsee kunnan kannalta lopullista luopumista tehtävästä. Yksityistää voidaan ainoastaan tehtäviä, kuten catering-palvelut, joista huolehtiminen ei ole kunnan lakisääteistä velvollisuutta tai viranomaistehtävää.<sup>6</sup>

Varsinaisesti **kuntayhteisöt** harjoittavat liiketoiminnan luonteista toimintaa omistamisensa kuntayhtiöissä tai liikelaitoksissa. Kunnan liikelaitosta nimitetään **kunnan liikelaitokseksi**<sup>7</sup> 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 tilinpäätöksen<sup>8</sup>, voi päättää investoinneista ja valita liikelaitoksen johtajan.<sup>9,10</sup>

**Liikelaitosmuotoinen** toiminta eroaa kuntayhtiöiden toiminnasta siten, että itsenäisestä asemastaan huolimatta liikelaitokset eivät ole oikeushenkilöitä (juridinen henkilö), vaan kiinteä osa kunnan hallintoa. Liikelaitoksen johtaja ja henkilöstö ovat kunnan palveluksessa, vaikka päätösvalta henkilöstöstä olisi liikelaitoksella. Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan Suomessa toimi arviolta 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 huippuvuoden tasosta (Kuvio 1). Suurin pudotus tapahtui vuonna 2015

<sup>5</sup> **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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Kunnan liikelaitos voi olla kahden tai useamman kunnan yhteisen toimielimen alaisena isäntäkunnan liikelaitoksena.

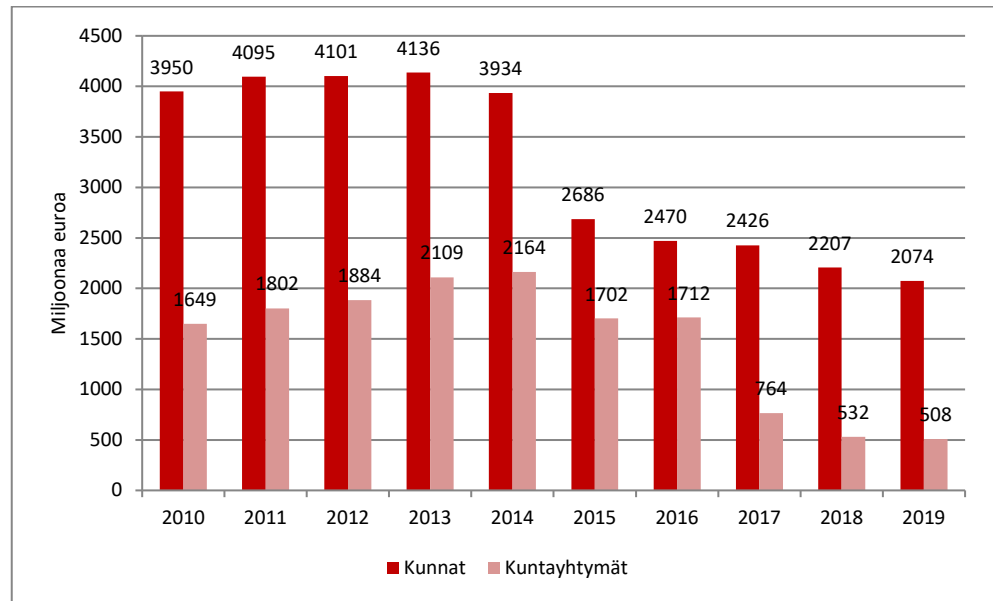
<sup>8</sup> Liikelaitoksen tilinpäätös yhdistetään kunnan muun tilinpäätöksen kanssa kunnan kokonaistilinpäätökseksi.

<sup>9</sup> Johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa. Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

<sup>10</sup> Johtokunnan muista tehtävistä määrätään tarkemmin hallintosäännöissä.

yhtiöittämisvelvoitteen tultua voimaan, kun kunnalliset energihuollon liikelaitokset hävisivät kokonaan. Liikelaitosten merkitys väheni erityisesti kuntayhtymien puolella, kun Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin suuret liikelaitokset lopettivat toimintansa ja sulautettiin osaksi HUS:in tulosalueita.

*Kuvio 1 Kuntien ja kuntayhtymien liikelaitosten liikevaihdon kehitys 2010-19, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto (2010-14), kuntataloustilasto (2015-19)).*



### *Yhtiöittämättömän 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*.<sup>11</sup>

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

<sup>11</sup> 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.



**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 maksukyvyn mukaan. Usein maksujen perusteista säädetään laissa tai asetuksissa.<sup>12</sup>

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 aterioiden ja oppilastöistä tai yrittäjien suorittamat työterveyshuoltomaksut.

Kuntien taloustilastojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien myyntitulot yksityisiltä tahoilta olivat 2,45 miljardia euroa vuonna 2019, mikä oli 5,7 prosenttia kuntayhteisöjen **tuotoksesta**.<sup>13</sup> Myyntituloista peruskuntien osuus oli 52 prosenttia ja kuntayhtymien 48 prosenttia. Jos myyntituloista vähennetään kuntayhteisöjen *perinteisen liiketoiminnan*, kuten vesi- energia- ja jätehuollon, joukkoliikenteen, satamien sekä maa- metsätiloihin liittyvät tulot, olivat muiden toimialojen myyntitulot 920 miljoonaa euroa. Tämä oli 2,3 prosenttia muiden toimialojen tuotoksesta.

Vuodesta 2015 liikelaitosten ja muun yhtiöittämättömän liiketoiminnan luonteisen toiminnan myyntitulot yksityisiltä tahoilta ovat alentuneet hieman siten, että myyntitulojen pieneneminen on tapahtunut kunnissa (Kuvio 2). Sitä vastoin kuntayhtymien myyntitulot ovat kasvaneet. Syinä ovat olleet osaltaan kuntien liikelaitosten lopetukset, yhtiöittäminen ja toiminnan siirtyminen yksityiseen omistukseen esimerkiksi työterveydenhuollossa tai terveydenhuollon tutkimuspalveluissa. Osasyynä on ollut kuntien palvelutuotannon siirtyminen SoTe-kuntayhtymille.

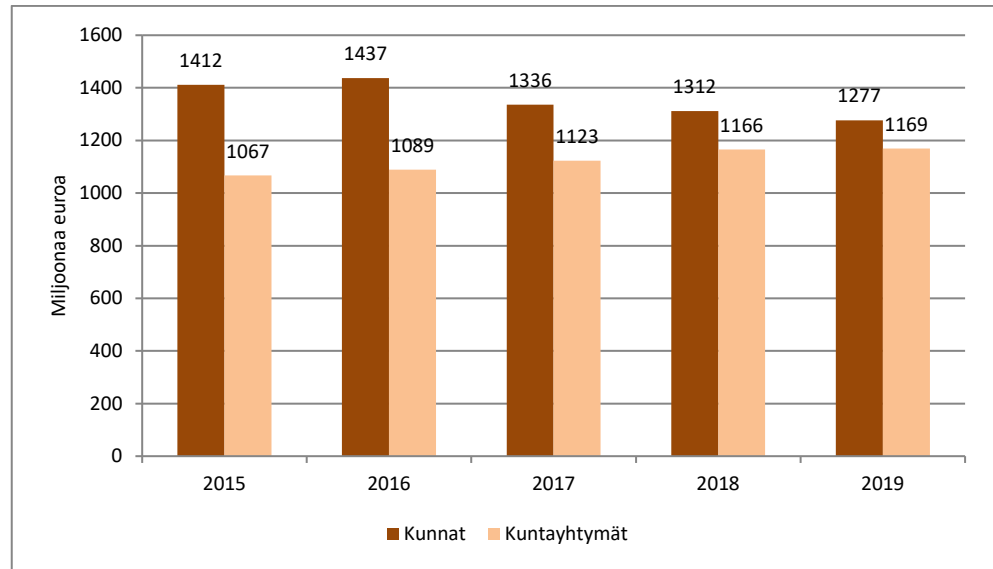
---

<sup>12</sup> **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.

<sup>13</sup> **Tuotoksella** tarkoitetaan vuoden aikana tuotettujen tavaroiden ja palvelujen arvoa. Tuotos on laskettu kuntien taloustilastosta summaamalla yhteen tuotannon tekijäkorvaukset (työvoimakustannukset), ostajahintainen välituotekäyttö (tavara- ja palveluostot, yms.) ja pääoman kuluminen (poistot).

Kuvio 2

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



## 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 hoidettaviksi.<sup>14</sup> Tavallisesti puhutaan toimintojen **yhtiöittämisestä**. Lakimuutosten taustalla olivat kaksi **EU:n komission** Suomelle antamaa huomautusta. Niistä tieliikelaitos *Destiaa* koskeva huomautus vuodelta 2006 johti nopeasti valtion liikelaitoksen yhtiöittämiseen.

Toinen huomautus vuodelta 2010 koski Helsingin liikelaitos *Palmiaa*. Komission mukaan liikelaitosten yksityisiin yrityksiin verrattuna saamat edut ovat EU:n perussopimuksessa tarkoitettua valtiontukea joka ei sovellu unionin sisämarkkinoille. Valtiontuella 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.<sup>15</sup> 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.

<sup>14</sup> Ks. hallituksen lakiesitykset HE 32/2013 (kuntalaki) ja HE 40/2013 (kilpailulaki).

<sup>15</sup> Ks. Kuntalaki (410/2015) 15. luku 126-132§.

**Monopoli**asemassa oleminen ei ole myöskään toimimista kilpailuilla markkinoilla. Monopoli voi olla luonnollinen tai lakiin perustuva monopoli. Tämä tarkoittaa, että muiden kuin kunnallisten yksiköiden ei ole kannattavaa toimia markkinoilla. Esimerkkejä ovat vesihuoltolaitokset tai jotkut haja-asutusalueiden palvelut, joita on tarjottu kunnallisten liikelaitosten toimesta. Yksinoikeudella palveluja tarjoavista toimijoista esimerkkinä on *Helsingin kaupungin liikennelaitos HKL*, jolle on lailla myönnetty määräajaksi yksinoikeus harjoittaa raitiovaunu- ja metroliikennettä.<sup>16</sup>

Kuntien **kiinteistöjen** ostoon, myyntiin ja vuokraukseen liittyvää toimintaa ei pidetä myöskään toimintana kilpailutilanteessa markkinoilla. Syynä on, että kunnilla on käytännössä merkittävä asema kunnan alueella sijaitsevien kiinteistöjen myynnissä ja vuokrauksessa. Edellä mainitun lisäksi kuntalaissa on lueteltu poikkeustapauksia, jolloin 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 toimiloiden 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 tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Käytännön tasolla yhtiöittämisvelvoitteeseen vaikuttaa se, kuinka suuri osa liikelaitoksen asiakaskunnasta (yritykset, muut julkisyhteisöt ja yksityiset kuluttajat<sup>17</sup>) koostuu kyseessä olevissa palveluissa kuntaorganisaation ulkopuolisista tahoista ja mikä on oman kuntaorganisaation ulkopuolelle myytyjen palvelujen liikevaihto-osuus liikelaitoksen kokonaisliikevaihdosta. Tosin kuntaorganisaation ulkopuolelle suuntautuvan palvelumyyntin 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

---

<sup>16</sup> Helsingin kaupungin liikennelaitos eli HKL on kunnallinen liikelaitos, joka on juridisesti osa Helsingin kaupunkia. HKL vastaa mm. pääkaupunkiseudun metron, (kantakaupungin) raitiovaunun ja Suomenlinnan lautan liikennöinnistä sekä Helsingin kaupunkipyöräpalvelusta. HKL omistaa Helsingin joukkoliikenneinfran ja vastaa sen kehittämisestä ja kunnossapidosta sekä omistaa Helsingin raitiotiet, metroradat ja metroasemat sekä raitiovaunut ja metrojunat.

<sup>17</sup> Yhtiöittämisvelvollisuus ei koske tapauksia, joissa kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella.

alueella. Kuntalain mukaisen vähäisen toiminnan käsite on yhteydessä myös toiminnan satunnaisuuteen. Kunta ei voi vedota toiminnan vähäisyyteen, jos ulkoinen myynti markkinoille on jatkuvaa ja suunnitelmallista. Toiminta ei ole satunnaista ja vähäistä silloin, jos se perustuu pitkäaikaisiin sopimuksiin.<sup>18</sup>

Toiminta ei ole myöskään vähäistä silloin, mikäli siitä vetäytyminen aiheuttaa liikelaitokselle henkilöstön supistuksia tai muita taloudellisia sopeutustoimia. Kilpailulain (948/2011) mukaan KKV voi puuttua kilpailua vääristävään tilanteeseen, mikäli julkisyhteisön määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka heikentää markkinoiden kilpailuneutraliteettia eli vääristää terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla tai estää taloudellisen kilpailun syntymistä.<sup>19</sup>

### *Yhtiöittämisen hyötyjä*

Kunnan näkökulmasta katsoen yhtiömuotoinen toiminta voi tehostaa toimintaa ja parantaa kannattavuutta. Ulkoisella palvelumyynnillä voidaan hyödyntää mittakaavaetuja, jos palvelut ovat kilpailtuja eikä niihin liity sanottavasti strategista merkitystä. Investointitarpeet voivat olla tärkeä tekijä, kun tehdään päätöksiä kunnan toimintojen organisoinnista yhtiömuotoon. Yhtiötetty toiminta on myös helpommin myytävissä. Lisäksi kuntayhtiöihin on mahdollista houkutella paremmin päteviä toimitusjohtajia ja muita avainhenkilöitä (ml. hallitusten asiantuntijat).

Yhtiöittäminen voi mahdollistaa joustavamman päätöksenteon ja henkilöstön käytön sekä pienentää työvoiman sivukuluja, kun kunnallisen yleisen työehtosopimus KVTES:n sijasta voidaan noudattaa vaihtoehtoisesti yksityisen puolen toimialakohtaisia työehtosopimuksia (TES). Yksityisen puolen työehtosopimus voi olla edullisempi etenkin työaika- ja järjestelyjen ja sosiaalipalkkojen<sup>20</sup> osalta, joskin yhtiöittämisen yhteydessä halutaan yleensä turvata liikelaitoksen nykyisen henkilöstön asema, mikä pienentää yhtiöittämisestä saatuja hyötyjä.<sup>21</sup>

Toimintojen yhtiöittämistä on puoltanut se, että kunnan palvelulaitosten ulkoistusten ja ostopalvelujen lisääntyminen rasittaa liikelaitoksen tulosta, kun se ei voi osallistua kunnan omiin kilpailutuksiin, koska tarjouskilpailuihin osallistuminen tulkitaan kilpailullisilla markkinoilla toimimiseksi. Liikelaitos menettää 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 hyvät korotuotot, jos ne rahoittaneet niiden 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

---

<sup>18</sup> Toiminta ei ole myöskään vähäistä silloin, mikäli siitä vetäytyminen aiheuttaa liikelaitokselle henkilöstön supistuksia tai muita taloudellisia sopeutustoimia

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Sosiaalipalkkoja ovat vuosiloma-ajan palkat, työaikaisten korvaukset (ilta- ja yötyöt) ja sairausajan palkkaedut.

<sup>21</sup> Liikelaitoksen henkilöstö siirtyy usein yhtiön palvelukseen vanhoina työntekijöinä liikkeenluovutuksen yhteydessä.

on, että kunta voi hankkia **in-house -asemassa** omaavalta yhtiöltään palveluja kilpailuttamatta, mikäli yhtiön ulkoinen myynti on alle viisi prosenttia ja enintään 0,5 miljoonan euron osuuden liikevaihdosta.<sup>22</sup>

Viiden prosentin osuus lasketaan kolmen vuoden keskimääräisestä liikevaihdosta. Käytännössä **in-house -yhtiöllä** (sidosyksikkö) tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Jos useampi kuin yksi hankintayksikkö käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön, on hankintalaissa asetettu vaatimuksia yhteisestä määräysvallasta.<sup>23</sup>

Sidosyksikön ulkoisen myynnin raja nousee viiden prosentin sijasta kymmeneen prosenttiin 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 palveluja omana työnä jonkin poikkeuksen perusteella kilpailuilla markkinoilla. Hinnoittelun tulee 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

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> **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**.

on hinnoiteltava markkinaperusteisesti.<sup>24</sup> Hinnoittelu on ollut usein kustannusperusteista, eikä tuottovaatimusta toimintaan sitoutuneelle pääomalle ole otettu yleensä huomioon. Palvelujen hinnoitteluissa olisi otettava huomioon kuitenkin 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 markkinaehtoisien 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 yhtiöitettävä vuoden 2013 kuntalain muutosten mukaan vuoden 2014 loppuun mennessä tai toiminta järjestettävä muutoin siten, ettei se vääristäisi kilpailua. Julkisen työvoima- ja yrityspalvelulaista annetun lain mukaisten palvelujen tuottamisesta kilpailutilanteessa markkinoilla, kunnan tai kuntayhtymän oli vuoden 2016 loppuun mennessä siirrettävä tehtävä hoidettavaksi yhtiömuotoon taikka järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei se vääristä kilpailua.

**Työterveyshuollon** osalta siirtymäaikaa pidennettiin kuntalain vuonna 2016 tehdyllä muutoksella vuoden 2019 alkuun (Kuntalaki 150§). Tosin yhtiöittämisvelvollisuus koskee työterveyshuollon sairaanhoito- ja muiden terveydenhuoltopalvelujen tuottamista, muttei lakisääteisiä työterveyspalveluja. Siirtymäajan taustalla oli ajatus, että yhtiöittämisvelvoite olisi harmoniassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (SoTe-uudistus) kanssa eikä kuntien tarvitsisi tehdä väliaikaisia ratkaisuja. Tosin SoTe-uudistuksen voimaantuloa on siirretty vuoden 2023 alkuun.

## 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 yhtiöitettäväksi 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 noin 680 yritystä enemmän kuin vuonna 2010.<sup>25</sup>

Kuntayhtiöt työllistivät 26 850 henkilöä ja niiden liikevaihto oli 11,8 miljardia euroa vuonna 2018. Henkilöstö ja liikevaihto pienenivät vuosina 2013-15, mutta yhtiöittämisten vuoksi kuntayhtiöiden liikevaihto ja työllisyys lähtivät nopeaan nousuun

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Lukumäärä ei sisällä kaikkia pieniä kiinteistöyhtiöitä.

vuosina 2016-18. Yritysten määrä on suurin kiinteistöpalvelussa, mutta liikevaihdolla mitattuna tärkein toimiala on energiahuolto. Kuntayhtiöiden tärkeitä toimialoja ovat myös vesi- ja ympäristöhuolto, hallinto- ja tukipalvelut (työvoiman vuokraus, kiinteistöjen ylläpito) sekä ravitsemisala ja sosiaali- ja terveystyöpalvelut (Taulukko 1).

*Taulukko 1 Kuntataustaiset yritykset päätoimialoittain 2018 (Lähde Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus).*

	Henkilöstö, lkm	Osuus, %	Liikevaihto, 1000 euroa	Osuus, %
Teollisuus (ml. kaivostoiminta)	62	0,2	47383	0,4
Energiahuolto	5556	20,7	6107539	51,6
Vesi- ja ympäristöhuolto	3263	12,2	1345115	11,4
Rakennusala	1287	4,8	264966	2,2
Kauppa	375	1,4	42129	0,4
Liikenne	1327	4,9	431998	3,7
Majoitus- ja ravitsemisala	2321	8,6	154208	1,3
Informaatio ja viestintä	633	2,4	136816	1,2
Kiinteistöala	2300	8,6	2345695	19,8
Ammatillinen ja tekninen toiminta	1749	6,5	214486	1,8
Hallinto- ja tukipalvelut	4631	17,2	..	..
Koulutus	644	2,4	112332	0,9
Sosiaali- ja terveystyöpalvelut	1415	5,3	..	..
Liikunta- ja virkistyspalvelut	1075	4,0	..	..
Muut toimialat	214	0,8	..	..
<b>Yhteensä</b>	<b>26851</b>	<b>100,0</b>	<b>11832432</b>	<b>100,0</b>

### *Tilastollisten muutosten vaikutuksia*

Yritystilastojen organisaatio- ja tietojärjestelmämuutosten vuoksi yrityksiä ja niiden toimipaikkoja koskevat toimialakohtaiset perustiedot eivät ole tilastovuodesta 2013 lukien kuitenkaan täysin vertailukelpoisia aiempien vuosien kanssa. Tilastovuoteen 2012 saakka yrityksiä ja toimipaikkoja koskevat tilastotiedot tuotettiin Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:ssä. Nytemmin yritystason tilastot ovat saatavilla yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastosta.<sup>26</sup>

Ennen vuotta 2013 vuositalastoihin pääsivät ne yritykset, jotka olivat toimineet tilastovuonna vähintään puoli vuotta ja joiden henkilöstö oli yli 0,5 henkilöä kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna tai liikevaihto ylitti vuosittain määritellyn minimirajan (10 595 euroa vuonna 2012).<sup>27</sup> Nyt vuositalastoon pääsevät Tilastokeskuksen asiantuntijahaastattelun mukaan myös yritykset, joiden taseen loppusumma on vähintään 170 000 euroa, vaikka henkilöstö- ja liikevaihtokriteerit eivät täytyisikään. Tämä on lisännyt yritysten määrää tilastollisesti tietyillä toimialoilla.

Muutokset ovat kasvattaneet yritysten määrää metsätaloudessa ja etenkin **kiinteistöalalla**, mikä on heikentänyt yritystilastojen vertailtavuutta aiempiin vuosiin nähden.

<sup>26</sup> Toimipaikkakohtaiset tilastot julkaisee Tilastokeskuksen **alueellinen yritys-toimintatilasto**.

<sup>27</sup> Yritysten toiminta-aikaa ja henkilöstön määrää koskevat minimirajat ovat säilyneet tilastouudistuksessa ennallaan. Liikevaihdon minimiraja oli 11 376 euroa tilastovuonna 2017.

Vertailukelpoisuus paranee, kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään alkutuotannon toimialat ja kiinteistöjen kauppaa, hallintaa ja omistusta koskevat toimialat (Nace:t 681-2). Kiinteistöjen kauppaa, hallintaa ja omistusta koskevien toimialojen jättäminen tarkastelun ulkopuolella saattaa parantaa myös aiempien vuosien ja vanhojen Tilastokeskuksen YTR:n aikasarjojen vertailukelpoisuutta.<sup>28</sup>

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. Vuosina 2016-17 tapahtuneiden yhtiöittämisten ja voimakkaan kasvun ansiosta kuntayhtiöiden työllisyys oli 2,6 -kertainen ja reaalin liikevaihto 5,5 -kertainen vuoteen 1993 verrattuna. Voidaan todeta, että kuntien omistamien yritysten työllisyyden ja liikevaihdon kehitys on ollut paljon nopeampaa kuin Suomen yrityssectässä keskimäärin (Kuviot 4-5).

### *Työllisyyden ja liikevaihdon kehitys*

Samanaikaisesti, kun kuntayhtiöiden työllisyys ja liikevaihto on kasvanut, **yksityisten yritysten**<sup>29</sup> työllisyys on ylittänyt vuoden 1990 tason vain kaksi kertaa vuosina 2008 ja 2018, joten Suomi ei ole pystynyt tarjoamaan riittävästi uusia työtilaisuuksia ja verotuloja generoivia työpaikkoja kasvavalle työikäisten joukolle. Työllisyyden hidasta kasvua selittävät 2010-luvun heikko talouskehitys ja toimintojen automatisointi ja työvaltaisten toimialojen supistuminen, kun ITC-tekniikan kehitys on laajentanut digitaalista palvelutarjontaa ja supistanut työvoiman tarvetta.

Itse asiassa yksityisten yritysten työllisyyden kehitys olisi ollut vielä heikompaa, elleivät julkisyhteisöt olisi yksityistäneet 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 sosiaalipalvelualan yritysten määrän, työllisyyden ja liikevaihdon kehityksessä 1990- ja 2000-luvuilla.

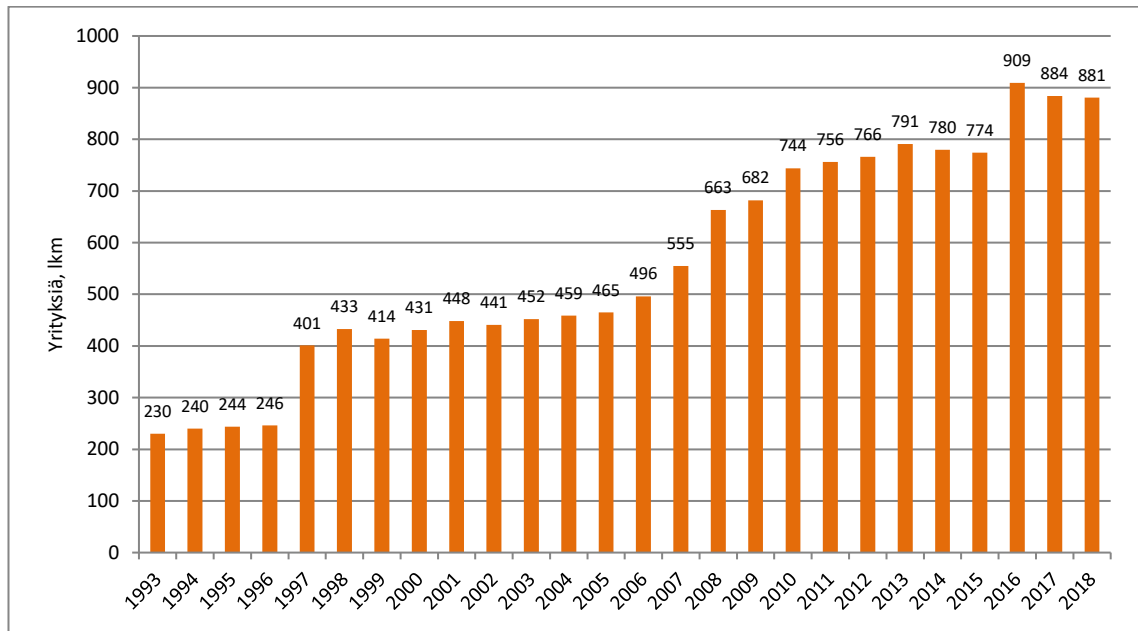
---

<sup>28</sup> YTR:ssä tehtiin tilastovuonna 2006 tapahtunutta tietopohjan laajennukset, minkä seurauksena kiinteistöjen vuokrauksesta arvonlisäverolliset yritykset tulivat tilastoinnin piiriin.

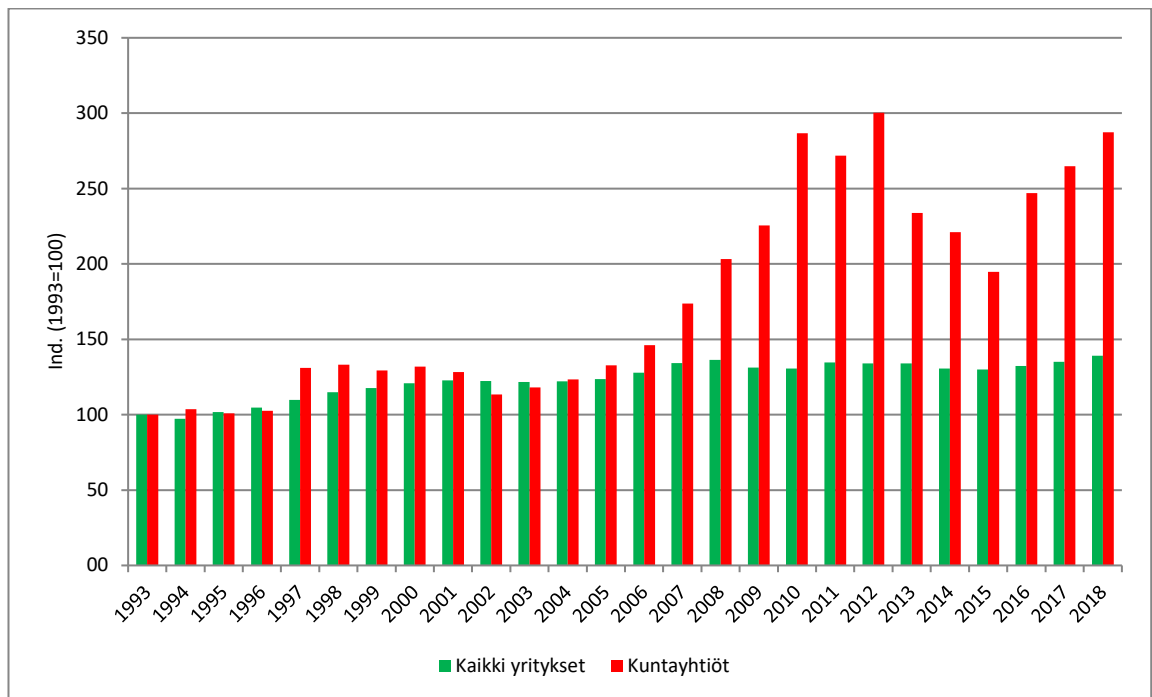
<sup>29</sup> Mukaan lukien valtionyhtiöt, joista pääosa toimii kilpailutaloudessa.



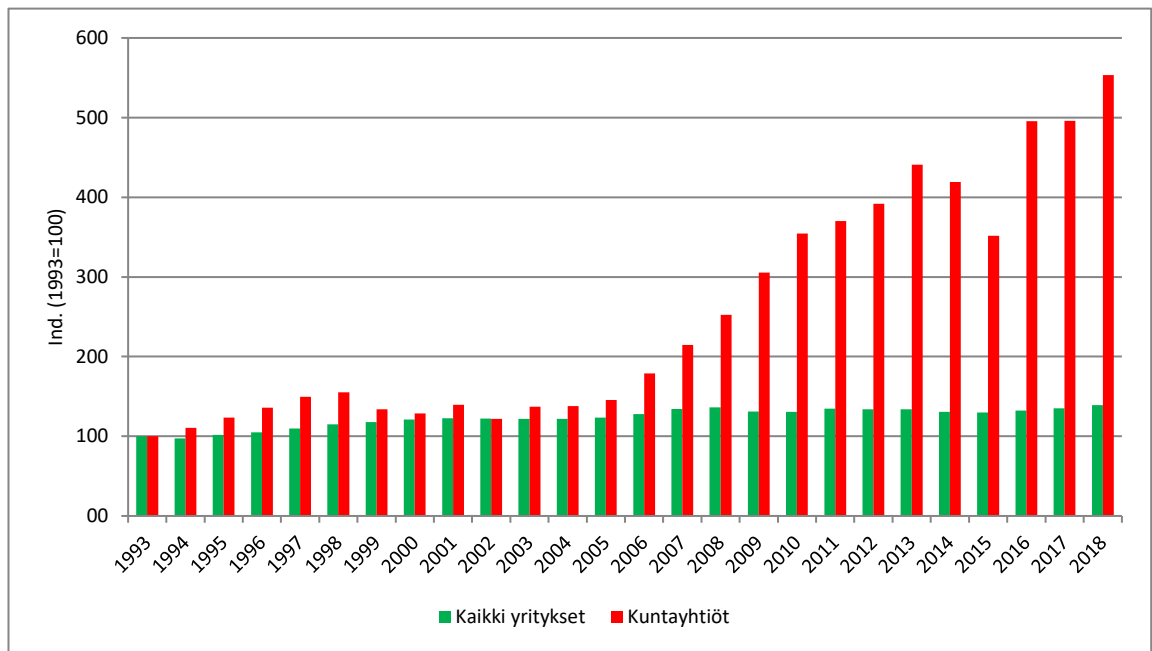
Kuvio 3 Kuntataustaiset yritykset 1993-2018 (pl. alkutuotanto ja kiinteistöala) (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri (1993-2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013-18), Tilastokeskus).



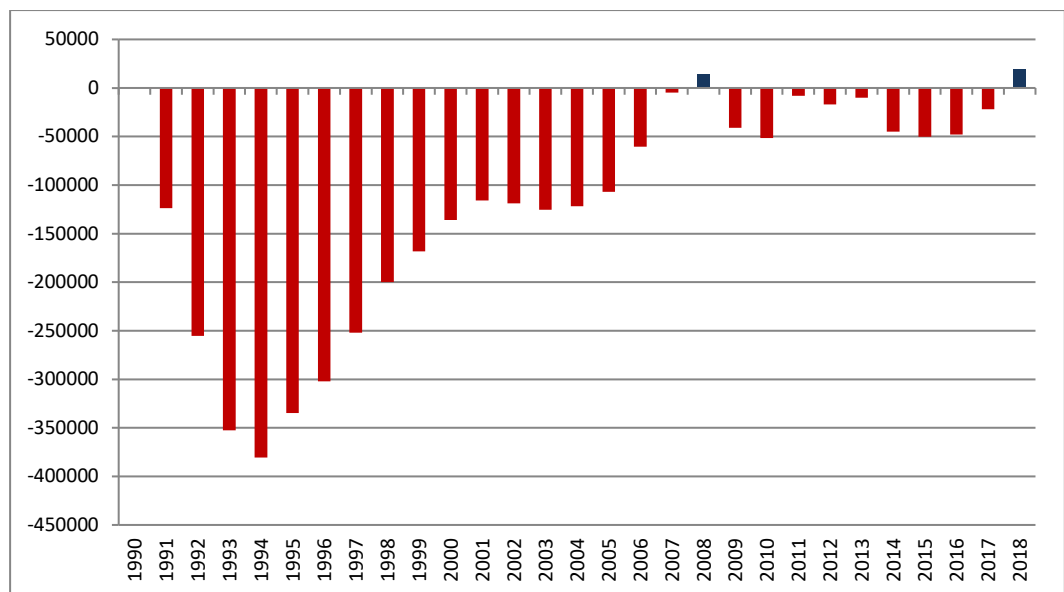
Kuvio 4 Kuntien ja kaikkien yritysten työllisyyden kehitys 1993-2018 (pl. alkutuotanto ja kiinteistöala), ind. (1993=100) (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri (1993-2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013-18), Tilastokeskus).



Kuvio 5 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 6 Yksityisten yritysten (ml. valtionyhtiöt) henkilöstö verrattuna vuoden 1990 henkilöstö tasoon kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna 1991-2018, lkm (Lähteet: Yritys- ja toimipaikkarekisteri 1990-2012) ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (2013-18), Tilastokeskus).



## 2.5 Kirjanpidon eriyttämismallisuus

Kuntien liiketoiminnan luonteista toimintaa koskevissa selvityksissä on 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

tulosyksikkö. 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 yhtiöittäminen 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.<sup>30</sup><sup>31</sup>

Kirjanpidon eriyttäminen on tehtävä pääsääntöisesti yksikkökohtaisesti (yhtiö, taseyksikkö, yms.). Käytännössä eriytetyn toiminnan tuotot ja kulut on esitettävä tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa yksikön juoksevasta kirjanpidosta. Kilpailulain mukaan eriytetty tuloslaskelma on julkinen (ml. liitetiedot), joka julkaistaan asianomaisen kirjanpitovelvollisen tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona. Säännöstä ei sovelleta pienimuotoiseen toimintaan, joissa markkinoilla tapahtuva kilpailullinen toiminta jää alle 40 000 euroon vuodessa.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup>

---

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

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Tämän kokoluokan liikevaihtoa on pidetty tilastotietoihin perustuen tavanomaisena pienen yrityksen vuosittaisena liikevaihtona niillä markkinoilla, jossa kunnat ja julkinen sektori tyypillisesti toimivat.

<sup>33</sup> Ulkopuolisen liiketoiminnan erottaminen kunnallisten sidosyksikköyhtiöiden muusta omistajayksiköille tarkoitettua toiminnasta on silti haasteellinen tehtävä, mikäli ulkopuolinen toiminta on pientä tai satunnaista ja sitä tehdään samalla henkilöstöllä ja kalustolla tai samoissa toimitiloissa kuin muutakin pääasiallista toimintaa.

## 3 Kuntien liiketoiminta Uudellamaalla

### 3.1 Liikelaitokset

Uudellamaalla oli 24 kunnallista liikelaitosta vuonna 2019. Tilastokeskuksen kuntataloustilasto ei tunnistanut näistä Sipoon Vesilaitosta, josta tullut liikelaitos jo vuonna 2016. Toimintansa oli puolestaan lopettanut Vantaan työterveysliikelaitos, joka oli muuttunut yhtiömuotoiseksi elokuussa 2019. Edellisenä vuonna *Nurmijärven Työterveys* jaettiin kahteen yhtiöön, jotka ovat yrityksiä palveleva Uudenmaan Työterveys Oy ja omistajaorganisaatioita (Nurmijärvi, Tuusula ja Mäntsälä) palveleva Keski-Uudenmaan Työterveys Oy vuodesta 2018 lukien (Taulukko 2).

Vantaan ja Nurmijärven työterveyshuollon liikelaitosten yhtiöittämisen ja uudelleenorganisoinnin taustalla oli kuntalain mukaisen yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan siirtymäajan päättymisen työterveydenhuollon osalta. Yhtiöittämisvelvoite ei koske kuntakonsernin sisällä tuotettavia palveluja eikä lainkaan lakisääteisiä ennaltaehkäiseviä työterveyshuollon palveluja.<sup>34</sup> Siten työterveydenhuollon liikelaitoksina ovat jatkaneet Uudellamaalla *Helsingin Työterveys* sekä *Porvoon Kuninkaantien Työterveys*, joista viimeksi mainitulla on ollut yritysasiakkaita.

Yhtiöittämispäätöksiä voidaan odottaa Helsingin kaupungin liikelaitos HKL:n osalta, joskin tarkasta aikataulusta ei ole saatavilla tietoja. Vaihtoehtoina ovat HKL:n yhtiöittäminen Helsingin kaupungin tytäryhtiöksi tai seudullisesti omistetuksi yhtiöksi, minkä lisäksi HKL voidaan pilkkoa pienempiin yhtiöihin (infra-, kalusto- ja liikennöinti-yhtiöt). Hankkeen taustalla on se, että HKL ei pysty liikelaitoksena vastaamaan tuleviin muutospaineisiin eikä esimerkiksi osallistumaan raideliikenteen kilpailutuksiin tai myymään palveluja liikenteen markkinatoimijoille.<sup>35</sup>

#### *Toiminnan laajuus*

Vuonna 2019 kunnallisten liikelaitosten liikevaihto oli Uudellamaalla yhteensä 1,080 miljardia euroa ja työllisyys noin 7 240 henkilöä. Vuodesta 2015 liikevaihto oli pudonnut 617 miljoonalla eurolla eli 36 prosenttia (Kuvio 7). Liikevaihto väheni varsinkin vuosina 2016-17, mikä johtui *Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän* (HUS) suurten liikelaitosten lakkauttamisesta. HUS liikelaitoksista HUSLAB ja HUS-kuvantaminen muuttuivat HYKS:in tulosalueiksi.<sup>36</sup> Muut liikelaitokset muuttuivat osaksi HUS:in tukipalveluja tuottaviksi tulosalueiksi.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Ennaltaehkäiseviin palveluihin luetaan työterveyshuoltolain (1382/2001, ks. 12§) mukaan työpaikkaselvitykset, terveystarkastukset, työssä selviytymisen seuranta ja kuntoutukseen ohjaus, ensiavun järjestäminen työpaikalla sekä yleinen työkyvyn ylläpitämisen ja edistämisen suunnittelu- ja asiantuntijapalvelut. Hyvä työterveyshuolto muodostuu kuitenkin kokonaisuudesta siten, että saman palveluntuottajan työterveydenhuollon ammattihenkilöt ja asiantuntijat toteuttavat ennaltaehkäisevää työterveyshuoltoa ja sairaanhoitoa.

<sup>35</sup> Lähde: Helsingin kaupunki: HKL:n yhtiöittämisselvitys, 6. kesäkuuta 2019.

<sup>36</sup> Heinäkuussa 2019 HUSLAB:sta ja HUSKuvantamisesta muodostettiin HUS Diagnostiikkakeskus.

<sup>37</sup> Tukipalveluja tuottavia muita tulosalueita ovat HUS Apteekki (ent. liikelaitos), HUS Asvia (ent. HUS-Desiko, Servis ja Raviola -liikelaitokset) ja HUS Logistiikka (ent. liikelaitos), Apuvälinekeskus, HUS Tilakeskus, HUS Tietohallinto, HUS Työterveys. Tukipalveluja tuottavia yhtiötä ovat HUS Kiinteistöt Oy ja Uudenmaan sairaalapesula Oy.

Vuosina 2016-17 toimintansa liikelaitoksina lopettivat Inkoon Vesi, Keravan Kaupunkitekniikka -liikelaitos, Helsingin kaupungin henkilöstön kehittämisspalvelut -liikelaitos sekä Vihdin Vesi -liikelaitos. Samanaikaisesti tosin perustettiin uusia liikelaitoksia, minkä seurauksena liikelaitosten liikevaihto kasvoi hieman vuosina 2017-19. Uusista liikelaitoksista suurin on vuonna 2017 perustettu *Helsingin Kaupungin Rakentamispalveluliikelaitos*. Muita uusia liikelaitoksia ovat *Helsingin Kaupungin Työterveys*, *Kirkkonummien Vesi* ja *Hangon Vesi -liikelaitokset*.

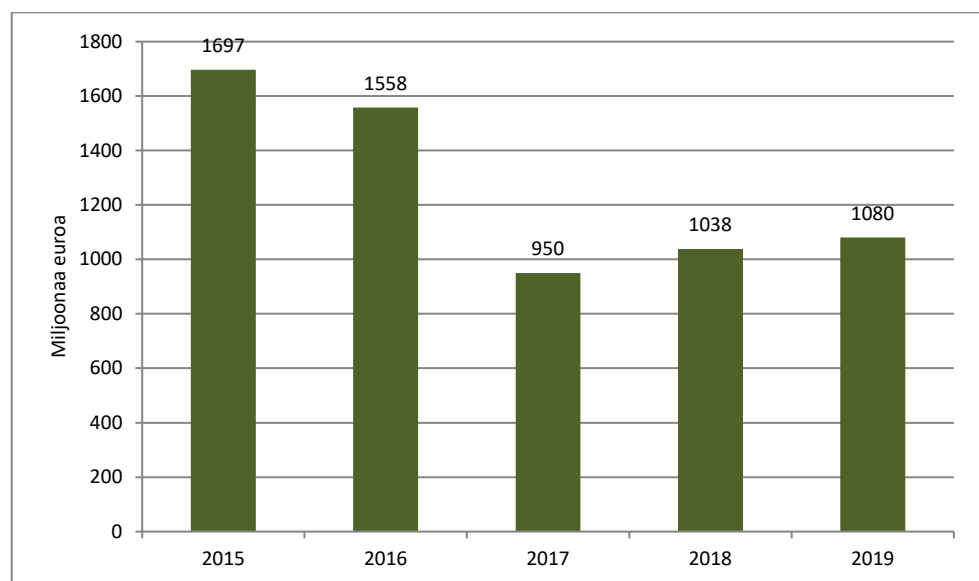
Toimialoittain tarkasteltuna liikelaitoksista kymmenen toimi vuonna 2019 vesihuollossa ja terveydenhuollossa kolme. Rakennus- ja kiinteistöalan liikelaitoksia oli kaksi, pelastuslaitoksia kaksi sekä ateria- ja kiinteistöjen ylläpitopalveluja tuottavia liikelaitoksia neljä. Yksi liikelaitos toimi liikenteessä ja kaksi yleisesti hallintopalveluissa. Liikevaihdoltaan suurin oli Espoon Tilapalvelut -liikelaitos. Toiseksi suurin oli Helsingin kaupungin Rakentamispalveluliikelaitos. Henkilöstöltään suurin oli kuitenkin Helsingin kaupungin palvelukeskus -liikelaitos.

Helsingin kaupungin viiden suuren liikelaitoksen osuus oli Uudellamaalla toimivien liikelaitosten liikevaihdosta 57 prosenttia ja työllisyydestä 63 prosenttia vuonna 2019. Liikelaitosten liikevaihto kasvoi keskimäärin 4,1 prosenttia vuosina 2018-19. Liikevaihto lisääntyi suhteellisesti eniten Kuninkaantie Työterveys-, Helsingin kaupungin Rakentamispalvelu- ja Espoon Tilapalvelut -liikelaitoksissa. Sitä vastoin työllisyys pysyi lähes ennallaan. Työllisyys lisääntyi suhteellisesti eniten Kuninkaantien Työterveys, Loviisan Vesi ja Nurmijärven Vesi -liikelaitoksissa.

Taulukko 2 Kunnalliset liikelaitokset Uudellamaalla liikevaihdon ja henkilöstön mukaan 2019 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

Kotikunta:	Liikelaitos:	Liikevaihto, 1000 eur	Muutos 2018-19, %	Henkilöstö, lkm	Muutos 2018-19, %
Espoo	Tilapalvelut liikelaitos	260953	7,5	525	-1,1
Helsinki	Helsingin Rakentamispalvelu (Stara)	250162	7,8	1350	-0,9
Helsinki	Helsingin kaupungin liikennelaitos	207217	3,4	1224	3,1
Helsinki	Helsingin kaupungin palvelukeskus	101336	-8,3	1402	-4,3
Espoo	Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos	42759	4,1	604	1,7
Vantaa	Keski-Uudenmaan Pelastuslaitos	38686	2,9	495	2,1
Helsinki	Helsingin taloushallintopalvelu	29767	5,3	409	5,1
Vantaa	Suun terveydenhuollon liikelaitos	23017	-0,9	326	-0,3
Porvoo	Liikelaitos Porvoon Tilapalvelut	18275	0,0	258	-0,4
Helsinki	Helsingin Kaupungin Työterveys	17831	6,7	165	2,5
Porvoo	Liikelaitos Porvoon Vesi	12173	6,2	43	-2,3
Hyvinkää	Hyvinkään Vesi liikelaitos	10015	-1,7	32	-13,5
Nurmijärvi	Aleksia liikelaitos	9829	2,0	177	0,0
Nurmijärvi	Nurmijärven Vesi liikelaitos	8488	2,4	22	10,0
Järvenpää	Järvenpää Vesi liikelaitos	8446	0,7	18	5,9
Kirkkonummi	Kirkkonummen Vesi liikelaitos	7826	5,0	19	5,6
Tuusula	Tuusulan Vesihuolto liikelaitos	7527	4,7	16	0,0
Raasepori	Affärsverket Raseborgs Vatten	5933	0,8	22	0,0
Vantaa	Vantaan Työterveys	4610	-41,9	72	-1,4
Sipoo	Sipoon Vesi liikelaitos	4605	-3,9	8	0,0
Hanko	Hangon Vesi liikelaitos	3925	-1,3	17	5,9
Loviisa	Loviisan Vesi liikelaitos	3765	0,6	14	27,3
Porvoo	Liikelaitos Kuninkaantien Työterveys	2490	13,0	22	10,0
Kerava	KUUMA-seutu -liikelaitos	423	-8,6	3	0,0
	<b>Yhteensä</b>	<b>1080058</b>	<b>4,1</b>	<b>7243</b>	<b>0,1</b>

Kuvio 7 Kunnallisten liikelaitosten liikevaihdon kehitys Uudellamaalla 2015-19, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).



Taulukko 3 Kunnallisten liikelaitosten liikevaihto ja henkilöstö Uudellamaalla toimialoit-  
tain 2019 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

	Lkm	Liikevaihto, 1000 eur	Osuus, %	Henkilöstö, lkm	Osuus, %
Kiinteistö- ja rakennusala	2	511115	47,3	1875	25,9
Liikenne	1	207217	19,2	1224	16,9
Ateriapalvelu (ja siivous)	3	129440	12,0	1837	25,4
Pelastustoimi	2	81445	7,5	1099	15,2
Vesihuolto	10	72703	6,7	211	2,9
Terveyspalvelut	4	47948	4,4	585	8,1
Hallintopalvelut	2	30190	2,8	412	5,7
<b>Yhteensä</b>	<b>24</b>	<b>1080058</b>	<b>100,0</b>	<b>7243</b>	<b>100,0</b>

### Toiminnan kannattavuus

Uudellamaalla toimivien liikelaitosten kannattavuus oli keskimäärin heikko tasolla, jos kannattavuutta mitataan suhteuttamalla liikelaitosten liikeylijäämä liiketoiminnan tuottoihin, mikä vastaa yritysten liikevoittoprosenttia. **Liiketusprosentti** kertoo yrityksen (tässä liikelaitoksen) tuloksen ennen rahoituseriä. Tilastokeskuksen kuntataloustilastoihin perustuvien laskelmien mukaan keskimääräinen liiketusprosentti kohosi vuosina 2016-17, kun suhteellisen heikosti kannattavat Espoon kaupungin ja HUS:in liikelaitokset lopettivat toimintansa.

Liiketusprosentti heikkeni vuosina 2018-19. Tähän vaikutti suhteellisen kannattavien liikelaitosten lakkauttamiset. Näitä liikelaitoksia olivat Itä-Uudenmaan koulutuskuntayhtymän Liikelaitos Edupoli, Vihdin Vesi ja Helsingin kaupungin kehittämisspalvelut -liikelaitos. Myös vuonna 2019 lopettaneista liikelaitoksista Vantaan Työterveys -liikelaitoksen kannattavuus oli tyydyttävällä tasolla toiminnan viimeisenä vuotena. Keskimääräinen liiketusprosentti oli 3,8 prosenttia liiketoiminnan tuotoista vuonna 2019, kun se vuotta aiemmin oli 7,1 (Kuvio 8).

Liiketusprosentti kohosi hyvälle vähintään kymmenen prosentin tasolle vuonna 2019 seitsemässä vesihuollon liikelaitoksessa, jotka olivat Hangon Vesi, Sipoon Vesi, Porvoon Vesi, Raseborgs Vatten, Hyvinkään Vesi, Nurmijärven Vesi ja Tuusulan Vesihuolto -liikelaitokset. Myös Helsingin kaupungin liikelaitoksessa kannattavuus kohosi hyvälle tasolla vuonna 2019. Keskimääräinen **tilikauden ylijäämä** (tilikauden voitto) oli 2,4 prosenttia liiketoiminnan tuottoihin suhteutettuna. Myös tämä suhdeluku heikkeni vuonna 2019 (Taulukko 4).

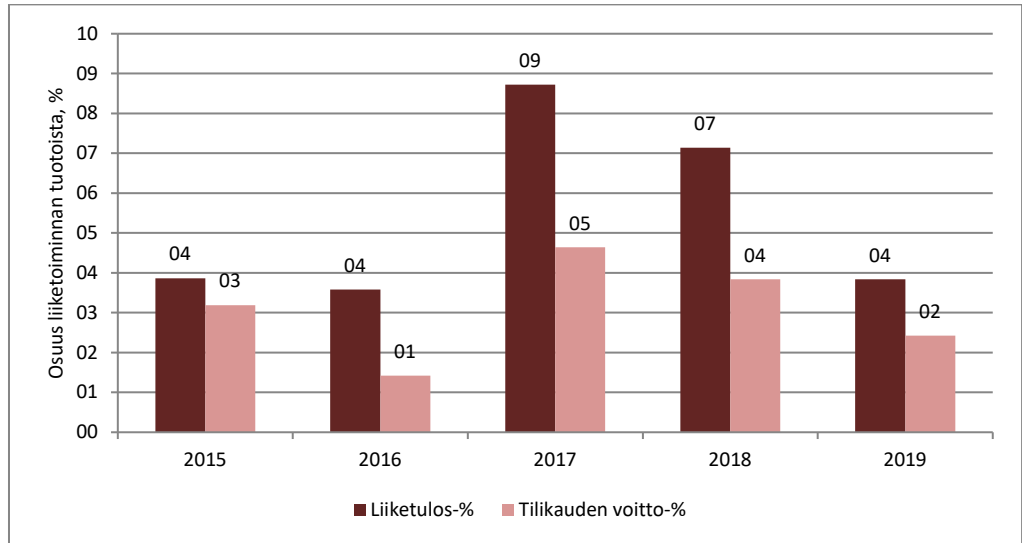
Taulukko 4 Kunnallisten liikelaitosten kannattavuus Uudellamaalla liike-  
 ylijäämä-%) ja tilikauden voittoprosentilla (tilikauden ylijäämä-%) mitattuna 2018-  
 19 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

Kotikunta:	Liikelaitos:	Liiketu- los-% 2018	Liiketu- los-%, 2019	Kannatta- vuuden taso 2019	Tilikauden voitto-%, 2019
Espoo	Tilapalvelut liikelaitos	13,4	6,5	<i>Tyydyttävä</i>	-2,5
Helsinki	Helsingin Rakentamispalvelu (Stara)	3,1	3,0	<i>Heikko</i>	2,3
Helsinki	Helsingin kaupungin liikennelaitos	15,9	17,2	<i>Hyvä</i>	1,2
Helsinki	Helsingin kaupungin palvelukeskus	6,7	3,0	<i>Tyydyttävä</i>	2,9
Espoo	Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos	-0,2	0,0	<i>Heikko</i>	0,0
Vantaa	Keski-Uudenmaan Pelastuslaitos	1,4	0,9	<i>Heikko</i>	1,7
Helsinki	Helsingin taloushallintopalvelu	0,3	2,6	<i>Heikko</i>	2,4
Vantaa	Suun terveydenhuollon liikelaitos	-0,1	-4,1	<i>Heikko</i>	-5,0
Porvoo	Liikelaitos Porvoon Tilapalvelut	-2,7	-3,3	<i>Heikko</i>	-3,4
Helsinki	Helsingin Kaupungin Työterveys	5,1	2,1	<i>Heikko</i>	1,9
Porvoo	Liikelaitos Porvoon Vesi	15,9	14,2	<i>Hyvä</i>	8,4
Hyvinkää	Hyvinkään Vesi liikelaitos	8,7	11,5	<i>Hyvä</i>	6,1
Nurmijärvi	Aleksia liikelaitos	0,0	-0,2	<i>Heikko</i>	-0,1
Nurmijärvi	Nurmijärven Vesi liikelaitos	16,3	18,4	<i>Hyvä</i>	16,0
Järvenpää	Järvenpää Vesi liikelaitos	26,7	-16,7	<i>Heikko</i>	-31,4
Kirkkonummi	Kirkkonummen Vesi liikelaitos	9,5	5,6	<i>Tyydyttävä</i>	5,6
Tuusula	Tuusulan Vesihuolto liikelaitos	28,4	25,3	<i>Hyvä</i>	18,9
Raasepori	Affärsverket Raseborgs Vatten	22,4	22,4	<i>Hyvä</i>	10,3
Vantaa	Vantaan Työterveys	8,4	7,6	<i>Tyydyttävä</i>	9,7
Sipoo	Sipoon Vesi liikelaitos	27,6	25,7	<i>Hyvä</i>	9,4
Hanko	Hangon Vesi liikelaitos	13,4	11,9	<i>Hyvä</i>	6,8
Loviisa	Loviisan Vesi liikelaitos	7,1	2,7	<i>Heikko</i>	2,5
Porvoo	Liikelaitos Kuninkaantien työterveys	1,5	4,6	<i>Heikko</i>	4,6
Kerava	KUUMA-seutu -liikelaitos	0,0	0,2	<i>Heikko</i>	0,2
	<b>Yhteensä (mediaani)</b>	<b>7,1</b>	<b>3,8</b>	<b>Heikko</b>	<b>2,4</b>



Kuvio 8

Kunnallisten liikelaitosten keskimääräinen kannattavuus Uudellamaalla liiketulosprosentilla (liikeylijäämä-%) ja tilikauden voittoprosentilla (tilikauden ylijäämä-%) mitattuna 2015-19, mediaaniluvut (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).



## 3.2 Ei-yhtiötetyn toiminnan myyntituotot

Kunnan ja kuntayhtymän liiketoiminnan sisäiseen eriyttämiseen ei tarvita liikelaitosta, sillä eriyttäminen voidaan tehdä perustamalla kirjanpidollisesti (tai laskennallisesti) *eriytetty taseyksikkö*. Kirjanpidollisia tase- ja muita yksikköinä toimii vesilaitoksia, tilayksiköitä ja pelastuslaitoksia. Esimerkkejä ovat Pornaisten, Keravan, Inkoon, Siuntion, Myrskylän ja Vihdin vesilaitokset, Lohjan vesi- ja viemärlaitos, Itä-Uudenmaan pelastuslaitos, Hyvinkään ateria- ja puhtauspalvelut sekä tilapalvelut taseyksikkö ja Vihdin tilapalvelun taseyksiköt.

Kuntien ja kuntayhtymien koko yhtiöttämättömän toiminnan laajuutta voidaan mitata Tilastokeskuksen kuntataloustilaston mukaisten myyntituottotilastojen avulla. Niissä myyntituotot ovat tuloja tavaroista ja palveluista, jotka on tarkoitettu myytäväksi pääsääntöisesti tuotantokustannukset peittävään hintaan. **Myyntituotot** jaetaan tilastossa tuottoihin valtiolta, kunnilta, kuntayhtymiltä sekä *tuottoihin yrityksiltä ja yksityisiltä yhteisöiltä* (jatkossa *ulkopuoliset myyntituotot*). Ne kattavat **liikelaitosten ja tavanomaisien tulosalueiden** (taseyksiköiden, yms.) myyntituotot yhteensä.<sup>38</sup>

### *Myyntituottojen määrä*

Kuntataloustilastojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien **ulkopuoliset myyntituotot yrityksille ja yhteisöille** (pl. myynti valtiolle, kunnille ja kuntayhtymille) olivat Uudellamaalla 1,03 miljardia euroa vuonna 2019. Summasta kuntien myyntituotot olivat 264 miljoonaa euroa. Kuntayhtymien<sup>39</sup> myyntituotot olivat 769 miljoonaa euroa. Myyntituotoista

<sup>38</sup> Toisin sanoen liikelaitosten myyntejä ei voida erottaa muusta liiketoiminnan luonteisesta myynnistä.

<sup>39</sup> Kuntayhtymistä tarkastelussa ovat HUS, Eteva kuntayhtymä, Uudenmaan Päihdehuollon kuntayhtymä, Länsi-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Luksia, Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä, Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland, Västra Nylands Folkhögskola, Espoon seudun koulutus kuntayhtymä Omnia, Keski-Uudenmaan vesikuntayhtymä, Helsingin seudun ympäristöpalvelut kuntayhtymä HSY, Uudenmaan liitto, Keski-Uudenmaan vesiensuojelun

sosiaali- ja terveystoimintat olivat kuusi prosenttia, opetus- ja kulttuuripalvelut kolme ja muu toiminta 91 prosenttia vuonna 2019.

Suurimpia ulkopuolisia myyntituottoja kerryttäviä toimialoja ovat liikenne ja vesihuolto. Niiden merkitys on suuri etenkin kuntayhtymien myyntituotoista. Seuraavina tulevat jätehuolto, erilaiset kuntaorganisaatioiden tukipalvelut (ateria-, siivous- ja ITC-palvelut yms.), erikoissairaanhoidon palvelut, tila- ja vuokrauspalvelut (rakentaminen, rakennuttaminen ja kiinteistöjen kunnossapito, yms.), liikunta- ja ulkoilupalvelut ja avoterveydenhoito. Avoterveydenhoidon myyntituotoista pääosa liittyy työterveydenhuoltoon ja Kelalta saatuihin korvauksiin (Taulukko 5).

*Taulukko 5 Kuntien ja kuntayhtymien ulkopuoliset myyntituotot (pl. myyntituotot valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä) 2019 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).*

	Kunnat, 1000 euroa	Kuntayhtymät, 1000 euroa	<b>Yhteensä, 1000 euroa</b>	Osuus, %
<i>Yleishallinto</i>	177	161	<b>338</b>	0,0
Ikääntyneiden laitoshoido ja asuminen	4193	1571	<b>5764</b>	0,6
Vammaisten laitoshoido ja asuminen	1366	2758	<b>4124</b>	0,4
Kotihoito	1593	723	<b>2316</b>	0,2
Avoterveydenhoito	8223	1480	<b>9703</b>	0,9
Erikoissairaanhoido	241	36345	<b>36586</b>	3,5
Muut SoTe-palvelut	3021	681	<b>3702</b>	0,4
<i>Sosiaali- ja terveystoiminta yhteensä</i>	<i>18637</i>	<i>43558</i>	<i>62195</i>	<i>6,0</i>
Perusopetus	2803		<b>2803</b>	0,3
Ammatillinen koulutus	1550	7556	<b>9106</b>	0,9
Muu opetustoiminta	1117	497	<b>1614</b>	0,2
Liikunta ja ulkoilu	12637		<b>12637</b>	1,2
Museo- ja näyttelytoiminta	2585		<b>2585</b>	0,3
Musiikkitoiminta	1770		<b>1770</b>	0,2
Muu kulttuuritoiminta	1866	80	<b>1946</b>	0,2
<i>Opetus- ja kulttuuritoiminta yhteensä</i>	<i>24328</i>	<i>8133</i>	<i>32461</i>	<i>3,1</i>
Yhdyskuntasuunnittelu	2639		<b>2639</b>	0,3
Liikenneväylät	9395		<b>9395</b>	0,9
Puistot ja yleiset alueet	9780		<b>9780</b>	0,9
Lomituspalvelut	2140		<b>2140</b>	0,2
Tila- ja vuokrauspalvelut	25840	489	<b>26329</b>	2,5
Tukipalvelut	25359	24946	<b>50305</b>	4,9
Elinkeinoelämän edistäminen	1689		<b>1689</b>	0,2
Vesihuolto	108796	226222	<b>335018</b>	32,4
Joukkoliikenne	13755	385984	<b>398839</b>	38,6
Jätehuolto	912	80706	<b>81618</b>	7,9
Maa- ja metsätilat	3840		<b>3840</b>	0,4
Muut palvelut	16331	123	<b>16454</b>	1,6
<i>Muu toiminta yhteensä</i>	<i>220476</i>	<i>717570</i>	<i>938046</i>	<i>90,8</i>
<b>Yhteensä</b>	<b>263618</b>	<b>769422</b>	<b>1033040</b>	<b>100,0</b>

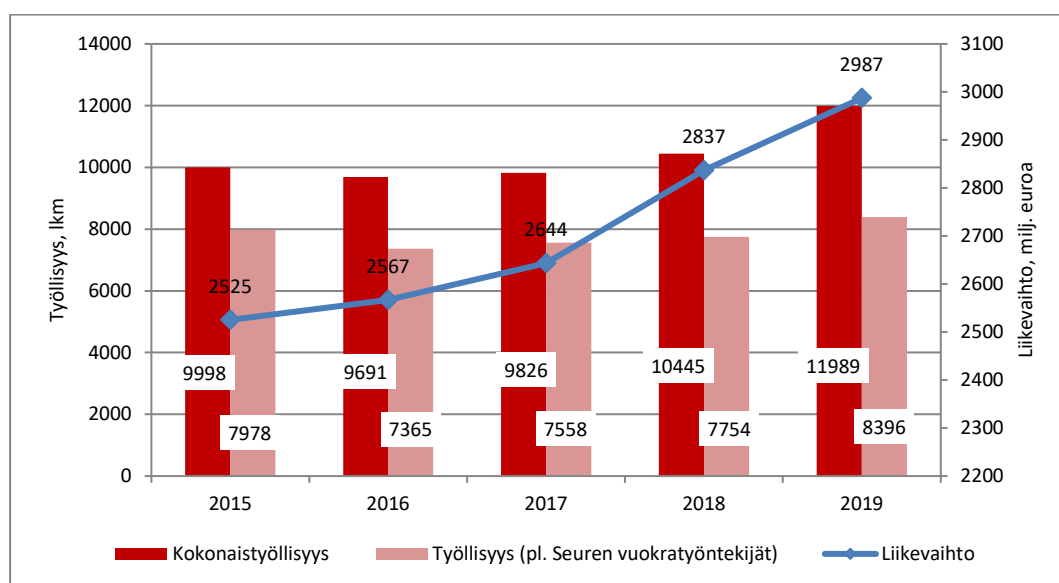
Liikelaitoskuntayhtymä, Helsingin seudun liikennekuntayhtymä, Perusturvakuntayhtymä Karviainen ja Keski-Uudenmaan SoTe.

### 3.3 Kuntayhtiöt

Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan Uudellamaalla oli arviolta 322 kunnallista tytäryhtiötä. Tytäryhtiöistä 140 oli tässä tarkemman tarkastelun ulkopuolelle jätettyjä yksittäisiä kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöitä, joilla ei ole palkattua työvoimaa tai liikevaihtoa. Kuntayhteisöillä oli myös 21 säätiötä, jotka on jätetty lähemmän tarkastelun ulkopuolelle, koska niistä ei ole saatavilla tilinpäätöstietoja julkisista lähteistä. Säätiöt toimivat yleensä kulttuuri- ja liikuntapalveluissa, sosiaalihuollossa ja asuntojen omistuksen toimialalla.

Siten tarkemman tarkastelun piirissä on 161 muuta kunnallista osakeyhtiötä. Niistäkin osalla ei ole ollut varsinaisesti toimintaa vuonna 2019, toiminta oli loppunut tai yhtiö oli ei-aktiivisessa tilassa. Kuntayhtiöiden liikevaihto oli Uudellamaalla 2,987 miljardia euroa ja kokonaistyöllisyys 11 990 henkilöä. Vuodesta 2015 työllisyys lisääntyi 1 990 henkilöllä eli 20 prosenttia. Ilman *Seure Henkilöstöpalvelut Oy:n* vuokrahenkilöstöä työllisyys oli 8 400 henkilöä ja työllisyyden kasvu 5,2 prosenttia.<sup>40</sup> Liikevaihto kasvoi 460 miljoonaa euroa, eli 18,3 prosenttia (Kuvio 9).

Kuvio 9 Uudellamaalla toimivien kunnallisten yhtiöiden liikevaihdon ja henkilöstön kehitys 2015-19 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset; PRH:n kaupparekisteri).



Kolmen suurimman yhtiön osuus Uudellamaalla toimivien kuntayhtiöiden liikevaihdosta oli 49 prosenttia vuonna 2019. Kolme suurinta yhtiötä olivat Helsingin kaupungin energiayhtiö *Helen Oy*, asuntojen vuokrausta harjoittava *Helsingin Kaupungin Asunnot Oy* sekä Vantaan kaupungin energiayhtiö *Vantaan Energia Oy*. Näissä liikevaihto ylitti 200 miljoonaa euroa vuonna 2019. Kuntayhtiöiden kokonaistyöllisyydestä kolmen suuren

<sup>40</sup> Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan Seuren henkilöstö oli kokovuosityöllisyydellä mitattuna 3 827 henkilöä vuonna 2019. Siitä hallintohenkilökuntaa oli Seuren vuosikertomuksen mukaan 234 henkilöä, joten vuokratyövoiman määrä oli kokoaikaisiksi työntekijöiksi mitattuna arviolta 3 593 henkilöä. Nuppiluvulla mitattuna vuokratyöntekijöitä oli peräti 15 687 henkilöä vuonna 2019.

yrityksen osuus oli silti vain kymmenen prosenttia, jos *Seure Henkilöstöpalvelut Oy*:n vuokratyövoima lasketaan mukaan (Taulukot 6-7).

Seuraavaksi suurimpia kuntayhtiöitä olivat HUS:in rakennuttajayhtiö *HUS-Kiinteistöt Oy*, Espoon kaupungin asuntojen vuokrausta harjoittava *Espoon Asunnot Oy*, edellä mainittu Helsingin kaupungin omistama työvoiman vuokrausta pääkaupunkiseudulla harjoitettava *Seure Henkilöstöpalvelut Oy*, Helsingin kaupungin omistama markkinoilla toimiva toimitilapalveluja tuottava *Palmia Oy*, *Helsingin Satama Oy*, Vantaa kaupungin omistama rakennuttajatoimintaa ja vuokra-asuntojen omistusta harjoittava *VAV Asunnot Oy* ja Keravan kaupungin *Keravan Energia Oy*.

*Taulukko 6 Uudellamaalla toimivien kunnallisten yhtiöiden liikevaihto ja henkilöstö liikevaihdon kokoluokittain 2019 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset).*

	Liikevaihto, 1000 euroa	Osuus, %	Henkilöstö, lkm	Osuus, %
200- milj. euroa	1464047	49,0	1193	10,0
50-199,9 milj. euroa	824135	27,6	6546	54,6
10-49,9 milj. euroa	544104	18,2	3384	28,3
1-9,9 milj. euroa	139006	4,7	706	5,9
Alle milj. euroa	15925	0,5	143	1,2
<b>Yhteensä</b>	<b>2987217</b>	<b>100,0</b>	<b>11989</b>	<b>100,0</b>

*Taulukko 7 Uudellamaalla vuonna 2019 toimineet liikevaihdoltaan vähintään 20 miljoonan euroa kuntayhtiöt (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset; PRH:n kaupparekisteri).*

Konserni:	Kuntayhtiö:	Liikevaihto 2018, 1000 eur	Liikevaihto 2019, 1000 eur	Muutos, %
Helsinki	Helen Oy	792050	791603	-0,1
Helsinki	Helsingin Kaupungin Asunnot Oy	412450	423429	2,7
Vantaa	Vantaan Energia Oy	258538	249015	-3,7
HUS	HUS-Kiinteistöt Oy	158688	198005	24,8
Espoo	Espoon Asunnot Oy	135144	139600	3,3
Helsinki	Seure Henkilöstöpalvelut Oy	98017	127849	30,4
Helsinki	Palmia Oy	92789	118171	27,4
Helsinki	Helsingin Satama Oy	96643	95555	-1,1
Vantaa	VAV Asunnot Oy	7547	85336	1030,7
Kerava	Keravan Energia Oy	58085	59619	2,6
Vantaa	Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy	47965	49123	2,4
Vantaa	Vantaan Sähköverkot Oy	47039	48755	3,6
Porvoo	Porvoon Energia Oy	45006	47128	4,7
Helsinki	Helsingin Asumisoikeus Oy	37167	42790	15,1
Espoo	Espoo Catering Oy	31998	32163	0,5
Vantaa	VTK Kiinteistöt Oy	26611	28506	7,1
Järvenpää	Mestaritoiminta Oy	26391	28371	7,5
Porvoo	Careeria Oy	350	27328	7708,0
Helsinki	Helsingin Asuntohankinta Oy	26112	26703	2,3
HUS	Uudenmaan Sairaalapesula Oy	20480	21106	3,1

Hyvinkää	Hyvinkään Lämpövoima Oy	20292	20639	1,7
	<i>Suuret kuntayhtiöt yhteensä</i>	2439362	2660794	9,1
	<i>Muut kuntayhtiöt yhteensä</i>	397166	326423	-17,8
	<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>2836528</b>	<b>2987217</b>	<b>5,3</b>

### *Kuntayhtiöt toimialoittain*

Lähemmän tarkastelun piirissä olevien kuntayhtiöiden liikevaihdoltaan suurin toimiala oli **energiahuolto**. Toimialan osuus kuntayhtiöiden liikevaihdosta oli 42 prosenttia vuonna 2019 (Taulukko 8). Energiahuollon merkittäviä yhtiöitä ovat muun muassa *Helen Oy, Vantaan Energia Oy, Keravan Energia Oy ja Vantaan Sähköverkot Oy*. Seuraavaksi suurin toimiala koostui asuntojen ja kiinteistöjen hallinnan ja vuokrauksen toimialalle erikoistuneista kuntayhtiöistä. Määrällisesti **asuntojen ja kiinteistöjen hallinnan ja vuokrauksen** toimialoilla toimi eniten kuntayhtiöitä.

Asuntojen ja kiinteistöjen hallinnassa ja vuokrauksessa merkittävimpiä yhtiöitä olivat *Helsingin kaupungin asunnot Oy, Helsingin Asumisoikeus Oy, Espoon asunnot Oy, Vantaan VAV Asunnot Oy, Vantaan VTK Kiinteistöt Oy, Helsingin Asuntohankinta Oy, Järvenpään Mestariasunnot Oy ja Hyvinkään Vuokra-asunnot Oy*. Näissä kaikissa liikevaihto nousi yli 16 miljoonaan euroon vuonna 2019. Voidaan todeta, että kuntien omistamissa pääosin sosiaaliperustein jaetuissa vuokra-asunnoissa asuu Uudellamaalla yhteensä satojatuhansia kuntalaisia perheineen.

Kolmanneksi suurimman toimialan muodostavat **kiinteistö- ja rakennusalan** yritykset. Suurin on HUS:n rakennuttamisalalla toimiva *HUS-Kiinteistöt Oy*. Muut alan yritykset koostuvat etupäässä kiinteistöjen ylläpitopalveluja ja toimitilojen käyttäjäpalveluja tuottavista kuntayhtiöistä. Varsinaisia kiinteistöpalveluja ovat siivous- ja puhtauspalvelut, jätehuolto, kiinteistöhuolto ja tekniset palvelut, ulkotilojen hoito, kiinteistön korjauspalvelut ja hallinnon palvelut. Laveasti määriteltynä käyttäjäpalveluja ovat ateriapalvelut, kuten henkilöstö- ja laitosruokailu.

Edellä mainituista kiinteistöhuolto ja teknisiä palveluja (käytön ja huollon palvelut) ovat lämpö-, sähkö-, vesi- ja erityislaitehuollon eli laite- ja järjestelmähuolto, tietoliikenne, vartiointi- ja turvallisuuspalvelut sekä kiinteistöjen yleishoito.<sup>41</sup> Kiinteistöjen korjauspalvelut jakautuvat sen sijaan rakennusteknisiin töihin, laiteteknisiin töihin ja ulkoalueiden kunnossapitoon. Hallinnon palveluja ovat taloushallinto ja tilintarkastus, lakiasiainpalvelut, tekninen ja hallinnollinen isännöinti<sup>42</sup>, mutta sitä voi olla myös operatiiviseen johtamiseen liittyviä *management-palvelut*.

Kiinteistöpalveluja tuotetaan myös asuntojen ja kiinteistöjen omistuksen ja vuokrauksen toimialalle tilastoiduissa yrityksissä. Suurimmat kiinteistöjen ylläpitopalveluja ja käyttäjäpalvelujen tuottajia ovat liikevaihdolla mitattuna Helsingin kaupungin omistama *Palmia Oy, Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy ja Järvenpään Mestari-toiminta Oy*. Samaan

<sup>41</sup> Lämpö-, sähkö- ja vesihuollossa *käyttöaineet* erotetaan työsidonnaisista kustannuksista, kun arvioidaan varsinaisten kiinteistöpalvelujen osuutta. Käyttöaineita ovat esimerkiksi kaukolämpö, raskas ja kevyt polttoöljy, sähkölämpö sekä vesi- ja jätevesi.

<sup>42</sup> *Tekniseen isännöintiin* kuuluu korjaustoiminnan suunnittelu ja toteuttaminen sekä vika- ja kunnossapitokorjausten teettäminen. *Hallinnolliseen isännöintiin* kuuluvat yleishallinto, ostolaskujen tarkastaminen ja hyväksyminen, vuokralaishallinta, asumishäiriöt ja häädöt, muuttotarkastukset ja kiinteistöjen ylläpidon johtaminen.

toimitilaryhmään voidaan rinnastaa päätoimialtaan henkilöstö- ja laitosruokailun toimialalle tilastoidut ateriala- ja siivouspalveluja tuottavat Espoon Catering Oy ja Järvenpään ateriala- ja siivouspalvelut Oy.

**Liike-elämän palveluissa** selvästi suurin yritys on työvoimavuokrausta pääkaupunkiseudun kunnille ja HUS:lle tarjoava *Seure Henkilöstöpalvelut Oy*. Muita 7-8 miljoonan euron liikevaihtoon ylittäviä kuntayhtiöitä ovat Helsingin laboratoriopalveluja tarjoava *MetropoliLab Oy*, HUS:in lääketieteellistä tutkimusta harjoittava *HYKS-instituutti Oy* ja Vantaan tulkkauspalveluja tarjoava *A-Tulkkaus Oy*. **Liikenteessä** suurimmat yritykset ovat satamatoimintaa harjoittavat *Helsingin Satama Oy* ja *Hangon Satama Oy*. Pienempi satamalan toimija on *Loviisa Satamat Oy*.

**Sosiaali- ja terveystalot** tuottaa muutamia yrityksiä. Niitä ovat yksityisiä sairaalatasoista terveystalot tuottava HUS-konserniin kuuluva *Orton Oy*, *Kaunialan Sairaala Oy* ja *Vantaan Työterveys Oy*. Näistä suurin on Orton. Nykyinen Orton syntyi kesällä 2020 HYKS:in Kliiniset palvelut Oy (HYKS:in yksityissairaala) ja vanhan tuki- ja liikuntaeläinsairauksiin, kivunhoitoon, kuntoutus- ja terapianpalveluihin erikoistuneen Orionin sulautumisen tuloksena, joka on siirtynyt yrityskaupalla Invalidisäätiöltä HUS:in omistamaksi tytäryhtiöksi jo vuoden 2017 lopulla.

Uudenmaan kuntien vapaa-ajan virkistyspalveluja tuottavat yritykset koostuvat pääosin urheilulaitoksista, joiden ytimenä ovat uimahallit, kuntosalit ja palloiluhallit ja jäähallit. Suurimpia ovat *Helsingin Liikuntahallit Oy*, *Helsingin Urheiluhallit Oy*, *Vuosaaren Urheilutalo Oy* ja *Rajamäen uimahalli Oy Nurmijärvellä*. Vesi- ja ympäristöhuollon toimialalla olevat yritykset ovat pääosin pieniä yhtiöitettyjä kunnallisia laitoksia. Yksittäisiä toimialoja edustavista liikevaihdoltaan merkittävistä yrityksistä kannattaa mainita HUS:in *Uudenmaan Sairaalapesula Oy*.

Taulukko 8 Uudellamaalla toimivien kunnallisten yhtiöiden liikevaihto ja henkilöstö toimialoittain 2019 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset).

	Yhtiöitä, lkm	Liikevaihto, 1000 euroa	Osuus, %	Henki- löstö, lkm	Osuus, %
Energiahuolto	13	1262025	42,2	1434	12,0
Asuntojen kiinteistöjen hallinta	66	857670	28,7	355	3,0
Kiinteistö- ja rakennusala	9	403054	13,5	3422	28,5
Liike-elämän palvelut	13	158983	5,3	4077	34,0
Liikenne	13	125401	4,2	146	1,2
Ravitsemispalvelut	3	49373	1,7	687	5,7
Sosiaali- ja terveystoimintat	5	42377	1,4	575	4,8
Koulutus	5	34834	1,2	430	3,6
Pesulapalvelu	2	21381	0,7	253	2,1
Liikunta- ja kulttuuripalvelut	13	15723	0,5	180	1,5
Kauppa	1	10057	0,3	307	2,6
Ympäristöhuolto	4	2214	0,1	3	0,0
Matkailu	2	1626	0,1	87	0,7
Teollisuus	1	1015	0,0	5	0,0
Vesihuolto	3	722	0,0	4	0,0
Julkinen hallinto	3	625	0,0	23	0,2
Viestintä	1	137	0,0	1	0,0
Muu toimiala	2				
<b>Yhteensä</b>	<b>161</b>	<b>2987217</b>	<b>100,0</b>	<b>11989</b>	<b>100,0</b>

### Kannattavuus

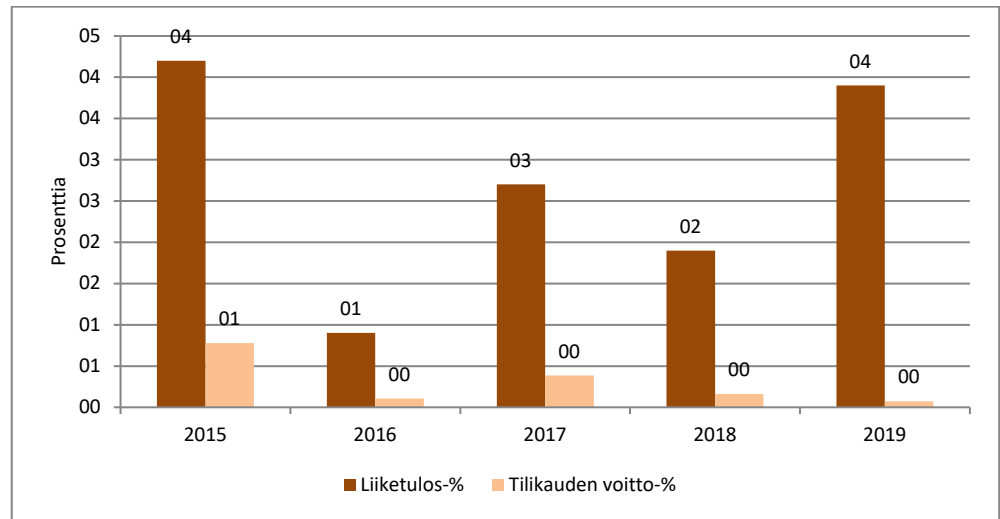
Uudellamaalla toimivien kuntayhtiöiden kannattavuus on ollut keskimäärin heikkoa lii- ketulosprosentilla mitattuna eli suhteuttamalla liikeytulos liiketoiminnan tuottoihin. **Liike- voittoprosentti** kertoo yrityksen tuloksen ennen rahoituseriä. Toisin sanoen velkainen ja velaton yritys ovat samalla viivalla liikevoittoa laskettaessa, mutta liikevoiton tulee kattaa lyhyellä ajalla rahoituskulut, verot ja yrityksen osingonjako. Pitkällä aikavälillä liikevoit- tosta katetaan investointeja ja lainojen lyhennyksiä. Negatiivinen liikeytulos kertoo yrityk- sen kannattavuusongelmista.

Liikevoiton tulee olla sitä suurempi, mitä pääomavaltaisempaa yrityksen toiminta on, jotta se voi suoriutua rahoituskuluista ja tehdä voitollaan uusia investointeja. Uudella- maalla kuntayhtiöiden mediaaniliiketytulosprosentti on kuitenkin kohentunut vuosina 2018-19 (Kuvio 10). Sen sijaan **tilikauden voittoprosentissa** ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Hyvään kannattavuuteen (liikeytulosprosentti vähintään 10,0) ylsi ainoastaan 41 yritystä vuonna 2019, joskin niiden osuus kaikkien tarkempaan tarkasteluun kuuluvien yritysten liikevaihdosta oli 56 prosenttia (Taulukko 9).

Siten kannattavuus on parempaa suurissa kuin pienissä kuntayhtiöissä. Jos tarkasteluun otetaan yritykset, joiden liikevaihto oli vähintään 20 miljoonaa, havaitaan, että liikeytulos- prosentilla mitattu erittäin hyvään kannattavuuteen vuonna 2019 ylsivät Helsingin Sa- tama Oy, VAV Asunnot Oy, Vantaan sähköverkot Oy, VTK Kiinteistöt Oy ja Helsingin Asuntohankinta Oy. Sitä vastoin kannattavuus oli erittäin huonoa esimerkiksi Palmia Oy:ssä, Keravan Energia Oy:ssä, HUS-Kiinteistöt Oy:ssä, Uudenmaan Sairaalapesula Oy:ssä ja Careeria Oy:ssä (Taulukko 10).

Kuvio 10

Uudellamaalla toimineiden kuntayhtiöiden (161 lkm) kannattavuus mediaanilu-  
vuilla laskettuna 2015-19 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset;  
PRH:n kaupparekisteri).



Taulukko 9 Uudellamaalla toimineet kuntayhtiöt (161 lkm) kannattavuuden tason mukaan 2019 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset; PRH:n kaupparekisteri).

Kannattavuuden taso: (liiketulos-%)	Kuntayhtiö, lkm	Osuus, %	Liikevaihto, milj. euroa	Osuus, %
Hyvä	41	25,4	1665	55,7
Tyydyttävä	18	11,2	487	16,3
Heikko / ei tietoa	102	63,4	835	28,0
<b>Yhteensä</b>	<b>161</b>	<b>100,0</b>	<b>2987</b>	<b>100,0</b>

Taulukko 10 Uudellamaalla vuonna 2019 toimineiden liikevaihdoltaan vähintään 20 miljoonan euron kuntayhtiöiden kannattavuus liiketulosprosentilla mitattuna 2018-19 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset; PRH:n kaupparekisteri).

Konserni:	Kuntayhtiö:	Liiketulos-%, 2018	Liiketulos-%, 2019	Kannattavuuden taso 2019
Helsinki	Helen Oy	11,0	16,2	Hyvä
Helsinki	Helsingin Kaupungin Asunnot Oy	12,8	9,4	Tyydyttävä
Vantaa	Vantaan Energia Oy	12,3	12,5	Hyvä
HUS	HUS-Kiinteistöt Oy	0,1	-0,1	Heikko
Espoo	Espoon Asunnot Oy	17,7	16,0	Hyvä
Helsinki	Seure Henkilöstöpalvelut Oy	0,0	0,9	Heikko
Helsinki	Palmia Oy	1,1	-1,1	Heikko
Helsinki	Helsingin Satama Oy	23,8	19,9	Hyvä
Vantaa	VAV Asunnot Oy	13,7	19,0	Hyvä
Kerava	Keravan Energia Oy	-4,5	-3,1	Heikko
Vantaa	Vantaan Tilapalvelut Vantti Oy	0,8	2,4	Heikko
Vantaa	Vantaan Sähköverkot Oy	35,5	37,6	Hyvä
Porvoo	Porvoon Energia Oy	1,0	2,2	Heikko



Helsinki	Helsingin Asumisoikeus Oy	12,5	15,7	Hyvä
Espoo	Espoo Catering Oy	2,8	1,2	Heikko
Vantaa	VTK Kiinteistöt Oy	17,4	20,1	Hyvä
Järvenpää	Mestaritoiminta Oy	3,3	3,6	Heikko
Porvoo	Careeria Oy	0,3	-0,7	Heikko
Helsinki	Helsingin Asuntohankinta Oy	33,9	31,8	Hyvä
HUS	Uudenmaan Sairaалapesula Oy	-0,5	-1,1	Heikko
Hyvinkää	Hyvinkään Lämpövoima Oy	5,3	5,3	Tyydyttävä
Mediaani	Suuret kuntayhtiöt yhteensä	5,3	5,3	Tyydyttävä
Mediaani	Muut kuntayhtiöt yhteensä	1,2	3,9	Heikko
<b>Mediaani</b>	<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>1,9</b>	<b>3,9</b>	<b>Heikko</b>

## 4 Kilpailutilanteen arviointia

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

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

Kuntalakiin vuonna 2014 voimaan tulleiden muutosten jälkeen kunnalliset liikelaitokset eivät kilpaile juurikaan vapailla markkinoilla asiakkaista yksityisten palveluntuottajien kanssa, vaan ne tuottavat palveluja lähinnä kuntakonsernien sisällä. Markkinoilla palveluja tarjoavat kunnalliset liikelaitokset on yhtiötetty myös Uudellamaalla, toiminta on kokonaan lakkautettu tai niiden toiminta sulautettu kuntaorganisaatioiden tavanomaisiin tulosalueisiin viimeistään kuntalain työterveydenhuoltoon koskevan siirtymäkauden päättyessä vuoden 2018 lopussa.

Yhtiömuotoisten toimijoiden yritysesittelyissä on melko monesti kerrottu, että yritykset tuottavat palveluja pääasiallisesti omistajakunnalleen, yhtiö on sidosyksikköasemassa oleva sisäinen osakeyhtiö tai yritys ei ole voittoa tavoitteleva osakeyhtiö. Tosin puhtaasti toimialaluokitusta koskevien tilastojen pohjalta ei voida päätellä, onko kysymyksessä kunnallinen sidosyksikkö vai markkinoilla toimiva yritys. Pääosa Uudellamaalla

toimivista kuntayhtiöistä tuottaa palveluja konsernien sisällä tai ne ovat eräänlaisia luonnollisia monopoleja<sup>43</sup>, kuten vesilaitokset.

Tavallisia markkinoilla toimivia kuntayhtiöitä ovat sen sijaan osakeyhtiömuotoiset energialaitokset ja satamat.<sup>44</sup> Muilta toimialoilta esimerkkinä on Helsingin kaupungin omistama Palmia Oy.<sup>45</sup> Yhtiö toimii kilpailuilla markkinoilla, ja on laajentanut toimintaansa yritysostoin muille paikkakunnille, toisiin maakuntiin ja julkisiin hankintoihin.<sup>46</sup> Palmia ei ole myöskään omistajansa (Helsingin kaupungin) sidosyksikkö, kuten monet muut kiinteistöjen ylläpitopalveluja ja käyttäjäpalveluja (catering-palvelut, turvallisuuspalvelut, yms.) tarjoavat *in-house kuntayhtiöt*.<sup>47</sup>

Verkkosivuesittelyjen pohjalta toisena malliesimerkkinä markkinoilla palvelujaan myyvästä yrityksestä on Helsingin tytäryhtiönä toimiva MetropoliLab Oy, joka tarjoaa laboratoriopalveluja yrityksille, laitoksille ja yhteisöille, kuntien ja valtion viranomaisille sekä yksityisille henkilöille. Muita markkinoilla toimivia kuntayhtiöitä ovat muun muassa sosiaali- ja terveystieteiden toimivat *Uudenmaan Työterveys Oy*, *Orton Oy (ml. entinen HYKS yksityisairaala)* ja *HYKS-Instituutti Oy*. Uutena markkinatoimijana on aloittanut *Vantaan Työterveys Oy*.

Uudenmaan Työterveys Oy tuottaa palveluja Nurmijärven, Tuusulan ja Mäntsälän alueen yrityksille ja yrittäjille. Vantaan Työterveys Oy toimii Vantaalla, Espoossa ja Helsingissä. Molemmat ovat syntyneet kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämissä seurauksena. Samanlaisia kunnallisia työterveyshuollon yrityksiä toimii muuallakin maassa, missä niiden markkina-asema voi olla paljon vahvempi kuin Uudellamaalla.<sup>48</sup> Ulkopuolinen osin Kela-rahoitteinen toiminta voi tuoda kuntaomistajalle vakaat tuotot, minkä takia kunnat eivät ole luopuneet toiminnasta.

Nykyinen uusi Orton Oy syntyi, kun HUS omistajana päätti yhdistää HYKS yksityisairaalan (HYKS Kliiniset Palvelut Oy) ja vanhan Orton Oy:n kesällä 2020 muodollisesti samaan oikeushenkilöön. Molemmat yritykset ovat hoitaneet tähän asti etupäässä yksityispotilaita, joskin aiemmin Invalidisäätiön omistamassa Ortonissa on voinut olla julkisen alan asiakkaita ostopalvelupaikoilla. HYKSin yksityisairaalan keskeisenä

---

<sup>43</sup> **Luonnollinen monopoli** tarkoittaa tilannetta, jossa tehokkain tulos saavutetaan siten, että tuotteella on vain yksi tuottaja (monopoli). Esimerkkinä luonnollisesta monopolista on vesihuolto, koska vesi on myös julkinen peruspalvelu, jonka keskiössä ovat ympäristö, terveys ja yhdyskuntien perustoiminnot.

<sup>44</sup> Pääosa kuntien yhtiöistä toimii kuitenkin asuntojen ja kiinteistöjen hallinnan, kaupan ja vuokrauksen toimialoilla. Kuntien kiinteistöjen oston, myyntiin ja vuokraukseen liittyvää toimintaa ei pidetä toimintana kilpailutilanteessa markkinoilla, joskin kunnat vuokraavat asuntoja muutoinkin kuin sosiaalisiin perustein ja toimitiloja yritysten, yrittäjien ja muiden yhteisöjen käyttöön. Esimerkiksi kunnan omistamien kiinteistöjen myyntiä ei lähtökohtaisesti pidetä kuntalaissa tarkoitettulla tavalla sellaisena toimintana, joka edellyttäisi kiinteistöjen siirtoa yhtiöön ennen kuin niitä voitaisiin myydä markkinoilla. Tosin rakentamistoiminta tai muu kiinteistöjen jalostustoiminta ennen myyntiä voi olla sellaista, jota kunta voi harjoittaa vain yhtiömuodossa.

<sup>45</sup> Palmia Oy on Helsingin kaupungin tytäryhtiö, joka syntyi liikelaitos Palmian jakautuessa Helsingin Palvelukeskus liikelaitokseksi ja Palmia Oy:n. Alkuperäinen Palmia -liikelaitos muodostettiin vuonna 2003, kun Helsinki Catering, kiinteistöviraston kiinteistöpalvelukeskus ja opetusviraston palvelukeskus yhdistyivät.

<sup>46</sup> Vuonna 2018 yhtiö hankki Hämeenlinnan kaupunki -konserniin kuuluneet Tekme Oy:n ja Linnan Ateriapalvelut Oy:n. Palmia aloitti vuoden 2019 alussa myös Riihimäen kaupungin ruokapalvelujen tuottamisen.

<sup>47</sup> In-house -yhtiöiden ulkopuolisen myynnin liikevaihto-osuus on rajattu viiteen prosenttiin kolmen vuoden keskimääräisestä liikevaihdosta ja enintään 500 000 euroon (pl. poikkeussäännöt) vuodesta 2019 lukien.

<sup>48</sup> Yritykset tuottavat palveluja alueensa julkisyhteisöille sekä yrityksille ja yrittäjille ja kilpailevat asiakkaista yksityisten yritysten kanssa. Ilman yritysasiakkaita toiminta ei olisi kannattavaa.

tavoitteena oli tarjota yliopistosairaalan taseisia palveluja yksityisesti ja jatkaa kasvuaan kotimaassa ja kansainvälisesti lähialueilla.

Uuden Ortonin toiminta nojaa vahvasti emokonserni HUS:n palvelualustaan laitteiden, toimitilojen ja henkilöstön osalta. Lääkärikunnalle HUS:n yksityissairaaloiminta tarjoaa joustavat mahdollisuudet lisäansioihin ja sitouttaa heitä tällä tavoin HUS:iin. Tosin jo entisen HYKS yksityissairaalan HUS:ilta vuokratuissa toimitiloissa ja osin henkilöstöllä tapahtuneen toiminnan epäiltiin vääristäneen kilpailua siksi, että yhtiö oli saanut yksinoikeudella käyttöönsä emo-organisaation sairaalatilat, joita ei ole rasittanut investoinnit muutoin kuin vuokran kautta.

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. Myös uusi Orton kilpailee suoraan yksityisten yritysten kanssa markkinoilla asiakkaista, mutta kuuluuko kuntien omistaman sairaanhoitopiiriin toimialaan ja tehtäviin kilpailla yksityisten yritysten kanssa avoimilla markkinoilla? Uuden yrityksen palveluvalikoima on lisäksi erittäin laaja.

Palveluvalikoima kattaa ortopediaan, neurologiaan, neurokirurgiaan, mielenterveys sairauksiin, korva-, nenä- ja kurkkutauteihin, fysioterapiaan, ihotauteihin, naisten tauteihin, reumatauteihin, sydän- ja syöpäsairauksien hoitoon, kuntoutuspalveluihin, ravitsemisneuvontaan ja painonhallintaan liittyviä terveyspalveluja. Myös yksityiset synnytykset ja plastiikkakirurgia kuuluvat palveluvalikoimaan. Ortonissa työskentelee nykyisin jopa sosiaalityöntekijöitä, jotka auttavat asiakkaita sosiaaliturva-asioissa ja muissa sosiaaliturvajärjestelmään liittyvissä kysymyksissä.

Markkinoilla toimiviin kuntayhtiöihin voidaan rinnastaa *HYKS-Instituutti Oy*, joka hallinnoi HUS:in ulkopuolisella rahoituksella toteutettavia kliinisiä tutkimuksia ja kehittää tutkimuspalveluja yhteistyössä HUS:in ja Helsingin Yliopiston kanssa. Pääosa yrityksen liikevaihdosta on syntynyt kliinisiä lääketutkimuksia koskevista tutkimussopimuksista. Myös *urheilu- ja liikuntapalveluissa* monet Uudellamaalla toimivat kuntayhtiöt kilpailevat asiakkaista yksityisten liikunta-alan yritysten kanssa. Esimerkkejä ovat kuntosali- palloiluhalli- ja ryhmäliikuntatoiminta.

Kunnallisten urheilulaitosten vahvuutena ovat **uimahallit**, joita ei ole yksityisillä toimijoilla. Uimahallien yhteyteen voidaan rakentaa kuitenkin paljon muuta liikuntapalvelua, kuten edellä mainittua kuntosali-, palloiluhalli- ja ryhmäliikuntaa sekä erikoistuneita palveluja. Uudellamaalla kunnalliset toimijat pyrkinevät hinnoittelemaan palvelujansa markkinahintoja vastaaviksi, sillä kuntien liikuntapalvelujen *alihinnoittelu* voisi johtaa siihen, että yksityisillä yrityksillä ei ole mahdollisuuksia parantaa palvelujensa laatua tai investoida liikuntatiloihin ja laitteisiin.<sup>49</sup>

Kuntien olisi kuitenkin liikuntapaikkoja kehittäessään syytä ottaa huomioon olemassa oleva liikuntaan liittyvä elinkeinotoiminta alueellaan sekä kyettävä joustavalla, mutta

---

<sup>49</sup> Toisaalta pienillä paikkakunnilla ja maakuntien yksityisen liikuntapalvelujen kehittymistä voi hidastaa kunnallisten liikuntatilojen ja -palvelujen puoli-ilmainen tarjonta. Seurauksena on, että yksityisillä yrityksillä ei ole mahdollisuuksia parantaa palvelujensa laatua ja investoida liikuntatiloihin ja laitteisiin

luotettavalla tavalla määrittämään peruspalvelut liikuntapalveluissa ja saattamaan tämä näkemys yksityisten yritysten tietoon siten, että nämä voivat tehdä investointeja peruspalveluja täydentävään toimintaan.<sup>50</sup> Toisaalta kunnat voisivat pääomapanoksien osallistua liikuntatilojen rakentamiseen ja ylläpitoon, joita vuokrataan (ja kilpailutetaan) yksityisten liikunta-alojen yritysten käyttöön.<sup>51</sup>

### *In-house -yhtiöiden erityispiirteet*

Kunnallisten in-house -yhtiöiden asema on rajatumpi kuin vapailla markkinoilla toimivien yhtiöiden, sillä niiden ulkopuolisen myynnin liikevaihto-osuus on rajattu viiteen prosenttiin kolmen vuoden keskimääräisestä liikevaihdosta ja enintään 500 000 euroon (pl. poikkeussäännöt) vuodesta 2019 lukien. Omistajilleen palveluja tarjoavat yhtiötetyt kuntien palvelulaitokset ovat sidosyksikkösäännösten mukaan silti paljon paremmassa asemassa kuin liikelaitokset, sillä liikelaitokset eivät saisi harjoittaa lainkaan myyntiä kuntakonsernin ulkopuolisilla markkinoilla.

Uudellamaalla in-house -yritysten ulkopuolinen suora myynti vapailla markkinoille ei ole Uudellamaalla ehkä samanlainen ongelma kuin maakuntien Suomessa ja haja-asutusalueen pienillä paikkakunnilla, joissa yksityistä tarjontaa on vähän tai yksityiset yritykset ovat pieniä kuntayhtiöihin verrattuna. In-house -yritysten suurimmat ongelmat liittyvät niiden rakenteellisesti parempaan kilpailuasemaan **julkisten hankintojen markkinoilla** varsinkin, jos in-house -yritysten omistus on hajautunut laajalle alueelle seudullisesti ja niiden palveluvalikoima on suuri.<sup>52</sup>

In-house -yritysten toiminta julkisilla hankintamarkkinoilla voi syrjäyttää yksityistä tarjontaa tai estää yksityisen tarjonnan kehittymistä pienillä ja keskisuurilla paikkakunnilla, mutta myös suurissa asutuskeskuksissa. Kilpailun puute voi aiheuttaa tehottomuutta, mikä vesittää julkisten hankintojen avoimuuden perimmäistä tarkoitusta eli tehokasta verovarojen käyttöä kansalaisten parhaaksi. Kilpailuneutraliteetti paranisi, jos kuntayhtiöt eivät voisi myydä enää kilpailuttamatta palvelujaan oman kuntakonsernin ulkopuolisille vähemmistöosakkaille kuten nykyisin.

Sidosyksikköinä toimivat kuntayhtiöt voivat tehdä myös sopimuksia omistajansa kanssa, mikä pienentää niiden kustannuksia. Esimerkkinä voidaan mainita catering-alan raaka-ainehankinnat, jotka emokunta kilpailuttaa kuntayhtiön puolesta, ja joista kunta saa arvonlisäveron palautuksen. Emokunta luovuttaa raaka-aineet kuntayhtiön käyttöön, joka käyttää raaka-aineita vaikka kunnan oppilaitosten arvonlisäverottomaan ateriapalveluun. Jos kuntayhtiö olisi ostanut raaka-aineet itse, niihin liittyvät arvonlisäverot eivät olisi kunnallisen arvonlisäveron palautuksen piirissä.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että kaikki kuntien omistamat liikelaitokset ja osakeyhtiöt, jotka toimivat aloilla, joissa on vastaavaa yksityistä palvelutarjontaa markkinoilla, pienentävät **epäsuorasti** yksityisten palveluntuottajien potentiaalisia markkinoita. Tämä

---

<sup>50</sup> Ylipäätään kuntien tulisi tehdä selvä ero liikuntapalvelujen järjestämisen ja niiden tuottamisen osalta.

<sup>51</sup> Erityisryhmien liikuntaharrastuksia yksityisten yritysten ylläpitämissä liikuntatiloissa voisi tukea subventoimalla palveluhintoja.

<sup>52</sup> Lisäksi kunnan sidosyksikköasema oleva yhtiö, joka on itse hankintayksikkö, voi ostaa kilpailuttamatta palveluja omistajayhteisöltään (*käänteinen sidosyksikköhankinta*) tai toiselta saman omistajan määräysvallasta olevalta toiselta sidosyksiköltä (*in-house sisters -hankinta*).

koskee myös toimintaa, jota harjoitetaan ilman liikelaitos- ja osakeyhtiömuotoa (taseyksiköt, yms.) kuntaorganisaatioiden toimintayksiköissä. Kyseessä ovat usein kuntien ydin-toimintoihin liittyvät tukipalvelut, kuten kiinteistöjen ylläpitopalvelut, catering- ja muut toimitilojen käyttäjäpalvelut.

Kuntien tulisi päinvastoin tukea paikallista elinkeinoelämää ja edesauttaa yritysten kasvua hyvällä toimintaympäristöllä. Yksi tapa on avata kuntien tukipalveluja kilpailulle. Julkisten hankintojen kautta yritykset voisivat saada hankkeita, jotka kehittävät niiden toimintaa paremmin kuin vaikeasti kohdennettavat julkiset rahoitustuet tai verohelpotukset, joita ei ole edes suunniteltu kaikkien yritysten tarpeisiin. Julkisten hankintojen kautta mikroyritykset saavat referenssejä, jotka parantavat niiden mahdollisuuksia pärjätä yksityisillä markkinoilla koti- ja ulkomailla.

Asiantuntijoiden mukaan kuntayhtiöiden toiminnan yksi epäkohta liittyy siihen, että ne eivät ole julkisuuslain<sup>53</sup> piirissä, vaikka ne olisivat kuntien 100-prosenttisesti omistamia. Julkisuuslain (4§) 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.

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

### *Palvelualoiteoikeus*

Kuntayhtiöiden toiminta ja kuntien pidättyvä suhtautuminen toimintojen avaamiseen kilpailulle on saattanut hidastaa uusien palvelu- ja teknologiainnovaatioiden saantia kuntien palvelutuotantoon. Kyse ei ole aina uudesta teknologiasta, vaan muilla markkinoilla hyödynnetyistä toimintamalleista, joita sovelletaan julkiseen palvelutuotantoon. Innovaatiopohjaisilla julkisilla hankinnoilla olisi suuri merkitys siihen, että viranomaistoiminta ja julkisyhteisöjen vastuulla olevan palvelutuotannon tuottavuus ja vaikuttavuus parantuvat kansalaisten näkökulmasta.

Asia voidaan kääntää toisinpäin siten, että aloite julkisen organisaation toimialaan kuuluvaan palvelutehtävän tuottamisesta laadullisesti paremmin tai kustannuksiltaan edullisemmin kuin tähän asti tulee ulkopuolisilta tahoilta. Menettelytapaa kutsutaan **palvelu-aloiteoikeudeksi**. Palvelualoiteoikeuden käyttöönotto kunnissa voisi olla erinomainen kanava uusille innovaatioille kuntien järjestämisvastuulla olevassa palvelutuotannossa.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

<sup>54</sup> Tämä voisi koskea kaikkia kuntien peruspalvelujen tuotantoon liittyviä tukipalveluja, kuten vaikkapa ruokahuoltoa ja kiinteistöjen käyttäjäpalveluja sekä ei-lakisääteisiä kuntalaisille tarkoitettuja lopputuotepalveluja, kuten liikunta-, kulttuuri- ja muut vapaa-ajan virkistyspalvelut.

Vapaaehtoiselta pohjalta tapahtuvan aloiteoikeuden käyttönotolle ei ole olemassa lainsäädännöllisiä esteitä.

Käytännössä palvelualoiteoikeudella tarkoitetaan menettelytapaa, jolla kunta antaa ulkopuolisille yrityksille, yrittäjille tai järjestöille mahdollisuuden toimittaa ehdotus tai suunnitelma jonkin kunnan toimialaan kuuluvan tai kunnan itselleen vapaaehtoisesti ottaman palvelutehtävän tuottamisesta laadullisesti paremmin ja kustannuksiltaan edullisemmin kuin tähän asti on tehty. Palvelualoitteen kohteena voivat olla mitkä tahansa kunnan palvelut lukuun ottamatta lakisääteisiä viranomaistehtäviä ja strategisesti tärkeitä kunnan toimintoja, joita ei voida ulkoistaa.

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

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

Palvelualoiteoikeus olisi oivallinen kanava esimerkiksi kuntien tukipalveluja edistävälle idealle, joiden avulla kuntien ydintoimintojen uudistaminen voisi olla tehokkaampaa kuin kuntayhtiöiden palvelutoiminnan kautta.<sup>55</sup> Menettely voi lisätä yksityisten toimijoiden kiinnostusta kuntia kohtaan ja kannustaa niitä kehittämään julkiseen palvelutuotantoon sopivia toimintamalleja, koska edes suurilla kunnilla ei ole voimavaroja omaan kehittämistoimintaan. Niiden voimavarat riittävät vain tärkeiden peruspalvelujen tuotantoon ja viranomaistehtäviin.

Palvelualoiteoikeus edellyttää kunnalta kuitenkin selkeitä pelisääntöjä, joita aloiteoikeuden käyttäjät ja päätöksenteosta vastaavat kunnan virkamiehet ja poliittisesti valitut luottamuselimet voisivat noudattaa. Pelisäännöt ovat palvelualoiteoikeudessa kunnan itsensä päätettävissä. Niihin kuuluvat aloiteoikeutta koskevat perustelut, päätöksentekoprosessin kuvaus ja menettelylle asetetut rajaukset. Rajaukset koskevat menettelyn piiriin otettavia kunnan toimintoja ja toisaalta sitä, millaisia vaatimuksia palvelualoiteoikeuden käyttäjille on asetettu.

Palvelualoiteoikeus (*utmaningsrätt, utmanarrätt*) on ollut käytössä useissa Ruotsin kunnissa jo pitkään. Lisätietoja on saatavilla Ruotsin Kuntaliiton verkkosivuilta (*Sveriges*

---

<sup>55</sup> Palvelualoiteoikeus toimii vaihtoehtona myös kuntien aloitteesta tapahtuvalle perinteiselle kilpailuttamiselle.

*Kommuner och Landsting SKL*).<sup>56</sup> Palvelualoiteoikeus nousi yhdeksi keskustelun kohteeksi myös Suomessa vuosien 2012 ja 2017 kunnallisvaalien edellä ja ainakin kolme suurta on ottanut palvelualoitteen käyttöön kokeiluluontoisesti valtuustokaudella 2017-21. Nämä kaupungit ovat Oulu, Jyväskylä ja Tampere. Lisätietoja palvelualoiteoikeuden pelisäännöistä on kaupunkien verkkosivuilla.

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

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

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

---

<sup>56</sup> Palvelualoiteoikeus on käytössä useissa Ruotsin kunnissa (ks. Alingsås, Bengtsfors, Falkenberg, Hamlstad, Hammarö, Heby, Höganäs, Hörby, Järfälla, Kungsbacka, Laholm, Lerum, Mullsjö, Munkedals, Ragunda, Sollentuna, Solna, Sävsjö, Upplands Väsby, Vetlanda, Älmhult, Ängelholm, Örebro, Örkelljunga ja Österåker). (Ks. myös Lith, Pekka: Palveluhaasteoikeus – lisää luovuutta ja tehokkuutta kuntien palvelutuotantoon, 2011).

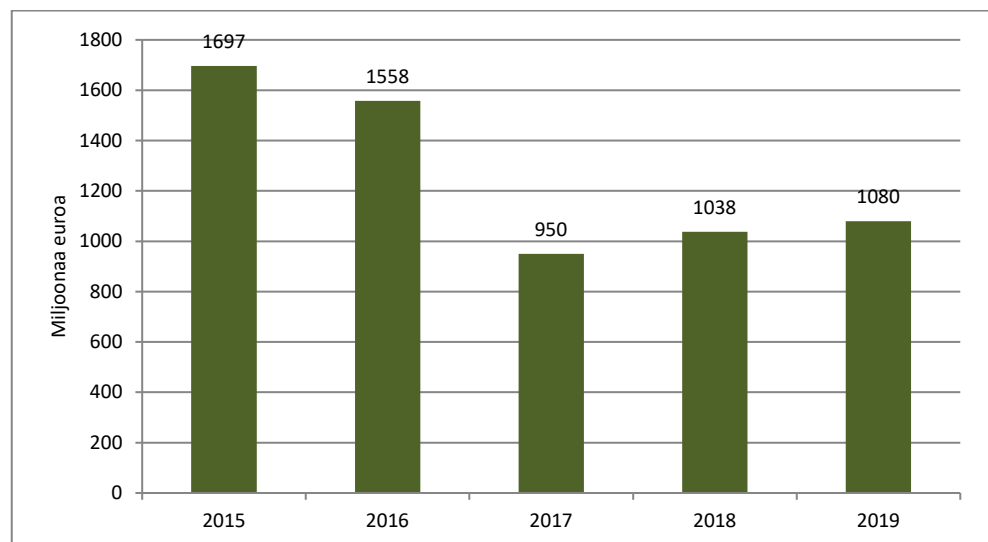
# Yhteenveto

Uudellamaalla toimi vuonna 2019 arviolta 24 kunnallista **liikelaitosta**, joista yksi on yhtiötetty (*Vantaan Työterveys Oy*). Uusia liikelaitosten yhtiöittämiss Hankkeita voi olla odotettavissa esimerkiksi *Helsingin kaupungin liikelaitos HKL:n* osalta. Vuonna 2019 liikelaitosten liikevaihto oli 1,080 miljardia euroa ja työllisyys 7 240 henkilöä. Liikelaitosten yhtiöittäminen ja sulauttaminen kuntien tavanomaisiin tulosalueisiin tai muuttaminen taseyksiköiksi on vähentänyt liikelaitosten liikevaihtoa 36 prosenttia eli 620 miljoonaa euroa vuosina 2015–19.

Toimialoittain tarkasteltuna liikelaitoksista kymmenen toimi vuonna 2019 vesihuollossa ja terveydenhuollossa kolme. Rakennus- ja kiinteistöalan liikelaitoksia oli kaksi, pelastuslaitoksia kaksi sekä ateria- ja kiinteistöjen ylläpitopalveluja tuottavia liikelaitoksia neljä. Yksi liikelaitos toimi liikenteessä ja kaksi yleisesti hallintopalveluissa. Liikevaihdoltaan suurin oli Espoon Tilapalvelut -liikelaitos. Toiseksi suurin oli Helsingin kaupungin Rakentamispalveluliikelaitos. Henkilöstöltään suurin oli kuitenkin Helsingin kaupungin palvelukeskus -liikelaitos.

Liikelaitosten toiminta ei kerro silti koko totuutta kuntien ja kuntayhtymien **yhtiöittämättömän liiketoiminnan** laajuudesta omistajayhteisöjen ulkopuolisilla markkinoilla, sillä myös tavanomaisilla tulosalueilla voi olla liiketoiminnan luontoista toimintaa. Tämä johtuu siitä, että kunnan ja kuntayhtymän liiketoiminnan sisäinen eriyttäminen voidaan tehdä paitsi liikelaitosmuotoisena kuin myös perustamalla esimerkiksi kirjanpidollisesti **eriytetty taseyksikkö**. Uudellamaalla taseyksiköitä toimii muun muassa vesihuollossa, tilapalveluissa ja pelastustoimissa.

*Kuvio 1 Kunnallisten liikelaitosten liikevaihdon kehitys Uudellamaalla 2015-19, miljoonaa euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).*



## *Kuntayhtiöt*

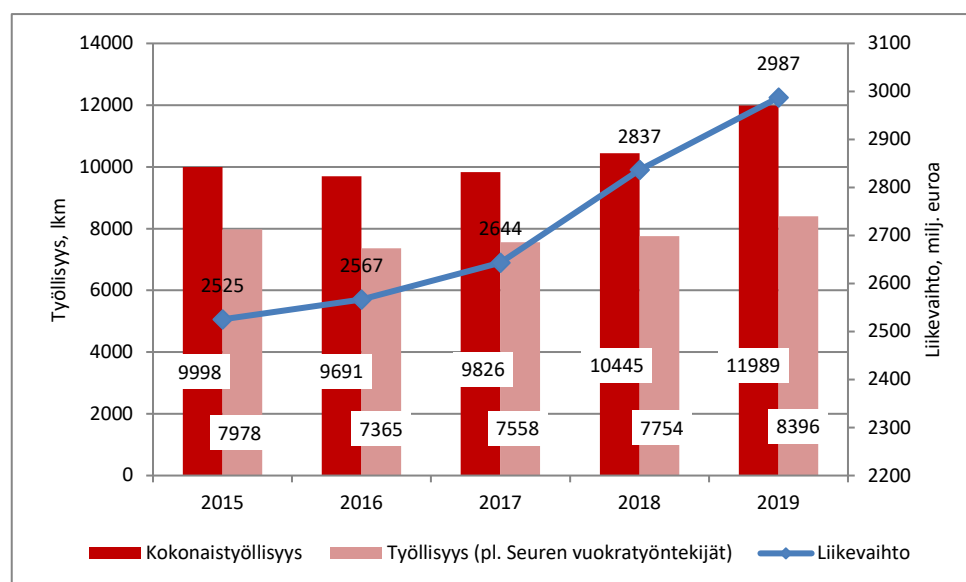
Kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2019 tilinpäätöstietojen mukaan Uudellamaalla oli arviolta 322 kunnallista **tytäryhtiötä**, joista tarkemman tarkastelun piiriin on valittu noin



160 yhtiötä.<sup>57</sup> Näiden kunnallisten yhtiöiden liikevaihto oli Uudellamaalla yhteensä 2,987 miljardia euroa ja työllisyys 11 990 henkilöä. Vuodesta 2015 kuntayhtiöiden liikevaihto kasvoi 460 miljoonaa euroa, eli 18 prosenttia. Työllisyys lisääntyi 1 990 henkilöllä eli 20 prosenttia. Viiden suurimman yhtiön osuus kaikkien kuntayhtiöiden liikevaihdosta oli 56 prosenttia vuonna 2019.

Viisi suurinta yhtiötä olivat Helsingin kaupungin energiayhtiö *Helen Oy* ja asuntojen vuokrausta harjoittava *Helsingin Kaupungin Asunnot Oy*, Vantaan kaupungin energiayhtiö *Vantaan Energia Oy*, HUS:n rakennuttajayhtiö *HUS-Kiinteistöt Oy* ja Espoon kaupungin asuntojen vuokrausta harjoittava *Espoon Asunnot Oy*. Suurin työllistäjä on liikevaihdoltaan seuraavan luokkaan kuuluva Helsingin kaupungin työvoiman vuokrausta harjoittava *Seure Henkilöstöpalvelut Oy*. Liikevaihdolla mitattuna suurin kuntayhtiöiden toimiala on sähkö- ja energiahuolto.

Kuvio 2 Uudellamaalla toimivien kunnallisten yhtiöiden liikevaihdon ja henkilöstön kehitys 2015-19 (Lähde: Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätökset; yrityshakupalvelut).



Yhtiömuotoisen toiminnan taustalla ovat olleet, että voimassa olevan kuntalain mukaan kilpailutilanteessa olevat liikelaitokset on yhtiötettävä tai kokonaan ulkoistettava (yksityistettävä). Kunnan näkökulmasta katsoen yhtiömuotoinen toiminta voi tehostaa toimintaa ja parantaa kannattavuutta. Ulkoisella palvelumyynnillä voidaan hyödyntää myös mitakaavaetuja. Lisäksi yhtiöittäminen mahdollistaa joustavamman päätöksenteon ja henkilöstön käytön sekä pienentää hieman työvoiman sivukuluja, kun KVTES:n sijasta voidaan noudattaa yksityisen puolen TES:iä.

<sup>57</sup> Tytäryhtiöistä pääosa oli yksittäisiä kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöitä, joilla ei ole palkattua työvoimaa tai liikevaihtoa, minkä vuoksi ne ovat tarkemman tarkastelun ulkopuolelle. Kuntayhteisöillä oli myös parikymmentä säätiötä, jotka on jätetty lähemmän tarkastelun ulkopuolelle, koska niistä ei ole saatavilla tilinpäätöstietoja julkisista lähteistä. Säätiöt toimivat kulttuuri- ja liikuntapalveluissa, sosiaalihuollossa ja asuntojen omistuksen toimialalla.

Markkinoilla toimivia kuntayhtiöitä toimii varsinkin energiahuollossa ja satamatoiminnassa. Näiden toimialojen suurimpia yrityksiä ovat *Helen Oy*, *Vantaan Energia Oy*, *Helsingin Satamat Oy*, *Keravan Energia Oy* ja *Porvoon Energia Oy*. Muilla toimialoilla esimerkkejä markkinoilla toimivista kuntayhtiöistä ovat kiinteistö-, turvallisuus- ja ateriapalveluja tuottava *Palmia Oy*, työterveydenhuollossa toimivat *Vantaan Työterveys Oy* ja *Uudenmaan Työterveys Oy* sekä erikoissairaanhoidon palveluja tuottavat HUS-konsernin *Orton Oy*.

Pääosa kuntayhtiöistä harjoittaa kuitenkin asuntojen ja kiinteistöjen hallintaa ja vuokrausta<sup>58</sup> tai ne ovat **in-house -yhtiöitä**, jotka myyvät erilaisia tukipalveluja omistajayhteisöilleen ja noudattavat hankintalain sidosyksikköaseman säilyttämiselle asetettuja ehtoja. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan ei tarvitse kilpailuttaa sidosyksiköltä, kuten omistamaltaan catering-yhtiöltä tehtyjä hankintoja. Sidosyksikköyhtiö voi harjoittaa silti liiketoimintaa enintään viiden prosentin liikevaihto-osuuden ja enintään 500 000 euroa muiden kuin omistajiensa kanssa.

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

Uudellamaalla in-house -yritysten ulkopuolinen suora myynti vapailla markkinoille ei ole silti yhtä vakava kilpailuongelma kuin maakuntien Suomessa ja haja-asutusalueen pienillä paikkakunnilla, joissa yksityistä tarjontaa on vähän tai yksityiset yritykset ovat pieniä kuntayhtiöihin verrattuna. In-house -yritysten suurimmat ongelmat liittyvät niiden rakenteellisesti parempaan kilpailuasemaan **julkisten hankintojen markkinoilla** varsinkin, jos in-house -yritysten omistus on hajautunut laajalle alueelle seudullisesti ja niiden palveluvalikoima on suuri.

In-house -yritysten toiminta julkisilla hankintamarkkinoilla voi syrjäyttää yksityistä tarjontaa tai estää yksityisen tarjonnan kehittymistä pienillä ja keskisuurilla paikkakunnilla, mutta myös suurissa asutuskeskuksissa. Kilpailun puute voi aiheuttaa tehottomuutta, mikä vesittää julkisten hankintojen avoimuuden perimmäistä tarkoitusta eli tehokasta verovarojen käyttöä kansalaisten parhaaksi. Kilpailuneutraliteetti paranisi, jos kuntayhtiöt eivät voisi myydä enää kilpailuttamatta palvelujaan oman kuntakonsernin ulkopuolisille vähemmistöosakkaille kuten nykyisin.

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

---

<sup>58</sup> Kuntien kiinteistöjen ostoon, myyntiin ja vuokraukseen liittyvää toimintaa ei pidetä toimintana kilpailutilanteessa markkinoilla, joskin kunnat vuokraavat asuntoja muutoinkin kuin sosiaalisin perustein ja toimitiloja yritysten, yrittäjien ja muiden yhteisöjen käyttöön.

kuntayhtiöiden tilinpäätökset julkistettaisiin avoimesti samassa yhteydessä kuntien ja kuntakonsernien tilinpäätösten kanssa.<sup>59</sup>

Kilpailulain säännökset, joiden mukaan kuntien on eriytettävä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta kirjanpidossaan vuoden 2020 alusta lukien, parantavat kuntien markkinoilla tapahtuvan liiketoiminnan seurantaan, mutta ne eivät poista kunnallisiin sidosyksiköitä koskevia muita epäkohtia. Ne vaativat 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).<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että myös kuntien ja kuntayhtymien tuoreimpien tilinpäätösten ja talousarvioiden saatavuutta tulisi parantaa kuntayhteisöjen verkkosivuilla. Joskus niitä joudutaan hakemaan suurella vaivalla muun muassa valtuustojen päätösasiakirjojen liitesivustoista.

<sup>60</sup> Toisaalta ulkopuolisen liiketoiminnan erottaminen kunnallisten sidosyrittäjäyhtiöiden muusta omistajayksiköille tarkoitettusta toiminnasta on silti haasteellinen tehtävä, mikäli ulkopuolinen toiminta on pientä tai satunnaista ja sitä tehdään samalla henkilöstöllä ja kalustolla tai samoissa toimitiloissa kuin muutakin pääasiallista toimintaa.

# Lähteitä

Mm.

Asiakastieto Oy:n yrityshakupalvelu.

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

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV:* Kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamisessa puutteita – kuntien ohjeistukselle tarvetta, Muistio 17. joulukuuta 2015.

*Kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV:* KKV ja aluehallintovirastot selvittivät kuntayhtymien toimintaa markkinoilla, dnro 153/14.00.40/2016, Muistio 04. tammikuuta 2016.

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

*Lith, Pekka:* Kunnallinen työterveyshuolto, Raportti kunnallisten työterveyshuollon liikelaitosten ja yhtiöiden toiminnasta SoTe-uudistuksen kynnyksellä, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2019.

*Lith, Pekka:* Kuntien MaRa-alan liiketoiminta, Tilastollinen raportti kuntien matkailu- ja ravitsemisalan yhtiöistä ja liikelaitoksista sekä liiketoiminnan luonteisen toiminnan laajuudesta ja organisoinnista, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2019.

*Lith, Pekka:* Kuntien liiketoiminta, Tilastollinen raportti kuntayhteisöjen harjoittaman liiketoiminnan muodoista, laajuudesta ja kilpailuasemasta, Lith Consulting Group, Helsinki 2017.

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

*Tilastokeskus:* Kuntien ja kuntayhtymien taloustilastot 2015-19; Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastot 2010-19.

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

Uudenmaan kaikkien kuntien ja maakunnassa toimivien kuntayhtymien tilinpäätökset vuodelta 2019.

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

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



# KUNTIEN LIIKETOIMINTA UUDELLAMAALLA



**Helsingin seudun kauppakamari**  
Kalevankatu 12, 00100 HELSINKI  
puh. 09 228 601, [www.helsinki.chamber.fi](http://www.helsinki.chamber.fi)