

Palveluasumisen markkinat Suomessa

Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä,
palveluntuottajista ja kiinteistöistä



Helsinki 29.10.2018

Pekka Lith

Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith
Projektering och Analys Pekka Lith

Sisältö

	sivu
1 Johdanto	3
2 Toimialan kuvaus ja yksityisen toiminnan pelisäännöt	4
2.1 Palveluasumisen määritelmä	4
2.2 Yksityisten palvelujen oikeudellinen kehys	5
2.3 Palveluasumisen nykytila ja kysynnän kehitys	7
3 Yksityiset palveluntuottajat	12
3.1 Yritysprofiili asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa	12
3.2 Konsernit asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa	17
3.3 Palvelutalo- ja asumispalvelujen yritys rakenne	18
3.4 Yritystoiminta maakunnittain	22
3.5 Järjestöt palvelujen tuottajina	24
4 Yritysten perustaminen, vaihtuvuus ja kasvu	26
4.1 Yritystoiminnan aloitukset ja lopetukset	26
4.2 Yrityskannan vaihtuvuus	27
4.3 Konkurssiin haetut yritykset	29
5 Kuntayhteisöjen ostopalvelutoiminta	31
5.1 Ulkoistettu palvelutuotanto	31
5.2 Kuntien palvelukysyntä	35
5.3 Palvelusetelit kuntien sosiaalipalveluissa	40
6 Palveluasuinrakennukset	42
6.1 Rakennusten erityispiirteet	42
6.2 Rakennuskannan profiili	43
6.3 Rakennukset alueellisesti	46
6.4 Asuntojen määrä	48
6.5 Rakennuskantatilaston arviointia	50
Yhteenveto	56
Lähteet	59
Liite 1: Kuntapalvelujen järjestämistavat	60
Liite 2: Kiinteistöjen verotusarvon laskenta	62

1 Johdanto¹

Yritykset ja järjestöt tuottavat arviolta jo yli 40 prosenttia kuntien järjestämismäärästä olevasta *ikäntyneiden ja erityisryhmien palveluasumisesta*. Suuret yli 250 henkilöä työllistävät kotimaahan rekisteröidyt yritykset ovat lisänneet jonkin verran markkinaosuuttaan kuntien avautuvilla palvelumarkkinoilla. Osa markkinaosuuden kasvusta on tapahtunut orgaanisesti ja osa yritysostojen avulla, mutta pääosa toimijoista on edelleen pk-sektorin toimijoita. Alan yritysten kokonaismäärä on vähentynyt kuitenkin 509 yrityksestä 424 yritykseen vuosina 2007-17.

Käsillä olevan raportin tarkoituksena on tuottaa Hyvinvointialan liitolle, valtiohallinnolle ja muille sidosryhmille taustatietoja ikäntyneiden ja vammaisten asumisen sisältäviä sosiaalipalveluista.² Selvityksen painopistealue on palvelutalo- ja asumispalvelussa, jossa asumiseen sisältyy ympärivuorokautisia hoiva- ja hoitopalveluja tai määrättyjä tukipalveluja ilman ympärivuorokautista palveluntarvetta. Kuvauksen kohteina ovat muun muassa kuntien palvelukysyntä, palveluja tuottavat yksityiset palveluntuottajat sekä palvelutuotannossa tarvittava rakennuskanta.

Peruslähteinä käytetään Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastoa, alueellista yritystoimintatilastoa, aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilastoa, kuntataloustilastoa ja rakennuskantatilastoa sekä palveluasumisesta laadittuja selvityksiä. Tilastokeskuksen yrityksiä ja kuntien taloutta koskevat tilastot ulottuvat vuoteen 2017. Yritysten ja järjestöjen toimipaikkoja ja palvelutalojen rakennuskantaa koskevat tuoreimmat tilastot ovat vuodelta 2016. Raportin on laatinut tutkija Pekka Lith (Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

¹ Kannessa on kuva Palvelutalo Wilenistä. Lahjavaroin rakennettu palvelukoti aloitti toimintansa vuonna 1908, jundarkkitehti W.F. Strandellin piirtämässä, talossa. Palvelutalon perustamisen taustalla Gustaf Wilhem Wilénin vuonna 1892 perustama Turun Ukkokoti -yhdistys. Yhdistys perustettiin hyväntekeväisyystarkoitukseen. Vuoteen 1998 asti talossa asui pelkästään miehiä, mutta nykyään palvelutalossa asuu naisia ja miehiä. Vuonna 2009 palvelutalon nimeksi muutettiin Palvelutalo Wilen. Vuonna 2016 Palvelutalo Wilen ja Carl Efraim Candolin lahjoitusvaroilla vuonna 1913 perustettu Candolinien Palvelukoti yhdistyivät yleishyödylliseksi voittoa tavoittelemattomaksi Parkinmäen palvelutalo Oy:ksi (Barkbackens Servicehus Ab).

² Selvitys palvelee Tilastokeskuksessa käynnissä olevan rakennusluokituksen uudistustyötä siltä osin, kun on kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksista ja niiden tilastoinnista. Edellinen yhä käytössä rakennusluokitus on vuodelta 1994, mutta se kaipaa päivitystä monelta osin.

2 Toimialan kuvaus ja yksityisen toiminnan pelisäännöt

Palveluasuminen koostuu asumisesta ja asumiseen sisältyvistä hoito-, hoiva- ja muista tarvittavista tukipalveluista. Palveluasumisen kohderyhmiä ovat ikääntyneet, vammaiset, mielenterveyskuntoutujat ja muut erityisryhmät, kuten päihdekuntoutujat. Palvelujen järjestämisen- ja rahoitusvastuu on pääasiassa kunnilla, jotka voivat tuottaa palveluja omissa toimintayksiköissään tai hankkia ne ostopalveluina muilta kuntayhteisöiltä tai yksityisiltä palveluntuottajilta (yritykset, järjestöt) tai myöntää asiakkaalle palvelusetelin.

Palvelujen tarve on lisääntynyt kunnissa ripeässä tahdissa viime vuosina, sillä etenkin vanhusväestö kasvaa määrällisesti ja suhteellisesti. Kasvu on nopeinta yli 85 -vuotiaiden joukossa, jossa muistisairaudet ja muut ikääntymisen mukanaan tuomat sairaudet ovat yleisiä. 2000-luvulla sosiaalipalvelujen asiakaskunta on lisääntynyt eniten tehostetussa palveluasumisessa, omaishoidossa ja säännöllisessä kotipalvelussa. Laitoshuollossa ja tavallisessa palveluasumisessa asiakkaiden määrä on supistunut.

2.1 Palveluasumisen määritelmä

Palveluasuminen käsittää nimensä mukaisesti asunnon ja asumiseen sisältyvät palvelut. Palveluasuminen on tavallaan avohuollon kotipalvelujen ja laitoshoidon välimuoto niille, jotka tarvitsevat asumisessaan päivittäin ulkopuolista apua. Palveluasumista voi olla ryhmä- ja palvelukodissa tai palvelutalossa, jossa asukkaalla on käytössä oma asunto. Periaatteessa asunto voi olla vuokra- tai omistusasunto, mutta asunnostaan ja siihen liittyvistä kustannuksista asukas vastaa itse. Vuokra-asunnossa asukkaalla on huoneenvuokralain mukainen vuokrasopimus.³

Tavallisessa palveluasumisessa (palvelutaloissa) asukas käyttää asumista tukevia palveluja tarpeensa mukaan, mutta palvelutaloissa ei ole henkilökuntaa öisin, joten asukkaat ovat hieman parempikuntoisia ja omatoimisia. Asumista tukevia yksilöllisiä palveluja ovat esimerkiksi hoito- ja hoivapalvelut, terveydenhoito, kuntoutus, kodinhoitoapu, ateriapalvelu, henkilökohtaiseen hygieniaan liittyvät palvelut, turvapalvelut ja avustaminen muissa arkiaskareissa. Kun asukkaan kunto on huonompi ja hoidon tarve on suurempi, puhutaan **tehostetusta tai tuetusta palveluasumisesta**.

Tehostetussa palveluasumisessa henkilökunta on paikalla ympäri vuorokauden, koska asukkaat ovat fyysisesti huonokuntoisia, dementoituneita tai muulla tavoin sairaita. Tehtävissä palveluasumisessa henkilökunta on paikalla päivisin ja yöhoito järjestetään sovituina käynteinä tai turvahälytyksillä. Täsmällinen rajaveto eri palveluasumisen muotojen välillä voi olla joskus vaikeaa. Palveluasumisen kohderyhmistä tarkastelun kohteena ovat tässä raportissa ikääntyneet, vammaiset ja mielenterveyskuntoutujat, mutta palveluasumista on tarjolla myös muille erityisryhmille.

Palveluasumista järjestävät kunnat, mutta yksityiseen palvelutaloon (yritykset ja järjestöt) voi päästä itse maksavana tai palvelusetelillä, jos kunnan sosiaalitoimi ei ole hankkinut ostopalvelupaikkoja kilpailuttamalla kunnan käyttöön. Yksityisessä palvelutalossa yms. asumisen kustannukset koostuvat vuokrasta ja muista asumiskustannuksista. Niitä

³ Palveluasumisesta on säädetty **sosiaalihuoltolaissa** (1304/2014). Lain mukaan asumispalveluja järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat erityisestä syystä apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Tosin kotiin vietävät palvelut ovat **ensisijaisia** suhteessa asumisen sisältäviin palveluihin. Sosiaalihuoltolain säännökset koskevat vain kunnan järjestämisen- ja rahoitusvelvollisuuteen kuuluvia asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja. Asukkaat voivat luonnollisesti muuttaa oma-aloitteisesti yksityiseen palvelutaloon (senioritalot, yms.) ja maksaa siitä koituvat kustannukset itse.

ovat perusmaksu (asumispalvelumaksu) ja erilaiset henkilökohtaiset palvelupaketit, jotka voivat koostua erihintaisista tehtäväkohtaisista hoito- ja hoivamaksuista sekä tukipalvelumaksuista (siivous, vaatehuolto, turvapuhelin).

Yksityiset palveluntuottajat (yritykset ja järjestöt) myyvät kilpailutettuja asumisen sisältäviä hoiva-, hoito- ja tukipalveluja pääsääntöisesti suoraan kunnille tai kuntayhtymille. Tilastokeskuksen kuntataloustilastoissa näitä kokonaan ulkoistuksia kutsutaan **yksityiseksi asiakaspalveluiksi** (asiakaspalvelut muilta). Kuntayhteisöt voivat myös itse tuottaa palveluasumisen sisältäviä sosiaalipalveluja, mutta ostaa tukipalveluja (ateriapalvelut yms.) yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Näitä palveluja nimitetään kuntataloustilastossa **välituotepalveluiksi** (ns. muut palvelut).

Kun kunta ostaa palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalvelusopimuksella, kunta sijoittaa asukkaan, kuten vanhuksen tai vammaisen palvelutaloon, ja palvelutalo tuottaa hoito- ja hoivapalveluja ostopalvelusopimuksen mukaisesti. Asiakas voi maksaa palveluasumisesta ja niihin liittyvistä palveluista suoraan kunnalle tai yksityiselle palveluntuottajalle tai kummallekin, sillä palveluntuottaja voi periä asiakkaalta suoraan vuokran ja kunta tuloperusteisesti muut maksut, joista kunta tulouttaa palveluntuottajalle osuuden ostopalvelusopimuksen mukaisesti.

Yksityiseen palveluasumiseen liittyy mahdollisuus, että asukas voi saada ostamistaan yksityisistä hoito-, hoiva- ja eräistä tukipalveluista, kuten esimerkiksi siivouksesta kotitalousvähennyksen. Kotitalousvähennyksen alaiset palvelut on tuotettava asukkaan omassa asunnossa tai hallitsemassa huoneistossa, sillä palvelutalon yhteisissä tiloissa tuotetuista palveluista verovähennystä ei voida saada. Kunnallisessa palvelutalossa tuotetuista palveluista tai kunnan palvelusetelillä ostetuista yksityisistä hoivapalveluista kotitalousvähennystä ei voi saada.

Kunnan palvelusetelillä palveluja hankkinut palvelutaloasukas tai esimerkiksi hänen puolisonsa, lapset tai lapsenlapset voivat ostaa kuitenkin samalta palveluntuottajalta asukkaalle lisäpalveluja, joita palveluseteli ei kata sekä saada silloin kotitalousvähennyksen.⁴ Pienituloiset palvelutalojen asukkaat voivat saada Kansaneläkelaitos KELAn asumistukea, joka on 85 prosenttia omavastuuosuuden ylittävistä hyväksyttävistä asumismenoista.⁵ Lisäksi sairaat tai vammaiset eläkeläiset voivat KELAn hoitotukea (perushoitotuki, korotettu hoitotuki ja ylin hoitotuki).⁶

2.2 Yksityisten palvelujen oikeudellinen kehys

Yksityisten asumispalvelujen tuottaminen on **luvanvaraista toimintaa**. Lupamenetelystä on säädetty laissa yksityisistä sosiaalipalveluista.⁷ Yksityisen palveluntuottajan, joka jatkuvasti liike- ja ammattitoimintaa harjoittamalla antaa ympyrävuorokautisia so-

⁴ Kotitalousvähennyksen vuotuinen enimmäismäärä on verovelvollista kohden laskettuna 2 400 euroa vuonna 2018. Vähennyksen määrä on 50 prosenttia palveluja myyvän yleishyödyllisen yhteisön (yhdistys, säätiö, muu järjestö) tai ennakkoperintärekisteriin merkityn yritykselle maksetusta hoiva-, hoito- ja kotitaloustyön osuudesta (pl. materiaali- ja matkakustannukset). Verovähennyksen vuotuinen omavastuuosuus on 100 euroa. Maksimaalisen verovähennyksen voi saada, jos verovähennykselpoinen työn osuus on verovuoden aikana noin 5 000 euroa. Vähennys on henkilökohtainen, joten pariskunta voi vuonna 2018 saada yhteensä 4 800 euron vähennykset

⁵ Laki eläkkeensaajan asumistuesta (571/2007).

⁶ Laki vammaisetuksista (570/2007).

⁷ Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (992/2011).

siaalipalveluja, on saatava viranomaiselta lupa ennen toiminnan aloittamista tai sen olennaista muuttamista.⁸ Lupia haetaan siltä aluehallintoviranomaiselta, jonka alueella toimintaa harjoitetaan. Jos palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviranomaisen alueella, lupaa haetaan Valviralta.⁹

Palveluntuottajan, joka harjoittaa muuta kuin ympärivuorokautista palvelua, on tehtävä ennen toiminnan aloittamista tai olennaista muuttamista ilmoitus sen kunnan toimielmelle (perusturvalautakunta, yms.), jossa palveluja tarjotaan. Silloin kunnan on arvioitava, täyttääkö toiminta lain asettamat vaatimukset. Palveluntuottajan, joka on hakenut lupaa ympärivuorokautiseen toimintaan, ei tarvitse tehdä erillistä ilmoitusta ilmoituksenvaraisista sosiaalipalveluista, mikäli niistä on tehty ilmoitus palveluntuottajan hakessa lupaa ympärivuorokautiseen toimintaan.

Lupa- ja ilmoitusvelvollisuus koskee järjestöjä, yrityksiä ja yksityisiä henkilöitä, jotka tuottavat sosiaalipalveluja liike- ja ammattitoimintaa harjoittamalla. Lakia sovelletaan myös julkisyhteisöjen perustamiin liikeyrityksiin. Toimeksiantosopimukseen perustuva perhehoitolain mukainen perhehoito, omaishoito ja vapaaehtoistyö eivät kuulu lupa- ja ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Sen sijaan esimerkiksi ammatilliseen perhehoitoon, joka perustuu kunnan ja palveluntuottajan väliseen ostopalvelusopimukseen, sovelletaan yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia.¹⁰

Luvan saannin ehtoja on, että yksityisissä toimintayksiköissä on riittävät varusteet ja henkilöstö sekä asianmukaiset toimitilat, jotka terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan sopivat siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja huolenpidolle. Henkilöstöllä tulee olla asianmukainen ammatillinen pätevyys ja henkilöstön mitoitus on oltava riittävä palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden lukumäärän nähden.¹¹ Toimintayksikössä on nimettävä vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on huolehtia siitä, että toimintayksikössä toteutettavat palvelut vastaavat säännösten edellyttämiä vaatimuksia.

Hoitajamitoituksista ei säädetä tällä hetkellä laissa eikä asetuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriö STM:n vuonna 2017 valmistuneessa laatusuosituksessa tehostetun palveluasumisen toimintayksikössä tulisi olla kuitenkin 0,5 hoitajaa asukasta kohden laskettuna. Suositeltu henkilöstön vähimmäismitoitus tarkoittaa mitoitusta, jossa poissaolevien työntekijöiden osuus on korvattu sijaisilla. Henkilöstömitoitusta voidaan arvioida esimerkiksi vähintään viikon ajalla toteutuneena työaikana (tunteina), joka laskennallisesti palautetaan henkilöstö/asiakas tunnuslukuun.¹²

⁸ Toiminnan olennaisella muuttamisella tarkoitetaan muun muassa uusiin toimitiloihin siirtymistä, henkilöstön määrässä tapahtuvia olennaisia muutoksia ja toiminnan laajentamista perustamalla uusia toimintayksiköitä. Lupaviranomaiselle on ilmoitettava myös toiminnan lopettamisesta.

⁹ Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Aluehallintoviranomaiset valvovat toimintaa alueellaan, mutta Valviran tehtävänä on ohjata aluehallintoviranomaisia heidän työssään, jotta sosiaalihuollon toimintaa valvottaisiin yhdenmukaisesti eri puolella maata.

¹⁰ Luvan- ja ilmoituksenvaraisia sosiaalipalveluja tarjoavat palveluntuottajat merkitään yksityisten sosiaalihuollon palvelujenantajien rekisteriin lukuun ottamatta kotipalvelun tukipalveluja (mm. ateriat-, saatto-, vaatehuolto-, siivous- ja kuljetuspalvelut) ja niihin rinnastettavia palveluja sekä yksityistä perhepäivähoitoa.

¹¹ Ks. mm. laki sosiaalihuollon ammattihenkilöstöstä (817/2015) ja sosiaalihuoltolaki (1301/2014).

¹² Henkilöstömitoitukseen lasketaan mukaan välittömään asiakastyöhön osallistuvat sairaan- ja terveydenhoitajat, geronomit, fysioterapeutit, toimintaterapeutit, lähi- ja perushoitajat, sosiaalialan ohjaajat ja kasvattajat, sosionomit, kotiavustajat ja kodinhoitajat, hoiva-avustajat, viriketoiminnan ohjaajat ja muut vastaavat asiakkaan sosiaalisen toimintakyvyn ylläpitoon osallistuvat ammatillaiset) ja toimintayksiköiden vastuuhenkilöt määrättyillä rajauksilla.

Hoitajamitoituksesta käytiin 2010-luvun alussa paljon keskustelua. Silti asiassa jäi hieman epäselväksi se, mitä mitoituksella tavoitellaan ja mihin palveluihin sitä sovelletaan ja mitkä olisivat ne asiaperusteet, joiden pohjalta laadittaisiin tarkat säännökset hoitajamääristä. Yhteen lukuun perustuvaa hoitajamääriä on arvosteltu sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden piirissä. Asian on tehnyt entistä haasteellisemmaksi myös se, että työntekijöitä ja budjettivaroja on tarvittu samanaikaisesti lisää avohuollon palveluihin ja terveydenhuoltoon.

Luvanvaraisia palveluja tarjoavan palveluntuottajan on tehtävä vuosittain kertomus toiminnastaan lupaviranomaiselle, jossa kerrotaan muun muassa henkilöstöstä, toimitiloista ja toiminnassa tapahtuneet muutokset. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi julkisesti nähtävillä oleva **omavalvontasuunnitelma**, joka kattaa kaikki palveluntuottajan sosiaalipalvelut ja palvelukokonaisuudet. Omavalvontasuunnitelma koskee luvan- ja ilmoituksenvaraisia sosiaalipalveluja.

Vanhuspalvelulaissa¹³ säädettiin myös julkisille palvelujen tuottajille velvollisuus ottaa käyttöön suunnitelmallinen omavalvonta vuoden 2015 alussa, kun vastaava velvollisuus tuli kaikille yksityisille sosiaalipalveluille jo vuonna 2012. Lisäksi sosiaalihuoltolaissa omavalvonta säädettiin otettavaksi käyttöön kaikissa sosiaalihuollon palveluissa vuoden 2015 huhtikuun alusta alkaen. Valvira oli tosin antanut jo aiemmin toimintayksilöille omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seuranta koskevan määräyksen, joka tuli uudistettuna voimaan vuoden 2015 alussa.¹⁴

2.3 Palveluasumisen nykytila ja kysynnän kehitys

Vanhusten palveluasuminen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL:n mukaan tehostetussa ja tavallisessa palveluasumisessa oli vuoden 2016 lopussa runsaat 42 200 vähintään 65-vuotta täyttänyttä henkilöä, mikä oli neljä prosenttia samanikäisestä väestöstä. Kymmenessä vuodessa heidän määränsä oli lisääntynyt 73 prosenttia. 85 vuotta täyttäneistä palveluasunnoissa asui liki 18 prosenttia. Samalla laitoshoidossa olevien vanhusten määrä on vähentynyt 20 100 henkilöllä, eli 68 prosenttia. **Laitoshuollolla** tarkoitetaan vanhainkodeissa ja terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa olevia vanhuksia.

Kasvu on tapahtunut tehostetun palveluasumisen puolella, sillä tavallisessa palveluasumisessa olevien henkilöiden määrä on vähentynyt. Tämä on merkinnyt sitä, että palvelutaloissa asuvat tarvitsevat entistä enemmän arjessa selviytymisen palveluja ja palvelutaloissa tarvitaan ympärivuorokautisesti paikalla olevaa henkilöstöä. Tavallisessa palveluasumisessa asiakasmäärien laskua selittää se, että moni hieman parempikuntoinen on kotihoitoon ja omaishoidon piirissä. Esimerkiksi 65 vuotta täyttäneiden omaishoidon asiakkaiden määrä lisääntyi 48 prosenttia vuosina 2007-17.

2000-luvulla toteutunut kehitys on ollut tietoisien sosiaalipolitiikan tulosta. Kallista laitoshoidoa on pyritty vähentämään ja asiakkaita on ohjattu kodinomaisempiin palveluta-

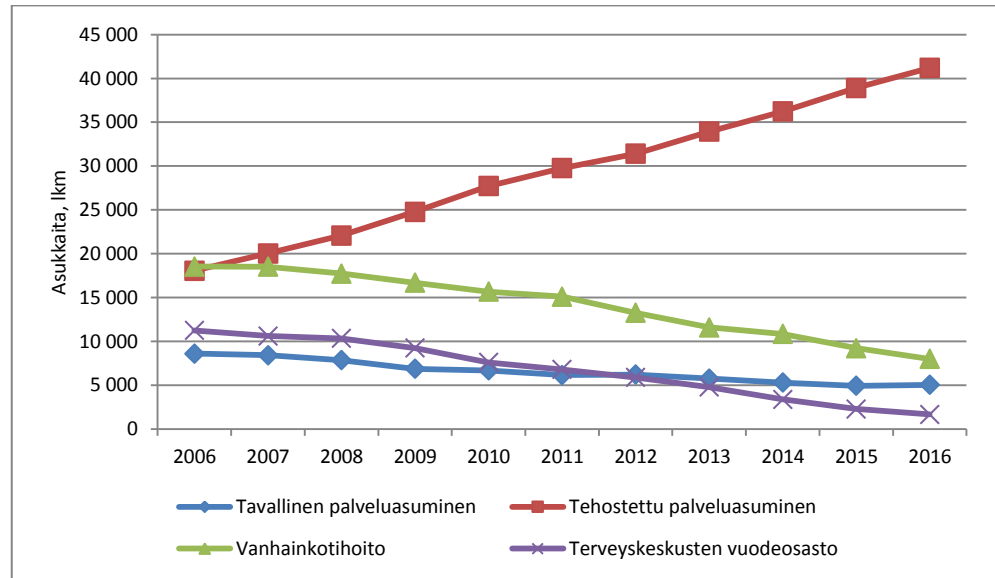
¹³ Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012).

¹⁴ Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira): Yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalvelujen omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seuranta koskeva määräys, 25/06/2014.

loihin ja –asuntoihin. Samanaikaisesti on painotettu kotona asumista. Kotipalvelujen, kotisairaanhoidon ja erilaisten tukipalvelujen avulla suhteellisen huonokuntoisetkin pysyvät selviytymään omissa asunnoissaan aiempaa kauemmin. Samalla rakentamisen määräykset ovat muuttuneet siten, että liikuntarajoitteisten esteettömyysvaatimukset otetaan huomioon entistä paremmin.

THL:n mukaan 65 vuotta täyttäneistä säännöllisen kotihoidon piirissä oli 67 100 henkilöä, mikä oli noin 17 000 henkilöä enemmän kuin vuonna 2000. Suomessa on lisäksi runsaasti tilapäistä kodinhoitoapua sekä tukipalveluja (siivous- ja ateriapalvelut yms.) saavia vanhuksia. Tukipalveluja sai 65 vuotta täyttäneistä 109 000 henkilöä, mikä on 4 000 henkilöä enemmän kuin vuonna 2000. Kotihoitoa saavista 65 vuotta täyttäneistä miehiä on kolmannes ja naisia kaksi kolmasosaa. Naisten suhteellinen osuus avun tarvisijoista kasvaa siirryttäessä nuoremmista 65-74 -vuotiaiden ikäluokasta vanhempiin 85 vuotta täyttäneiden ikäluokkaan.

Kuvio 1 Palveluasumisen ja laitoshoidon 65 vuotta täyttäneet asiakkaat 2006-2016 (Lähde: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL)



Taulukko 1 65 vuotta täyttäneet eritasoisten sosiaalipalvelujen ja omaishoidon piirissä vuosina 2007 ja 2016 (Lähde: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL).

	Asiakkaita 2007, lkm	Osuus 65 vuotiaista, %	Asiakkaita 2016, lkm	Osuus 65 vuotiaista, %
Omaishoidon tuki	21765	2,5	31363	2,7
Säännöllinen kotihoito	54770	6,3	67108	5,8
<i>Kotihoito yhteensä</i>	<i>66708</i>	<i>8,8</i>	<i>85715</i>	<i>8,5</i>
Tavallinen palveluasuminen	10007	1,0	6675	0,4
Tehostettu palveluasuminen	8419	2,3	27711	3,6
<i>Palveluasuminen yhteensä</i>	<i>20026</i>	<i>3,3</i>	<i>34386</i>	<i>4,0</i>
Vanhainkodit	18515	2,1	15656	0,7
Terveyskeskusten pitkäaikaishoito	10607	1,2	7598	0,1
<i>Laitushoito yhteensä</i>	<i>32794</i>	<i>3,3</i>	<i>23254</i>	<i>0,8</i>
Kaikki yhteensä	116308	15,4	143355	13,2

Palvelutarpeen kehitys

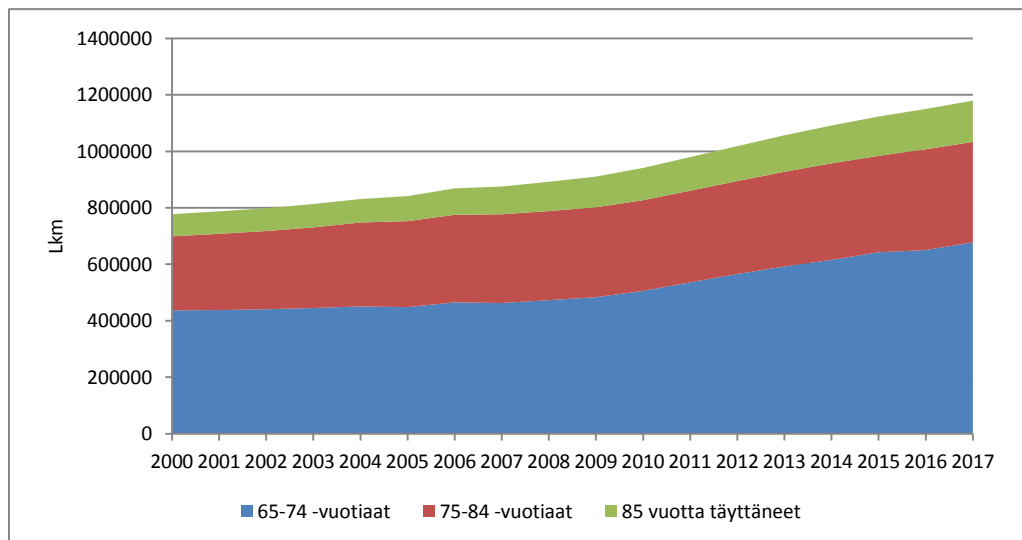
Vanhusväestön määrän kasvu on ollut tuntuva 2000-luvulla. Tilastokeskuksen väestötalastojen mukaan 65 vuotta täyttäneitä oli 1 179 300 henkilöä vuonna 2017. Vuodesta 2000 kasvu oli määrällisesti 402 100 henkilöä. Palvelutarpeeseen vaikuttaa erityisesti 75 vuotta täyttäneiden määrä. Vuonna 2017 heitä oli 501 800 henkilöä, mikä oli 161 400 henkilöä enemmän kuin seitsemäntoista vuotta aiemmin vuosituhannen vaihteissa. Ihmisten keskimääräisen eliniän pidentymistä osoittaa se, että 85 vuotta täyttäneiden suomalaisten määrä on liki kaksinkertaistunut 2000-luvulla.

Tilastokeskuksen väestöennusteiden mukaan ikääntyvän väestön määrä jatkaa kasvuaan lähivuosina ja lähivuosisikymmeninä. Väestöennusteiden mukaan 65 –vuotta täyttäneitä on 1,48 miljoonaa ja 75 –vuotta täyttäneitä 0,80 miljoonaa vuoteen 2030 tultaessa eli vain runsaan kymmenen vuoden kuluttua. Ikääntyvän väestön määrän kasvu lisää hoito- ja hoivapalvelujen tarvetta vielä toistaiseksi avohuollossa ja palveluasumisessa. Tosin 65-74 –vuotiaiden määrä on kääntymässä jo laskuun ja 75-84 –vuotiaiden määrä alkaa pienentyä viimeistään 2030-luvulla.

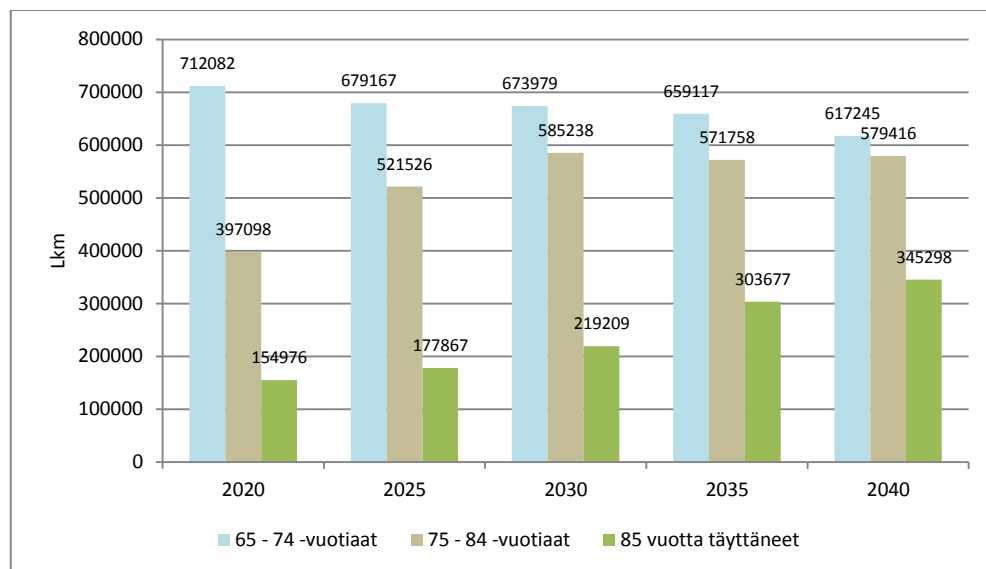
Sinänsä ihmisen vanheneminen ei lisää asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen, kuten asumispalvelujen tarvetta, vaan taustalla on ikääntyvän väestön sairastavuuden kasvu ja toimintakyvyn heikkeneminen. **Dementia** on merkittävin palvelutarpeeseen vaikuttava tekijä, mikä yleistyy nopeasti ikääntymisen myötä. Dementia ei ole varsinaisesti itsenäinen sairaus, vaan oirekokonaisuus, jonka taustalla voi olla erilaisia sairauksia, kuten Alzheimerin tauti tai aivoverenkierron häiriöt. Dementoituneet kärsivät muistihäiriöistä, mikä vaikeuttaa arkipäivästä selviytymistä.

Keskivaikeaa dementiaa on alle viidellä prosentilla 65-74 –vuotiaista, mutta 85 vuotta täyttäneistä sitä esiintyy vähintään joka kolmannella. Suomessa on jopa 100 000 henkilöä, joilla on lievä muistisairaus ja 93 000, joilla on keskivaikea ja vaikea muistisairaus. Vuosittain arviolta 14 500 henkilöä sairastuu muistisairauteen, mutta osa sairauksista on diagnosoimatta. Myös tuki- ja liikuntaelinsairaudet lisäävät ongelmia. Palveluasuntojen kysyntää nostaa se, että yli puolet 75 vuotta täyttäneistä asuu yksin ja yksin asuvien määrän odotetaan vain kasvavan tulevaisuudessa.

Kuvio 2 *Ikääntyneen väestön määrän kasvu Suomessa 2000-17 (Lähde: Väestötalastot, Tilastokeskus).*



Kuvio 3 Ikääntyneiden 75-vuotiaiden määrä 2017 ja heidän ennustettu määränsä Suomessa 2025-40, henkilöä (Lähde: Väestötilastot, Tilastokeskus).



Muiden erityisryhmien asumispalvelut

Vammaisten asumisen sisältävistä ja avohuollon sosiaalipalveluista on säännöksiä sosiaalihuoltolaissa, vammaispalvelulaissa ja –asetuksessa sekä laissa kehitysvammaisten erityishuollosta.¹⁵ Kunnilla on Suomessa velvollisuus järjestää vaikeavammaiselle palveluasuminen, mikäli henkilö vammansa tai sairautensa vuoksi välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Palveluasuminen on henkilön iästä riippumaton subjektiivinen oikeus, jos henkilö täyttää vammaispalvelulaissa ja –asetuksessa asetetut palvelun myöntämiskriteerit.

Vammaisten palveluasumiseen kuuluvat vammaispalveluasetuksen mukaan asunto- ja asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan jokapäiväiselle selviytymiselle. Arjessa selviytymisen palveluja voivat olla avustaminen asumiseen liittyvissä toiminnoissa, kuten liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaan terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden kannalta. Vammaiset voivat saada myös muuta henkilökohtaista apua ja kuljetuspalveluja.

Palveluasuminen voi toteutua palvelutaloissa, pienemmissä palvelukodeissa tai kotiin annettavina palveluina ja tukitoimina. THL:n mukaan esimerkiksi kehitysvammaisten asumispalvelujen piirissä oli 11 900 asiakasta vuonna 2017. Heistä 8 300 asui toimintayksiköissä, joissa henkilökuntaa on vuorokauden ympäri. Ohjatun ja tuetun asumisen piirissä oli 3 600 asiakasta. Vammaisten palveluissa suuntauksena on ollut, että laitoshuollon merkitys on vähentynyt, mutta tehostetun palveluasumisen sekä tukiasuntotoiminnan merkitys on lisääntynyt.

Mielenterveysterveyslain¹⁶ mukaan mielisairautta tai muuta mielenterveyshäiriötä potevalla henkilöllä (mielenterveyskuntoutuja) on riittävän hoidon ja palvelujen ohella järjestettävä yhteistyössä asianomaisen kunnan sosiaalitoimen kanssa mahdollisuus hänen

¹⁵ Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977, laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987, asetus vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 759/1987.

¹⁶ Mielenterveysterveyslaki 1116/1990.

tarvitsemaansa lääkinnälliseen tai sosiaaliseen tuki- ja palveluasumiseen. Mielenterveyskuntoutujalla tarkoitetaan täysi-ikäistä henkilöä, joka tarvitsee sairautensa vuoksi kuntouttavia palveluja ja lisäksi mahdollisesti yhteiskunnalta apua asumisensa järjestämisessä taikka asumispalveluja.

THL:n mukaan psykiatrian asumispalveluissa oli 7 700 asiakasta vuonna 2017. Määrä on lisääntynyt 2,5 -kertaiseksi 2000-luvun alusta. Asumispalveluja ovat tavallinen palveluasuminen ja tehostettu palveluasuminen, joita järjestetään tarkoitukseen varatuissa asumispalveluyksiköissä. Itsenäisintä asumisen muotoa edustavat tuettu asuminen omassa yksityisasunnossa tai kunnan järjestämässä tukiasunnossa. Mielenterveyden laitoshuollossa asiakkaita oli kuitenkin edelleen 36 400 vuonna 2010, mutta heidän määränsä on kääntynyt laskuun 2010-luvulla.

Asumispalveluja järjestetään myös muille erityisryhmille, kuten **päihdeongelmallisille**. Kunnat vastaavat palvelujen järjestämisestä. Tuki- ja palveluasunnot, kuten hoitokodit, huoltokodit, palvelutalot, yksittäiset tukiasunnot ja päiväkeskukset, ovat päihdeongelmallisille hoitoa ja kuntoutusta tukevia palveluja. THL:n mukaan asumispalvelujen piirissä oli noin 5 900 asiakasta vuonna 2016. Samanaikaisesti laitoshuollossa (katkaisu- ja kuntoutuslaitokset) oli 8 200 asiakasta. Päihdehuollossa avohuollon palveluja tuottavat lisäksi A-Klinikat ja nuorisoasemat.

3 Yksityiset palveluntuottajat

Suomessa toimi vuonna 2016 Tilastokeskuksen alueellisen yritystoimintatilaston mukaan lähes 1 360 yritysten ja järjestöjen toimipaikkaa palvelutalo- ja asumispalveluissa, joiden työllisyys oli 24 200 henkilöä ja laskennallinen liikevaihto 1,62 miljardia euroa. Yritysmuotoinen toiminta muodosti toimialan henkilöstöstä ja laskennallisesta liikevaihdosta noin 31 prosenttia vuonna 2016.

Yritysten määrä on kääntynyt palveluasumisessa loivaan laskuun vuodesta 2008 lukien, vaikka yritystoimipaikkojen määrä ja niiden henkilöstö ja liikevaihto ovat lisääntyneet taantumasta huolimatta. Yritysten määrä on vähentynyt etenkin pienissä 10-49 henkilön ja alle kymmenen henkilön mikroyritysten keskuudessa. Samalla yrityskoko on kasvanut, joskin toimialalla on yhä paljon pieniä yrityksiä.

Toteutunut kehitys on tulosta suurten palveluntuottajien epäorgaanisesta yrityskauppojen kautta tapahtuneesta kasvusta ja orgaanisesta kasvusta, joka on pohjautunut kuntien palvelukysyntään ja palvelutuotannon ulkoistamiseen etenkin tehostetussa palveluasumisessa. Osa kasvusta on tilastollista, minkä taustalla on järjestömuotoisen palvelutuotannon viime vuosikymmenellä alkanut yhtiöittäminen

3.1 Yritysprofiili asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen ennakkotietojen mukaan Suomessa oli 1 034 yritystä, jotka tuottivat **asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja** (Nace 87) vuonna 2017 (Taulukko 2). Yritysten henkilöstö oli 29 000 henkilöä kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna ja liikevaihto 2,04 miljardia euroa. Vuosina 2013-17 henkilöstön määrä lisääntyi 31 prosenttia. Reaalisen liikevaihdon kasvu oli 42 prosenttia. Yritystoimipaikkoja oli 1 929 vuonna 2016. Vuosina 2013-16 niiden määrä on lisääntynyt 115 tilastoyksiköllä, eli kuudella prosentilla.

Asumisen sisältävät yritysmuotoiset sosiaalipalvelut ovat Suomen yksi nopeimmin kasvaneita toimialoja. Taustalla on palvelutarpeen kasvu, kuntien palvelutuotannon ulkoistaminen sekä järjestöpuolen toimintojen yhtiöittäminen. Silti yritysten määrä ei ole lisääntynyt samaa vauhtia kuin toimipaikkojen ja niiden henkilöstön ja liikevaihdon määrä. Vuosina 2013-17 yritysten määrä väheni 88 tilastoyksiköllä, eli kahdeksan prosenttia. Tämä on näkynyt yrityskoon kasvuna henkilöstöllä ja liikevaihdolla mitattuna. Yrityskoon kasvu on koko 2000-luvun kestänyt trendi.

Tosin 2000-luvun alkupuolella yrityskoon kasvu on osittain tilastollista, mikä johtui järjestömuotoisen palvelutoiminnan yhtiöittämisestä. Järjestöjen toimintojen yhtiöittäminen ei sinällään lisännyt palvelutuotannon määrää markkinoilla. Yhtiöittämisellä vain muutettiin palvelutuotannon organisointia ja toimintatapoja tai erotettiin taloudellisesti ja hallinnollisesti kaupallinen palvelutuotanto järjestön yleishyödyllisestä toiminnasta. Tämän tuloksena yrityskoko kuitenkin kasvoi, sillä monet järjestöjen omistamat osakeyhtiöt olivat tunnetusti varsin suuria.

Asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen toimialalla yritystoiminnan keskittymisestä kertoo se, että alle kymmenen henkilön mikroyritysten määrä ja suhteellinen osuus toimialan yrityksistä on alentunut viime vuosina. Samalla myös niiden merkitys toimialaryhmän henkilöstöstä ja liikevaihdosta on supistunut voimakkaasti. Sama koskee pieniä 10-49 henkilön yrityksiä ja jossain määrin myös keskisuuria yrityksiä. Sitä vastoin suurten vähintään 250 henkilöä työllistävien yritysten osuus henkilöstöstä ja liikevaihdosta on kasvanut tuntuvasti (Taulukko 3).

Asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa mikroyritysten määrän pieneneminen johtuu osin siitä, että vanhusten ja erityisryhmien palveluasumisessa kysynnän kasvu on painottunut ympärivuorokautista hoitoa tarvitseviin asiakkaisiin. Mikroyritysten on kuitenkin mahdollista tarjota ympärivuorokautista palvelua, sillä toiminta vaatii enemmän kuin kymmenen henkilöä. Mikroyritys voi tarjota 24 tuntia hoivaa vain viidellä asiakaspaikalla, mikäli hoitajamitoitus on 0,5 henkilöä asiakasta kohden, mutta paikkamäärä ei riitä kattamaan edes kiinteitä kuluja.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa yritystoiminnan kasvu on keskittynyt harvalukuisen joukkoon suuria yrityksiä. Vuosina 2013-17 suurten yli 250 henkilön yritysten osuudet asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen työllisyydestä ja liikevaihdosta lisääntyivät 34-35 prosentista 51 prosenttiin. Kehitys on ollut huimaa, sillä vielä kymmenen vuotta sitten suurten yritysten henkilöstö- ja liikevaihto-osuudet olivat Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n tilastojen mukaan viidenneksen luokkaa.

Taulukko 2 Asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja (Nace 87) tuottavat yritykset toimialoitain 2017 (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus).

	Yrityksiä, lkm	Toimipaikkoja (2016), lkm	Osuus yritysten henkilöstöstä, %	Osuus yritysten liikevaihdosta, %
Palvelutalo- ja asumispalvelutoiminta	424	962	67,2	66,1
- vanhusten asumispalvelut	264	569	53,1	52,3
- mielenterveysongelmallisten asumispalvelut	142	284	6,6	7,4
- vammaisten asumispalvelut	18	109	7,5	6,4
Lasten ja nuorten laitoshuolto	425	580	16,0	17,9
Kehitysvammaisten asumis- ja laitospalvelut	86	183	7,5	6,6
Vanhusten ja vammaisten hoitolaitokset	41	95	5,5	4,3
Päihdeongelmallisten laitospalvelut	33	50	2,5	2,7
Muut asumisen sisältävät palvelut	25	69	1,3	2,3
Yhteensä	1043	1929	100,0	100,0

Taulukko 3 Yritysten määrän, henkilöstön ja liikevaihdon kehitys asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa (Nace 87) yritysten kokoluokittain 2013-17, prosenttia (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus).

	2013	2014	2015	2016	2017
Mikroyritykset:					
- osuus yrityksistä, %	56,0	55,6	54,3	54,5	53,2
- osuus henkilöstöstä, %	11,6	10,7	9,7	8,4	7,2
- osuus liikevaihdosta, %	13,6	12,1	10,5	9,2	8,0
Pienet yritykset:					
- osuus yrityksistä, %	40,2	39,9	40,4	39,9	40,4
- osuus henkilöstöstä, %	38,3	36,8	33,5	30,9	27,6
- osuus liikevaihdosta, %	38,0	35,1	31,5	29,3	26,8
Keskisuuret yritykset					
- osuus yrityksistä, %	3,1	3,4	4,1	4,1	4,5
- osuus henkilöstöstä, %	15,1	15,0	16,8	15,1	14,3
- osuus liikevaihdosta, %	14,9	14,3	15,6	14,1	14,2
Suuret yritykset:					
- osuus yrityksistä, %	0,7	1,0	1,1	1,4	1,8
- osuus henkilöstöstä, %	35,0	37,5	40,1	45,5	50,9
- osuus liikevaihdosta, %	33,6	38,5	42,4	47,5	51,0

Henkilöstöltään suuria palveluntuottajia ovat Invalidiliiton Asumispalvelut, Attendo, Mehiläinen, Esperi Care ja Folkhälsan Vårld. Näistä Attendo (pääomistaja *Nordstjeran*), Mehiläinen (pääomistaja *CVC Capital Partners*) ja Esperi Care (pääomistaja *Intermediate Capital Group ICG*) ovat ulkomaisessa omistuksessa. Ulkomaalaistaustaisten yritysten osuus kaikkien asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen henkilöstöstä oli vain kahdeksan prosenttia vuonna 2010, mutta vuonna 2017 eli lyhyessä ajassa tämä osuus oli noussut jo 34 prosenttiin.

Taulukko 4 Vähintään 200 henkilöä työllistävät yritykset ja yhteisöt asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa 2018 (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus)

	Toimiala (Nace) ¹⁷	Yritysmuoto	Konserniemon sijaintimaa	Henkilöstö 2017, lkm
Attendo Oy	87301	Osakeyhtiö	Ruotsi	3446
Hoiva Mehiläinen Oy	87301	Osakeyhtiö	Ruotsi	1366
Attendo Mi-Hoiva Oy	87301	Osakeyhtiö	Ranska	1519
Rinne koti-Säätiö sr	87201	Säätiö		1151
Invalidiliiton Asumispalvelut Oy	87302	Osakeyhtiö	Suomi	1332
Esperi Care Oy	87301	Osakeyhtiö	Britannia	1056
Mehiläinen Hoivapalvelut Oy	87301	Osakeyhtiö	Ruotsi	880
Folkhälsan Vårld Ab	87101	Osakeyhtiö		706
Helsingin Seniorisäätiö sr	87101	Säätiö	Suomi	507
Nuorten Ystävät -palvelut Oy	87901	Osakeyhtiö	Suomi	431
Pelastusarmeijan Säätiö sr	87909	Säätiö		370
ASPA Palvelut Oy	87202	Osakeyhtiö		463
Ruskatalojen palveluyhdistys ry	87301	Aatt. yhdistys		371
KVPS Tukena Oy	87201	Osakeyhtiö		443
Caritas Palvelut Oy	87302	Osakeyhtiö	Suomi	436
Familiar Oy	87901	Osakeyhtiö	Ruotsi	392
Vetrea Terveys Oy	87301	Osakeyhtiö	Suomi	391
Mäntänvuoren Terveys Oy	87301	Osakeyhtiö	Suomi	341
Neuroliitto ry	87302	Aatt. yhdistys		265
Savon Vammaisasuntosäätiö sr	87201	Säätiö		287
Yrjö & Hanna Oy	87301	Osakeyhtiö		274
Saga Care Finland Oy	87301	Osakeyhtiö	Britannia	258
SOS-lapsikyläsäätiö sr	87901	Säätiö		268
Gaius-säätiö sr	87301	Säätiö		236
Tampereen Kaupunkilähetys ry	87101	Aatt. yhdistys		248
Betesda-säätiö sr	87301	Säätiö	Suomi	206
Kuurojen Palvelusäätiö sr	87302	Säätiö		219
Kalliolan Setlementti ry	87901	Aatt. yhdistys		206
Sopimusvuori Oy	87301	Osakeyhtiö		207

Toimialan keskittymistä on vauhdittanut viime vuosina sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (*SoTe-reformi*) ja sen toteuttamiseen liittynyt epävarmuus. Suuret pääomasi-joittajien hallitsemat yritykset ovat laajentaneet toimintaansa geneerisesti uusia toimipaikkoja perustamalla ja epäorganisesti yritysostoin. Organista kasvua on haettu rakennuttamalla kiinteistöjä. Palvelutarpeesta keskustellaan usein ensin kuntien kanssa.

¹⁷ 87101=ikäntyneiden hoitolaitos, 87201=kehitysvammaisten laitokset ja asumispalvelut, 87202=mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut, 87301=ikäntyneiden asumispalvelut, 87301=vammaisten asumispalvelut, 87901=lasten ja nuorten laitokset ja ammatillinen perhehoito, 87909=muut laitokset ja asumispalvelut.

Sen jälkeen varataan tontti ja haetaan kohteelle kiinteistösijoittaja. Yritykset voivat myös ”salkuttaa” yhteen useita rakennushankkeita.

Koti- ja ulkomaisten pääomasijoittajien omistamat hoiva-alan yritykset ovat hankkineet myös tekemillään yrityskaupoilla omistukseensa satoja paikallisia hoivakoteja ympäri Suomea, sillä niillä ei olisi itsenäisinä toimijoina välttämättä toimintaedellytyksiä muuttuneissa markkinaolosuhteissa. Sama koskee monia säätiöiden ja yhdistysten ylläpitämiä hoivakoteja. Kasvavalle yritykselle yrityskaupat ovat erinomainen ja nopein tapa lisätä markkinaosuutta, sijoittautua uusille maantieteellisille markkina-alueille tai laajentaa toimintaa uusiin tuotteisiin ja palveluihin.

Yrityskaupat toteutetaan puolestaan **omistusosuuskauppana** (osakekauppa) tai **liiketoimintakauppana** (substanssikauppa). Omistusosuuskauppa on tapahtuma, jossa myydään osa tai kaikki yritykseen oikeuttavat osakkeet tai osuudet ja myyjänä on niiden omistaja, joka saa rahat ja maksaa myyntivoitosta kulut ja verot. Liiketoimintakaupalla tarkoitetaan tapahtumaa, jossa kaupan kohteena on osa tai koko yrityksen liiketoiminta ja myyjänä on yhtiö eivätkä sen omistajat, sillä he eivät omista yrityksen liiketoimintaa, eivätkä sinne kertynyttä omaisuutta henkilökohtaisesti.

Alan keskittymistä on edesauttanut se, että vahvan taloudellisen asemansa ja suurtuotannon etujen vuoksi syystä suuret hoiva-alan yritykset (konsernit) sietävät paremmin lyhytaikaisia tappioita kuin alan kotimaiset pääomaköyhät omistajayrittäjöpohjaiset pk-yritykset, joiden toiminta on ollut riippuvainen esimerkiksi yhden kunnan ostopalveluista. Hoiva-alalla pienten yritysten kasvua voivat rajoittaa rahoituksen saanti ja jatkuvuus. Ylipäätään riskirahoituksen puutteen ja kasvuyritysten pienen osuuden välillä on katsottu maassamme olevan suora yhteys.¹⁸

Toisaalta voidaan todeta, että yrityksen kasvuun vaikuttavat ainakin kolme yrityksen ominaisuutta tai sisäistä asiaa: yrityksen organisaation ja yrittäjien ominaisuudet sekä yrityksen kasvuun ja johtamiseen liittyvät strategiat. Organisaation ominaisuuksilla viitataan yrityksen kasvutarpeeseen, toimialaan ja kasvuun tarvittaviin voimavaroihin. Esimerkiksi kaikilla pienillä hoiva-alan yrityksillä ei ole riittävästi nopeaan orgaaniseen kasvuun tarvittavia henkilöstö- ja taloudellisia voimavaroja tai uskottavuutta markkinoilla asiakkaiden tai rahoittajien mielestä.

Asumisen sisältävien sosiaalipalveluja tuottavien yritysten ja muiden järjestömuotoisten yhteisöjen (säätiöt, yhdistykset) kasvua vuosina 2014-17 on kuvattu tässä työllisyyden avulla sellaisten yritysten ja järjestöjen osalta, joiden henkilöstö oli tarkasteluajanjakson alussa vähintään 100 henkilöä. Tarkastelu osoittaa, että määrällisesti eniten henkilöstöä oli lisännyt Attendo Oy (910 henkilöä), jonka jälkeen tulevat Attendo Mi-Hoiva Oy, Mehiläinen Hoivapalvelut Oy ja Hoiva Mehiläinen Oy. Prosentuaalisesti eniten työllisyyttä oli lisännyt Mehiläinen Hoiva Oy (40 %) (Taulukko 5).

¹⁸ Aina markkinoilla olevasta rahoituksesta ei ole kuitenkaan puutetta, mutta se kanavoituu vain varmoihin ja riskittömiin kohteisiin.

Taulukko 5 Vuonna 2014 vähintään 100 henkilöä työllistäneiden yritysten ja yhteisöjen työllisyyden kasvu asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa 2014-17 (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus)

	Toimiala (Nace)	Henkilöstön kasvu, 2014- 17, %	Henkilöstön kasvu 2014- 17, lkm	Henkilöstö 2017, lkm
Mehiläinen Hoivapalvelut Oy	87301	40,0	529	880
SPR Länsi-Suomen piiri	87909	24,5	47	190
Attendo Mi-Hoiva Oy	87301	23,5	709	1519
Hoiva Mehiläinen Oy	87301	18,8	515	1366
Esperi Care Oy	87301	16,9	386	1056
Oulun Palvelusäätiö sr	87301	15,5	65	194
Attendo Oy	87301	10,8	910	3446
Rinnekoti-Säätiö sr	87201	9,8	270	1151
Invalidiliiton Asumispalvelut Oy	87302	9,7	314	1332
Caritas Palvelut Oy	87302	9,2	81	436
Yrjö & Hanna Oy	87301	8,9	62	274
KVPS Tukena Oy	87201	7,8	83	443
Savon Vammaisasuntosäätiö sr	87201	7,6	54	287
ASPA Palvelut Oy	87202	6,3	72	463
Saga Care Finland Oy	87301	6,2	41	258
Folkhälsan Valfärd Ab	87101	5,5	101	706
Vetrea Terveys Oy	87301	1,8	14	391
Ruskatalojen palveluyhdistys ry	87301	1,6	16	371
Gaius-säätiö sr	87301	1,5	10	236
Tampereen Kaupunkilähetys ry	87101	1,2	3	248
Sopimusvuori Oy	87301	0,8	5	207
Kalliolan Setlementti ry	87901	0,7	-7	206
Suomen Pelastusarmeijan Säätiö sr	87909	0,2	-23	370
Mäntänvuoren Terveys Oy	87301	-1,0	-12	341
Helsingin Seniorisäätiö sr	87101	-2,2	-35	507
Kuurojen Palvelusäätiö sr	87302	-4,1	-29	219
Betesda-säätiö sr	87301	-4,8	-34	206
Nuorten Ystävät -palvelut Oy	87901	-5,9	-106	431
Neuroliitto ry	87302	-8,8	-86	265
Luona Oy	87909	72,3	98	193

3.2 Konsernit asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa

Asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen yritysrakennetta on tarkasteltu edellä muodollisesti itsenäisten oikeushenkilöiden ja yrittäjinä toimivien luonnollisten henkilöiden näkökulmasta. Sen sijaan yritysten muodostamat **taloudelliset kokonaisuudet eli konsernit** ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Sama asia koskee kasvuyrittäjyyden kuvauksia, joissa ei ole otettu huomioon konserniyritysten keskinäisten liiketoimien ja yritysjärjestelyjen, kuten yhtiöittämisten vaikutuksia kasvuun. Silti kasvua tulisi verrata suhteessa konsernien ulkopuolisiin yrityksiin.

Asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa tilastollisia ongelmia toimialan keskittymisen mittaamisessa voi liittyä omistusosuuskauppoihin, ellei ostettua yritystä sulauteta ostajayritykseen. Ostetut yritykset voivat roikkua vuosia emoyrityksen taseissa, ennen kuin ne mahdollisesti sulautetaan (fuusioidaan) ja niiden varat ja velat siirtyvät emoyhtiöön. Esimerkiksi Attendo-konserniin on kuulunut tytäryhtiöinä yksinomaan Suomessa kymmeniä pieniä ja keskisuuria hoiva-alan osakeyhtiöitä, joiden osake-enemmistön Attendo on hankkinut tekemillään yrityskaupoilla.

Määritelmällisesti konserni on taloudellinen kokonaisuus, jossa emoyrityksellä on yksin tai yhdessä muiden samaan konserniin kuuluvien yritysten kanssa määräämisvalta yhdessä tai useammassa muussa yrityksessä (tytäryritys). Määräämisvalta voi syntyä silloin, kun yhtiöllä on yli puolet omistetun yrityksen osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai omistavalla yrityksellä on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö omistetun yhtiön hallituksesta. Konserniyrityksiä voivat olla osake- ja henkilöyhtiöt, osuuskunnat ja muut liiketoimintaa harjoittavat yhteisöt.¹⁹

Konserniyritys voi olla velvollinen laatimaan konsernitilinpäätöksen, jos sillä on määräämisvalta toisessa yhtiössä.²⁰ Konsernitilinpäätös käsittää konsernituloslaskelman ja –taseen sekä muut tarpeelliset liitetiedot. Sen tarkoituksena on kuvata koko konsernin toiminnan tulosta ja taloudellista asemaa suhteessa ulkopuolisiin talousyksiköihin kuin konserniyritykset olisivat yksi yritys. Siksi konsernitilinpäätöksestä on vähennetty konserniyritysten keskinäiset liiketapahtumat. Konsernitilinpäätös sisältää myös merkittävien osakkuusyritysten vaikutuksen konsernin tulokseen.²¹

Asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa toimi Tilastokeskuksen YTR:n mukaan yhteensä 197 konserniyritystä vuonna 2016. Konserniyritysten määrä on kasvanut 83 tilastoyksiköllä suurten yritysten palvelutoimintojen yhtiöittämisen ja yritysostojen seurauksena vuosina 2013-16. Konserniyritysten työllisyyden ja liikevaihdon kehitys on ollut reippaampaa kuin konsernien ulkopuolella jääneissä yrityksissä, mikä on nostanut konserniyritysten osuuden toimialan työllisyydestä 59 prosenttiin ja liikevaihdosta noin 62 prosenttiin vuonna 2016 (Kuvio 4).²²

¹⁹ Vastaavasti kunta voi muodostaa tytäryhtiöineen konsernin. Konsernin teoreettinen käsite on todellisuudessa laivampi kuin lainsäädännön mukaan. Määräämisvalta ei ole sidottu omistajan oikeudelliseen muotoon. Konsernikokonaisuus voi muodostua yhtä hyvin yksityisen henkilön ympärille. Periaatteessa valtiokin muodostaa virastojen, liikelaitosten ja valtionyhtiöiden kanssa yhden suuren konsernikokonaisuuden.

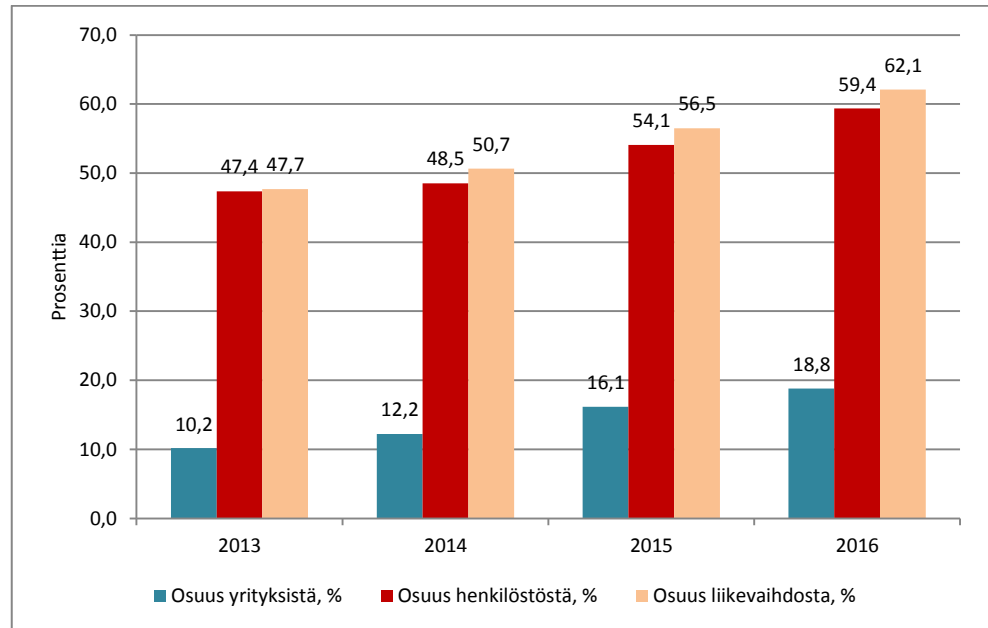
²⁰ Konsernitilinpäätöksen laadinnasta on säädetty kirjanpitolaissa 1336/1997. Konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuudesta on useita poikkeuksia, vaikka kirjanpitovelvollisella olisi määräysvalta toiseen kirjanpitovelvolliseen (vrt. pienet konsernit, alakonsernit, yms.). Poikkeukset näkyvät myös palveluasumista tuottavien yritysten kohdalla.

²¹ Osakkuusyritys on konserniin kuulumaton yritys, jossa konserniyrityksillä on huomattava vaikutusvalta eli yleensä vähintään viidenneksen omistus- tai äänivaltaosuus.

²² Konserniyritysten osalta vertailussa on kysymys konsolidoimattomasta liikevaihdosta.

Kuvio 4

Konserneihin kuuluvien yritysten osuus asumisen sisältävistä sosiaalipalveluista (Nace 87) 2013-16, prosenttia yritysten määrästä, henkilöstöstä ja liikevaihdosta (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus).



3.3 Palvelutalo- ja asumispalvelujen yritysraakenne

Palvelutalo- ja asumispalveluissa oli Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan 424 yritystä vuonna 2017. Yritysten työllisyys oli 19 500 henkilöä ja liikevaihto 1,35 miljoonaa euroa. Asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen työllisyydestä palvelutalo- ja asumispalvelut olivat 67 prosenttia ja liikevaihdosta 66 prosenttia (Taulukko 6). Palvelutalo- ja asumispalveluilla tarkoitetaan tässä raportissa toimialaryhmää, johon kuuluvat toimialaluokituksen (Nace) mukaan vanhusten, vammaisten, ja mielenterveysongelmaisten asumispalvelut.²³

Yritysten määrä on vähentynyt palvelutalo- ja asumispalveluissa kymmenessä vuodessa 85 tilastoyksiköllä (17 %). Samalla kuitenkin työllisyys on lisääntynyt vajaalla 11 700 henkilöllä eli 1,5 -kertaiseksi vuosina 2007-17. Liikevaihto on kasvanut reaalisesti kolminkertaiseksi. Yritystoimipaikkoja palvelutalo- ja asumispalveluissa oli Tilastokeskuksen alueellisen yritystoimintatilaston mukaan 962 vuonna 2016. Toimipaikkojen määrä kohosi 254 tilastoyksiköllä eli runsaalla kolmanneksella vuosina 2007-16. Tämän jälkeen määrä on kasvanut edelleen.

Yritystason liikevaihto- ja henkilöstötiedot eivät ole samoja kuin toimipaikkatasolla. Syynä on se, että osa yrityksistä on monitoimialaisia, joilla on liiketoimintaa muilla sosiaalipalvelun toimialoilla kuin palvelutalo- ja asumispalveluissa. Toisaalta päätoimialaltaan muiden toimialojen yrityksillä on toimipaikkoja ja liiketoimintaa palvelutalo- ja asumispalveluissa. Päätoimialaltaan palvelutalo- ja asumispalveluun tilastoituissa

²³ Virallisessa EU:n toimialaluokituksessa palvelutalo- ja asumispalvelut sijoittuvat seuraaville toimialoille: **vanhusten asumispalvelut** (Nace 87301), **vammaisten asumispalvelut** (Nace 87302) ja **mielenterveysongelmallisten asumispalvelut** (Nace 87202).

yrityksissä henkilöstö olikin 840 henkilöä ja liikevaihto 71 miljoonaa euroa suurempi kuin saman toimialaryhmän toimipaikoissa vuonna 2016.

Palvelutalo- ja asumispalveluissa yritystoiminnan keskittyminen suuriin yrityksiin on selvempää kuin muissa asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa. Yritysten määrä on pienentynyt, mutta toimipaikkojen määrä lisääntyy sekä niiden työllisyys ja liikevaihto ovat kasvaneet vauhdilla. Kehitys on vain kiihtynyt viime vuosina. Tämä on seurausta osin ulkomaalaistaustaisten pääomasijoitusyhtiöiden omistukseen siirtyneiden suurten yritysten orgaanisesta ja epäorgaanisesta kasvusta maassamme sekä perinteisten järjestöjen oman palvelutuotannon yhtiöittämisestä.

Taulukko 6 Palvelutalo- ja asumispalvelutoiminnan (Nace:t 87101-2 ja 87202) yritykset, yritystoimipaikat ja toimipaikkojen henkilöstö ja liikevaihto 2007-17 (Lähde: Yritystilastot, Tilastokeskus).

	Yrityksiä, lkm	Henkilöstö, lkm	Vuosi- muutos, %	Liikevaihto, milj. euroa	Vuosi- muutos, %	Toimipaikat, lkm	Vuosi- muutos, %
2007	509	7830	..	392644	..	717	..
2008	513	9088	16,1	496995	26,6	766	6,8
2009	506	10458	15,1	576384	16,0	773	0,9
2010	490	11147	6,6	614424	6,6	800	3,5
2011	485	12036	8,0	676307	10,1	802	0,3
2012	465	12177	1,2	724042	7,1	811	1,1
2013 ²⁴	459	14940	22,7	917768	26,8	896	10,5
2014	442	14826	-0,8	979962	6,8	895	-0,1
2015	432	16101	8,6	1101410	12,4	913	2,0
2016	426	17319	7,6	1185347	7,6	962	5,4
2017	424	19497	12,6	1345747	13,5

Palvelutalo- ja asumispalvelutoiminnassa keskimääräisen yrityskoon kasvua voidaan tarkastella suhteuttamalla henkilöstön määrä yritysten lukumäärään. Vuosina 2007-17, toimialan yrityskoko on kasvanut 15 henkilöstä 46 henkilöön (Kuvio 5). Alatoimialoitain tarkasteltuna kehitys on ollut nopeinta vammaisten asumispalveluissa ja toiseksi nopeinta vanhusten asumispalveluissa. Mielensterveyskuntoutujien asumispalveluissa kehitys on loivinta. Tosin palveluasumisessa oli yhä varsin pieniä yrityksiä, jos yrityskoko mitataan keskimääräisillä henkilöstömäärillä.²⁵

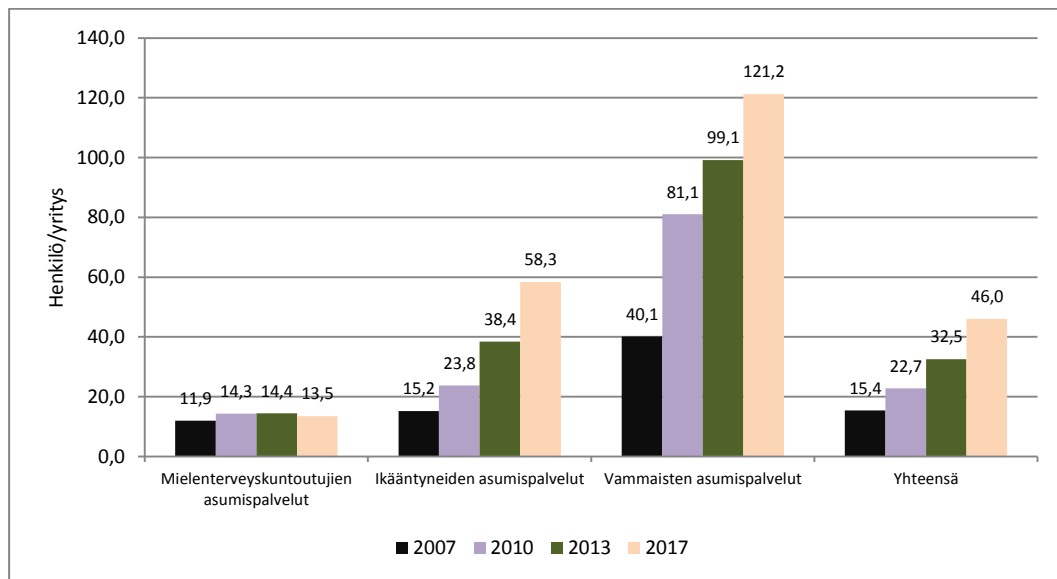
Täydentäviä tietoja toimintayksiköiden koosta voi saada Tilastokeskuksen yritysrekisteriin perustuvasta *toimipaikkalaskurista*. Sen mukaan ikääntyneiden ja vammaisten palveluasumisen toimipaikoista jopa 26-30 prosenttia työllisti alle kymmenen henkilöä syyskuussa 2018. Mielensterveyskuntoutujien asumispalveluissa vastaava luku oli 55 prosenttia. Vähintään 20 henkilöä työllistäviä toimipaikkoja oli ikääntyneiden ja vammaisten asumispalveluissa 37-41 prosenttia ja mielensterveyskuntoutujien asumispalveluissa ainoastaan 15 prosenttia.²⁶

²⁴ Vuonna 2013 tapahtuneen työllisyyden ja liikevaihdon hyppäyksen takana voi olla osittain Tilastokeskuksen yritysrekisterin uudistus ja siitä johtuvat muutokset tilastojen kuvausalueella.

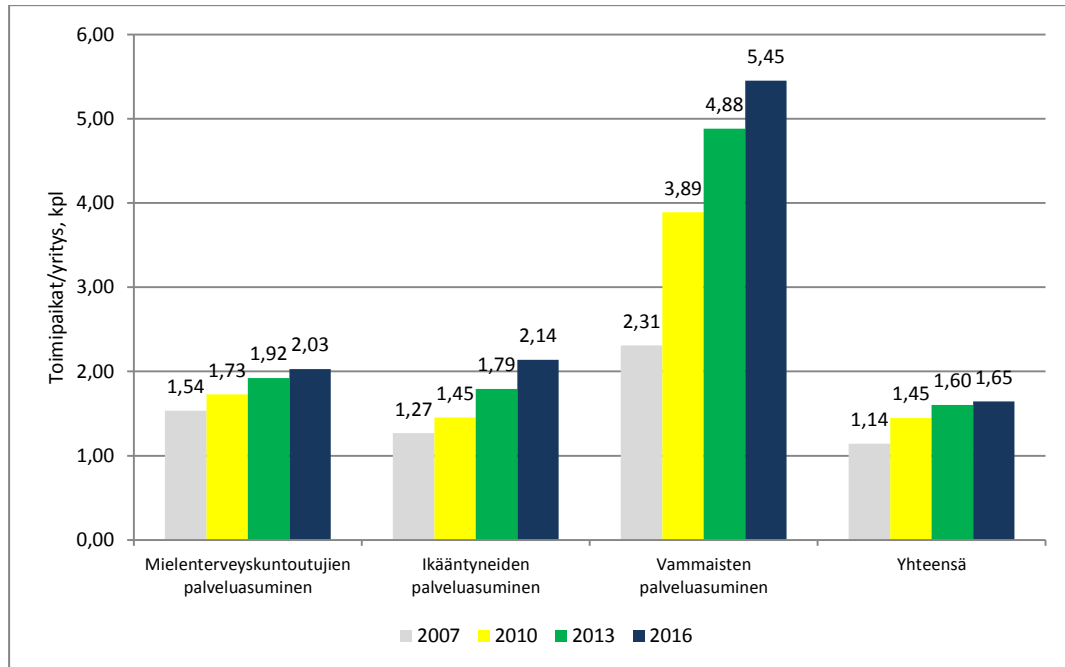
²⁵ Kuitenkaan edes runsaan kahdenkymmenen henkilön yritys ei pysty pyörittämään kovinkaan suurta tehostetun hoidon toimintayksikköä, jossa vaaditaan ympärivuorokautista henkilöstöä.

²⁶ Toimipaikkalaskuri sisältää myös säätiö- ja yhdistysmuotoisten palveluasumisen toimipaikat.

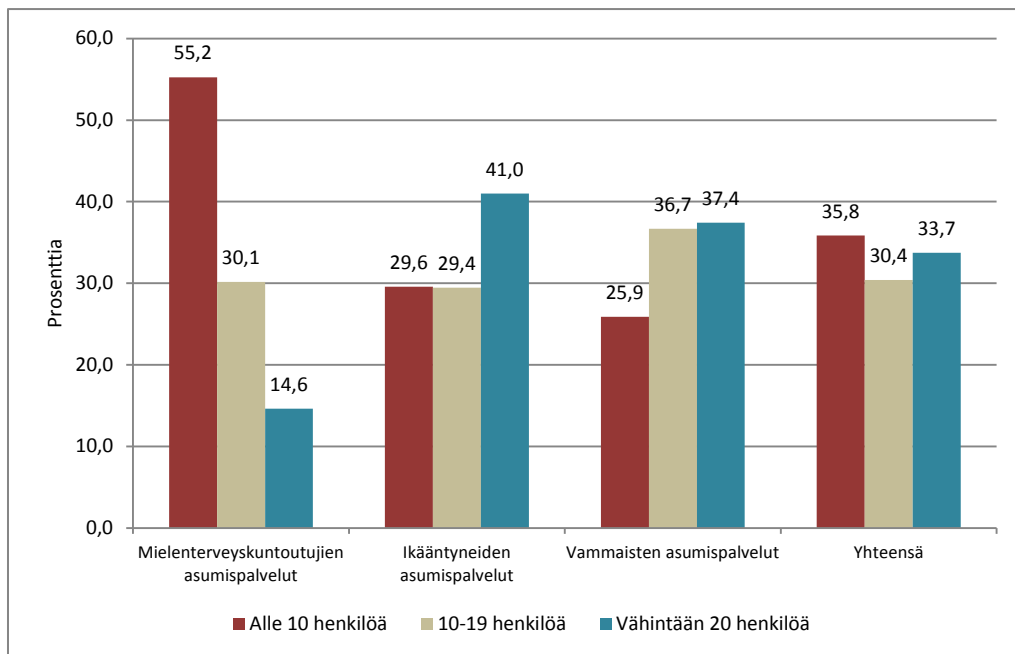
Kuvio 5 Henkilöstön määrä yhtä yritystä kohden palvelutalo- ja asumispalveluissa (Nace:t 87101-2 ja 87202) alatoimialoittain 2007, 2010, 2013 ja 2017 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, Tilastokeskus).



Kuvio 6 Toimipaikkojen lukumäärä yhtä yritystä kohden palvelutalo- ja asumispalveluissa (Nace:t 87101-2 ja 87202) alatoimialoittain 2007, 2010, 2013 ja 2016 (Lähde: Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto ja alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).



Kuvio 7 *Palvelutalo- ja asumispalvelualojen toimipaikat henkilöstön kokoluokittain syyskuussa 2018 (pl. kooltaan tuntemattomat toimipaikat), prosenttia kaikista toimipaikoista (Lähde: Toimipaikkalaskuri, Tilastokeskus).*



3.4 Yritystoiminta maakunnittain

Palvelutalo- ja asumispalvelujen yritystoimipaikoista viidennes sijaitsi Uudellamaalla vuonna 2016. Toimialan liikevaihdosta ja henkilöstöstä Uudenmaalle kertyi vajaa neljännes (Taulukko 7). Uudenmaan osuus toimialan liikevaihdosta ja työllisyydestä oli kuitenkin maakunnan väestöosuutta (30 %) selvästi pienempi. Sen sijaan monien haja-asutusalueen maakunnissa tilanne on päinvastainen. Tämä kertoo osittain väestön ikärakenteesta ja palvelutarpeesta, sillä palveluasuminen osuus on noin kaksi kolmasosaa koko palveluasumisen liikevaihdosta.

Seuraavaksi eniten toimipaikkoja on Pohjois-Pohjanmaalla ja Pirkanmaalla. Asukaslukuun suhteutettuna toimipaikkatiheys on suurin haja-asutusalueiden maakunnissa Kainuussa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Kanta-Hämeessä, mikä voi kertoa väestön keskimääräistä vanhemmasta ikärakenteesta ja siitä johtuvasta palvelutarpeesta mutta myös toimintayksiköiden pienestä keskimääräisestä koosta. Päijät-Hämeessä, Pohjanmaalla ja Uudellamaalla toimipaikkatiheys on keskiarvoa pienempi, mikä voi olla osoitus olemassa olevien toimintayksiköiden suuresta koosta (Taulukko 8).

Toimipaikkojen keskimääräinen koko oli henkilöstöllä mitattuna suurin Pohjanmaalla, Kymenlaaksossa ja Etelä-Savossa. Henkilöstömitoitus riippuu tietysti asiakasryhmästä (tehostettu ja tavanomainen palveluasuminen, yms.), joka voi vaihdella erityyppisissä palvelulaitoksissa toisistaan. Jos toimipaikkojen liikevaihto suhteutetaan henkilöstön määrään, oli suhdeluku vuonna 2016 suurin Kanta-Hämeessä, Varsinais-Suomessa ja Päijät-Hämeessä. Suhdeluku voi kertoa asumispalvelun erilaisesta laadusta ja toimialasta alueella, mutta myös työn tuottavuudesta.

Yritysmuotoinen palvelutalo- ja asumispalvelujen tarjonta on lisääntynyt vuosina 2010-16 eniten Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa, Kanta-Hämeessä ja Pohjois-Karjalassa, jos asiaa mitataan henkilöstön kehityksellä. Näissä kaikissa maakunnissa henkilöstö on kasvanut yli 80 prosenttia. Henkilöstön lisäyksestä varsinkin Päijät-Hämeen osuus oli merkittävä. Liikevaihdolla mitattuna yritystoiminta on laajentunut voimakkaasti myös Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla. Osa tarjonnan lisäyksestä voi olla kuitenkin tilastollista, mikä johtuu järjestöjen palvelutoiminnan yhtiöittämisestä.

Reippaat kasvuluvut voivat kertoa myös palvelutarpeen kovasta kasvusta tai kuntien palvelutuotannon avautumisesta kilpailulle ja sen alhaisesta lähtötasosta tai molemmista asioista. Henkilöstön ja liikevaihdon kasvu on ollut melko vaatimatonta Kainuussa, Keski-Pohjanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Etelä-Karjala oli ainoa maakunta, joissa toimialan työllisyys ja liikevaihto alenivat vuosina 2010-16. Etelä-Karjalassa kysymys lienee Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymä Eksoten merkittävästi roolista palveluntuottajana.

Taulukko 7 Toimipaikat sekä toimipaikkojen henkilöstö ja liikevaihto palvelutalo- ja asumispalveluissa (Nace:t 87301-02, 87202) maakunnittain 2016 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).

	Toimipaikat, lkm	Henkilöstö, lkm	Liikevaihto, 1000 euroa	Liikevaihto/henkilöstö, euroa
Uusimaa	195	3740	251292	67190
Pohjois-Pohjanmaa	101	1307	87832	67201
Pirkanmaa	98	1895	127144	67094
Varsinais-Suomi	71	1424	104695	73522
Keski-Suomi	64	845	55777	66008
Pohjois-Savo	57	855	56666	66276
Pohjois-Karjala	55	845	51038	60400
Etelä-Pohjanmaa	48	658	42587	64722
Satakunta	45	737	50673	68756
Kanta-Häme	43	651	50871	78143
Etelä-Savo	34	787	50732	64463
Lappi	31	555	35228	63474
Kymenlaakso	30	795	56298	70815
Etelä-Karjala	26	250	16241	64964
Kainuu	23	310	20488	66090
Päijät-Häme	17	330	25245	76500
Pohjanmaa	16	366	22671	61943
Keski-Pohjanmaa	8	131	9488	72427
Koko maa	962	16483	1113967	67583

Taulukko 8 Yritystoimipaikkojen kasvu ja koko sekä toimipaikkatiheys palvelutalo- ja asu-
mispalveluissa (Nace:t 87301-02, 87202) maakunnittain 2010-16 (Lähde: Alue-
ellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).

	Alueen asu- kasluku/ toimipaikka 2016, lkm	Henkilöstö/ toimipaikka 2016, lkm	Henkilöstön kasvu 2010- 16, %	Liikevaihdon kasvu 2010- 16, %
Uusimaa	8402	19,2	67,7	63,0
Pohjois-Pohjanmaa	4071	12,9	42,7	64,7
Pirkanmaa	5198	19,3	63,9	88,7
Varsinais-Suomi	6698	20,1	23,0	38,9
Keski-Suomi	4316	13,2	32,4	67,7
Pohjois-Savo	4347	15,0	24,5	42,6
Pohjois-Karjala	2983	15,4	82,9	93,5
Etelä-Pohjanmaa	3997	13,7	62,5	85,5
Satakunta	4928	16,4	61,3	93,7
Kanta-Häme	4041	15,1	93,2	136,9
Etelä-Savo	4382	23,1	59,6	70,6
Lappi	5813	17,9	59,9	87,6
Kymenlaakso	5922	26,5	195,5	247,4
Etelä-Karjala	5019	9,6	-23,8	-12,2
Kainuu	3252	13,5	23,0	48,7
Päijät-Häme	11864	19,4	258,7	258,0
Pohjanmaa	11340	22,9	66,4	93,8
Keski-Pohjanmaa	8628	16,4	6,5	40,6
Koko maa	5721	17,1	55,8	73,1

3.5 Järjestöt palvelujen tuottajina

Kolmannen alan yhteisöillä (yhdistykset, säätiöt: jatkossa **järjestöt**) on ollut Suomessa perinteisesti vahva asema sosiaalipalveluissa. Järjestöjen palvelutoimintaa tuettiin aiemmin Raha-automaattiyhdistys Ray:n avustuksin. Esimerkkeinä ovat vanhusten ja erityisryhmien palveluasuminen. Ray:n järjestöille myönnettyjen investointiavustusten turvin syntyi 1980- ja 1990-luvuilla asumispalvelujen yksityinen toimiala ja markkinat. Hyötyäkseen Ray:n myöntämistä avustuksista kunnat tukivat yhdistysten perustamista alueelleen ja vähensivät painetta omaan palvelutuotantoon.

Kun kuntien palvelutuotanto alkoi avautua kilpailulle 1990-luvulla, näkivät liikeyritykset kuntien ja järjestöjen toiminnan yritystoiminnan kehittymisen esteenä. Pelisäännöt muuttuivat 2000-luvun alussa, kun laki Ray:n avustuksista tuli voimaan. Lain mukaan avustuksilla ei saanut aiheuttaa vähäistä suurempia kilpailuhaittoja. Avustuksia ei saanut käyttää tarjouskilpailussa ja niiden saajat on pidettävä liiketoimintansa erillään aatteellisesta toiminnasta, minkä seurauksena järjestöt yhtiöittivät kaupallisen palvelutoiminnan muodollisesti itsenäisiin osakeyhtiöihin.²⁷

²⁷ Laki raha-automaattivastuksista 1056/2001. Laki kumottiin vuoden 2017 alusta lukien samalla, kun Veikkaus, Ray ja Fintoto yhdistyivät uudeksi rahapeliyhtiö Veikkaus Oy:ksi. Rayn avustustoiminta siirtyi samalla sosiaali- ja terveysministeriö STM:n yhteyteen perustettuun Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAan. STEA on itsenäinen valtioapuviranomainen, joka hallinnoi Veikkaus Oy:n pelituotoista sosiaali- ja terveysjärjestöjen yleishyödyllisiin, terveyttä ja hyvinvointia edistäviin hankkeisiin kohdistuvia avustuksia. Avustusten kilpailun vääristymiä koskevat säännökset on kirjattu valtionavustuslakiin (688/2001).

Tilastokeskuksen yritystilastojen mukaan asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa toimi 834 järjestöjen toimipaikkaa, joiden työllisyys oli 15 580 henkilöä ja laskennallinen liikevaihto 1,168 miljardia euroa vuonna 2016.²⁸ Palveluasuminen on tärkeä osa järjestöjen yhtiöittämätöntä palvelutarjontaa. Vuonna 2016 palvelutalo- ja asumispalvelujen (Nace:t 87201-2 ja 87202) 394 toimipaikkaa työllistivät 7 700 henkilöä, mikä oli 49 prosenttia kaikkien asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen työllisyydestä. Osuus arvioidusta liikevaihdosta oli 43 prosenttia (506 milj. euroa).

Järjestöillä on Tilastokeskuksen yritystilastojen mukaan toimintaa myös vanhusten ja vammaisten laitoshuollossa, lasten ja nuorten laitoshuollossa, kehitysvammaisten laitospalveluissa ja päihdehuollossa. Lisäksi järjestöt tuottavat palveluja ensi- ja turvakodeissa, pakolaisskeksuksissa ja niillä on tukiasunto- ja lomakotitoimintaa. Tosin yritys- muotoinen palvelutoiminta on noussut 2000-luvun kuluessa asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa suuremmaksi kuin järjestöjen yhtiöittämätön tuotanto. Tämä koskee myös palvelutalo- ja asumispalveluja (Kuvio 8).

Taulukko 9 Asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja (Nace 87) tuottavat järjestöjen toimipaikat 2016 (Lähde: Yritys- ja toimipaikkarekisteri, Tilastokeskus).

	Toimipaikoja, lkm	Osuus toimipaikkojen henkilöstöstä, %	Osuus toimipaikkojen arvioidusta liikevaihdosta, %
Palvelutalo- ja asumispalvelutoiminta	394	49,4	43,4
- vanhusten asumispalvelut	289	40,1	34,3
- mielenterveysongelmallisten asumispalvelut	67	4,3	4,5
- vammaisten asumispalvelut	38	5,0	4,6
Lasten ja nuorten laitoshuolto	68	8,3	8,5
Kehitysvammaisten asumis- ja laitospalvelut	114	13,3	12,0
Vanhusten ja vammaisten hoitolaitokset	46	10,1	8,5
Päihdekuntoutujien asumis- ja laitospalvelut	71	5,3	5,6
Muut asumisen sisältävät palvelut	141	13,6	22,0
Yhteensä	834	100,0	100,0

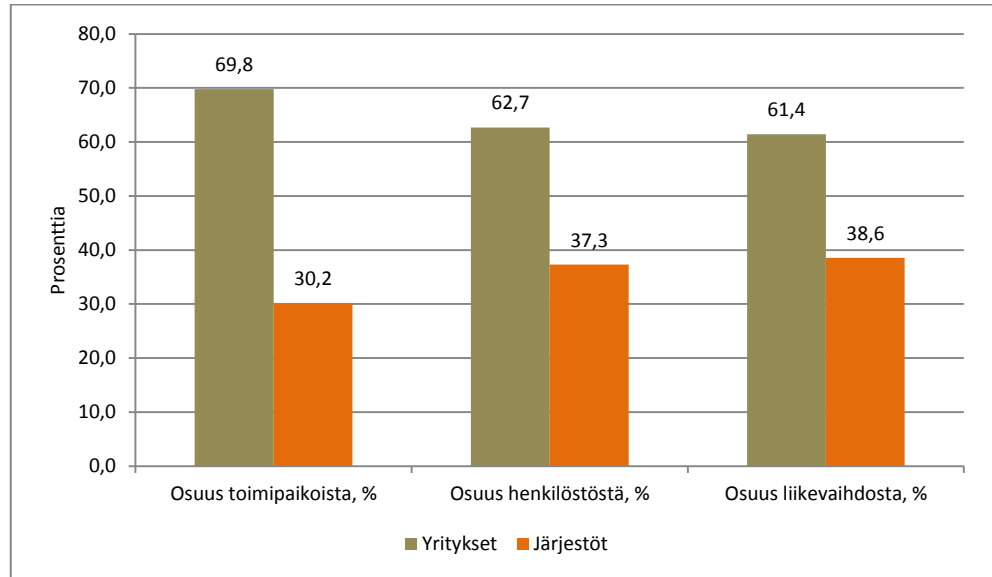
Yksityinen palvelutuotanto yhteensä

Jos kaikki yritys- muotoinen ja järjestöpohjainen palvelutuotanto lasketaan yhteen, oli Suomessa 2 760 yksityisen alan toimipaikkaa asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa, joiden työllisyys oli lähes 41 800 henkilöä ja arvioitu liikevaihto noin 3,03 miljardia euroa. Vastaavasti palvelutalo- ja asumispalveluissa (Nace:t 87201-2 ja 87202) toimi lähes 1 360 yksityisen alan toimipaikkaa, joiden työllisyys oli 24 200 henkilöä ja arvioitu liikevaihto 1,62 miljardia euroa vuonna 2016. Työllisyydellä mitattuna koko asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen toimiala on yhtä suuri kuin metsäteollisuus.

²⁸ Laskennallinen liikevaihto (tuotos) on saatu kertomalla järjestötoimipaikkojen toimialakohtainen henkilöstö vastaavalla yritystoimipaikkojen liikevaihto per henkilöstö –suhteella. Luvanvaraisissa ammattikoulutusta vaativissa sosiaalipalveluissa toimipaikkojen keskimääräinen kustannusrakenne ja henkilöstömitoitukset eivät voi poiketa suuresti toisistaan yritysten ja järjestöjen toimipaikoissa. Palvelutuotannon puitteet ja vaatimukset ovat siten riippumattomia palveluntuottajan oikeudellisesta muodosta.

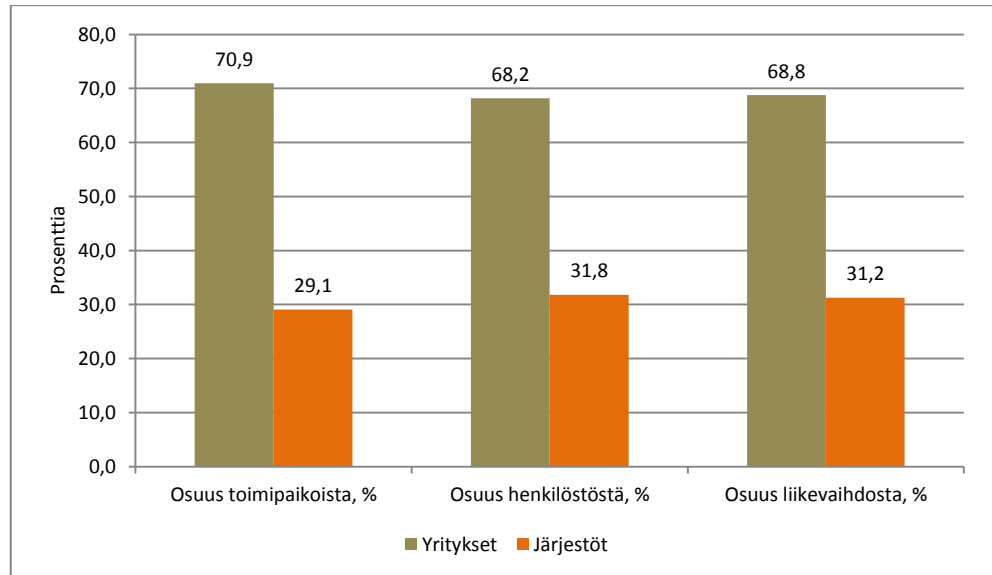
Kuvio 8

Yritysten ja järjestöjen osuudet kaikkien asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen toimipaikoista, henkilöstöstä ja arvioidusta liikevaihdosta 2016 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



Kuvio 9

Yritysten ja järjestöjen osuudet palvelutalo- ja asumispalvelujen toimipaikoista, henkilöstöstä ja arvioidusta liikevaihdosta 2016 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



4 Yritysten perustaminen ja vaihtuvuus

Uusien toimintansa aloittaneiden yritysten määrä on kääntynyt selvään laskuun palvelutalo- ja asumispalveluissa vuodesta 2008 lukien. Lopettaneiden yritysten määrä on ollut jatkuvasti suurempi kuin uusien yritysten määrä, minkä seurauksena yritysten määrän nettolisäys on muuttunut negatiiviseksi. Kuntien palvelukysynnän kasvu tehostetussa palveluasumisessa on merkinnyt niiden paikallisten pk-yritysten toiminnan loppumista, jotka eivät pysty panostamaan ympärivuorokautisen toiminnan edellyttämiin moderneihin tiloihin ja henkilöstömitoituksiin.

4.1 Yritystoiminnan aloitukset ja lopetukset

Tilastokeskuksen **aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten** tilaston mukaan uusien yritysten määrä lähti laskuun palvelutalo- ja asumispalvelutoiminnassa vuodesta 2008 lukien, vaikka kaupalliset markkinat ovat laajentuneet kuntien palvelutoiminnan ulkoistamisen ja ostopalvelujen lisääntymisen myötä (Kuvio 10). Samalla toimintansa lopettaneiden yritysten määrä alkoi kasvaa ja yritysten nettolisäys muuttui negatiiviseksi. Tämä vahvistaa edellä todettua näkemystä yritys kentässä käynnissä olevasta rakenne muutoksesta ja yritystoiminnan keskittymisestä.

Aloittaneiden yritysten määrän supistuminen on koskettanut samanaikaisesti kaikkia palveluasumista tuottavia alatoimialoja, joita ovat ikääntyneiden, vammaisten ja mielen-terveyskuntoutujien asumispalvelut. Lukumääräisesti vaikutus on silmiinpistäväntä vanhusten palvelutalo- ja asumispalveluissa, mutta myöskään vammaisten asumispalveluihin ei ole syntynyt Tilastokeskuksen mukaan yhtään uutta yritystä 2010-luvulla. Muilla alatoimialoilla osa jäljelle jääneistä yritysten aloituksista on voinut liittyä suurten yritysten sisäisiin yritys järjestelyihin (yhtiöittämiin).

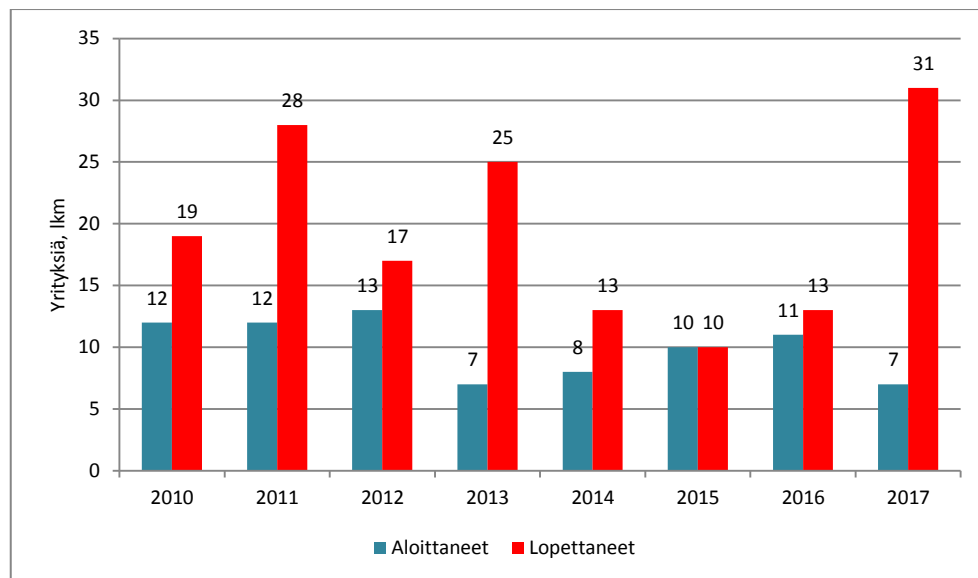
Tilastokeskuksen tilastoissa yritys merkitään aloittaneeksi pääsääntöisesti silloin, kun siitä tulee työnantaja tai arvonlisäverovelvollinen. Yritys voi kirjautua tilastoon aloittaneeksi myös yhtiöittämisen tai toiminimimuotoisen yrityksen muuttuessa yhtiömuotoiseksi, jolloin se saa uuden yritystunnuksen. Vastaavasti yritys katsotaan lopettaneeksi, kun se lakkaa toimimasta sekä työnantajana että arvonlisäverovelvollisena yksikkönä tai vanha yritystunnus lopetetaan. Lopettaneeksi yritys voidaan katsoa lisäksi silloin, kun se sulautuu toiseen yritykseen.²⁹

Tilastokeskuksen tilastoimat tiedot sisältävät myös hallinnollisia liiketoiminnan aloituksia ja lopetuksia (yritysmuodon muutokset). Lisäksi arvonlisäverottomia sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavilla toimialoilla voidaan joutua tilastointimenetelmistä johtuvista syistä tilanteeseen, jossa työnantajana toiminut toiminimiyritys kirjautuu lopettaneeksi, jos sillä ei ole enää ulkopuolisia palkansaaajia, vaikka ammatinharjoittajana toimiva yrittäjä jatkaisi yritystoimintaan. Vastaavasti omistajayrittäjävetoisesti toiminut yritys kirjautuu aloittaneeksi, kun se palkkaa ulkopuolisen työntekijän.³⁰

²⁹ Tilastokeskuksen tilastointimenetelmästä seuraa, että käytettävissä olevat tilastot eivät kuvaa vain yrityksen uusperustantaa tai lopettamista (konkurssi ja omaehtoinen lopettaminen). Ne sisältävät myös yritys järjestelyjen kautta syntyneet ja lopettaneet yritykset (yhtiöittämiset, sulautumiset, yms.).

³⁰ Nämä tapaukset eivät kosketa asumisen sisältäviä pääomavaltaisia sosiaalipalveluja, joissa toiminnan pyörittäminen vaatii lähes poikkeuksetta useampia käsipareja ja palkattua työvoimaa, mutta näillä tapauksilla voi olla merkitystä avo- huollon sosiaalipalveluissa, joissa toimii paljon yrittäjäomistajavetoisia mikroyrityksiä.

Kuvio 10 Toimintansa aloittaneet ja lopettaneet yritykset palvelutalo- ja asumispalvelutoiminnassa (Nace:t 87301-2, 87202) 2010-17, yritysten lkm (Lähde: Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilasto, Tilastokeskus).



4.2 Yrityskannan vaihtuvuus

Aloittaneiden yritysten lisääntyminen ja myös lopettaneiden yritysten määrän kasvu lisäsi tilastollista **yrityskannan vaihtuvuutta** palvelutalo- ja asumispalveluissa vuoteen 2007 asti. Vaihtuvuuteen vaikuttavat suhdannevaihtelut ja muut ulkoiset tekijät, kuten lainsäädännön muutokset ja kuntien palvelutuotannon ulkoistaminen. Kymmenen viime vuoden aikana vaihtuvuus on alentunut toimialaryhmässä dramaattisesti. Vaihtuvuutta on mitattu suhteuttamalla toimintansa aloittaneet ja lopettaneet yritykset vallitsevaan yrityskantaan ja summaamalla suhdeluvut yhteen (Taulukko 10).

Sinällään vaihtuvuuden voidaan nähdä heijastelevan toimialan kasvua ja innovatiivisuutta, mikä on kilpailukyvyn perusta. Ekonomistit ovat perustelleet edellä mainittua väitettä sillä, että heikosti kannattava liiketoiminta korvautuu tuottavammalla toiminnalla ja toimialan voimavarat hakeutuvat uusille kasvu-urille. Tehottomien yritysten poistuminen markkinoilta antaa tilaa elinkelpoisten yritysten kasvulle ja toimialan uudelleen järjestäytymiselle. Tätä yritysten ekosysteemissä tapahtuvaa ”darwinistista” kehitysprosessia kutsutaan ”luovaksi tuhoksi”.³¹

Yrityskannan vaihtuvuus liittyy läheisesti **innovaatioihin**, jotka ovat tärkein tuottavuuden kasvutekijä. Tällä ei tarkoiteta vain tuotantoteknologiaa, vaan myös uusia innovatiivisia tuotteita ja palveluja, uudenlaista työn organisointia, edistyksellisiä työolosuhteita tai uusia liiketoimintamalleja. Uudessa liiketoimintamallissa yritys luo joko kokonaan tai osittain uuden tavan ansaita. Uusia ansaitsemistapoja voivat olla esimerkiksi toimintojen ulkoistus kotimaassa tai toimiminen osana toisiaan täydentävää yritysverkostoa tai allianssien rakentaminen.³²

³¹ Työ- ja elinkeinoministeriö: Yrittäjäyyskatsaus 2011.

³² EK: Painoarvoa palvelujen kehittämiseksi, 2008.

Suomessa luova tuho on merkinnyt niiden paikallisten palveluasumista tuottavien pk-yritysten toiminnan loppumista, jotka ovat riippuvaisia mahdollisesti vain yhden kunnan hankinnoista, ja joilla ei ole ollut riittävästi voimavaroja toimintansa kehittämiseen. Kuntien ostopalvelujen kasvu on painottunut tehostettuun palveluasumiseen, jossa tapahtuva ympärivuorokautinen toiminta edellyttää panostuksia toimitiloihin ja riittävään henkilöstömitoitukseen. Näihin panostuksiin kaikilla pienillä yrityksillä ei ole voimavaroja, vaikka hoivan laadullinen taso olisi sinällään korkea.

Yrityksiä lopetetaan omaehtoisesti myös omistajayrittäjän eläkkeelle siirtymisen vuoksi ja sen takia, että yritystoiminnalle ei löydy jatkajaa, jolla olisi valmiuksia ja voimavaroja toiminnan kehittämiseen. Yritysten määrän pienenemistä ei pidä tulkita yksioikoisesti kielteiseksi asiaksi, sillä se voi olla osa luonnollista yritysten ekosysteemissä tapahtuvaa muutosta, mikä johtaa palvelutoiminnan laadulliseen parantumiseen. Huolestuttavaa olisi sen sijaan kehityskulku, jossa toimialan dynamiikka kärsii ja tuottavuuskehitys heikkenee, mikäli markkinoille ei tule uusia haastajia.

Taulukko 10 Yrityskannan vaihtuvuus ja yritysten määrä nettolisäys palvelutalo- ja asumispalveluissa (Nace:t 87301-2, 87202) 2010-17 (Lähde: Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilasto, Tilastokeskus).

	Yritys nettolisäys, lkm	Aloittaneita yrityskannasta, %	Lopettaneita yrityskannasta, %	Nettolisäys yrityskannasta, %	Yrityskannan vaihtuvuus, %
2010	-7	2,4	3,8	-1,4	6,2
2011	-16	2,4	5,7	-3,3	8,1
2012	-4	2,7	3,6	-0,8	6,3
2013	-18	1,5	5,4	-3,9	6,9
2014	-5	1,8	2,9	-1,1	4,7
2015	0	2,2	2,2	0,0	4,5
2016	-2	2,4	2,9	-0,4	5,3
2017	-24	1,6	7,0	-5,4	8,6

Vaihtuvuus alueittain

Yrityskannan vaihtuvuutta on tutkittu maakunnittain neljän vuoden ajanjaksolla, joka kattaa vuodet 2013-17. Tarkastelusta käy ilmi, että yrityskannan nettolisäys oli positiivinen vain Pohjois-Karjalassa, Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla. Pohjois-Savossa, Päijät-Hämeessä ja Kymenlaaksossa yrityskanta pysyi ennallaan ja muissa maakunnissa lopettaneita yrityksiä oli enemmän kuin toimintansa aloittaneita. Määrällisesti eniten lopettaneita yrityksiä oli Tilastokeskuksen tilastojen mukaan Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla.

Yrityskannan vaihtuvuus poikkeaa melko paljon alueittain. Osa vaihtelusta johtuu siitä, että muutamissa maakunnissa yrityskanta on lähtökohtaisesti pieni, jolloin yhden tai kahden yrityksen toiminnan aloitukset tai lopetukset vaikuttavat merkittävästi vaihtuvuutta kuvaavaan suhdelukuun. Lyhyellä ajanjaksolla yritysten lukumäärän kehitystä voi olla muutoinkin hankalaa seurata sen vuoksi, että yrityskauppojen jälkeen muodollisesti itsenäiset osakeyhtiöt jatkavat jonkin aikaa suuren konsernin sisällä toimintaansa ennen kuin niiden toiminta lopetetaan.

Taulukko 11 Yrityskannan vaihtuvuus ja yritysten nettolisäys palvelutalo- ja asumispalveluissa (Nace:t 87301-02, 87202) maakunnittain vuosina 2013-2017 (Lähde: Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilasto, Tilastokeskus).³³

	Aloittaneet yritykset, lkm	Lopettaneet yritykset, lkm	Nettolisäys, lkm	Aloittaneet / yritys-kanta, %	Lopettaneet / yritys-kanta, %	Yrityskannan vaihtuvuus, %
Uusimaa	7	16	-9	5,3	12,2	17,6
Pohjois-Pohjanmaa	1	5	-4	2,4	12,2	14,6
Pohjois-Karjala	5	3	2	13,5	8,1	21,6
Pirkanmaa	4	3	1	11,1	8,3	19,4
Pohjois-Savo	4	4	0	14,3	14,3	28,6
Keski-Suomi	4	5	-1	15,4	19,2	34,6
Varsinais-Suomi	2	7	-5	7,7	26,9	34,6
Etelä-Pohjanmaa	2	4	-2	9,1	18,2	27,3
Satakunta	2	4	-2	11,8	23,5	35,3
Etelä-Savo	1	3	-2	6,7	20,0	26,7
Kanta-Häme	1	2	-1	7,1	14,3	21,4
Lappi	1	2	-1	7,1	14,3	21,4
Kymenlaakso	1	1	0	8,3	8,3	16,7
Etelä-Karjala	0	4	-4	0,0	44,4	44,4
Kainuu	0	2	-2	0,0	25,0	25,0
Pohjanmaa	1	0	1	25,0	0,0	25,0
Keski-Pohjanmaa	0	2	-2	0,0	100,0	100,0
Päijät-Häme	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Koko maa	36	67	-31	8,1	15,1	23,2

4.3 Konkurssiin haetut yritykset

Konkurssiin haettujen yritysten määrä on ollut ikääntyneiden ja vammaisten asumispalveluissa 0-8 yritystä vuodessa. Kaiken kaikkiaan Tilastokeskuksen oikeustilastojen mukaan konkurssiin on haettu maassamme 60 palvelutalo- ja asumispalveluja tuottavaa yritystä (pl. mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut) vuosina 2003-17, joiden yhteenlaskettu työllisyys oli 500 henkilöä. Konkurssiin haetut yritykset ovat keskimäärin hyvin pieniä, joskin niiden yrityskoko on 2010-luvulla hieman kohonnut edelliseen vuosikymmeneen verrattuna.

Määritelmällisesti konkurssi on velallisen kaikkia velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenettely, jossa velallisen omaisuus otetaan konkurssisaatavien maksuun ja velallinen menettää määräysvallan omaisuuteensa.³⁴ Tosin konkurssit selittävät vain kymmenen prosenttia yritysten lopettamisista. Yleensä velkojat eivät hae pahoin velkaantunutta yritystä konkurssiin, jos konkurssipesän varat riittää edes pesänhoitokustannusten

³³ Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilaston rekisterikantaa ei voida täysin verrata yrityksiä kuvaavaan vuositilastoon, jossa yritysten on täytettävä määrätty toiminnan jatkuvuuteen ja laajuuteen liittyvät kriteerit.

³⁴ Konkurssiin asettamisesta päättää tuomioistuin. Konkurssin hakijana voi olla velkoja tai velallinen itse. Lähes 80 prosenttia vireillä olevista konkurseista on velkojien vireille panemia. Silti konkurssimenettely ei aina johda konkurssiin asettamiseen. Prosessi voi keskeytyä, tyypillisesti konkurssipesän varattomuuteen.

kattamiseen. Konkurssit ovat silti luonnollinen osa yrityskentän tervettä uusiutumista, minkä merkitys korostuu talouden laskusuhdanteissa.³⁵

Taulukko 12 Konkurssiin haetut ikääntyneiden ja vammaisten asumispalveluja tuottavat yritykset ja niiden henkilöstö 2003-17 (Lähde: Oikeustilastot, Tilastokeskus)

	Yritykset, lkm	Henkilöstö, lkm	Henkilöstö /yritys, lkm
2003	4	12	3,0
2004	6	22	3,7
2005	1	2	2,0
2006	-	-	-
2007	3	16	5,3
2008	7	34	4,9
2009	5	37	7,4
2010	7	51	7,3
2011	4	59	14,8
2012	4	44	11,0
2013	8	66	8,3
2014	3	31	10,3
2015	-	-	-
2016	4	61	15,3
2017	4	64	16,0
Yhteensä	60	499	8,3

³⁵ Verottaja on aloitteellinen lähes 50 prosentissa ja vakuutusyhtiöt 40 prosentissa tapauksia. Tämä viittaa siihen, että konkurssien taustalla ovat usein maksamattomat verot ja eläkevakuutusmaksut.

5 Kuntayhteisöjen ostopalvelutoiminta

Kuntien laskennallisen palvelukysynnän arvo oli palveluasumisessa 3,6 miljardia euroa vuonna 2017. Tästä kuntien oma palvelutuotanto muodosti 34 prosenttia. Muilta julkisyhteisöiltä (kuntayhtymät) ostetun tuotannon osuus oli 25 prosenttia. Yksityiset ostopalvelut muodostivat 41 prosenttia kuntien palvelukysynnästä. Rahamääräisesti kuntien yksityiset ostopalvelut olivat 1,2 miljardia euroa, minkä lisäksi kuntayhtymän hankkivat yksityisiä ostopalveluja 0,3 miljardilla eurolla.

Edellä esitetyt luvut kuntien ja kuntayhtymien suorista ostopalveluista eivät sisällä palvelusetelipohjaista yksityistä palvelutuotantoa, jota hyödynsi ikääntyneiden ja vammaisten palveluasumisessa yli 70 kuntaa ja kuntayhtymää vuonna 2017. Rahamääräisesti palvelusetelipohjainen palvelutuotanto on vähäistä, mutta se on ollut voimakkaasti laajenevaa. Vuonna 2017 palveluasumisen palvelusetelimenot olivat 116 miljoonaa euroa. Vuodesta 2015 kasvua oli 68 prosenttia.

5.1 Ulkoistettu palvelutuotanto³⁶

Tilastokeskuksen kuntataloustilastoissa ikääntyneiden asumisen sisältävät palvelut voidaan jakaa kolmeen tehtäväluokkaan, jotka ovat laitoshoido, tehostettu palveluasuminen ja muut ikääntyneiden palvelut. **Laitoshoido** kattaa laitospaeriatteella toimivat hoiva- ja hoitokodit, joissa asiakkaat ovat ympäri- tai osavuorokautisessa hoidossa ja palvelusta peritään laitoshoidon hoitomaksu. **Tehostettu palveluasuminen** (*ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan asumispalvelut*) sisältään aina asumisen (vuokrasopimus) ja siihen kiinteästi liittyvät hoiva- ja hoitopalvelut.³⁷

Ikääntyneiden tavanomainen ei-ympäriavuorokautinen asumispalvelu sisältyy tehtäväluokkaan, jossa asukkaiden sopimukset koostuvat säännöllisestä kotipalvelusta, päivittäisestä huolenpidosta ja tukiasumisesta. Asumispalvelujen lisäksi tehtäväluokkaan kuuluu ikääntyneiden päivätoiminta³⁸, perhehoito³⁹, ikääntyneiden kotitalouksiin myönnettyt omaishoidontuet sekä ikääntyneiden palvelujen suunnittelu ja ohjaus. Näiden tehtävien merkitys on rahamääräisesti melko pientä lukuun ottamatta omaishoidon tukia, jotka kirjataan kuntataloustilastossa avustuksiin.

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan ikääntyneiden asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen yksityisten asiakaspalvelujen ostot eli ulkoistukset olivat 880 miljoonaa euroa vuonna 2017.⁴⁰ Summasta peruskuntien osuus oli 81 prosenttia. Kuntayhtymien ostot olivat 19 prosenttia, eli 165 miljoonaa euroa. Kuntataloustilastojen lukuja on korotettu kuntayhteisöjen saamalla laskennallisella viiden prosentin **piilevän arvonlisäve-**

³⁶ Ks. tarkemmin kuntapalvelujen järjestämistavat Liite 1.

³⁷ Tehostettu palveluasuminen kattaa ryhmämuotoisen asumispalvelun (ryhmäkodit ja palvelutalot), joka sisältää ympärivuorokautisen hoivan.

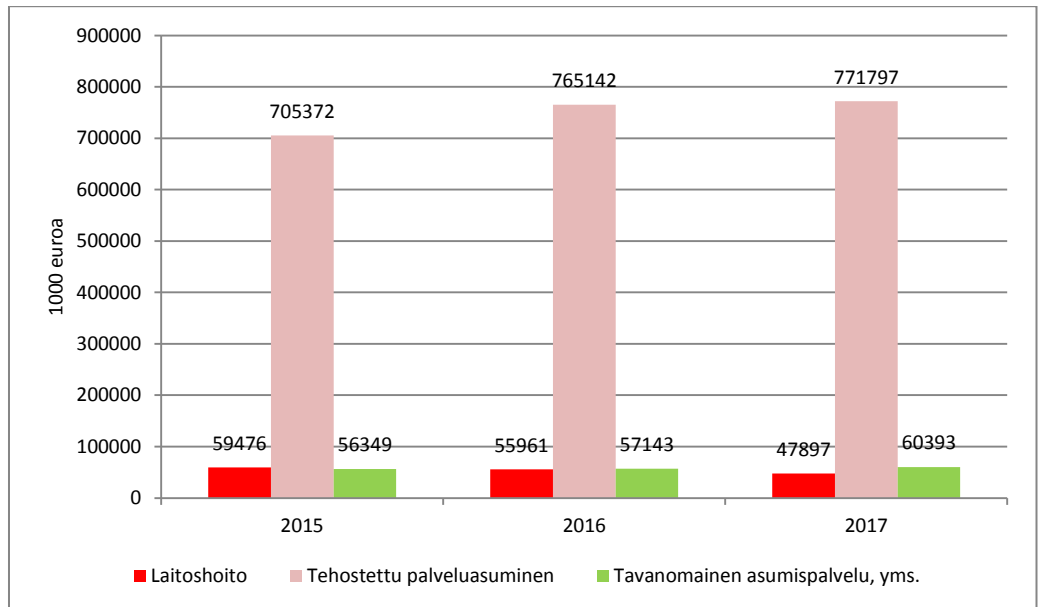
³⁸ Päivätoiminta on ennaltaehkäisevää ja kuntoutumista tukevaa toimintaa, jolla edistetään pääasiassa ikääntyneiden henkilöiden toimintakykyä, henkistä vireyttä ja sosiaalisia suhteita.

³⁹ *Perhehoidolla* tarkoitetaan sosiaalipalvelua, joka sisältää henkilön hoidon, kasvatuksen tai muun ympärivuorokautisen huolenpidon perhehoitajan yksityiskodissa. *Perhehoitaja* on henkilö, joka hoidon järjestämisestä vastaavan kunnan tai kuntayhtymän kanssa tekemänsä toimeksiantosopimuksen perusteella antaa kodissaan perhehoitoa.

⁴⁰ Määritelmällisesti **yksityiset asiakaspalvelut** ovat kuntalaisille tarkoitettuja lopputuotepalveluja, jotka on hankittu ulkopuoliselta yksityiseltä palveluntuottajalta. Ulkopuolinen yksityinen palvelutuottaja voi olla yksityinen yritys tai järjestö. Asiakaspalveluja voidaan ostaa myös toiselta julkisyhteisöltä (muu kunta, kuntayhtymä, valtion laitos). Kunnan omaan palvelutuotantoon hankitut palvelut (mm. ateria- ja siivouspalvelujen ostot kunnalliseen palvelukotiin) eivät ole asiakaspalveluja, vaan välituotepalvelujen ostoja.

ron palautuksella, jotta luvut vastaisivat paremmin rahasummaa, jonka kunnat ja kuntayhtymät ovat maksaneet yksityisille palveluntuottajille.⁴¹

Kuvio 11 Yksityiset asiakaspalvelujen ostot (ml. piilevä alv) ikääntyneiden palvelutalo- ja asumispalveluissa 2015-17 (Lähteet: Kuntataloustilastot, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



Piilevä arvonlisävero tarkoittaa sitä, että arvonlisäverottomia palveluja tuottavat sosiaali- ja terveyspalvelun yritykset joutuvat hankkimaan toimintaansa arvonlisäverollisia tavaroita, palveluja ja investointihyödykkeitä, joihin sisältyvää veroa ne eivät voi vähentää. Hankinnat kirjautuvat bruttomääräisinä yritysten kirjanpitoon ja ne otetaan huomioon myyntihinnoissa. Myös kuntien ja kuntayhtymien palvelutuotanto on arvonlisäverotonta, jos toiminta ei ole arvonlisäverolain säännösten mukaista, liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa tavaroiden ja palvelujen myyntiä.

Kunnat saavat kuitenkin verottomaan palvelutuotantoon liittyvien tavara- ja palveluostoihin sisältävän arvonlisäveron palautuksena takaisin valtiolta. **Palautusoikeus** vastaa arvonlisäverollisen yrityksen oikeutta vähentää omiin hankintoihinsa sisältyvät arvonlisäverot verotuksessa. Palautusoikeus koskee myös verottomiin yksityisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sisältyvää piilevää arvonlisäveroa, jonka suuruudeksi on määritelty arvonlisäverolaissa viisi prosenttia palvelun tai tavarun ostohinnasta. Palautusoikeus on ollut maassamme voimassa vuodesta 2002 lukien.⁴²

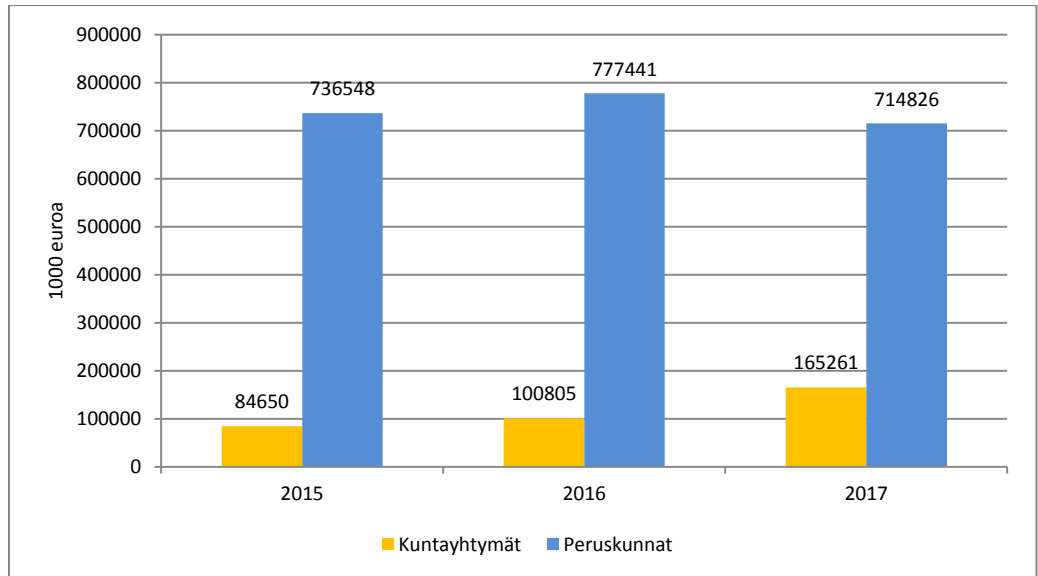
Kuntataloustilastosta ilmenee, että yksityiset ostopalvelut ovat lisääntyneet ikääntyneiden palveluasumisessa yhteensä 60 miljoonalla eurolla vuosina 2015-17 (Kuvio 15). Kasvu on painottunut yksinomaan kuntayhtymiin, mikä on nostanut kuntayhtymien osuutta ikääntyneiden yksityisistä ostopalveluista. Tosin yksityisten asiakaspalvelujen ostot eivät sisällä kunnallisilla **palveluseleillä** hankittuja palveluja, sille ne luetaan

⁴¹ Korjaus on tehty, koska yksityisiltä palveluntuottajilta hankitut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaspalvelut kirjautuvat kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastoihin nettona, sillä niistä on vähennetty viiden prosentin laskennallinen *piilevän arvonlisäveron* palautus kunnille ja kuntayhtymille.

⁴² Arvonlisäverolaki 1501/1993.

kuntataloustilastoissa avustuksiin.⁴³ Palvelualoittain tarkasteltuna kasvu on ollut suhteellisesti nopeinta tehostetussa palveluasumisessa.

Kuvio 12 Kuntien ja kuntayhtymien yksityiset ostopalvelut (ml. piilevä alv) ikääntyneiden palvelutalo- ja asumispalveluissa 2015-17 (Lähteet: Kuntataloustilastot, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



Asumisen sisältävät vammaisten palvelut

Tilastokeskuksen kuntataloustilastossa asumisen sisältävät vammaisten palvelut jaetaan myös kolmeen tehtäväluokkaan, jotka ovat vammaisten laitospalvelut, vammaisten tehostettu palveluasuminen (*vammaisten ympärivuorokautisen hoidon asumispalvelut*) ja muut vammaisten palvelut. Vammaisten **laitoshoidossa** asiakkaat ovat ympäri- tai osavuorokautisessa hoidossa ja siitä peritään laitoshoidon hoitomaksu. Vammaisten laitoshoidon voidaan järjestää kehitysvammaisten erityishuoltolain tai sosiaalihuoltolain perusteella. Laitoshoidon voi olla lyhyt- tai pitkäaikaista.

Vammaisten tehostettu palveluasuminen tarkoittaa palvelua, joka sisältää asumisen (vuokrasopimus) ja siihen kiinteästi liittyvät hoiva- ja hoitopalvelut. Palveluun kuuluu ympärivuorokautista ammatillista läsnäoloa (henkilökunta on paikalla ympäri vuorokauden). Tehtäväluokkaan kuuluu myös ympärivuorokautisen hoidon sisältävä ryhmämuotoinen asumispalvelu (ryhmäkodit ja palvelutalot), ja vastaava vammaispalvelulain mukainen palvelu. Tehostettu palveluasuminen on vammaisilla luonteeltaan samantyyppistä kuin ikääntyneiden osalta.

Muut vammaisten palvelut kattavat tavanomaisen vammaisten ei-ympärivuorokautisen asumispalvelun, joissa asukkaiden sopimukseen kuuluvat säännölliset kotipalvelut tai päivittäinen huolenpito sekä tukiasuminen. Lisäksi tehtäväluokkaan kuuluvat vammaisten päivä- ja työtoiminta⁴⁴, vammaisten perhehoito (ks. ikääntyneiden perhe-

⁴³ Palvelusetelien kasvu on voinut leikata suoraan ulkoistettujen palvelujen ja ostopalveluja kasvua tilastollisesti.

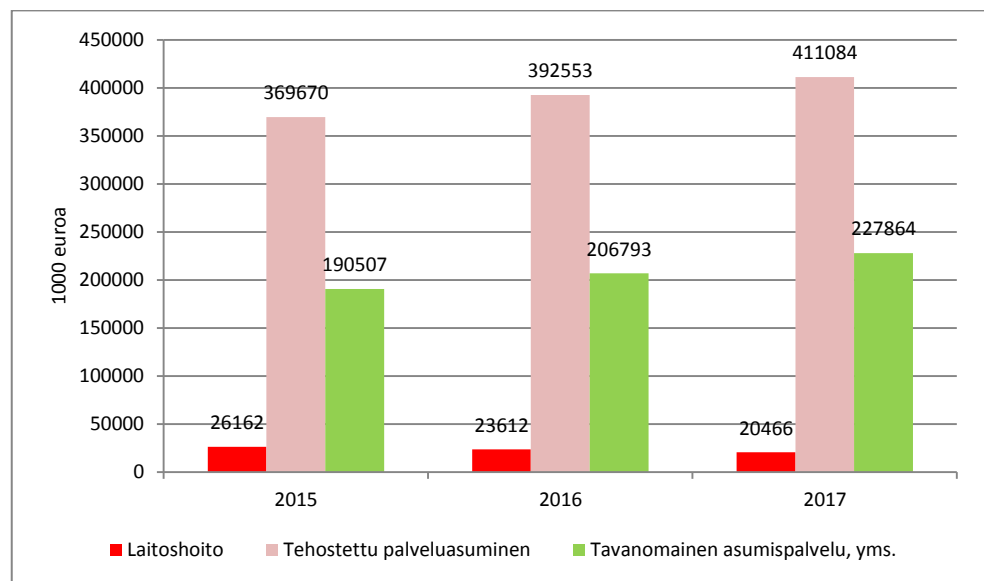
⁴⁴ Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla ei ole vammaisuuden takia edellytyksiä osallistua tai hakeutua tavanomaiseen työhön avoimille työmarkkinoille. Työtoimintaa järjestetään kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämissä työ- ja toimintakeskuksissa sekä tavallisilla työpaikoilla niin sanottuna avotyötoimintana. Vammaisten henkilöiden työtoimintaan osallistuvan ja toiminnan järjestäjän välille ei synny työsopimuslain mukaista työsuhdetta. Toimintaan osallistuvilla voidaan maksaa työosuusrahaa tai vastaavaa korvausta.

hoito), vammaisten kotitalouksiin myönnettyt omaishoidontuet, vammaisten työtoiminnan ja muut vammaispalvelulain (380/1987) mukaiset palvelut ja tukitoimet, kuten kuljetus- ja saattajapalvelut ja muut vammaispalvelulain mukaiset tukitoimet.⁴⁵

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan vammaisten asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa yksityisten asiakaspalvelujen ostot eli ulkoistukset olivat 660 miljoonaa euroa vuonna 2017. Summasta peruskuntien osuus oli 78 prosenttia. Kuntayhtymien ostot olivat 22 prosenttia, eli 144 miljoonaa euroa. Ostopalveluista tehostettu palveluasuminen muodosti 61 prosenttia, tavanomainen palveluasuminen ja muut tukitoimet 36 prosenttia ja laitoshoidon kolme prosenttia. Vuodesta 2015 ostopalvelut olivat lisääntyneet 73 miljoonalla eurolla (13 %).

Kasvu oli suhteellisesti nopeinta tavanomaisessa palveluasumisessa, mutta samaan tehtäväluokkaan kuuluu myös paljon muitakin palveluja, joita on vaikea erottaa toisistaan kuntataloustilastojen pohjalta. Rahamääräisesti kasvu oli suurinta tehostetussa palveluasumisessa. Laitoshoidossa yksityisten ostopalvelujen merkitys on vähentynyt. Syynä on vammaisten laitoshoidon palvelutarpeen väheneminen, ja painopisteen siirtyminen tehostettuun asumispalveluun. Tässä suhteessa vammaispalvelujen kehitys on ollut hyvin samanlaista kuin ikääntyneiden palveluissa.

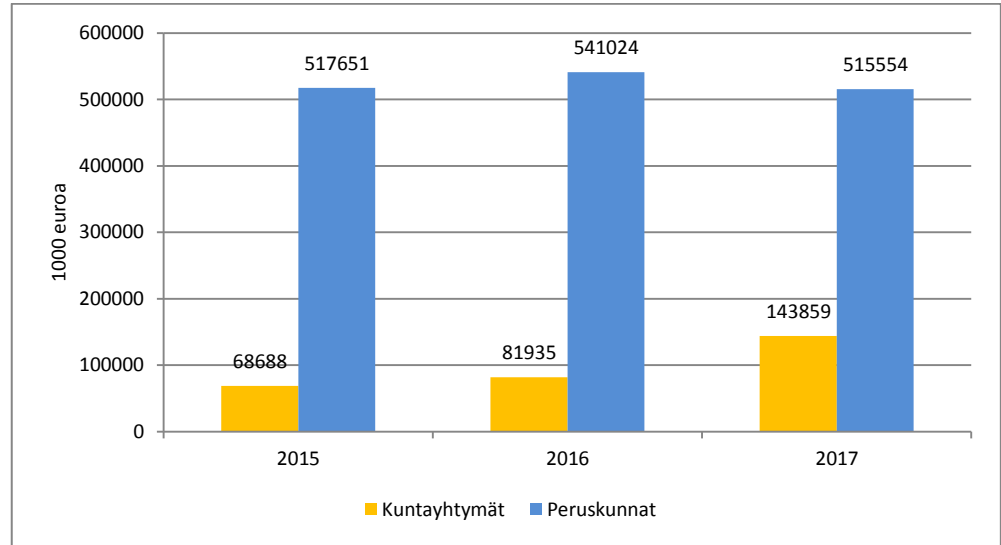
Kuvio 12 Yksityiset asiakaspalvelujen ostot (ml. piilevä alv) vammaisten palvelutalo- ja asumispalveluissa 2015-17 (Lähteet: Kuntataloustilastot, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



⁴⁵ Tukitoimiin kuuluu henkilökohtainen apu, asunnon muutostyöt ja asuntoon kuuluvat välineet ja laitteet, kuntoutusohjaus, sopeutumisvalmennus, päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittavat välineet, koneet ja laitteet, ylimääräiset vaatekustannukset ja ylimääräiset erityiskustannukset ravinnosta. Vammaisten osalta muut vammaisten palvelut – tehtäväluokka sisältää kuntataloustilastossa paljon enemmän muitakin palveluja kuin tavanomaista palveluasumista, jos tehtäväluokan sisältöä verrataan vastaavaan muut ikääntyneiden palvelut –tehtäväluokkaan.

Kuvio 13

Kuntien ja kuntayhtymien yksityiset ostopalvelut (ml. piilevä alv) vammaisten palvelutalo- ja asumispalveluissa 2015-17 (Lähteet: Kuntataloustilastot, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



5.2 Kuntien palvelukysyntä

Ostopalvelujen rahamäärä tai niiden **käyttökustannusosuus** eivät yksinomaan paljasta siitä, kuinka sosiaalihuollon palvelujen tuotanto on kunnassa järjestetty. Lisätietoja saadaan, kun arvioidaan kuntien **palvelukysyntää**. Arvio palvelujen kokonaiskysynnästä saadaan, kun kuntien laskennalliseen oman tuotannon arvoon⁴⁶ lisätään tehtävittäin (toimialoittain) asiakaspalvelujen ostot ja siitä vähennetään asiakaspalveluista saadut myyntitulot muilta julkisyhteisöiltä ja yksityisiltä yhteisöiltä. Pohjatiedot perustuvat Tilastokeskuksen kuntataloustilastoon.

Palvelukysyntä kuvastaa **kuntamarkkinoiden potentiaalista arvoa**, joka oli ikääntyneiden ja vammaisten asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa 4,209 miljardia euroa vuonna 2017. Vuodesta 2015 palvelukysyntä oli kasvanut 50 miljoonalla eurolla (1,2 %). Suhteellisen vaatimaton kasvu johtuu siitä, että laitoshoidon palvelukysyntä aleni 210 miljoonalla eurolla eli 26 prosenttia. **Palvelutalo- ja asumispalveluissa** palvelukysyntä oli 3,607 miljardia euroa ilman laitoshoidon palveluja ja palvelukysynnän kasvu oli 261 miljoonaa euroa (7,8 %) vuosina 2015-17.

Ikääntyneiden ja vammaisten asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa (ml. laitoshoido) kuntien oma palvelutuotanto oli 1,605 miljardia euroa (38 %), yksityiset asiakaspalvelut 1,540 miljardia euroa (37 %) ja asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä 1,065 miljardia euroa (25 %) vuonna 2017.⁴⁷ Palvelutalo- ja asumispalveluissa yksityisten ostopalvelujen osuus nousee 41 prosenttiin palvelukysynnästä. Vastaavasti kuntien oman palvelutuotannon merkitys supistuu 34 prosenttiin. Suurinta yksityisten ostopalvelujen osuus (54 %) on vammaisten tehostetussa palveluasumisessa.

⁴⁶ Kuntien oman tuotannon laskennallinen arvo koostuu työvoimakustannuksista, ostajahintaisista välituoteostoista ja pääoman kulumisesta. Välituoteostot koostuvat kuntien talous- ja toimintatilaston mukaisista aine- ja tarvikeostoista, palveluostoista (pl. asiakaspalvelut), ulkopuolisista vuokrista ja muista menoista, jotka on korotettu ostajahintaisiksi laskennallisella arvonlisäveroprosentilla.

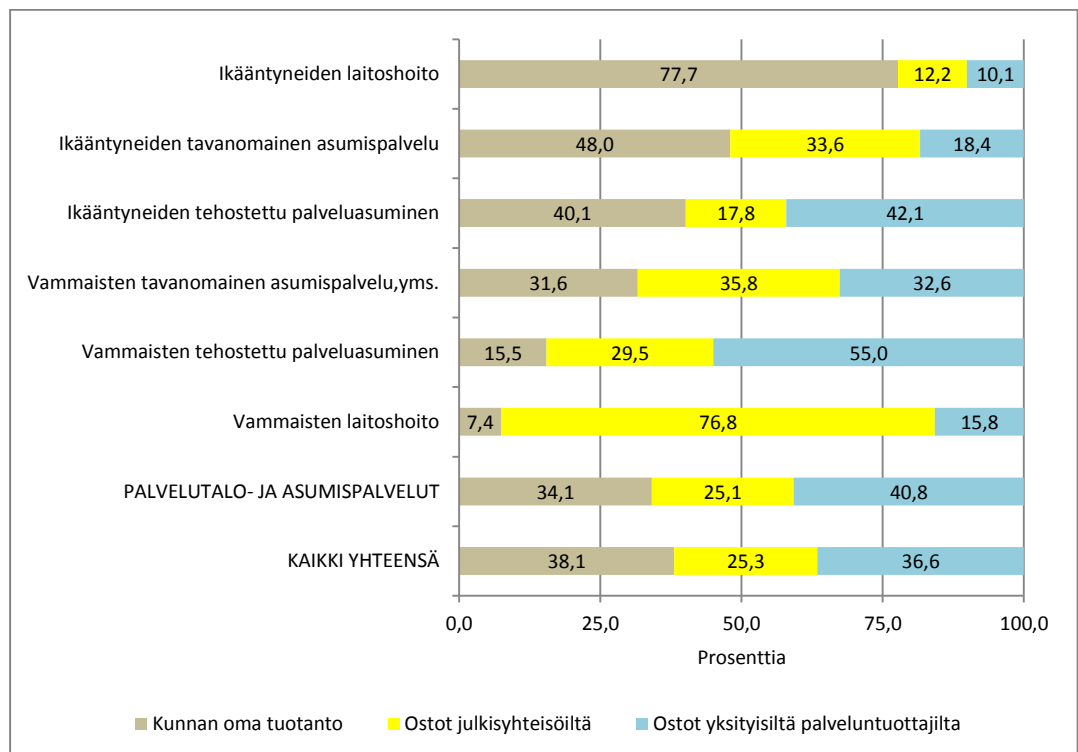
⁴⁷ Peruskuntien asiakaspalvelujen ostoihin muilta julkisyhteisöiltä voi sisältyä kuntayhtymien ostamista yksityisistä asiakaspalveluista aiheutuneita kustannuksia, mikä on otettu huomioon laskelmissa.

Myös ikääntyneiden tehostetussa asumispalvelussa yksityisten palveluntuottajien osuus on noussut jo 42 prosenttiin. Laitoshoidossa yksityisten ostopalvelujen merkitys jää 10-15 prosenttia kuntien palvelukysynnästä. Viime vuosina suuntauksena on ollut kuntien oman palvelutuotannon merkityksen pieneneminen ja ostopalvelujen lisääntyminen. Palveluostoja muilta julkisyhteisöiltä on lisännyt uusien maakunnallisten sosiaali- ja terveydenhoidon kuntayhtymien perustaminen. Yksityiset ostopalvelut ovat lisääntyneet etenkin tehostetussa palveluasumisessa.

Taulukko 13 Kuntien laskennallinen palvelukysyntä ikääntyneiden ja vammaisten asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa 2015-17, (Lähteet: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	2015, 1000 euroa	2016, 1000 euroa	2017, 1000 euroa	Kasvu 2015-17, %
<i>Laitohoito</i>	813258	689797	602212	-26,0
- Ikääntyneet	654055	549078	472482	-27,8
- Vammaiset	159203	140719	129730	-18,5
<i>Tehostettu asumispalvelu</i>	2398881	2547182	2581101	7,6
- Ikääntyneet	1710496	1821188	1832505	7,1
- Vammaiset	688385	725994	748596	8,7
<i>Tavanomainen asumispalvelu, yms.</i>	947116	945420	1026015	8,3
- Ikääntyneet	299304	298992	328060	9,6
- Vammaiset	647812	646428	697955	7,7
Palvelutalo- ja asumispalvelut	3345997	3492602	3607116	7,8
Yhteensä	4159255	4182399	4209328	1,2

Kuvio 14 Kuntien oman palvelutuotannon ja ostopalvelujen osuus ikääntyneiden ja vammaisten asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen palvelukysynnästä 2017, prosenttia (Lähteet: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



Palvelukysyntä maakunnittain

Alueellista kuntien palvelukysyntää on arvioitu tässä ikääntyneiden ja vammaisten **tehostetun palveluasumisen** pohjalta. Tehostettu palveluasuminen muodosti noin 72 prosenttia palvelutalo- ja asumispalvelujen palvelukysynnästä ja 61 prosenttia kaikesta ikääntyneiden ja vammaisten asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen palvelukysynnästä (ml. laitoshoido) vuonna 2017. Tehostetun palveluasumisen palvelukysyntä oli yhteensä 2,581 miljardia euroa, mistä Uudenmaan osuus oli 24 prosenttia. Osuus on pienempi kuin maakunnan osuus maan väestöstä (30%).

Kuitenkin 75 vuotta täyttäneiden henkilöiden määrään suhteutettuna oli Uudenmaan osuus tehostetun palvelukysynnän arvosta hieman suurempi. Yleensä maakuntien osuudet ovat tehostetun palveluasumisen palvelukysynnän arvosta lähellä ikääntyneiden väestöosuutta. Tosin vertailuun vaikuttaa tässä se, että palvelukysyntä sisältää myös vammaisten tehostetun palveluasumisen. Koko maassa yksityisten ostopalvelujen (ulkoistusten) osuus palvelukysynnästä oli 46 prosenttia. Kuntien oman palvelutuotannon osuus oli kolmannes ja ostot muilta julkisyhteisöiltä 21 prosenttia.

Yksityiset ostopalvelut muodostivat 69 prosenttia palvelukysynnästä Etelä-Savossa. Ne olivat yli 50 prosenttia myös Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Kanta-Hämeessä. Erot maakuntien välillä olivat huomattavia, sillä yksityisten ostopalvelujen osuus putoaa alle 20 prosenttia Kainuussa, Keski-Pohjanmaalla ja Ahvenanmaalla. Muilta julkisyhteisöiltä (kuntayhtymiltä) tehtyjen palveluostojen merkitys oli merkittävä (yli 50 %) Keski-Pohjanmaalla, Kainuussa, Etelä-Karjalassa ja Pohjois-Karjalassa. Kunnan oman palvelutuotannon osuus oli suuri Lapissa.

Voidaan todeta, että yksityiset sosiaalipalvelujen tuottajat ovat hyvin riippuvaisia kuntien palveluostoista (ml. maksusitoumukset). Asiasta ei ole olemassa tuoreita tilastolukuja, mutta THL:n 2010-luvun alussa tekemien selvitysten mukaan sosiaalipalvelujen yritys- ja järjestömuotoista toimintayksiköistä lähes kolme neljäsosaa myi vähintään puolet palveluistaan kuntayhteisöille. Vajaalla 60 prosentilla koko palvelutoiminta nojasi kokonaan kuntayhteisöjen ostopalveluihin. Yritykset olivat hieman riippuvaisempia kuntayhteisöjen ostopalveluista kuin järjestöt

Pääsääntöisesti asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen tuottajat ovat riippuvaisempi kuntayhteisöjen ostopalveluista kuin avohuollon sosiaalipalvelujen tuottajat. Tämä johtuu siitä, että avohuollon palveluissa asiakkailla on käytössään muita maksuvälineitä, jotka saattavat perustua verotukeen tai muuhun julkiseen tukeen, jolla asiakkaan ostovoimaan on nostettu (palvelusetelit ja ns. implisiittiset palvelusetelit). Esimerkkeinä implisiittisestä palvelusetelistä voidaan mainita kotitalousvähennys hoito- ja hoivapalveluista ja muista kodinhoitotöistä.

Asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa kuntayhteisöjen ostopalvelujen osuus palvelumyynnistä on 80-100 prosenttia toimialasta riippuen. Mielenterveyskuntoutujien ja vammaisten asumispalveluissa lähes koko palvelumyynti perustuu sataprosenttisesti kuntayhteisöjen suoriin ostopalveluihin. Sen sijaan ikääntyneiden asumispalveluissa on itsensä maksavia asiakkaita, sillä viidellä prosentilla palveluntuottajista ei ollut lainkaan kuntayhteisöjen ostopalveluja. Tosin epäselväksi jää, ovatko palveluntuottajat rinnastaneet THL:n selvityksessä palvelusetelit ostopalveluihin vai ei.

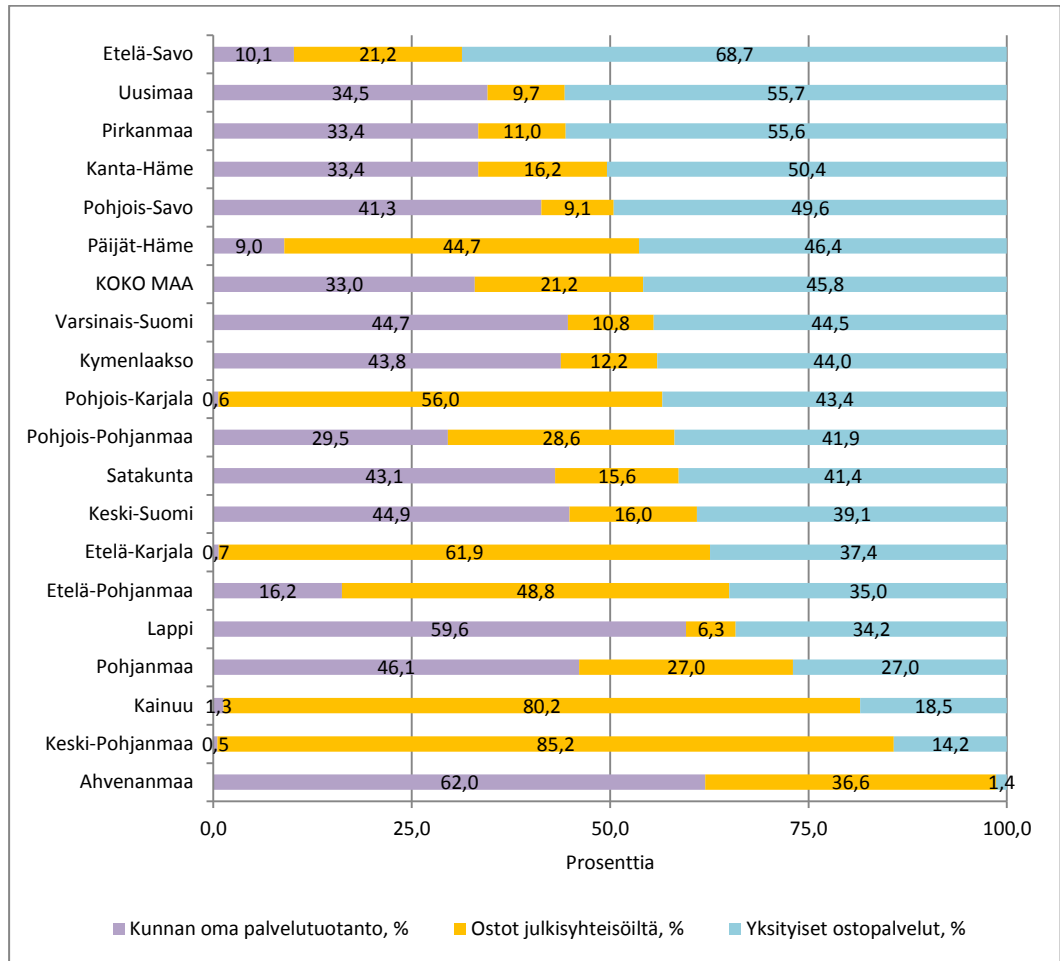
Taulukko 14 Kuntien palvelukysyntä ikääntyneiden ja vammaisten tehostetussa palveluasumisessa maakunnittain 2017, 1000 euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

	Palvelukysyntä, 1000 euroa	Kunnan oma tuotanto, 1000 euroa	Ostot julkisyh- teisöiltä, 1000 euroa	Yksityiset osto- palvelut, 1000 euroa
Uusimaa	616425	212973	59942	343511
Pirkanmaa	214728	71662	23718	119348
Varsinais-Suomi	207793	92827	22474	92492
Keski-Suomi	152474	68423	24464	59588
Satakunta	148654	64028	23155	61471
Pohjois-Pohjanmaa	148115	43759	42336	62020
Pohjois-Savo	128666	53196	11707	63763
Etelä-Pohjanmaa	120248	19504	58661	42083
Kymenlaakso	115908	50746	14108	51054
Pohjanmaa	106272	48964	28664	28644
Lappi	101969	60757	6374	34838
Päijät-Häme	95762	8579	42797	44387
Kanta-Häme	92691	30952	15007	46732
Etelä-Savo	88169	8936	18678	60556
Pohjois-Karjala	87487	540	48962	37985
Etelä-Karjala	58548	388	36251	21909
Keski-Pohjanmaa	40102	206	34184	5712
Kainuu	35043	448	28115	6480
Ahvenanmaa	22047	13663	8075	309
KOKO MAA	2581101	850549	547670	1182882

Taulukko 15 Kuntien palvelukysyntä ikääntyneiden ja vammaisten tehostetussa palveluasumisessa maakunnittain 2017, 1000 euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

	Palvelu- kysyntä, 1000 euroa	Osuus pal- velukysyn- nästä, %	75 vuotta täyttäneitä, lkm	Osuus 75 vuotta täyt- täneistä	Palvelu- kysyntä/75 – vuotiaat, eur
Uusimaa	616425	23,9	112786	22,5	5465
Pirkanmaa	214728	8,3	46344	9,2	4633
Varsinais-Suomi	207793	8,1	46247	9,2	4493
Keski-Suomi	152474	5,9	26513	5,3	5751
Satakunta	148654	5,8	25213	5,0	5896
Pohjois-Pohjanmaa	148115	5,7	32458	6,5	4563
Pohjois-Savo	128666	5,0	25759	5,1	4995
Etelä-Pohjanmaa	120248	4,7	20445	4,1	5882
Kymenlaakso	115908	4,5	20356	4,1	5694
Pohjanmaa	106272	4,1	18438	3,7	5764
Lappi	101969	4,0	18639	3,7	5471
Päijät-Häme	95762	3,7	21170	4,2	4523
Kanta-Häme	92691	3,6	17658	3,5	5249
Etelä-Savo	88169	3,4	19103	3,8	4615
Pohjois-Karjala	87487	3,4	17376	3,5	5035
Etelä-Karjala	58548	2,3	15350	3,1	3814
Keski-Pohjanmaa	40102	1,6	6474	1,3	6194
Kainuu	35043	1,4	8753	1,7	4004
Ahvenanmaa	22047	0,9	2718	0,5	8111
KOKO MAA	2581101	100,0	501800	100,0	5144

Kuvio 15 Kunnan oma palvelutuotannon ja ostopalvelujen osuudet tehostetussa palveluasumisen palvelukysynnästä maakunnittain 2017, prosenttia (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)



Asiakaspaikat tuottajittain

Yksityisten ja kunnallisten palveluntuottajien markkinaosuuksia ikääntyneiden ja erityisryhmien palveluasumisessa ja hoitolaitoksissa voidaan tarkastella myös vuoden lopun asiakasmäärien pohjalta. THL:n tilastojen kunnallisen (kunnat ja kuntayhtymät) ja yksityisen toiminnan osuudet asiakaspaikoista olivat vuonna 2016 suurin piirtein tasan, jos palveluasuminen ja hoitolaitokset lasketaan yhteen. Hoitolaitoksissa yksityisen toiminnan osuus jäi kuitenkin vain 14 prosenttiin. Sen sijaan palveluasumisessa yksityisen toiminnan osuus oli jo 55 prosenttia.

Tehostetussa palveluasumisessa kunnallinen toiminta muodosti ikääntyneiden ja vammaisten kohdalla jo 51 prosenttia vuonna 2016. Mielensterveyskuntoutujien ja muiden alle 65 –vuotiaiden tehostetun palveluasumisen asiakkaiden osalta yksityinen toiminta oli yli 90 prosenttia. Tavanomaisessa palveluasumisessa yksityinen toiminta oli suurempaa kaikkien muiden asiakasryhmien osalta lukuun ottamatta kehitysvammaisten ohjattua ja tuettua palveluasumista. Siinä 75-79 prosenttia asiakaista on edelleen kunnallisen toiminnan varassa (Taulukko 16).

Taulukko 16 Ikääntyneiden ja erityisryhmien asiakaspaikat tuottajatyypeittäin asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa 2016, prosenttia asiakaspaikoista ja niiden kokonaisuus (Lähde: THL:n tilastot).

	Kunnallinen toiminta, lkm	Yksityinen toiminta, lkm	Yhteensä, lkm	Kunnallinen toiminta, %	Yksityinen toiminta, %
Ikääntyneiden laitoshoido	7062	1150	8212	86,0	14,0
Kehitysvammaisten laitoshoido	787	133	920	85,5	14,5
<i>Laitoshoido yhteensä</i>	<i>7849</i>	<i>1283</i>	<i>9132</i>	<i>86,0</i>	<i>14,0</i>
Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen	21549	20612	42161	51,1	48,9
Kehitysvamm. tehostettu palveluasuminen	4255	4010	8265	51,5	48,5
Psykiatrian tehostettu palveluasuminen	323	4123	4446	7,3	92,7
Muu tehostettu palveluasuminen (alle 65 v.)	188	2039	2227	8,4	91,6
<i>Tehostettu palveluasuminen yhteensä</i>	<i>26315</i>	<i>30784</i>	<i>57099</i>	<i>46,1</i>	<i>53,9</i>
Ikääntyneiden tavallinen palveluasuminen	1588	3439	5027	31,6	68,4
Kehitysvamm. ohjattu palveluasuminen	1483	471	1954	75,9	24,1
Kehitysvamm. tuettu palveluasuminen	1322	362	1684	78,5	21,5
Psykiatrian tavallinen palveluasuminen	439	2913	3352	13,1	86,9
Muu tavall. palveluasuminen (alle 65 v.)	106	353	459	23,1	76,9
<i>Tavallinen palveluasuminen yhteensä</i>	<i>4938</i>	<i>7538</i>	<i>12476</i>	<i>39,6</i>	<i>60,4</i>
Palveluasuminen yhteensä	31253	38322	69575	44,9	55,1
KAIKKI YHTEENSÄ	39102	39605	78707	49,7	50,3

5.3 Palvelusetelit kuntien sosiaalipalveluissa

Kunnallinen palveluseteli⁴⁸ on asiakaslähtöinen tapa järjestää peruspalveluja, mikä korostaa asiakkaan valintaa. Järjestelmässä kunta tai kuntayhtymä antaa palveluun oikeutetulle asiakkaalle ”setelin tai maksukupongin”, jolla hän voi ostaa palveluja kunnan hyväksymältä ja raamikipailuttamalta palveluntuottajalta. Asiakkaan maksettavaksi jää omavastuuosuus, joka ei saa ylittää asiakasmaksua, jonka kunta perii itse tuottamastaan palveluista.⁴⁹ Järjestelmän hyviä puolia on markkinalähtöisyys, ja se, että palveluntuottaja ei voi vaihtua asiakkaasta riippumattomista syistä.

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien palvelusetelimenot olivat 374 miljoonaa euroa mukaan lukien piilevä viiden prosentin arvonnäkövero vuonna 2017. Vuodesta 2015 palvelusetelimenot ovat kasvaneet 55 miljoonalla eurolla eli neljänneksellä. Vaikka palvelusetelimenot ovat suhteellisen pieniä verrattuna esimerkiksi kuntien yksityisiin asiakaspalvelujen ostoihin, on niiden käyttö alkanut selvästi lisääntyä. Kymmenessä vuodessa palvelusetelimenot ovat moninkertaistuneet ja niiden käyttöala on laajentunut.

Aiemmin palveluseteleitä käytettiin vain kotipalveluihin. Vuonna 2017 palvelusetelimenoista 93 prosenttia kertyi muista kuin kotipalveluista. Uuden kasvusysäyksen taustalla on ollut vuonna 2009 voimaantullut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki.

⁴⁸ Määritelmällisesti palveluseteli (voucher, ostokuponki) on rahanarvoinen tosite, jota voidaan käyttää vain tiettyjen tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen yksityiseltä ja julkiselta toimijalta. Palvelusetelijärjestelmässä on kolme toimijaa: palvelusetelin asettava yksityinen tai julkinen työnantaja yms. taikka viranomainen, asiakas ja palvelusetelin vastaanottava tavarantoimittaja ja palveluntuottaja, joka laskuttaa setelin asettanutta tahoa.

⁴⁹ Riippuen palvelusetelin toteutuksesta asiakas voi ostaa omalla rahallaan lisäpalveluja.

Tällä hetkellä varhaiskasvatuksen palvelusetelit muodostavat kuntataloustilastojen mukaan 40 prosenttia kaikista kuntaorganisaatioiden palvelusetelimenoista. Palveluasumisen osuus on 31 prosenttia, terveydenhuollon kolme prosenttia ja muiden tarkemmin erittelemättömien sosiaalipalvelujen 19 prosenttia.

Rahamääräisesti palveluasumisen palvelusetelimenot olivat 116 miljoonaa euroa vuonna 2017. Vuosina 2015-17 menot kasvoivat 47 miljoonalla eurolla (68 %). Palveluasumisen palvelusetelit olivat käytössä 71 kunnassa ja kuntayhtymässä, mutta vain 26 kunnassa menot ylittivät miljoona euroa. Suurinta palvelusetelien käyttö oli Oulussa (17,7 milj. euroa), Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymässä (12,3 milj. euroa), Helsingissä (7,9 milj. euroa) ja Sastamalassa (6,8 milj. euroa). Myös Kaarinassa ja Kouvolassa menot ylittivät neljä miljoonaa euroa.

Lisätietoja sosiaalihuollon palveluseteleistä on saatavilla **Suomen Kuntaliiton** tekemiin kuntakyselyjen ja -haastattelujen pohjalta vuosina 2012 ja 2015. Julkaistujen tilastojen mukaan vain 28 kuntaa ja kuntayhtymää käytti vuoden 2012 alussa palveluseteleitä asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa. Varsin lyhyessä ajassa eli vuoteen 2015 mennessä palveluseteleitä oli käytössä 75 kuntaorganisaatioissa. Määrällisesti palveluseteleitä käytetään eniten avohuollon sosiaalipalveluissa, kuten kotipalvelussa, omaishoitajien vapaan järjestämisessä ja erilaisissa tukipalveluissa.

Taulukko 17 Palvelusetelien käyttö sosiaalipalveluissa vuosina 2012 ja 2015 eri kuntaorganisaatioissa, organisaatioiden lkm (Lähde: Suomen Kuntaliitto).

	Kuntaorganisaatioita 2012, lkm	Kuntaorganisaatioita 2015, lkm
<i>Avohuollon sosiaalipalvelut ja varhaiskasvatus:</i>	200	258
Kotipalvelun tukipalvelut	61	60
Omaishoitajan vapaan aikaiset palvelut	60	71
Tilapäinen ja säännöllinen kotipalvelu	56	72
Lasten päivähoito (päiväkoti ja perhepäivähoito)	10	29
Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu	6	15
Muu toiminta (päivätoiminta, lasten kerhotoiminta, yms.)	7	11
<i>Asumisen sisältävät sosiaalipalvelut:</i>	28	75
Sosiaalihuoltolain mukainen tehostettu palveluasuminen	21	60
Sosiaalihuoltolain mukainen tavallinen palveluasuminen	5	12
Vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen	2	1
Laitoshoido	-	2
Yhteensä	228	333

Taulukko 18 Palvelusetelimenot kunnissa ja kuntayhtymissä 2015-17 (ml. piilevä alv) (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

	Kotipalvelut	Asumispalvelut	Terveyshuollot	Muut sosiaalipalvelut	Varhaiskasvatus	Yhteensä
2015, 1000 eur	20035	69364	11312	26309	91871	218890
2016, 1000 eur	22446	88305	12378	35189	118516	276834
2017, 1000 eur	26691	115739	11501	70592	149490	374012
2015, %	9,2	31,7	5,2	12,0	42,0	100,0
2016, %	8,1	31,9	4,5	12,7	42,8	100,0
2017, %	7,1	30,9	3,1	18,9	40,0	100,0

6 Palveluasuinrakennukset

6.1 Rakennusten erityispiirteet

Palveluasumisen laaja-alaisuuden vuoksi niissä käytettävät rakennukset poikkeavat toisistaan. Osa rakennuksista ei eroa kovin paljon tilaratkaisuiltaan ja muilta rakennusteknisiltä ratkaisuiltaan tavallisista asuinrakennuksista, kun on kysymys tuetusta tai tavanomaisesta palveluasumisesta ja tukiasumisesta. Niissä huoneistot ja niiden koko on suunniteltu siten, että huonetilat vastaavat normaalia asumista ja asunto mahdollistaa yleiset kodin toiminnot. Asunnoissa on siten huonetilaa ruoanlaittoon, oleskeluun, nukkumiseen ja vieraiden majoittamiseen.

Tosin erityistä huomiota on voitu kiinnittää asuntojen, rakennusten yleistilojen ja pihalueiden kulkemisen ja näkemisen esteettömyyteen sekä turvallisuuteen, sillä asukkaat voivat olla erilailla liikunta- ja toimintarajoitteisia. Huoneistojen sisätiloissa tämä tarkoittaa muun muassa wc- ja peseytymistiloja ja tukivarusteita. Portaiden, hissien, sisäänkäyntien, parvekkeiden ja kuistien osalta on otettava huomioon liikkumisen apuvälineiden, kuten pyörätuolien käyttäminen. Asuintaloista on oltava väljät kulkuväylät myös piha-alueille ja muihin ulko-oleskelutiloihin.

Sitä vastoin tehostettuun palveluasumiseen tarkoitetut rakennukset muistuttavat osaksi terveyden- ja laitoshoidon rakennuksia, koska niissä työskentelee ympärivuorokautisesti hoitohenkilöstöä ja asukkaat ovat huonompikuntoisia kuin tavanomaisessa itsenäisessä palveluasumisessa. Niissä on erotettava toisistaan **asukkaiden asuintilat ja palvelutilat**. Palvelutiloja ovat henkilökunnan toimisto-, kokous- ja sosiaalityilat ja palvelutoiminnan tarpeisiin tarkoitetut hoito- ja pesutilat, yleisötilat, lääke- ja hoitotarviketilat, harrastustilat ja keittiö- ja ruokailutilat.

Kunnallisten tehostettua palveluasumista ja vastaavia palveluja tarjoavien yksityisten palveluasuinrakennusten käyttäjiä ovat asukkaat ja heidän omaisensa, henkilökunta ja ulkopuoliset toimitilojen kunnossapidosta ja huollosta vastaavat henkilöt. Siten rakennukset on suunniteltava niin, että toimitiloissa tapahtuvat toiminnot tukevat toisiaan tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. Hissien, käytävien ja lattiapintojen on oltava sellaisia, että ne mahdollistavat liikuntarajoitteisten liikkumisen. Tilojen tulee olla kestäviä, helposti huolehtavia ja siivottavia.

Palvelutalojen ja ryhmäkotien suunnittelu- ja mitoitusperiaatteita ja esimerkkejä tyypillisistä makuuhuoneista, oleskelu-, ruokailu-, keittiö-, pesu- ja wc-tiloista on esitelty muun muassa Rakennustieto Oy:n tuottamissa RT-ohjeissa. Ohjeet sisältävät esimerkkejä myös palvelutalojen yhteistiloista, kuten oleskelu-, liikunta-, vaatehuolto-, varasto- ja kulkutiloista. Määräyksiä toimitiloista on myös **laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011)**. Lain mukaan toimintayksikössä tulee olla asialliset toimitilat ja varusteet sekä toiminnan edellyttämä henkilöstö.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista säätelee tiukemmin tehostettu palveluasumista, jossa on kyse luvanvaraisesta ympärivuorokautista sosiaalipalvelua sisältävästä toiminnasta. Luvan saaneen yksityisen palvelujen tuottajan on vuosittain annettava toiminnastaan kertomus lupaviranomaiselle (aluehallintoviranomainen, Valvira). Siinä on ilmoitettava henkilöstössä, toimitiloissa ja toiminnassa tapahtuneet muutokset. **Valvontaviran-**

omainen voi perustellusta tarkastaa yksityisen palveluntuottajan toiminnan järjestämisessä käytettävät toimipaikat ja toimitilat.

Lain mukaan tarkastus on mahdollista tehdä ennalta ilmoittamatta. Tosin pysyväisluonteeseen asumiseen käytettävät tilat voidaan tarkastaa vain, jos tarkastaminen on välttämättömästä asiakkaan aseman ja palvelujen turvaamiseksi. Tarkastuksesta on pidettävä pöytäkirjaa. Tarkastajalle on salassapitosäännösten estämättä esitettävä kaikki hänen pyytämänsä asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä tarkastuksen toimittamiseksi. Lisäksi tarkastajalle on annettava maksutta hänen pyytämänsä jäljennökset tarkastuksen toimittamiseksi välttämättömistä asiakirjoista.

Lupaviranomainen voi antaa palvelujen tuottajalle tai vastuuhenkilölle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle tai antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta määräaikaan mennessä. Jos asiakasturvallisuus sitä edellyttää, lupaviranomainen voi kieltää toiminnan tai määrätä sen keskeytettäväksi taikka kieltää toimintayksikön, sen osan tai laitteen käytön välittömästi. Äärimmäisiin keinoihin kuuluu luvan peruuttaminen, elleivät huomautukset ja määräykset ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen tai epäkohtien poistamiseen.

ARAn asema palvelutalojen rahoittajana

Suomessa toimii palveluasumisen markkinoilla yksityisellä rahoituksella toimitilansa rakentaneita yksityisiä palveluntuottajia, mutta toimitilojen rakentamiseen on mahdollista saada ympäristöministeriön alaisen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn investointiavustuksia ja asuntolainojen korkotukea erityisryhmien asunto-olojen parantamiseen. Avustusmuotoisen rahoituksen tavoitteena on taata erityisryhmiin kuuluville heidän tarpeisiinsa soveltuvia ja kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja sekä korvata asuntojen erityisvarustuksista aiheutuvat lisäkustannukset.⁵⁰

ARAn avustusmuotoista rahoitusta voivat saada **julkisyhteisöt**, kuten kunnat ja kuntayhtymät sekä ARAn **yleishyödylliseksi yhteisöiksi** nimeämät yhteisöt ja näiden määräysvallassa olevat osakeyhtiöt. Investointiavustusta myönnetään vain yhdessä korkotukilainoituksen kanssa, sillä avustettavan kohteen on täytettävä korkotukilainoituksen myöntämisperusteet.⁵¹ Avustuksen suuruus on porrastettu kohteiden mukaan siten, että mitä enemmän asumista tukevia poikkeuksellisia ratkaisuja asunnossa tarvitaan, sitä korkeammaksi avustusprosentti nousee.

Porrastuksella otetaan huomioon rakennuskohteen laajuus ja kustannukset sekä varmistetaan vuokran kohtuullisuus ja kohteessa asuvan asiakasryhmän vuokranmaksukyky. Tällä hetkellä enimmäisprosentit on porrastettu investointiavustuslaissa neljään (10, 25, 40 ja 50 %) eri kategoriaan investointikustannuksista. ARAn avustusmuotoisen rahoituksen myöntämisperusteisiin liittyy kiinteistön käyttö- ja luovutusrajoituksia ja muita ehtoja, joilla pyritään varmistamaan rahoitustuen kohdistuminen asukkaiden hyväksi mahdollisimman kattavalla tavalla.

Vuonna 2017 investointiavustuksia myönnettiin erityisryhmien palveluasumiseen arviolta 119 miljoonaa euroa, mikä oli uusi ennätys. Rakennuskohteissa asuntojen määrä

⁵⁰ Erityisryhmiin kuuluvia ovat muun muassa vammaiset, muistisairaavat ja huonokuntoiset vanhuksat, erityistukea tarvitsevat nuoret, mielenterveys- ja päihdekuntoutujat, pakolaiset, asunnottomat ja opiskelijat.

⁵¹ Laki avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (ns. investointiavustuslaki) 1281/2004; Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (ns. korkotukilaki) 604/2001.

nousu 5 320 asuntoon. Asuntojen määrästä opiskelija-asunnot muodostivat 53 prosenttia (2 823 asuntoja). Ikääntyneiden ja kehitysvammaisten asunnot olivat 42 prosenttia, mutta niiden osuus avustusten kokonaissummasta oli 73 prosenttia (87 milj. euroa). Muiden erityisryhmien (pitkäaikaisasunnottomat, yms.) osuus asunnoista oli kolme prosenttia ja avustuksesta kahdeksan prosenttia.

Yleishyödylliseksi yhteisöksi nimeämisessä käytetään yleisiä korkotukilain säännöksissä määriteltyä periaatteita ja ehtoja.⁵² Periaatteessa yleishyödylliseksi yhteisöksi voi haakeutua mikä tahansa yleiset edellytykset täyttävä yhteisö, sillä yhteisöltä ei vaadita ideologista yleishyödyllisyyttä. Yleishyödyllisten yhteisöjen määrää ei ole rajoitettu eikä niiden nimeämisessä ole käytetty harkintavaltaa. Käytännössä vakavaraisuussäännökset rajoittavat yleishyödyllisen yhteisöjen perustamista ja se, että sosiaalipalvelujen tuottajat eivät halua perustaa kiinteistöyhtiöitä.

Kunnat ovat palveluasumisen järjestämisessä kuitenkin keskeisessä asemassa. Ne päättävät tuotetaanko asumisen sisältävät sosiaalipalvelut omana työnä, kuntien välisenä yhteistyönä kuntayhtymissä vai ostetaanko palvelut yksityisiltä palvelutuottajilta, jolloin kysymykseen tulevat palvelujen kilpailuttaminen tai hankinta palvelusetelimallilla asiakkaan valintaan nojatuen. Myös ARAn avustusmuotoisen rahoituksen saanti edellyttää kunnan sosiaali- ja terveystoimen puoltamaa lausuntoa, jos palvelutalojen rakennuttajina toimivat yksityiset yleishyödylliset yhteisöt.

Kunnat voivat toimia itse rakennuttajina. Ne vastaavat myös paikallistasolla alueensa yksityiskohtaisemmasta kaavoituksesta ohjaamalla rakentamista sekä omasta tonttipolitiikastaan, johon kuuluu esimerkiksi se, milloin kaavoitetut tontit myydään, kenelle ne myydään ja millaisia lisäehtoja tontin myyntiin ja ostajalle (rakennuttajalle) mahdollisesti asetetaan. Palveluasumisessa kunnilta vaaditaan monien asioiden, kuten asumisen sisältävien palvelujen järjestämiseen, kilpailuttamiseen, yhdyskuntasuunnitteluun ja kaavoitukseen liittyvien asioiden hallintaa.

Julkisuudessa on esitetty silloin tällöin näkemyksiä siitä, että ARAn rahoitustuet vääristävät tervettä kilpailua yksityisillä palveluasumisen markkinoilla. Epäilyjä vääristymistä on syntynyt, sillä palveluasumisen markkinoilla on toiminut samanaikaisesti omalla rahoituksella toimitilansa rakentaneita yrityksiä sekä yrityksiä, joiden toimitilat on rakennettu julkisella rahoitustuella tai toimimalla läheisessä yhteistyössä yleishyödyllisten toimitilarakennuttajien kanssa. Ongelmia voi aiheutua siitäkin, että palvelutuotantoa ja asumista ei ole erotettu toisistaan riittävän selkeästi.

Ympäristöministeriön vuonna 2012 teettämän selvityksen mukaan ARAn myöntämiin rahoitustukiin ei liity suuria ongelmia ja ARA on toiminut tukia myöntäessään voimassaolevan lainsäädännön ja ohjeiden mukaisesti. Selvitysmies kiinnitti kuitenkin huomiota esimerkiksi siihen, että rakennuttajan ja palveluntuottajan välinen yhteistyö voi muodostua ongelmalliseksi silloin, kun kunnan päättäjät ja toimielimet tietoisesti tai tiedos-

⁵² Ehtoihin kuuluu, että yhteisön toimialana on vuokra-asumisoikeustalojen rakennuttaminen, hankkiminen ja vuokraaminen siten, että tavoitteina ovat asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin. Yhteisö ei saa ottaa muuhun toimintaan liittyviä riskejä ja yhteisön vakuuden ja lainanottoa on rajoitettu. Yhteisön osakkeet eivät saa olla julkisen kaupankäynnin kohteena eikä yhteisö voi tulouttaa omistajalleen muuta kuin valtioneuvoston asetuksella rajoitetun, enintään kahdeksan prosentin tuoton yhteisöön sijoitetuilla varoilla. Taloissa tarjolla olevista asunnoista on ilmoitettava julkisesti ja niiden hallintaa oikeuttavien osakkeiden luovutus on säännelty (rajoitettu). Asuntojen omistus on järjestettävä siten, että vuokrien ja käyttövastikkeiden taseus on mahdollista.

tamattaan luovat toiminnallaan yhteistyössä olevalle palveluntuottajalle muita paremman kilpailuaseman markkinoilla.⁵³

6.2 Rakennuskannan profiili

Suomessa oli Tilastokeskuksen rakennuskantatilastojen mukaan 3 047 palveluasuinrakennusta (*jatkossa myös palvelutalot*). Rakennusten kerrosala oli 3 186 527 neliometriä (3,186 miljoonaa kerrosneliötä) vuonna 2016. Kerrosalalla mitattuna 24 prosenttia rakennuksista oli **kunta- ja valtio-organisaatioiden** suorassa omistuksessa. Rakennusten määrästä kuntien suorassa omistuksessa olevien rakennusten osuus oli 28 prosenttia. Tosin osa julkisyhteisöjen omistuksessa olevista kiinteistöistä on yhtiötetty hallinnollisesti erillisiin asunto- ja kiinteistöyhtiöihin (Taulukko 19).

Kuntien omistamien hoivakiinteistöjen merkitys on vähentynyt ripeästi, sillä osa kunnista on jo luopunut omista palvelutalorakennuksistaan ja niissä tapahtunut palvelutuotanto on siirretty kilpailutuksilla yksityisten hoiva-alan yritysten tehtäväksi. Näin etenkin pienet kunnat ovat pyrkineet turvaamaan palvelutuotannon säilymisen paikkakunnallaan sekä pienentämään kiinteistöjen omistamisesta aiheutuneita kustannuksia ja riskejä. Varsinkin muuttotappioalueille osalle vanhoista rakennuksista ei löydy enää käyttöä ja niiden ylläpito rasittaa kuntien taloutta.⁵⁴

Järjestöjen suorassa omistuksessa rakennuskannasta oli kerrosneliöillä ja rakennusten määrällä mitaten 29-30 prosenttia. Kolmannen alan järjestöillä on ollut asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa Suomessa perinteisesti vahva asema. Ensimmäiset yhdistykset on perustettu jo 1880-luvulla. Uutta potkua järjestötoiminnalle merkitsi toisen maailmansodan jälkeinen aika, mutta varsinainen palvelutuotanto alkoi kasvaa vasta 1960-luvulta lukien. Palvelutoimintaa tuettiin aiemmin Raha-automaattiyhdistys Ray:n avustuksin. Esimerkkinä on vanhusten palveluasuminen.

Ray:n järjestöille myöntämien investointiavustusten turvin syntyi 1980- ja 1990-luvuilla asumispalvelujen yksityinen toimiala ja markkinat. Hyötyäkseen Ray:n myöntämistä avustuksista kunnat tukivat uusien yhdistysten perustamista alueelleen ja vähensivät tällä tavoin kunnan omaan palvelutuotantoon kohdistuvaa painetta. Osa yhdistyksistä on ollut myös kuntien määräämisvallassa. **Asunto- ja kiinteistöyhtiöiden** hallinnassa palvelutalojen kerrosalasta on neljännes. Niiden taustalla voi olla julkisyhteisöjä, järjestöjä tai koti- ja ulkomaisia kiinteistösijoitusyhtiöitä ja -rahastoja.

Esimerkkejä kotimaisista sijoitusyhtiöistä ovat erikoissijoitusrahasto Titanium Hoivakiinteistöt (Titanium Oyj) ja erikoissijoitusrahasto eQ Hoivakiinteistöt (eQ Oyj). Kiinteistösijoitusyhtiöiden ja -rahastojen mielenkiinnoin kohteina ovat vanhusten tehostettu palveluasuminen (hoivakodit) sekä vammaisten ja mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut. Yksityinen hoivakiinteistösijoittaminen on melko nuorta. Sen taustalla on kuntien luopuminen omista kiinteistöistään ja palveluasumisen ulkoistaminen, mitä on nopeuttanut varautuminen SoTe-uudistukseen.⁵⁵

⁵³ Mahdollisia kilpailun vääristymiä ja niiden torjuntaa on käsitelty tarkemmin selvitysmiehen raportissa. (Eskola, Saila: Selvitys ARAn erityisryhmien asumisen investointirahoituksesta ja palveluasumisesta, 2012).

⁵⁴ Jos rakennuksille ei löydy ostajaa, on rakennusten purkaminen kunnille todellinen vaihtoehto.

⁵⁵ Sama koskee toisiinkin markkinaolosuhteisiin perustettuja yksittäisten yrittäjien omistamia kiinteistöjä. Niiden tilalle on yksityisten hoiva-alan konsernien (Attendo, Esperri Care, yms.) tarpeisiin rakennettuja, nykyaikaisia energiatalous-

Hoiva-alalle erikoistuneet uudet kiinteistösijoitusyhtiöt ja -rahastot sekä ostavat että rakennuttavat uusia kohteita salkkuihinsa. Ne eivät ole hoivapalvelujen tuottajina, vaan toimivat ainoastaan kiinteistöjen omistajana ja vuokranantajina. Vuokralaisina ovat yksityiset ja kunnalliset palveluntuottajat. Hoiva-alalla kiinteistösijoittajia kiinnostavat hyvät ja vakaat vuokratuotot sekä pitkäaikaiset vuokrasopimukset, jotka ovat tyypillisesti yli kymmenen vuoden mittaisia. Kohteiden vuokrat sidotaan usein elinkustannusindeksiin inflaatiolta suojaan.

Sijoittajia houkuttelee se, että SoTe-uudistuksen toteutumisesta riippumatta palvelutaloille ja -asunnoille on tulevaisuudessa paljon kysyntää. Esimerkiksi vanhusten palveluasumisen tarve kasvaa koko ajan, kun väestö ikääntyy. Vuodeosasto- ja muun laitoshoidon kalliiden vuodepaikkojen sijaan vanhusten toivotaan asuvan mahdollisimman pitkään kotona tai palveluasunnoissa. Hoivakiinteistösijoittaminen ei eroa periaatteessa muusta kiinteistösijoittamisesta, jossa tuotto-odotukset perustuvat vuokraan, sijaintiin ja rakennuksen käyttötarkoitukseen.

Taulukko 19 Palveluasuinrakennukset (hoivakodit, palvelutalot) omistajatyypeittäin 2016 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).

	Rakennusten kerrosneliöt, m ²	Rakennuksia, lkm	Osuus kerrosneliöstä, %	Osuus rakennuksista, %
<i>Julkisyhteisöt</i>	775284	846	24,3	27,8
- kuntaorganisaatiot	659558	715	20,7	23,5
- valtio-organisaatiot	115726	131	3,6	4,3
<i>Yritykset, järjestöt ja muut tahot</i>	2411243	2201	75,7	72,2
- yritykset	549797	539	17,3	17,7
- järjestöt, yms.	941352	871	29,5	28,6
- asunto- ja kiinteistöyhtiöt	802698	513	25,2	16,8
- yrittäjät ja muut yksityishenkilöt	103923	267	3,3	8,8
- tuntematon	13473	11	0,4	0,4
Yhteensä	3186527	3047	100,0	100,0

Palveluasuinrakennuksia pystytettiin kuntien ja järjestöjen toimesta 1960-, 1970- ja 1980-luvuilla. Tänä aikana rakennetut rakennukset muodostivat 44 prosenttia rakennusten kerrosalasta ja 49 prosenttia rakennusten määrästä vuonna 2016 (Taulukko 20). Varsinkin 1970- ja 1980-luvut olivat kunnallisen palvelutoiminnan laajentumisen aikaa. 1990-luvulla rakentaminen oli hiljaisempaa, mikä voi johtua osin taloudellisesta taantumasta. Asiaan saattoi vaikuttaa se, että Ray:n investointituki järjestöjen palveluasumiseen väheni nopeasti vuosikymmenen loppuun mennessä.

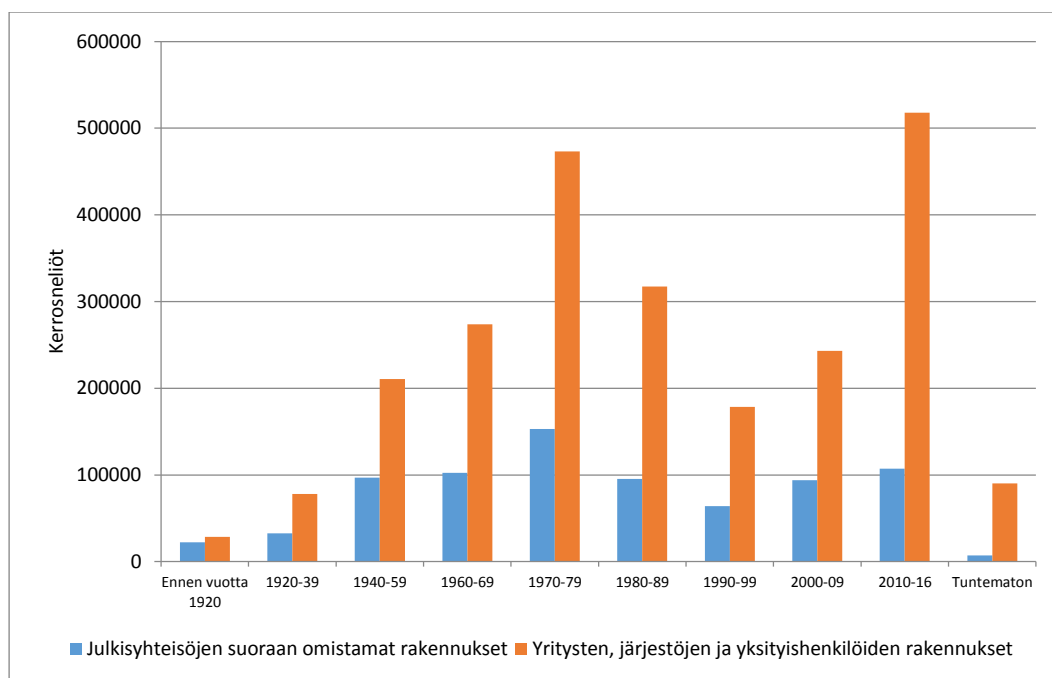
Hoivakiinteistöjen rakentaminen kiihtyi jälleen 2000-luvulla samalla, kun palvelujen tarve lisääntyi ja laitoshoidosta siirryttiin tehostettuun palveluasumiseen ja kunnat ryhtyivät kilpailuttamaan omaa palvelutuotantoaan ja myöntämään palveluseteleitä asuminen sisältäviin sosiaalipalveluihin. Uudet 2000-luvulla rakennetut palvelutalot ovat keskimäärin suurempia kuin 1980- ja 1990-luvulla valmistuneet rakennukset. Esimerkiksi 2010-luvulla rakennettujen rakennusten koko oli keskimäärin yli 1 700 neliötä, kun 1980-luvulla jäätettiin alle 700 neliöön.

Taulukko 20 Asumispalvelurakennukset (hoivakodit, palvelutalot) rakennusvuoden 2016 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).

	Rakennusten kerrosneliöt, m ²	Rakennuksia, lkm	Osuus kerrosneliöistä, %	Osuus rakennuksista, %
Ennen vuotta 1920	50813	67	1,6	2,2
1920-39	110521	130	3,5	4,3
1940-59	307652	282	9,7	9,3
1960-69	376537	275	11,8	9,0
1970-79	626050	618	19,6	20,3
1980-89	412613	598	12,9	19,6
1990-99	242699	275	7,6	9,0
2000-09	336997	272	10,6	8,9
2010-16	625276	362	19,6	11,9
Tuntematon	97369	168	3,1	5,5
Yhteensä	3186527	3047	100,0	100,0

Viime vuosina toteutuneen kehityksen tuloksena vapaarahoitteisia palveluasuntoja (erityisryhmäasuntoja) on rakennettu niin runsaasti 5-6 viime vuoden aikana, että palveluasunnoista voi muodostua ylitarjontaa.⁵⁶ ARA-rahoitteisten asuntojen tuotannon kasvua ovat siivittäneet investointiavustusten vuosivaltuuksien kasvu vuodesta 2009 lukien. 2010-luvulla on rakennettu paljon etenkin vapaarahoitteisia vanhusten tehostettuja palveluasuntoja. Sitä on helpottanut osaltaan rakennustonttien helppo saatavuus suurten asutuskeskusten ulkopuolella.

Kuvio 16 Palveluasuinrakennusten (hoivakodit, palvelutalot) kerrosneliöt omistajatyypeittäin ja rakennusvuoden mukaan 2016 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).



Runsaas asuntotuotanto on alentanut ikääntyneiden vapaarahoitteisten palveluasuntojen käyttöasteita eräissä maakunnissa jopa alle 70 prosenttiin. Ylitarjonta voi uhata myös

⁵⁶ Ks. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA: Erityisryhmien asuntomarkkinakatsaus 2017, Helsinki 2017.

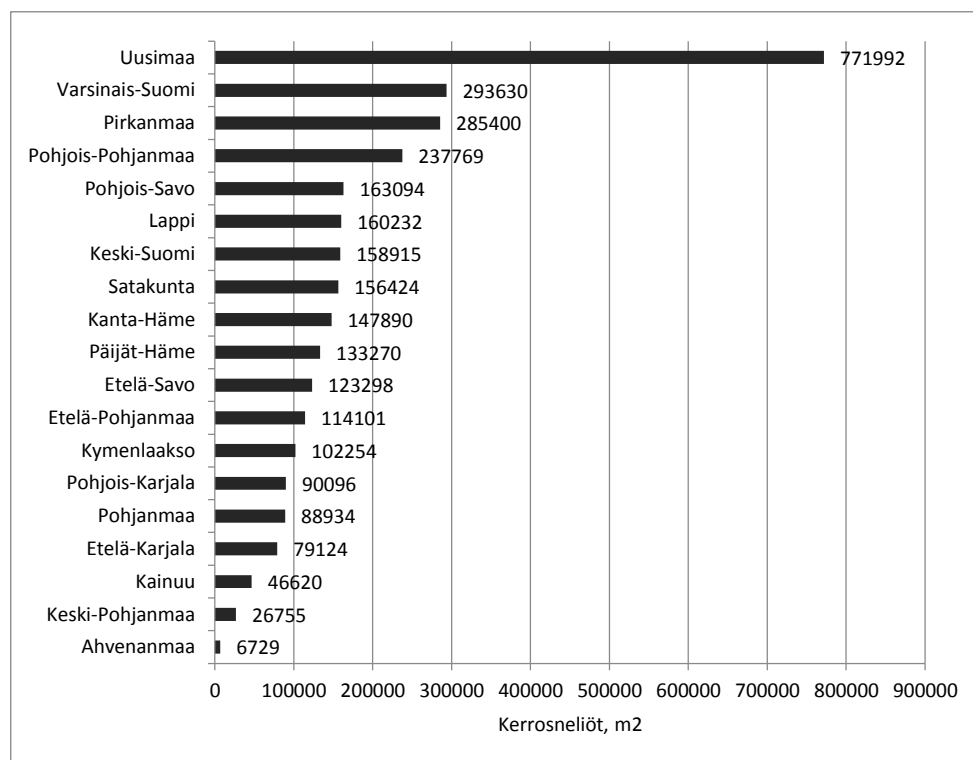
vapaarahoitteista mielenterveyskuntoutujien ja kehitysvammaisten palveluasumista. Kehitysvammaisten osalta asuntojen keskimääräinen käyttöaste oli koko Suomessa vain 73 prosenttia vuonna 2017. Kehitysvammaisten palveluasumisen kasvun taustalta löytyy valtioneuvoston vuonna 2012 tekemä periaatepäätös siitä, että kukaan kehitysvammaisen ei asuisi laitoksessa vuoden 2020 jälkeen.

6.3 Rakennukset alueellisesti

Palveluasuinrakennusten (palvelutalot, hoivatalot) ”toimipaikkoja” oli Tilastokeskuksen rakennuskantatilaston mukaan suunnilleen 895 vuonna 2016, kun toimipaikalla tarkoitetaan kaikkia samalla postinumeroalueella sijaitsevia rakennuksia. Niistä julkisyhteisöjen kuntien) suoraan omistamia oli 17 prosenttia ja muita palveluasuinrakennuksia 83 prosenttia. Tosin arvioon toimipaikkojen kokonaismäärästä kannattaa suhtautua varauksella, eikä niiden määriä voida verrata suoraan Tilastokeskuksen yritystilastojen toimialaluokituksen mukaisiin toimipaikkatilastoihin.

Alueellisesti rakennuksista noin 18 prosenttia sijaitsi Uudellamaalla. Kerrosneliöistä Uudenmaan osuus oli 24 prosenttia (Kuvio 17). Uudenmaan osuus kerrosneliöistä oli kuusi prosenttiyksikköä pienempi kuin maakunnan osuus maamme väestöstä (30 %). Monissa muissa maakunnissa tilanne on päinvastainen. Pääsyyinä Uudenmaan pieneen prosenttiosuuteen lienee se, että ikääntyneiden asumispalvelujen kysyntä on väestömäärään suhteutettuna toistaiseksi vielä suurempaa muualla Suomessa pienillä paikkakunnilla ja väestökadosta kärsivillä taantuvilla paikkakunnilla.⁵⁷

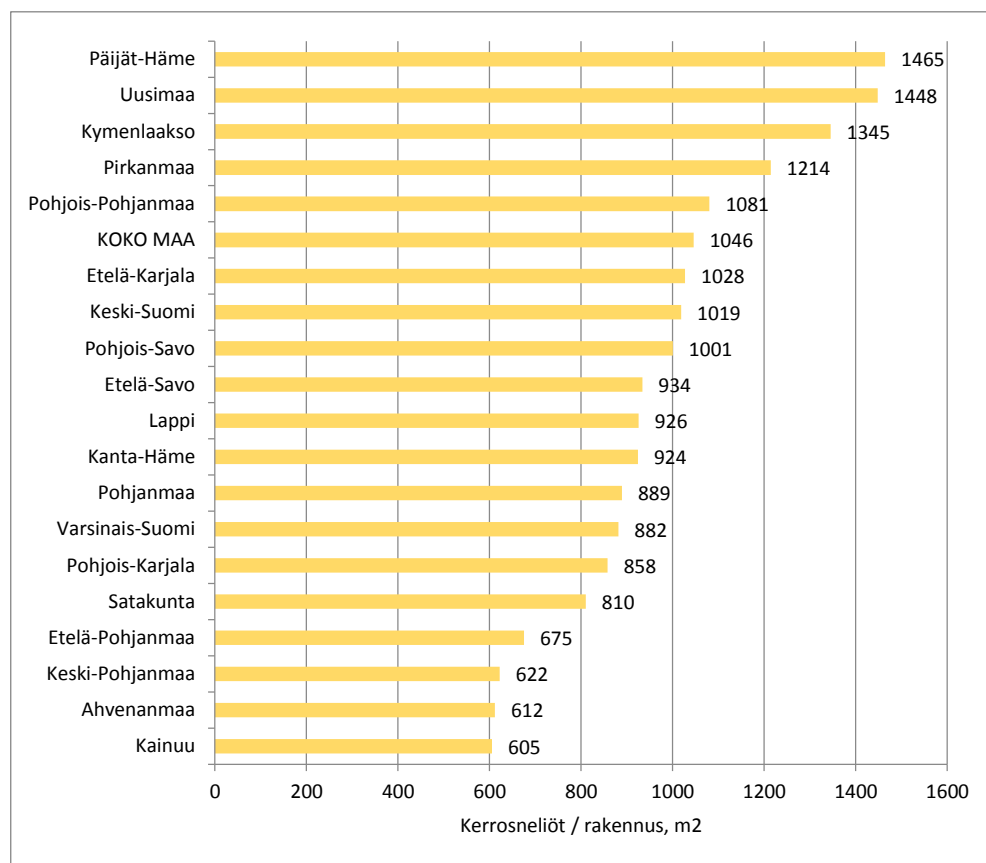
Kuvio 17 *Palveluasuinrakennusten (palvelutalot, hoivakodit) kerrosneliöt maakunnittain 2016 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).*



⁵⁷ Kaupungistumisen edetessä palvelujen tarve kasvaa kuitenkin jatkossa nopeimmin suurissa kaupunkikeskuksissa.

Rakennusten keskikoko oli rakennuskantatilaston mukaan 1 046 neliometriä vuonna 2016. Keskiarvoa suuremmat kiinteistöt löytyvät Päijät-Hämeestä, Uudeltamaalta, Pirkanmaalta, Kymenlaaksosta ja Pohjois-Pohjanmaalta. Keskimääräistä pienemmät kiinteistöt sijaitsevat Kainuussa, Ahvenanmaalla sekä Keski- ja Etelä-Pohjanmaalla (Kuvio 18). Rakennusten keskikoko on kuitenkin kasvamassa. Etenkin vanhoja kunnallisia asumispalveluyksiköitä on suljettu ja toisiin markkinaolosuhteisiin perustettuja pieniä yksityisiä asumispalveluyksiköt ovat lopettaneet toimintansa.

Kuvio 18 *Palveluasuinrakennusten (palvelutalot, hoivakodit) kerrosneliöt rakennusta kohden maakunnittain 2016 (Lähde: Rakennuskantatilasto, Tilastokeskus).*



6.4 Asuntojen määrä

Rakennuskantatilastosta ei saada tietoa palveluasuinrakennuksissa sijaitsevien asuntojen määrästä. Siksi tietolähteinä käytetään tässä ARAn tilastoja. Ne perustuvat ARAn tietokantaan erityisryhmien asunnoista sekä isoille valtakunnallisille toimijoille vuonna 2017 suunnattuun kyselyyn vapaarahoitteisten erityisryhmien asuntojen määrästä. ARAn tekemien asiantuntija-arvioiden mukaan kyselyyn vastanneet toimijat vastasivat suunnitelleen 95 prosenttia vapaarahoitteisten erityisryhmien asuntotarjonnasta, joten kattavuutta voidaan pitää erittäin hyvänä.⁵⁸

⁵⁸ Kyselyyn vastasivat Attendo Oy, Coronaria Hoiva Oy, Espero Care Oy, Helsingin Diakonissalaitos, Mehiläinen Oy, Mikeva Oy, Nuorten ystävät Ry, Suomen Hoivatilat Oyj, Validia Oy, Vetrea Terveys Oy sekä Yh-Kodit Oy (Lähde: Erityisryhmien asuntomarkkinakatsaus 2017, ARA 12/09/2017, Helsinki 2017).

ARAn mukaan **ikäntyneiden tehostetussa asumispalvelussa** oli 26 862 asuntoa vuonna 2017. Niistä 69 prosenttia oli ARA-rahoitteisia. Maakunnittain tarkasteltuna vapaa-rahoitteisten asuntojen määrä on enemmistönä vain Kainuussa ja Pohjanmaalla. Suhteellisesti eniten tehostetun palvelun asuntoja yli 75-vuotiaita kohden oli Päijät-Hämeessä ja Kymenlaaksossa. Vähiten heitä oli Pohjanmaalla. Parhaimmat vapaarahoitteisten asuntojen käyttöasteet olivat Pohjois-Savossa, Kymenlaaksossa ja pääkaupunkiseudulla. Ne olivat heikoimmat Kainuussa ja Päijät-Hämeessä.

Ikäntyneiden tuetun palveluasumisen asuntoja oli 31 703 vuonna 2017. Niistä vapaarahoitteisia oli vain 0,5 prosenttia. ARAn selvityksessä tuettuun asumiseen on rinnastettu tavallinen palveluasuminen ja lisäksi senioriasuminen tai vanhusten vuokra-asuminen, jotka ovat tarkoitettuja hyväkuntoisille ikäntyneille, ja joiden avun ja tuen tarpeista vastaa yleensä kunnan kotihoito. Tuetun tai tavanomaisen palveluasumisen rakentaminen on ollut 2010-luvulla pientä, koska kunnat ja yksityiset palvelutuottajat ovat panostaneet tehostettuun asumiseen (Taulukko 21).

Taulukko 21 Ikäntyneiden ja erityisryhmien palveluasuntojen määrä rakennusaikaisen rahoitustavan mukaan 2017 (Lähde: ARAn tilastot)

	ARAn rahoitetut, lkm	Vapaarahoitteiset, lkm	Yhteensä, lkm	Vapaarahoitteisia, %
Ikäntyneiden tehostettu asuminen	18553	8309	26862	30,9
Ikäntyneiden tuettu asuminen	31535	168	31703	0,5
Kehitysvammaisten asuminen	3625	955	4580	20,9
Mielenterveyskuntoutujien asuminen	1100	2950	4050	72,8
Vaikeavammaisten asuminen	1589	449	2038	22,0
Asunnottomien asuminen	1316	110	1426	7,7
Tukea tarvitsevien nuorten asuminen	637	15	652	2,3
Päihdekuntoutujien asuminen	304	68	372	18,3
Yhteensä	58659	13024	71683	18,2

Kehitysvammaisten palveluasuntoja oli 4 580 vuonna 2017. Niistä 21 prosenttia oli vapaarahoitteisia ja pääosin tehostettua palveluasumista. Niiden keskimääräinen käyttöaste (73 %) oli varsin alhainen Lappia ja Päijät-Hämettä lukuun ottamatta. Vapaarahoitteisia asuntoja ei ollut lainkaan Etelä-Karjalassa, Etelä-Savossa, Keski-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla. **Mielenterveyskuntoutujille** tarkoitettuja asuntoja oli 4 052. Niistä vapaa-rahoitteisten asuntojen osuus kohosi 73 prosenttiin. Vain Päijät-Hämeessä ja Kymenlaaksossa on enemmän ARA-rahoitteisia asuntoja.

Myös mielenterveyskuntoutujien asuntorakentamisen painopiste on ollut tehostetussa palveluasumisessa. Mielenterveyskuntoutujat haluaisivat asua silti mieluiten tavallisessa asunnossa riittävän avun ja tuen turvin. Ongelmana omassa asunnossa pärjäämiseen on useimmiten kotiin annettavien palvelujen riittämättömyys. Kotiin vietävän asumisen tukipalvelun riittämättömyyden takia asukkaat joutuvat asumaan asumisyksiköissä ja ryhmäkodeissa, vaikka eivät tarvitsisi niin paljon intensiivistä tukea, tai tuen puutteen vuoksi joutuvat psykiatriseen sairaalaan.⁵⁹

Muiden erityisryhmien kuin ikäntyneiden, kehitysvammaisten ja mielenterveyskuntoutujien asuntojen rakentaminen on ollut vähäistä ARA-rahoituksella ja vapaarahoitteisena. **Vaikeavammaisilla** oli ARAn mukaan 2 038 asuntoa vuonna 2017. Niistä

⁵⁹ Lähde: Erityisryhmien asuntomarkkinakatsaus 2017, ARA 12/09/2017, Helsinki 2017.

22 prosenttia oli vapaarahoitteisia. **Päihdekuntoutujilla** oli 372 asuntoa, joista 18 prosenttia oli vapaarahoitteisia. **Asunnottomille** suunnattuja asuntoja oli 1 426, joista kahdeksan prosenttia oli vapaarahoitteisia. **Erityistä tukea tarvitseville nuorille** oli 637 asuntoa, joista vapaarahoitteisia oli vain kaksi prosenttia.

Taulukko 22 Ikääntyneiden tehostettu ja tavanomainen palveluasuntokanta maakunnittain ja rakennusaikaisen rahoitustavan mukaan 2017, lkm (Lähde: ARAn tilastot)

	Tehostettu (ARA)	Tehostettu (vapaa-rahoitt.)	Tehostettu (yhteensä)	Tavanomainen (ARA)	Tavanomainen (vapaa-rahoitt.)	Tavanomainen (yhteensä)
Pääkaupunkiseutu	3208	967	4175	3014	14	3028
Pirkanmaa	1607	598	2205	2339	70	2409
Varsinais-Suomi	1510	534	2044	2491		2491
Päijät-Häme	1424	568	1992	1427		1427
Muu Uusimaa	1387	864	2251	1970		1970
Kymenlaakso	1254	547	1801	1598		1598
Keski-Suomi	929	551	1480	2251		2251
Pohjois-Savo	924	433	1357	2162	62	2224
Lappi	923	219	1142	1386		1386
Pohjois-Pohjanmaa	889	742	1631	2322	6	2328
Satakunta	742	427	1169	2120		2120
Pohjois-Karjala	715	254	969	1457		1457
Etelä-Karjala	676	74	750	1033		1033
Kanta-Häme	670	357	1027	1024	16	1040
Etelä-Savo	619	286	905	1673		1673
Etelä-Pohjanmaa	583	271	854	1199		1199
Pohjanmaa	180	216	396	757		757
Kainuu	38	349	387	875		875
Keski-Pohjanmaa	275	52	327	437		437
Yhteensä	18553	8309	26862	31535	168	31703

6.5 Rakennuskantatilaston arviointia

Tilastokeskuksen vuoden 1994 rakennusluokituksen mukaan palveluasuinrakennukset (palvelutalot, hoivakodit) luokitellaan oletuksen mukaan pääosin pääluokan C (*liikerrakennukset*) mukaisiin asuntoloihin (luokka 131). Luokan 131 ”asuntolat” nimikkeen selitystekstissä todetaan, että kysymys ei ole varsinaisista asuinrakennuksista, koska rakennukset eivät sisällä asuntoja vaan yleensä vain asuinhuoneita. Esimerkkeinä mainitaan asuntolat, vanhusten palvelutalot ja asuntohoteellit. Kuvauksen mukaisesta rakennustyypistä jää tilastokäyttäjille epäselvä kuva.

Tilastokeskuksen uudessa vuoden 2018 rakennusluokituksessa asuntolat (asuinpalvelurakennukset) on siirretty asuinrakennusten pääluokkaan (luokka 1) ja siinä alaluokkaan 0140 (Erityisryhmien asuinrakennukset). Selitteessä on todettu, että erityisryhmien asuinrakennuksissa asukkaan asuintilana on asuinhuoneisto tai muu jatkuva asumiskäyttöön soveltuva asuinhuone. Erityisryhmillä tarkoitetaan luokitusta koskevassa selitystekstissä puolestaan huonokuntoisia ja muistisairaita ikääntyneitä, vammaisia henkilöitä sekä mielenterveyskuntoutujia.

Alaluokan *otsikointia voisi muuttaa*, vaikka sosiaalihuollossa käytetäänkin termiä erityisryhmä. Esimerkiksi ikääntyneellä väestöosalla on erilaisia sosiaali- ja terveyden-

huollon palvelutarpeita, mutta heitä on Suomessa silti 1,8 miljoonaa eli kolmannes väestöstä, jolloin ei voida puhua mistään erityisryhmästä. Yksi ehdotus olisi ”Palvelutalot ja hoivakodit.” Otsikon tarkennuksessa lukisi ikääntyneiden hoivakotirakennukset, ryhmäkoti- ja senioritalot; vammautuneiden ja kehitysvammaisten palvelutalot; mielenterveys- ja päihdekuntoutujien asuntolat.

Palveluasumista tarjoavat *hoivakodit ja palvelutalot on järkevä rinnastaa asuinrakennuksiin*, vaikka niissä asuvat henkilöt saavat asumista tukevia yksilöllisiä hoiva- ja hoitopalveluja, ateriapalvelua ja muunlaisia arjessa selviytymisen palveluja. Asukkailla on hoivakodeissa ja palvelutaloissa kuitenkin oma vuokra- tai omistusasunto, jonka kustannuksista asukas vastaa itse. Vuokra-asunnossa kysymyksessä on huonevuokralain (481/1995⁶⁰) mukainen vuokrasopimus. Pienituloiset vuokralaiset voivat saada vuokraan myös Kansaneläkelaitos Kelan asumistukea.

Asumispalveluja on tosin monentasoisia. Yleisellä tasolla puhutaan tavanomaisesta ja tehostetusta palveluasumisesta. Joskus eritasoisista palveluasumisista harjoitetaan samassa rakennuksessa. Siten *rakennusluokituksessa ei ole syytä luoda eri alaluokkia tavanomaiselle palveluasumiselle ja tehostetulle palveluasumiselle*. Tavanomainen tai tuettu palveluasuminen tarkoittaa vain sitä, että asukkaalla ei ole ympärivuorokautisen hoidon tarvetta, vaikka kyseessä voi olla pitkäaikainen toimintakyvyn vaje, johon asukas tarvitsee kotiin vietäviä tukipalveluja.

Tavanomaiseen tai tuettuun yksityiseen palveluasumiseen ja tukipalvelujen piiriin voi hakeutua myös kokonaan omalla rahalla, joskin palvelutarjoajat voivat asettaa määrättyä kriteereitä hakijoille. Ne voivat liittyä asiakkaan ikään, somaattisiin ja fyysisiin toimintarajoitteisiin, jotka perustuvat lääkärintodistukseen. Myös kunnat voivat tarjota tarpeen mukaan tavanomaista palveluasumista, mutta se perustuu kuitenkin asiakkaan, omaisen tai omahoitajan kanssa laadittuun hoito- ja kuntoutussuunnitelman mukaiseen hoitoon, joka tukee asiakkaan palvelutalossa asumista.

Tehostettu palveluasuminen perustuu aina ympärivuorokautiseen hoidon tarvearvioon, joka kunnan on tehtävä silloin, kun asiakas ei selviydy kotonaan tai tavanomaisessa palveluasunnossa kotihoidon palvelujen (kotisairaanhoido, kotipalvelu ja tukipalvelut) turvin. Arvioinnin kohteena on asiakkaan toimintakyky ja terveydentila, jonka perusteella tehdään yksilöllinen kuntoutus-, hoito- ja palvelusuunnitelmaan. Tehostetussa palveluasumisessa asiakkaat voivat asua yleensä kuolemaansa saakka, mikäli heille ei tule tarvetta laitos- tai sairaalahoitoon.

Laitoshoidon ja palveluasumisen eroja *voisi täsmentää* siten, että laitoshoidossa asiakas on hoitosuhteessa laitokseen, jossa hoivapalvelujen määrä on 24 t/vrk, ja josta asukas maksaa laitoshoidon maksun kunnalle.⁶¹ Esimerkiksi ikääntyneet asiakkaat ovat hoitolaitoksessa heikosta terveydentilastaan ja toimintakyvystään johtuvista syistä suurimman osan ajastaan vuoteessa. Sen sijaan tehostetussa palveluasumisessa hoivapalvelujen määrä riippuu toimintakykyarviosta, vaikka hoidon tarve on ympärivuorokautista ja asukkaalla on valvottu toimintaympäristö.

⁶⁰ Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (ks. www.finlex.fi).

⁶¹ Pitkäaikaiseen laitoshoidon ja hoitoon terveyskeskuksen vuodeosastolla, sairaalassa tai kehitysvammalaitoksessa ei makseta asumistukea eikä sairausvakuutuksen korvauksia asiakkaalle tai kunnalle. Pitkäaikaisen laitoshoidon maksut määräytyvät sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) ja lyhytaikaisen laitoshoidon maksut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (912/1992) mukaan.

Rakennuskantatilasto versus yritysrekisteri

Rakennuskantatilastot tuottavat tietoja rakennusten määrästä, omistajista, iästä, kerrosneliöistä, tilavuudesta ja alueellisesta sijainnista. Tosin ongelmana voi olla se, että tilasto sisältää rakennuksia, jotka eivät ole enää alkuperäisessä käytössään tai ne eivät ole enää missään käytössä. Myös rakennusten omistajia koskevat tiedot voivat olla vanhentuneita. Tässä rakennuskantatilastojen ajantasaisuutta on testattu vertaamalla yksityisessä palveluasuinrakennusten (asuntolat, luokka 131) tietoja Tilastokeskuksen **toimipaikkalaskurin** syyskuun 2018 tietoihin.

Toimipaikkalaskuri perustuu Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri YTR:n toimipaikka-aineistoon. Se sisältää liiketoiminnasta arvonlisäverovelvollisten ja/tai työnantajina toimivien yritysten, elinkeinonharjoittajien ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen toimipaikat toimialoittain, henkilöstön kokoluokittain ja alueittain (postinumero, kunnat, maakunnat, yms.).⁶² Toimialalaskurissa yksityiset palveluasumista tarjoavat toimipaikat luokitellaan EU:n vuoden 2008 toimialaluokituksen (Nace) mukaan pääasiassa toimialoihin 87202, 87301 ja 87302.

Mielenterveyskuntoutujille tarkoitettu vakituinen palveluasuminen luokitellaan toimialaan 87201. Ikääntyneiden palveluasuminen tilastoidaan toimialaan 87301. Toimiala kattaa tehostetun ympärivuorokautista hoito- ja tukipalvelua sisältävän palveluasumisen ja muun tavanomaisen vakituisen palveluasumisen ilman ympärivuorokautista hoito- ja tukipalvelua. Toimiala 87202 sisältää sen sijaan muille vammaisille kuin kehitysvammaisille tarkoitettuihin ryhmäasumiseen perustuvat asumispalvelut ja palvelutalot, joissa asukkaat asuvat tavallisesti vakituisesti.

Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty kehitysvammaisten asumispalvelut, koska niitä on mahdotonta erottaa samaan toimialaan (Nace 87201) kuuluvasta laitoshoidosta. Ulkopuolelle on jätetty pakolaisten vastaanottokeskukset ja toimialaan 87204 kuuluvat päihdekuntoutujien asumispalvelut. Jälkimmäisten osalta ongelmana on, että osa toimialaan luettavista yksiköistä on lähempänä laitoshoidoa kuin palveluasumista. Toimialaluokituksen mukaan jotkut toimintayksiköt ovat puolestaan lähinnä ensihuoltoyksiköitä, tukiasuntotoimintaa tai majoitusliikkeitä.

Yksityisiä palveluasuinrakennuksia koskeva tarkastelu osoittaa, että 68 prosenttia rakennuskantatilaston mukaisista rakennuksista (1499 rakennusta) ja peräti 79 prosenttia rakennusten kerrosalasta (1,895 miljoonaa neliötä) sijaitsi samalla postinumeroalueella kuin yritysrekisterin mukainen yrityksen, kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiön tai järjestön toimipaikka toimialoilla. Noin 32 prosentille rakennuksista ei löytynyt rekisteristä samassa postinumeroalueella olevaa toimipaikkaa, joskin kerrosneliöitä näissä rakennuksissa oli vain 0,516 miljoonaa (21 %).

Tulokset näyttävät varsin hyvältä, kun asiaa katsotaan kerrosneliöillä mitaten. Toisin sanoen monet suuret asuinpalvelurakennukset sijaitsivat samoilla postinumeroalueilla kuin palveluasumista tarjoavat toimipaikat. Tilanne on parhain asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden sekä järjestöjen omistamien toimintayksiköiden kohdalla. Tosin esimerkiksi osa nykyisin jo yksityisessä omistuksessa olevista kiinteistöistä voi olla rakennuskantatilaston vuoden 2016 tiedoissa kuntien suorassa omistuksessa, mikäli liikkeenluovutus on tapahtunut kahden viime vuoden aikana.

⁶² Maatilataloudesta ovat mukana työnantajina toimivat tilat.

Suhteellisesti eniten sellaisia rakennuksia, joille ei löytynyt samalla postinumeroalueella sijaitsevia palveluasumisen toimipaikkoja, oli yksityishenkilöiden omistamissa asuinpalvelurakennuksissa. Sama koskee yritysten omistamia pieniä rakennuksia. Näissä tapauksissa kyse voi olla siitä, että 1990-luvulla tai 2000-luvun alussa toimintansa aloittaneet pienet omistajayrittäjävetoiset toimintayksiköt ovat lopettaneet tosiasiansa jo toimintansa viime vuosina, vaikka ovat rakennuskantatilaston vuoden 2016 tietojen mukaan yhä yksityishenkilöiden omistuksessa.

Taulukko 23 Tilastokeskuksen rakennuskantatilaston (2016) ja yritysrekisterin (syksy 2018) toimiala- ja osoitetietojen vastaavuus Palveluasuinrakennusten omistajatyypin mukaan (Lähde: Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

	Kerrosala, m ²	Osuus kerrosalasta, %	Rakennuksia, lkm	Osuus rakennuksista, %
Sama postinumero:				
- yritykset	396794	72,2	314	58,3
- järjestöt, yms.	780119	82,9	623	71,5
- asunto- ja kiinteistöyhtiöt	646428	80,5	398	77,6
- yrittäjät ja muut yksityishenkilöt	58917	56,7	153	57,3
- tuntematon	13473	100,0	11	100,0
<i>Yhteensä</i>	<i>1895731</i>	<i>78,6</i>	<i>1499</i>	<i>68,1</i>
Eri postinumero:				
- yritykset	153003	27,8	225	41,7
- järjestöt, yms.	161233	17,1	248	28,5
- asunto- ja kiinteistöyhtiöt	156270	19,5	115	22,4
- yrittäjät ja muut yksityishenkilöt	45006	43,3	114	42,7
- tuntematon	0	0,0	0	0,0
<i>Yhteensä</i>	<i>515512</i>	<i>21,4</i>	<i>702</i>	<i>31,9</i>
Yhteensä	2411243	100,0	2201	100,0

Rakennuskantatilasto versus julkisyhteisöjen rekisteri

Julkisyhteisöjen omistamien rakennusten osalta tietoja on verrattu Tilastokeskuksen **julkisyhteisöjen rekisterin** vuoden 2018 toimipaikkatietoihin.⁶³ Julkisyhteisöjen rekisterissä ovat kaikki valtion virastot, kunnat ja kuntayhtymät sekä niiden toimipaikat. Yhteensä rekisterissä on vajaat 25 000 toimipaikkaa. Julkisyhteisöillä ei ole liikevaihtotietoja. Muutoin julkisyhteisöjen rekisterin tietosisältö on lähes sama kuin yritysrekisterin tietosisältö, eli sen pohjalta voidaan tarkastella julkisyhteisöjen toimipaikkoja toimialoittein ja alueittain (postinumeroalueet, yms.).

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että rakennuskantatilaston mukaisista julkisyhteisöjen (lähinnä kuntien) palveluasuinrakennuksista vain 353 rakennukselle eli 42 prosentille löytyi samalta postinumeroalueelta toimialaluokituksen mukainen palveluasumista harjoittava toimipaikka julkisyhteisöjen rekisterissä. Näiden rakennusten kerrosala oli vain 337 370 neliometriä, eli 44 prosenttia asuinpalvelurakennusten kerrosalasta. Tulokset näyttävät melko huonoilta varsinkin, jos sitä verrataan yritys- ja järjestömuotoisten toimijoiden omistamia rakennuksia koskevaan vertailuun.

⁶³ Vertailun kohteena ovat julkisyhteisöjen toimipaikat, joka tilastoitu mielenterveyskuntoutujien asumispalveluun (Nace 87202), ikääntyneiden asumispalveluun (Nace 87301) ja vammaisten asumispalveluun (Nace 87302).

Huonoja tuloksia on hankala selittää. Yhtenä selityksenä voi olla se, että kunnat ovat vuoden 2016 jälkeen luopuneet kiinteistöistä ja myyneet ne yksityisille palveluntuottajille samalla, kun koko palvelutuotantoa on ulkoistettu. Toisena syynä on kuntien suoraan omistamien kiinteistöjen yhtiöittäminen ja eriyttäminen kunnan budjettitaloudesta. Rakennuskantatilasto voi sisältää myös sellaisia asumispalveluyksiköitä, joille ei löydy vastaavaan toimipaikkaa julkisyhteisöjen rekisteristä ikääntyneiden, vammaisten tai mielenterveyskuntoutujien toimialoilta (Nace:t 87301-2 ja 87202).

Edellä mainittu tarkoittaa sitä, että rakennuskantatilastossa asuntolaksi tilastoitu rakennus toimii muussa tarkemmin määrittelemättömässä asumistarkoituksessa, kuten pakolaisten vastaanottokeskuksena, päihdekuntoutujien asuntolana, suojakotina, asunnottomien tilapäisenä suojana, tukiasuntona nuorille tai jollekin muulle erityisryhmälle, kuten vankilasta vapautuneille. Luonnollisesti kunnallinen asuinpalveluyksikkö voi toimia rakennuksessa, joka toimii pääasiassa jonkin muu tyyppisessä tarkoituksessa, kuten laitoshoidon yksikkönä.

Taulukko 24 Tilastokeskuksen rakennuskantatilaston (2016) ja julkisyhteisöjen rekisterin (syksy 2018) toimiala- ja osoitetietojen vastaavuus asuinpalvelurakennuksissa (Lähde: Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)

	Rakennuksia, lkm	Osuus rakennuksista, %	Kerrosala, m ²	Osuus rakennusten kerrosalasta, %
Sama postinumeroalue	353	41,7	337370	43,5
Eri postinumeroalue	494	58,3	437914	56,5
Yhteensä	846	100,0	775284	100,0

Yhteenveto

Yksityiset palvelutalo- ja asumispalvelut ovat Suomen yksi nopeimmin kasvaneita toimialoja. Edes viime vuosikymmenen lopun taantuma ei pysäyttänyt kasvua. Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan toimialan yritysten työllisyys lisääntyi 31 prosenttia ja liikevaihto 47 prosenttia vuonna 2013-17. Samanaikaisesti liikevaihto kasvoi koko yrityssectörissä vain neljä prosenttia, ja henkilöstö väheni.

Palvelujen kysynnän kasvu on tulosta väestön vanhenemisesta ja vanhenemisen mukanaan tuomasta toimintakyvyn heikkenemisestä. Palvelutarvetta lisääviä tekijöitä ovat esimerkiksi ikääntymisen myötä nopeasti yleistyvä dementia, tuki- ja liikuntaelinsairaudet sekä yksin asuvien vanhusten määrän kasvu. Palvelutarve on lisääntynyt myös erityisryhmien, kuten vammaisten ja mielenterveyskuntoutujien puolella.

Yritysten rinnalla asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja tuotetaan järjestöpohjaisesti, vaikka järjestöjen toiminta on pienentynyt tilastollisesti palvelutuotannon yhtiöittämisen myötä. Yhtiöittämisellä on haluttu erottaa kaupallinen toiminta hallinnollisesti järjestöjen yleishyödyllisestä toiminnasta, mikä on mahdollistanut toiminnan kehittämisen ja osallistumisen kuntien julkisia hankintoja koskeviin kilpailutuksiin.

Tilastokeskuksen alueellisen yritystoimintatilastoon perustuvien laskelmien mukaan palvelutalo- ja asumispalveluissa toimi vuonna 2016 miltei 1 360 yritysten ja järjestöjen toimipaikkaa, joiden työllisyys oli 24 200 henkilöä ja laskennallinen liikevaihto 1,62 miljardia euroa. Alan työllisyydestä ja liikevaihdosta yritysmuotoinen toiminta oli 69 prosenttia, ja yritystoiminnan määrä ja osuus markkinoista kasvaa koko ajan.

Kuntien ostopalvelutoiminta

Kunnat eivät ole pystyneet lisäämään omaa palvelutuotantoaan kysyntää vastaavaksi, mikä on johtanut palvelujen ulkoistamisiin. Peruskunnilla ei ole myöskään riittävästi voimavaroja tai osaamista uusien kiinteistöjen rakennuttamiseen tai ylläpito- ja toimitilapalveluihin, vaikka investointeihin olisi saatavilla valtion avustuksia. Ulkoistettuja palveluja tuottavat yksityiset hoiva-alan yritykset, järjestöt ja kuntayhtymät.

Markkinoiden potentiaalista arvoa kuvastaa kuntien palvelukysyntä, joka oli palvelutalo- ja asumispalvelujen osalta päivätoiminta ja tietyt tavanomaiseen palveluasumiseen kuuluvat tukipalvelut mukaan lukien 3,6 miljardia euroa vuonna 2017. Palvelukysynnästä kuntien oman tuotannon arvo oli 34 prosenttia ja ostettu tuotanto 66 prosenttia, josta yksityisillä palveluntuottajilla oli 41 prosenttiyksikköä.

Yksityisten ostopalvelujen määrä oli Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastojen perusteella 1,2 miljardia euroa vuonna 2017 ostopalveluihin liittyvä piilevä viiden prosentin arvolisävero mukaan lukien. Luvut eivät sisällä palveluseleitä. Vuonna 2017 palveluseleitä käytti asumispalveluissa 71 kuntaa. Kuntaorganisaatioiden palveluseleimenot olivat yhteensä 116 miljoonaa euroa.

Kuntataloustilastoihin ja alueellisen yritystoimintatilaston toimipaikkapohjaisiin tilastoihin perustuvasta tarkastelusta ilmenee, että yksityisten ostopalvelujen merkitys on kasvanut vuosina 2015-17. Myös kuntayhtymien palvelutuotannon merkitys on lisääntynyt ja kuntien oman palvelutuotannon osuus on pienentynyt samalla, kun kunnat ovat perustaneet maakunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiä.

Yritysten määrä laskussa

Tilastokeskuksen mukaan palvelutalo- ja asumispalveluissa oli 424 yritystä vuonna 2017 ja 962 yritystoimipaikkaa vuonna 2016. Palvelutalo- ja asumispalveluilla tarkoitetaan toimialaluokituksen mukaan ikääntyneiden, vammaisten ja mielenterveysongelmallisten asumispalvelun toimialoille luokiteltuja yrityksiä. Alan yritysten määrä on kääntynyt laskuun vuoden 2008 jälkeen, vaikka yritystoimipaikkojen määrä on lisääntynyt.

Samanaikainen yritysten määrän lasku ja toimipaikkojen määrän lisääntyminen johtuvat yritysten uusperustannan vähenemisestä ja markkinoiden uusjaosta. Taustalla on ollut kehitys, jossa koti- ja ulkomaisten pääomasijoittajien omistukseen päätyneet monialaiset hoiva-alan yritykset ovat kasvattaneet nopeasti kokoaan uusia toimintayksiköitä perustamalla ja ostamalla paikallisilla tai seudullisilla markkinoilla toimivia pk-yrityksiä.

Pienten asumispalveluja tuottavien yritysten määrä vähenee myös sitä mukaa, kun yrittäjät lopettavat toimintansa omaehtoisesti esimerkiksi eläkkeelle siirtymisen vuoksi eikä toiminnalle löydy jatkajia, sillä markkinoilla kysyntä kasvaa eniten tehostetussa palveluasumisessa, mutta pienten yritysten toimitilakapasiteetti ja henkilömitoitukset eivät riitä kattamaan toiminnasta aiheutuvia kustannuksia ilman mittavia lisäpanostuksia.

Palveluasumisen keskittymiskehitys käynnistyi jo viime vuosikymmenen lopussa ja se on kiihtynyt viime vuosina. Asia käy ilmi Tilastokeskuksen aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilastosta, jonka mukaan uusien toimintansa aloittaneiden yritysten määrä on romahtanut vuodesta 2008 lukien ja toimintansa lopettaneiden yritysten määrä on ylittänyt toimintansa aloittaneiden yritysten määrän.

Todellisuudessa toimintansa lopettaneiden yritysten määrä on korkeampi kuin Tilastokeskuksen yritystilastoista suoraan ilmenee, sillä yrityskauppa ei näy heti ostetun yrityksen lopettamisena tai sulautumisena ostavaan yritykseen. Yrityskauppojen kohteena olleet muodollisesti itsenäiset yhtiöt saattavat olla 1-2 vuotta ostavan yrityksen tytäryhtiöinä ennen kuin ne sulautetaan kokonaan uuteen yritykseen.

Keskittymiskehityksen arviointia

Pk-yritysten merkityksen pienentyminen ja palveluasumisen keskittyminen entistä enemmän suuriin yrityksiin nähdään usein vain kielteisenä asiana. Keskustelussa unohdetaan, että kehitys voi olla seurausta luonnollisesta yritysten ekosysteemissä tapahtuvasta luovasta tuhosta, mikä mahdollistaa palvelutarjonnan määrällisen kasvun ja toiminnan laadullisen parantumisen, sillä tulevaisuuden haasteet ovat hoiva-alalla suuria.

Alalle tarvittavat kehittämispanostukset ja investoinnit ovat niin suuria, että niistä ei enää selvitä perheyrittäjäpohjalta. Tosin johtavilla yrityksillä on ollut jo 2000-luvun alusta lukien pääomasijoitusta omistajakunnastaan, mutta tältäkin osalta kotimaisten riskirahoitusmarkkinoiden pienuudesta on tullut toiminnan kehittämistä rajoittava tekijä, minkä johdosta ulkomaiset sijoittajat ovat pystyneet rantautumaan maahamme.

Keskimääräisen yrityskoon kasvu ja riittävät taloudelliset voimavarat lisäävät myös toiminnan luotettavuutta palveluasumisessa, jossa 10-15 paikan toimintayksikkö on melko pieni ja haavoittuvainen. Pienten paikallisten yritysten ja järjestöjen ongelmina ovat rajalliset voimavarat ja riippuvuus yhdestä kuntaostajasta. Tämä voi aiheuttaa uskottavuusongelmia toiminnan jatkumisesta, vaikka hoivapalvelujen taso olisi muuten hyvää.

Palveluasuinrakennukset

Tilastokeskuksen rakennuskantatilastojen mukaan palveluasumisessa oli arviolta runsaat 3 000 rakennusta, joiden kerrosala oli 3,2 miljoonaa neliometriä vuonna 2016. Palvelurakennuksista oli yritysten, yrittäjien ja yksityishenkilöiden omistuksessa noin 46 prosenttia. Järjestöt (säätiöt, yhdistykset) omistivat kerrosalasta 30 prosenttia. Kuntien ja valtion suoran omistuksen osuus ilman yhtiömuotoa oli 24 prosenttia.

Pääosa palveluasuinrakennuksista on pystytetty 1960-, 1970- ja 1980-luvuilla, mutta 1990-luvun hiljaiselon jälkeen hoivatalojen rakentaminen on kiihtynyt jälleen samalla, kun palvelujen tarve lisääntyi ja laitoshoidosta siirryttiin tehostettuun palveluasumiseen ja kunnat ryhtyivät kilpailuttamaan palvelutuotantoa ja myöntämään palveluseteleitä asumisen sisältäviin sosiaalipalveluihin.

Viime vuosina toteutuneen kehityksen tuloksena vapaarahoitteisia palveluasuntoja on rakennettu niin kiivaasti, että palveluasunnoista voi tulla lähitulevaisuudessa ylitarjontaa. Rungas asuntotuotanto on alentanut palveluasuntojen käyttöastetta joissakin maakunnissa jo alle 70 prosenttiin. Ylitarjonnan taustalla ovat kiinteistösijoitusyhtiöt ja –rahastot, jotka ostavat ja rakennuttavat uusia kohteita sijoitussalkkuunsa.

Ne eivät ole hoivapalvelujen tuottajina, vaan toimivat ainoastaan kiinteistöjen omistajana ja vuokranantajina. Vuokralaisina ovat yksityiset ja kunnalliset palveluntuottajat. Hoiva-alalla kiinteistösijoittajia kiinnostavat hyvät ja vakaat vuokratuotot sekä pitkäaikaiset vuokrasopimukset, jotka ovat tyypillisesti yli kymmenen vuoden mittaisia. Kohteiden vuokrat sidotaan usein elinkustannusindeksiin inflaatiolta suojaan.

Rakennusluokituksen uudistaminen

Tilastokeskus on uudistamassa vanhaa vuodelta 1994 peräisin olevaa rakennuskantaluokitusta. Siinä palveluasuinrakennukset oli luokiteltu pääosin liikerakennuksiin kuuluviin asuntoihin. Uudessa rakennusluokituksessa palveluasuinrakennukset on siirretty asuinrakennuksia koskevaan pääluokkaan. Tämä tuntuu järkevältä vaihtoehdolta, sillä asukkailla on hoivakohteissa ja palveluissa oma vuokra- tai omistusasunto.

Vuokra-asunnossa kysymyksessä on huonevuokralain mukainen vuokrasopimus. Asumispalveluja on tosin monentasoisia. Yleisellä tasolla puhutaan tavanomaisesta ja tehostetusta palveluasumisesta. Joskus eritasoista palveluasumista harjoitetaan samassa rakennuksessa. Siten rakennusluokituksessa ei ole syytä luoda eri alaluokkia tavanomaiselle palveluasumiselle ja tehostetulle palveluasumiselle.

Uudistetussa rakennusluokituksessa palveluasuinrakennusten nimikettä (*erityisryhmien asuinrakennukset*) voisi kuitenkin muuttaa ja luokituksen selitteitä tarkentaa, sillä vanhuksia, jotka muodostavat valtaosa palvelutalojen asiakkaista, ei voida pitää erityisryhmänä heidän suuren lukumääränsä vuoksi. Selitteiden tarkennuksissa voi myös selventää paremmin palveluasumisen ja laitoshoidon välisiä eroja.

Uudessa rakennusluokituksessa sosiaalihuollon laitospalvelut ovat yhdessä luokassa (*laitospalvelujen rakennukset*). Laitoshuollon merkitys on pienentynyt nopeasti, ja asiakkaat on ohjattu tehostettuun tai autettuun palveluasumiseen. Siten eri kohderyhmille tarkoitetuille laitoshuollon rakennuksille ei ole syytä luoda omia alaluokkia lukuun ottamatta lastensuojelulaitoksia, jotka poikkeavat luonteeltaan muusta laitoshuollosta.

Lähteet

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA: Erityisryhmien asuntomarkkinakatsaus, 12/09/2017, Helsinki 2017. (www.ara.fi)

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA: ARA-tuotanto 2017, Selvitys 1/2018, Helsinki 2018.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA: Palveluasumisen opas 2015, 10/06/2015, Helsinki 2015.

Eskola, Saila: Selvitys ARAn erityisryhmien asumisen investointirahoituksesta ja palveluasumisesta, Ympäristöministeriön raportteja 21/2012, Helsinki 2012 (www.ym.fi)

Lith, Pekka: Sosiaali- ja terveystalouden markkinat, Raportti yksityisiin sosiaali- ja terveystalouteen liittyvästä piilevästä arvonlisäverosta 2017, Helsinki 27.10.2017, Lith Consulting Group, Helsinki 2017.

Sosiaali- ja terveysministeriö STM: Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017-19, STM:n julkaisuja 6/2017, Helsinki 2017 (www.stm.fi).

Suomen Kuntaliitto: Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston luokitukset 2012, Helsinki 2012 (www.kunnat.net).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL: Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2017, SVT sosiaaliturva 2017, Helsinki 2017 (www.thl.fi)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL: Kotihoito ja sosiaalihuollon asumispalvelut 2016, Tilastoraportti 42/2017, Helsinki 2017.

Tilastokeskus: Alueellisen yritystoimintatilasto, kansantalouden tilinpidon, kuntataloustilaston, oikeustalouden, väestötilaston, yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston, rakennuskantatilaston ja toimipaikkarekisterin tietoja 2000-luvulta (www.stat.fi).

Tilastokeskus: Rakennusluokitus 2018, Luonnos 09/06/2018, Helsinki 2018.

Tilastokeskus: Kuntatalous -muut taloustiedot, tiedonkeruun sisältö ja ohjeet, Helsinki 2017.

Tilastokeskus: Toimialaluokitus TOL 2008, Käsikirjoja 4, Helsinki 2008.

Ympäristöministeriö YM: Erityisryhmien asuinrakennusten määritelmä (Raija Hynynen ja Ville Koponen), muistio 01/12/2017.

Liite 1: Kuntapalvelujen järjestämistavat

Kuntien käytettävissä oleva palveluntuotantotapojen kirjo on hyvin moninainen. Vaihtoehtoisia tuotantotapoja kutsutaan eri nimikkeillä. Omaehtoinen tuotanto voidaan järjestää kunnan tulosityksiköissä, liikelaitoksissa ja kuntayhtiöissä. Ostettu tuotanto voidaan hankkia toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä palveluntuottajalta. Uusinta ulottuvuutta edustavat **liikelaitoskuntayhtymät**, jotka muodostetaan kuntien ja kuntayhtymien toimesta. Uudistetussa kuntalaissa myös kunnallinen liikelaitos on määritelty meillä kunnolla ensimmäistä kertaa.⁶⁴

Pelkistetysti sanottuna ostettu tuotanto tai hankinta ulkoa (*contracting out*) voidaan jakaa ostopalveluihin ja ulkoistamiseen. **Ostopalvelussa** (*outtasking*) kunta hankkii välituotepalveluja omaa palvelutuotantaan varten ulkopuoliselta taholta, eikä toimintaan sisälly liikkeenluovutusta kuten johtamisen, henkilöstön tai toimintojen siirtymisiä. Kunta voi myös **kokonaan ulkoistaa** palvelutuotannon (*outsourcing*), jolloin kunnalle jää vain rahoitus- ja valvontavastuu. Ulkoistamista on myös kuntien yhteistyö kuntayhtymien tai yhteisten yhtiöiden kautta.

Ostopalvelut ja ulkoistaminen eivät tarkoita palvelutuotannon yksityistämistä. Nämä käsitteet on pidettävä lujasti 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 kuitenkin vain sellaisia tehtäviä, joista huolehtiminen ei ole kunnan lakisääteistä velvollisuutta, eli viranomaistehtävää.

Uusimpia toimintatapoja ulkoistamisessa ovat julkisten ja yksityisten toimijoiden **kumppanuuteen** (*partnering*) perustuvat ratkaisut. Kumppanuus voi olla mikä tahansa kuntien palvelutuotannon järjestely koskien rahoitusta, omistusta tai itse tuotantoa. Kumppanuus tarjoaa eri toimijoille mahdollisuuden tehdä sitä, mitä parhaiten osaavat. Lähtökohdiana voidaan pitää sitä, että näin julkiset palvelut ja infrastruktuuri tuotetaan parhaimmalla tavalla. Toteutettuja hankkeita on vielä vähän (vrt. Espoon Kuninkaantien lukio ja uimahalli), mutta kiinnostus niihin on viriämässä.

Palvelusetelit

Palveluseteli on asiakaslähtöinen tapa järjestää kunnallisia palveluja. Palvelusetelilainsäädäntö tuli voimaan vuonna 2004 ja vuonna 2008 se laajeni kotisairaanhoidon. Järjestelmässä kunta antaa palveluun oikeutetulle asiakkaalle ”setelin tai maksukupongin”, jolla hän voi ostaa palveluja kunnan hyväksymältä palveluntuottajalta. Asiakkaan maksettavaksi jää omavastuu, joka ei saa ylittää asiakasmaksua, jonka kunta perii itse tuotamastaan palveluista. Järjestelmän hyviä puolia on markkinalähtöisyys, ja se, että palveluntuottaja ei voi vaihtua asiakkaasta riippumattomista syistä.

Asiakkaan näkökulmasta hyvin toimivan palvelusetelijärjestelmän tärkein etu on valinnan vapaus. Palveluseteli voi olla todellinen vaihtoehto kunnan asiakkaan puolesta kilpailuttamalle ja hankkimalle ostopalvelulle. Palvelusetelijärjestelmässä kunta voi tarjota laajasti ja tasapuolisesti kaikkia palveluntuottajia ja verrata omaa palvelutuotantoaan yksityiseen tuotantoon. Kunnat voivat myöntää joustavasti palveluseteleitä sitä

⁶⁴ Kuntalaki 365/1995.

mukaa kuin uusia asiakkaita tulee palvelun piiriin, eikä niiden tarvitse investoida omaan palvelutuotantoon muuttuvissa olosuhteissa.

Setelimallissa palveluntuottajat kilpailevat jatkuvasti asiakkaiden tyytyväisyydestä ja saavat välittömästi impulsseja markkinoilta. Palveluseteli voi kannustaa paremmin oman toiminnan kehittämiseen kuin perinteisissä kunnan kilpailuttamisissa ostopalveluissa, joissa palvelun sisältö ja laatu määritellään etupäässä vain kilpailuttamistilanteessa. Palveluseteli voi ehkäistä ostopalvelutoiminnan keskittymistä suuriin palveluntoimittajiin, sillä ääritapauksissa kilpailuttaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa yhdelle tuottajalle muodostuu markkinoilla monopoli.⁶⁵

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) tuli voimaan elokuussa 2009. Palvelusetelilaki on yleislaki, joka mahdollistaa palvelusetelipohjaisen tuotannon aiempaa useammassa palveluissa, kuten terveystalouksissa. Setelit sopivat kaikkiin sellaisiin palveluihin, joissa asiakas voi toimia kuluttajan tavoin edellyttäen, että palvelut ovat tuotteistettuja ja niiden hinnoista ja laadusta on riittävästi tietoa. Palvelusetelit antavat myös vähävaraisille mahdollisuuden hyödyntää yksityisiä palveluja, sillä seteli voi kattaa ostettavan palvelun kokonaan tai osittain tulosidonnaisesti

Palvelusetelipohjaiseen palvelutuotantoon kuuluu, että asiakkaan ja palvelusetelituottajan välille syntyy yksityisoikeudellinen sopimus, johon sovelletaan sopimuksen sisällön mukaan määräytyviä kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännöksiä. Myöskään asiakkaan omavastuuta ei ole sidottu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakiin, vaan omavastuusuudet voivat ylittää asiakasmaksulaissa (734/1992) säännellyt maksujen enimmäismäärät. Poikkeuksen muodostavat maksuttomaksi säädellyt palvelut ja tavanomaiset lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki on edistyksellinen ja se lisää kuntalaisten valinnanvapautta julkisesti rahoitetussa palvelutuotannossa. Palvelusetelilaki ei kuitenkaan muuta kuntien järjestämisvastuuta, vaan sen tavoitteena on ollut monipuolistaa kunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen tuotantoa. Kuntien asema ja valta palveluseteliin liittyvissä toiminnoissa on säilynyt kuitenkin edelleen vahvana. Kuntalaisilla ei ole subjektiivista oikeutta palveluseteliin, vaan sen käyttöönotosta ja käyttöalasta päätetään jokaisessa kunnassa erikseen

⁶⁵ Tutkimuksissa on todettu, että perinteinen kilpailutus suosii suuria toimittajia, joilla on itse hankintalogistiikkaan liittyvää osaamista ja asiantuntijoita enemmän kuin pienillä palveluntoimittajilla. Palvelujen kilpailuttaminen ei myöskään välttämättä edistä kumppanuutta, yhteistä laatutyötä tai asiakkaiden hyvinvointiin ja asiakastyytyväisyyteen pyrkivää vastuunottoa, sillä kilpailun voittajan ja kunnan välinen kiinteä toiminta voi tuoda voittajalle pysyvän kilpailuedun ja näin aiheuttaa rakenteellista epätasa-arvoa seuraavassa kilpailutustilanteessa.

Liite 2: Kiinteistöjen verotusarvon laskenta

Kiinteistöllä tarkoitetaan kiinteistörekisteriin kiinteistönä merkittyä maa- tai vesialueen omistuksen yksikköä. Kiinteistöön kuuluvat sillä sijaitsevat kiinteistön omistajan omistamat rakennukset ja kiinteät laitteet.⁶⁶ Kiinteistöjen omistajat maksavat kiinteistöjen sijaintikunnille vuosittain **kiinteistövero**.⁶⁷ Kiinteistön verotusarvo määrätään erikseen rakennuksen ja maapohjan osalta. Rakennuksesta tai rakennelmasta menevän veron on velvollinen suorittamaan rakennuksen tai rakennelman omistaja riippumatta hänen oikeudestaan maapohjaan, jolla rakennus tai rakennelma on.

Kiinteistövero ei makseta metsästä, maatalousmaista eikä vesialueista. Kiinteistövero ei myöskään makseta kiinteistöstä siltä osin kuin sitä käytetään torina, katuaukiona, katuna, rakennuskaavatienä, yleisenä tienä, yleisen raideliikenteen väylänä tai yleisen lentokentän kiitotienä; evankelisluterilaisen kirkon tai ortodoksisen kirkkokunnan seurakunnan tai muutoin asianomaisella luvalla perustettuna hautausmaana, jollaisena ei kuitenkaan pidetä yksityistä hautasijaa. Kunnan ei ole suoritettava veroa omalla alueellaan omistamastaan kiinteistöstä.

Kunnat päättävät vuosittaiset kiinteistöveroprosenttinsa **kiinteistöverolaissa** (654/1992) säädettyjen rajojen puitteissa. Kiinteistövero jaetaan kuuteen kategoriaan, jotka ovat yleinen kiinteistöveroprosentti, vakituisten asuinrakennusten veroprosentti, muiden asuinrakennusten veroprosentti⁶⁸, yleishyödyllisen yhteisön veroprosentti⁶⁹, rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti ja voimalaitosten veroprosentti. Yleistä kiinteistöprosenttia käytetään tontin (maapohjan) sekä tuotannollisten rakennusten, kuten teollisuus-, toimisto- ja liikerakennusten verotuksessa.

Kiinteistöveroprosentit ja niiden vaihteluvälit olivat vuonna 2018 seuraavat:

- *Yleinen kiinteistöveroprosentti 0,93 – 2,00*
- *Vakituisten asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentti 0,41 - 0,90*
- *Muiden asuinrakennusten veroprosentti 0,93 - 1,80*
- *Yleishyödyllisen yhteisön kiinteistöveroprosentti 0,00-2,00*
- *Voimalaitosten kiinteistöveroprosentti enintään 3,10*
- *Rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosentti 2,00 - 6,00⁷⁰*

Kiinteistön **verotusarvo** määritetään varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain eli **arvostamislain** mukaan (1145/2005). Rakennuksen, rakennelman ja vesivoimalaitoksen arvoksi katsotaan jälleenhankinta-arvo vähennettynä arvostamislaisissa säädettyillä vuotuisilla ikäalennuksilla, jotka vaihtelevat 1-5 prosentin välillä rakennuksen tai rakennelman käyttötarkoituksesta riippuen pois lukien varastorakennukset, joissa ikäalen-

⁶⁶ Sanaa **kiinteistö** käytetään yleiskielessä yleisesti kuitenkin pelkästä rakennuksesta.

⁶⁷ Kiinteistövero on vuonna 1993 käyttöön otettu vero, joka korvasi asuntotulon verotuksen, kiinteistöjen harkintaverotuksen, katumaksun ja manttaalimaksun.

⁶⁸ Vapaa-ajan rakennukset, puuvajat, aitat, talousrakennukset, erillinen saunarakennus, yms.

⁶⁹ Yleisen hyödyllisen yhteisön kiinteistövero kattaa rakennukset ja maapohjan, jos kiinteistöllä sijaitseva rakennus on pääasiallisesti yleisessä tai yleishyödyllisessä käytössä.

⁷⁰ 14 pääkaupunkiseudun ja kehysalueen kunnissa rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosentti on määrätävä vähintään 3,00 prosenttiyksikköä korkeammaksi kuin yleinen kiinteistöveroprosentti. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentiksi voidaan määrätä kuitenkin enintään 6,00 prosenttia. Muualla rakentamattomalle rakennuspaikalle voidaan soveltaa myös yleistä kiinteistöveroprosenttia.

nus on kymmenen prosenttia. Jälleenhankinta-arvojen laskemisesta on säädetty tarkemmin Valtiovarainministeriön vuosittain antamissa asetuksissa.

Jos rakennus tai rakennelma on vaurioitunut tai muutoin menettänyt arvoaan enemmän kuin ikälennukset edellyttävät, jälleenhankinta-arvoa vähennetään arvon alenemista vastaavalla määrällä. Ikälennusta voidaan pienentää, jos rakennuksessa tai rakennelmassa on sen valmistumisen jälkeen suoritettu perusparannuksia tai huomattavia kunnossapitotöitä. Käytössä olevan rakennuksen tai rakennelman arvoksi katsotaan kuitenkin vähintään 20 prosenttia rakennuksen tai rakennelman jälleenhankinta-arvosta (pl. asuinrakennukset ja voimalaitokset⁷¹).

⁷¹ Asuinrakennuksen arvoksi katsotaan vähintään 30 prosenttia sekä voimalaitostyyppisten rakennusten ja rakennelmien arvoksi vähintään 40 prosenttia niiden jälleenhankinta-arvosta.