

KAUPPAKAMARI



SOSIAALIPALVELUT UUDELLAMAALLA

Tilastollinen yhteenveto

sosiaalipalvelujen markkinoiden kokonaisarvosta
ja kuntien palvelukysynnästä.

31.5.2019, PEKKA LITH

Alkusanat

Oheisen selvityksen tavoitteena on tuottaa Helsingin seudun kauppakamarille kattavaa ja ajantasaista tilastotietoa yksityisestä ja julkisesta sosiaalihuollosta Uudellamaalla. Selvitystyön tuloksia voidaan hyödyntää kauppakamarin uuden SoTe-toimialaa koskevassa elinkeinopoliittisessa edunvalvonnassa. Raportissa kuvataan aluksi sosiaalihuollon palvelujen markkinoiden potentiaalista suuruutta koko kansantaloudessa ja Uudellamaalla, jonka jälkeen tarkastellaan julkisen ja yksityisen yritysten ja järjestöjen toiminnan osuuksia palvelujen tuotoksesta.

Yksityisen tarjonnan osalta kuvauksen kohteena ovat yritysten ja järjestöjen toimipaikat sosiaalipalveluissa toimialoittain ja kunnittain. Seuraavaksi tarkastellaan kuntien palvelukysyntää toimialoittain ja kunnittain sekä yksityisiä ostopalveluja. Palvelukysyntä kattaa ne sosiaalipalvelut, jotka siirtyisivät SoTe-uudistuksessa mahdollisten alueellisten itsehallintoalueiden (maakuntien) järjestämis- ja rahoitusvastuulle, joskin uuden hallituksen suunnitelmat ovat asian osalta vielä epäselviä. Raportin on laatinut tutkija Pekka Lith (Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

Sisältö

	sivu
Alkusanat	2
1 Yksityiset sosiaalipalvelut kansantaloudessa	4
2 Yksityinen sosiaalipalveluala Uudellamaalla	12
2.1 Lainsäädännöllinen kehys	12
2.2 Yritysten toiminta	13
2.3 Järjestömuotoinen toiminta	17
2.4 Yksityinen palvelutarjonta yhteensä	19
2.5 Toimipaikat kokoluokittain ja kunnittain	20
3 Yksityinen toiminta kuntien sosiaalihuollossa	25
3.1 Yksityiset ostopalvelut ja ulkoistukset	25
3.2 Sosiaalihuollon palveluseteli	29
3.3 Kuntien sosiaalihuollon palvelukysyntä	33
Yhteenveto	40
Lähteitä	43

1 Sosiaalipalvelujen tuotanto ja yksityiset tuottajat

1.1 Sosiaalipalvelut kansantaloudessa

Sosiaalipalvelut koostuvat toimialaluokituksen (Nace 2008) mukaan kahdesta päätoimialasta, jotka ovat **asumisen sisältävät sosiaalipalvelut** ja **avohuollon palvelut**. Asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja ovat esimerkiksi lasten ja nuorten hoitolaitokset ja ammatillinen perhehoito, vanhusten ja vammaisten hoitolaitokset, päihdehuoltolaitokset, palvelutalot ja –asunnot eri ryhmille ja ensi- ja turvakodit. Avohuollon palveluja ovat lasten päivähoido¹, suojatyö ja työhön kuntoutus, vanhusten ja erityisryhmien päivä- ja työtoiminta sekä kotihoidon palvelut.

Sosiaalipalvelut jaetaan kuntayhteisöjen (kunnat ja kuntayhtymät) tuottamiin palveluihin ja markkinoilla myytäviin yksityisiin palveluihin. **Yksityiset sosiaalipalvelut** jaetaan edelleen yritysten ja kolmannen alan järjestöjen (yhdistykset ja säätiöt) tuottamiin palveluihin. Kansantalouden tilinpidon mukaan sosiaalipalvelujen tuotos, eli tuotettujen palvelujen arvo oli 12,1 miljardia euroa ja työllisyys 210 200 henkilöä vuonna 2017.² Yksityinen toiminta oli tuotoksesta 37 prosenttia. Yksityisestä tuotoksesta järjestöjen osuus oli 15 ja yritysten 22 prosenttiyksikköä.

Yksityisille sosiaalityöntekijöille on yhteistä se, että niiden palvelukysyntä on riippuvaista kuntien ostopalveluista. THL:n tilastojen mukaan sosiaalipalvelujen toimintayksiköistä lukumääräisesti lähes kolme neljäsosaa myi vähintään puolet palveluistaan kuntayhteisöille 2010-luvun alussa. Vajaalla 60 prosentilla koko toiminta perustui kuntayhteisöjen ostopalveluihin. Alan yrityksissä riippuvuus on suurempi kuin järjestöissä, mutta erot eivät ole suuria. THL:n mukaan 60 prosenttia yrityksistä myi koko palvelutuotantonsa kunnille. Järjestöissä osuus oli 53 prosenttia.

Eniten palveluja myytiin kuntayhteisöille lasten ja nuorten laitoshuollossa ja vähiten kotipalvelussa ja lasten päivähuollossa, joissa palveluja kanavoituu asiakkaille muillakin tavoilla. THL:n näkemys saa tukea Sosiaalialan Työnantajien ja TEM:n yksityisille palveluntuottajille vuonna 2013 tehdyistä kyselyistä. Yli 80 prosenttia kaikista julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin osallistuneista sosiaalipalvelujen tuottajista tai palvelusetelipalvelujen tuottajista (yritykset ja järjestöt) ilmoitti, että kunta-alan julkiset hankinnat ovat niille erittäin tai melko tärkeitä.

Yksityisen toiminnan merkitys on lisääntynyt sosiaalipalveluissa 2000-luvulla lähtien ja kasvu on kiihtynyt viime vuosina. Kansalaisten palvelutarpeen kasvu on ollut niin nopeaa, että sosiaalihuollosta vastaavilla kunnilla ei ole ollut mahdollisuuksia lisätä omaa palvelutuotantoaan vastaavassa tahdissa. Kunnilla ei ole ollut välttämättä edes henkilöstöä tai voimavaroja investointeihin. Yksityisten palvelujen kysyntä on lisääntynyt lähes kaikilla alatoimialoilla, mutta määrällisesti kehitys on ollut ripeintä ikääntyneiden avohuollon ja asumisen sisältävissä palveluissa.

¹ Lasten päivähoido ja esiopetus eli varhaiskasvatuksen palvelut luetaan kuntien ja kuntayhtymien tehtäväluokituksessa tänä päivänä opetustoimeen, mutta EU:n virallisessa toimialaluokituksen (Nace) mukaan ne ovat osa sosiaalipalveluja. Varhaiskasvatus ei kuulu tässä raportissa kuitenkaan tarkemman tarkastelun piiriin.

² Huom ! Kansantalouden talouden tilinpidon luvut sisältävät myös varhaiskasvatuksen (lasten päivähoido).

Ikääntyneiden puolella kasvua on odotettavissa kaikissa palvelumuodoissa: laitospalveluissa, palveluasumisessa sekä kotipalvelussa. Uutta palvelumuotoa edustaa ikääntyneiden perhehoito. Myös lapsiperheiden kasvaneet ongelmat sekä ennaltaehkäisevien lapsiperheille ja nuorille tarkoitettujen avohuollon palvelujen puute on johtanut siihen, että lastensuojelun laitos- ja perhehoidon palvelujen kysyntä on lisääntynyt voimakkaasti. Kasvanut maahanmuutto ja pakolaisten määrä ovat lisänneet puolestaan maahanmuuttajille tarkoitettujen palvelujen kysyntää.

Vuodesta 2004 lukien kunnat ovat tarjonneet palvelujaan kuntalaisille myös **palvelusetelimallilla**, joskin palveluseteleihin perustuvia kokeiluja tehtiin jo 1990-luvulla loppulla ja 2000-luvun alussa lasten päivähoitossa ja vanhusten avohuollon palveluissa. Vuonna 2008 palvelusetelien käyttö laajeni kotisairaanhoidon. Vuonna 2009 palvelusetelin käyttöala laajeni kaikkiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, joissa asiakas (kuntalainen) voi valita palveluja ja niiden tuottajan kunnan hyväksymien tai kilpailuttamien yksityisten palveluntuottajien joukosta.³

Määrällisesti yksityisten sosiaalipalvelujen tuotanto on 2,6-kertaistunut 2000-luvulla, mutta julkisen toiminnan määrä on kasvanut hitaasti (Kuvio 1). Vuonna 2017 kuntayhteisöjen palvelutuotannon määrä jopa aleni jonkin verran, vaikka yksityinen toiminta jatkoi kasvuaan. Osasyynä yksityisen toiminnan kasvuun oli vuosia kestänyt epävarmuus sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta (SoTe-uudistus) sekä suunnitelmissa ollut palvelutuotannon järjestämisvastuu siirto maakunnille, mikä ei ole kannustanut kuntia kehittämään omaa toimintaansa.

Toteutunut kehitys kiihdytti palvelujen ulkoistamista erityisesti ikääntyneiden ja erityisryhmien asumisen sisältävissä palveluissa, kuten tehostetussa palveluasumisessa. Kunnilla oli hallussaan suuri määrä osin vanhentuneita hoivakiinteistöjä, jotka uhkasivat jäädä niiden käsiin SoTe-uudistuksen toteutuessa. Palvelujen ulkoistuksilla kunnat pienensivät kiinteistöriskiä. Samalla pienet kunnat halusivat varmistaa palvelujen säilymisen paikkakunnalla. Uutena ilmiönä ovat markkinoille ilmestyneet kansainväliset sijoitusyhtiöt ja niiden tekemät suuret hoivakiinteistökaupat.

Yksityisessä toiminnassa tapahtunut rakennemuutos merkitsi sitä, että yritysten palvelutoiminta oli noussut sosiaalipalvelujen tuotoksella mitattuna suuremmaksi kuin järjestöjen toiminta vuodesta 2011 lähtien. 2000-luvun alussa syynä oli järjestöjen palvelutoiminnan yhtiöittäminen, millä lisättiin toiminnan läpinäkyvyyttä ja parannettiin mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintakilpailuihin.⁴ Samalla vähennettiin tappiollisesta kaupallisesta palvelutoiminnasta emojärjestölle aiheutuvia taloudellisia riskejä. jolloin järjestö ei välttämättä menettäisi varojaan.

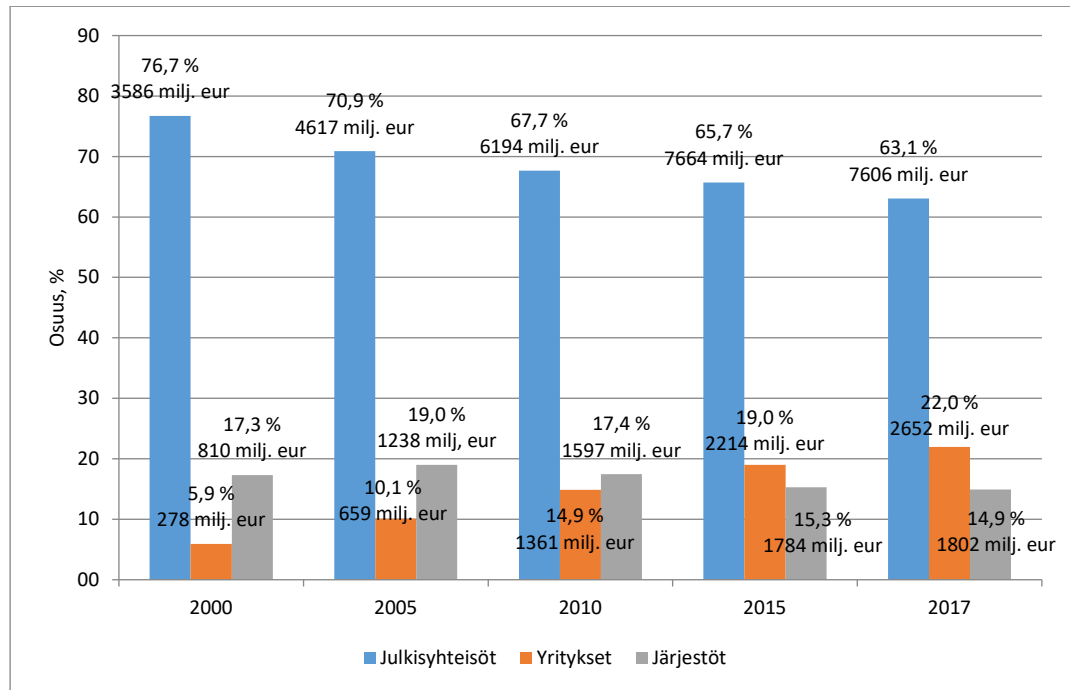
2000-luvun alussa yritystoiminnan merkitystä kasvatti pk-yritysten lisääntynyt uusperustanta, mutta kehitys hiipui viime vuosikymmenen puolessa välissä. Sysäyksen yritystoiminnan kasvuun on antanut ulkomaisten pääomasijoittajien tulo ikääntyneiden asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen markkinoille yritystoin ja uusia toimintayksiköitä perustamalla. Nyttemmin suurten yritysten toiminta on alkanut laajentua lastensuojelupalveluihin

³ Ks. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki 569/2009 sekä siihen liittyvä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain 12 §:n muutos 570/2009.

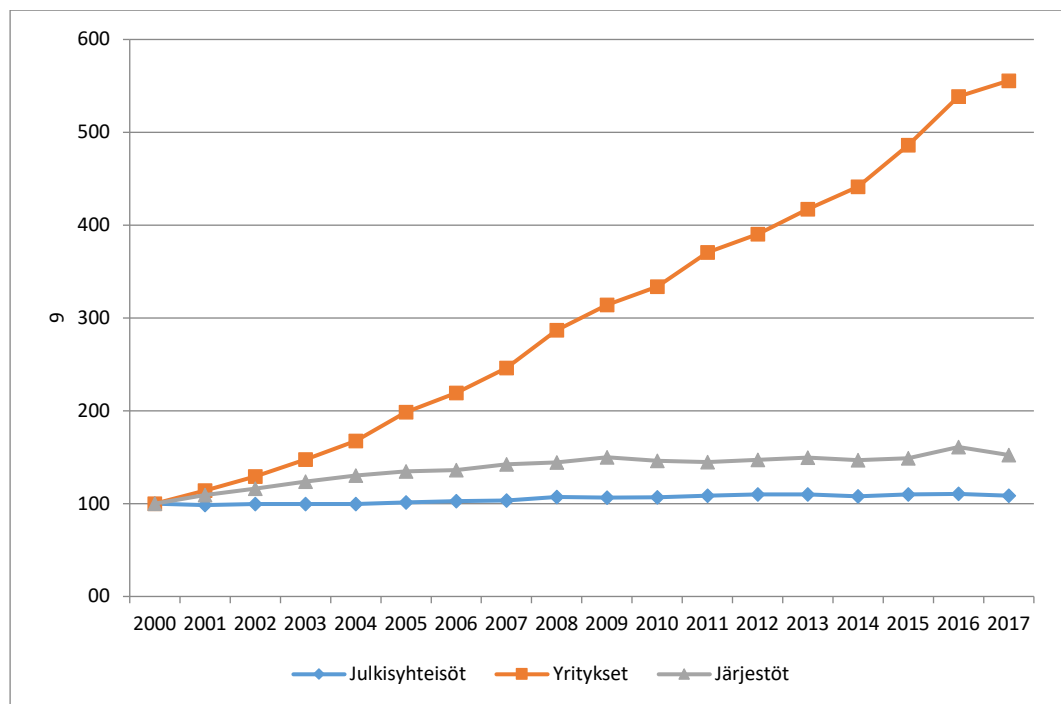
⁴Jäljellä on yhä paljon järjestömuotoista palvelutuotantoa. Vahvinta se on päihdehuollon laitospalveluissa ja päihdekuntoutuksessa, ikääntyneiden asumispalveluissa sekä työttömien ja vammaisten päivä- ja työtoiminnassa. Järjestöt tuottavat kuntoutus-, ensi- ja turvakotipalveluja sekä erityisosaamista vaativia palveluja näkövammaisille.

ja mielenterveyskuntoutujien palveluihin. Kansainvälisten yritysten etuja ovat vahva taloudellinen selkänoja ja kokonaistoimittajuus.

Kuvio 1 Sosiaalipalvelujen (Nace:t 87-88) tuotos tuottajittain 2000, 2005, 2010, 2015 ja 2017 osuus palvelutuotannosta (Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus).9



Kuvio 2 Sosiaalipalvelun (Nace 87-88) tuotannon määrän (volyymin) kasvu tuottajittain 2000-17, ind. (2000=100) (Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus)



Lainsäädännölliset uudistukset

Yksityisten sosiaalipalvelujen kysyntään on vaikuttanut vuonna 2013 voimaan tullut **vanhuspalvelulaki**.⁵ Lain tavoitteena on taata iäkkäälle henkilölle oikea-aikaiset yksilöllistä tarvetta vastaavat palvelut, kuten kotipalvelut, asumispalvelut sekä terveyden- ja sairaanhoitoon liittyvät palvelut. Vuonna 2015 voimaan tullut **sosiaalihuoltolaki** ja **lasten suojelulain muutokset**⁶ ovat lisänneet osaltaan tarvetta ennaltaehkäiseviin avohuollon palveluihin. Lakimuutoksissa on kiinnitetty erityistä huomiota palvelutarpeen kartoitukseen, jotka olisi tehtävä viipymättä.

Esimerkiksi sosiaalihuoltolaki turvaa 75 vuotta täyttäneille pääsyn sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta kuntaan. Samat määräajat koskevat lastensuojelupalvelujen tarvetta. Lain yhtenä tavoitteena on myös edistää sosiaalihuollon yhdenvertaista saatavuutta ja saavutettavuutta, siirtää sosiaalihuollon painopistettä korjaavista toimista hyvinvoinnin edistämiseen ja varhaiseen tukeen. Samalla on haluttu vahvistaa asiakaslähtöisyyttä ja palvelujen kokonaisvaltaisuutta sekä turvata tuen saantia asiakkaan omissa arkiympyröissä.

Henkilöstön määrän ja osaamisen on oltava toimintayksiköissä riittävällä tasolla. Vanhuspalvelulaki ei ole sisältänyt määräyksiä hoitajamääristä. Sen sijaan asiasta annettiin suositus (0,5 hoitajaa asiakasta kohden⁷), jota seurataan ympärivuorokautista hoivaa tarjoavissa toimintayksiköissä, kuten tehostetussa palveluasumisessa.⁸ Asiaan luvattiin palata asetuksella, jos suositus ei toteudu. Asiantuntijoiden mukaan hoitajasuositus on toteutunut 95 prosentissa toimintayksiköitä. Keskimäärin hoitajia on 0,65 asiakasta kohden. Suhdeluku oli lähes sama julkisissa ja yksityisissä yksiköissä.

Talvella 2018-19 koulutettua henkilöstöä koskevat vajaukset ja muut hoidon epäkohdat muutamissa yksityisissä hoivakodeissa herättivät henkiin keskustelun hoitajamitoituksen kirjaamisesta esimerkiksi vanhuspalvelulakiin. Esillä on ollut 0,7 hoitajaa yhtä hoidettavaa kohden, mikä tarkoittaisi Kuntaliiton laskelmien mukaan noin 250 miljoonan euroa lisäkustannusta vanhuspalveluihin. Hoitajien lisätarve johtuu siitä, että tehostetun palveluasumisen asiakkaat ovat aiempaa huonokuntoisempia. Aiemmin heistä monet olisi sijoitettu perinteiseen laitoshuoltoon.

Hoitajamitoituksen kirjaaminen lakiin voi ongelmallista siksi, että asukkaiden hoidettavuus voi vaihdella saman toimintayksikön sisällä ja samanlaisten toimintayksiköiden välillä melko paljon. Osa omatoimisista asiakkaista tarvitsee vain vähän hoitajatyötä, mutta osalle asiakkaista 0,7 hoitajaa yhtä hoidettavaa kohden voi olla liian vähän. Asian tekee erittäin haasteelliseksi se, että väestön ikääntyessä uutta työvoimaa ja budjettivaroja tarvitaan samanaikaisesti avohuollon sosiaalipalveluihin, asumisen sisältäviin sosiaalipalveluihin ja terveydenhuoltoon.

⁵ Ks. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012).

⁶ ks. Sosiaalihuoltolaki 1301/2014 ja Lastensuojelulaki 417/2007.

⁷ Henkilöstömitoitukseen lasketaan välittömään asiakastyöhön osallistuvat sairaan- ja terveydenhoitajat, geronomit, fysio- ja toimintaterapeutit, lähi- ja perushoitajat, sosiaalialan ohjaajat ja kasvattajat, sosionomit, kotiaavustajat ja kodinhoitajat, hoiva-avustajat, viriketoiminnan ohjaajat ja muut vastaavat asiakkaan sosiaalisen toimintakyvyn ylläpitoon osallistuvat ammattilaiset, toimintayksiköiden vastuuhenkilöt erikseen määrittyin rajoituksin. (ks. STM:n laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017–2019, 6/2017, Helsinki 2017.)

⁸ 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.

Palvelujen myynti suoraan kotitalouksille

Suomeen on perustettu 2000-luvulla myös pieniä kotipalveluyrityksiä, jotka myyvät kotitaloustyötä ja hoiva- ja hoitotyötä suoraan kunnallisten palvelujen ulkopuolelle jääville yksityisille kotitalouksille verotuksesta suoraan tehtävän **kotitalousvähennyksen** turvin.⁹ **Kotitaloustöitä** ovat esimerkiksi siivous, ruuanlaitto, pyykinpesu, silitys ja vaatteiden hoito piha-alueen ja puutarhan hoito sekä lumenluonti. **Hoiva- ja hoitotyötä** ovat lasten, vanhusten ja vammaisten peseminen, pukeminen ja muu hoito. Sitä on myös kauppa-, pankki- ja apteekkiasioinnissa avustaminen.¹⁰¹¹

Yksityisessä palvelutalossa, seniorikodissa ja ryhmäkodissa asuva voi saada myös kotitalousvähennyksen, jos työt tehdään verovelvollisen henkilön hallitsemisessa tiloissa. Sitä esimerkiksi henkilön yksityisesti hallitsemisessa tiloissa tapahtuva avustustyö peseytymisessä, pukeutumisessa, sängyn petaamisessa, ruokailussa, siivouksessa ja muissa henkilökohtaisissa toimissa oikeuttavat vähennykseen. Kunnallisessa palvelutalossa tehdystä työstä maksettavat kustannukset eivät oikeuta pääsääntöisesti vähennykseen, kuten eivät muutkaan kunnan palvelut.

Kotitalousvähennyksen voi saada myös viranomaisten valvomista **arvonlisäverottomista yksityisistä sosiaalihuollon palveluista**, jos työt tehdään verovelvollisen kotona ja muut vähennyksen edellytykset täyttyvät. Sitä vastoin kotitalousvähennykseen oikeuttavana tavanomaisena hoiva- ja hoitotyönä **ei pidetä** sellaisia yksityisiä **terveyden- ja sairaudenhoitopalveluja**, joiden myynti on arvonlisäverotonta. Esimerkkejä arvonlisäverottomista palveluista ovat lääkärin, sairaanhoitajan, fysioterapeutin tai jalkojen hoitajan terveyden- ja sairaanhoitopalvelut.

Voimassa olevien säännösten mukaan vähentää saa **50 prosenttia arvonlisäverollisesta työkorvauksesta**, jos työ on ostettu ennakoperintärekisteriin merkityltä tuloveronalaista toimintaa harjoittavalta yrittäjältä tai yritykseltä. Yleishyödylliselle yhteisölle maksetusta työkorvauksesta voi vähentää myös 50 prosenttia, jos työ on tavanomaista kotitaloustyötä tai hoiva- ja hoitotyötä, vaikka yhteisö ei olisi ennakoperintärekisterissä tai eikä harjoita tuloveronalaista toimintaa. Kotitalousvähennyksen enimmäismäärä on 2 400 euroon verovelvollista kohden vuodessa.¹²

Verohallinnon mukaan verovähennykseen oikeuttavat kustannukset olivat hoito- ja hoivatöissä ja kotitaloustyöt ovat samantyyppisiä palveluja kuin kuntien järjestämisvastuulla oleva kotipalvelu ja siihen liittyvät tukipalvelut. Osa kotitalousvähennyksen alaisia palveluja tuottavat ovatkin myyneet palveluja asiakkaille myös kunnallisen palvelusetelijärjestelmän kautta. Pienillä paikkakunnilla palvelusetelijärjestelmän muodostaa kuitenkin vain lupauksen asiakaista, joten ilman kotitalousvähennyksen alaista palvelumyyntiä kokopäiväinen yritystoiminta ei olisi mahdollista.

⁹ Kotitalousvähennyksestä on säädetty tuloverolaissa (1535/1992).

¹⁰ Lith, Pekka: Kotiin vietävien sosiaalipalvelujen markkinat, Helsinki 2018.

¹¹ Edellyttäen, että avustaminen tapahtuu muun hoiva- ja hoitotyön yhteydessä.

¹² Jos kotitalous on palkannut työntekijän työsuhteeseen, vähentää voi **20 prosenttia palkasta ja palkkaan liittyvät työnantajan sivukulut**. Palkansaajan osuus työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksusta ei oikeuta vähennykseen. Puolisoista vähennyksen voi saada kumpikin erikseen. Vähennyksen omavastuu on 100 euroa. Suomen uusi hallitus on esittänyt kotitalousvähennyksen enimmäismäärän alentamista 2 250 euroon vuodessa. Samalla verovähennyskelpoinen työkustannusosuus pieneni 40 prosenttiin. Uudistus voi heikentää palvelujen ostamista ja tarjoamista hintajoustavissa kotitalous-, hoiva- ja hoitotöissä, joissa työn osuus palvelun kokonaiskustannuksista nousee helposti yli 90 prosenttiin.

Sairaalan lapsen hoito

Yksityisten hoivapalvelujen kysyntää on lisännyt myös **työnantajan työntekijälleen järjestämä sairaalan lapsen hoito**. Tuloverolain mukainen säännös on ollut voimassa vuodesta 2000 lukien. Sen mukaan työnantajan kautta järjestettyä sairaalan lapsen hoitoa ei ole katsottu työntekijälle verotettavaksi eduksi. Työnantajalle ostopalvelu on verotuksessa vähennyskelpoinen kulu. Aika, jolloin hoitopalvelua voidaan verottomasti käyttää, on 2-4 päivää samaa sairautta kohden, eli aika on sama kuin työehtosopimus sallii vanhemman jäävän kotiin lapsen sairauden vuoksi.

Hoitoedun verovapaus edellyttää, että sairaalan lapsen hoito on työnantajan järjestämää eli työnantaja tekee sopimuksen lasta hoitavan tahon kanssa ja maksaa tälle palkkion. Jos työnantaja korvaa työntekijälle hänen itsensä hankkiman hoitajan palkkioita, maksut ovat työntekijän palkkaa. Jos työnantaja järjestää saman sairastapauksen osalta sairaalan lapsen hoidon pitemmäksi ajaksi, ylimenevältä osalta työnantajalle aiheutuneet kustannukset ovat työntekijän palkkaa. Samaksi sairastapaukseksi katsotaan lapsen yksi tai useampi samanaikainen äkillinen sairaus.

1.2 Yksityinen palvelutuotanto Uudellamaalla

Sosiaalipalvelujen **tuotos** oli Uudellamaalla karkeasti arvioiden 2,380 miljardia euroa vuonna 2017. Summasta kuntien (ja kuntayhtymien) palvelutuotanto oli 52 prosenttia (1,231 mrd. euroa), yrityspohjainen palvelutuotanto (0,558 mrd. euroa) ja järjestömuotoinen toiminta (0,593 mrd. euroa). Tuotos kuvaa samalla markkinoiden potentiaalista arvoa Uudellamaalla. Sen avulla sellaisten tuotantoyksiköiden, kuten julkisyhteisöjen ja järjestöjen palvelutuotanto, missä ei ole käsitteellistä liikevaihtotietoa, saadaan vertailukelpoiseksi yritystoiminnan kanssa.

Laskelmissa kuntaorganisaatioiden tuotos¹³ 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. Järjestöjen tuotos (laskennallinen liikevaihto) on saatu kertomalla järjestötoimipaikkojen toimialakohtainen henkilöstö vastaavalla yritystoimipaikkojen liikevaihto per henkilöstö –suhteella.¹⁴

Markkinoiden kokonaisarvoa Uudellamaalla ei voida verrata suoraan kansantalouden tilinpidon mukaiseen tuotoksen arvoon koko maassa, sillä toimialaluokitusta seuraava kansantalouden tilinpidon mukainen tuotos sisältää varhaiskasvatuksen (lasten päivähoidon) palvelut ja tarkemmin erittelemätöntä hallinnollista viranomaistoimintaa. Ilman laskennallista varhaiskasvatusta (ml. esiopetus) toimialaluokituksen mukainen sosiaalipalvelujen tuotos oli koko maassa noin 9,2 miljardia euroa, josta Uudenmaan osuus oli arviolta 26 prosenttia vuonna 2017.¹⁵

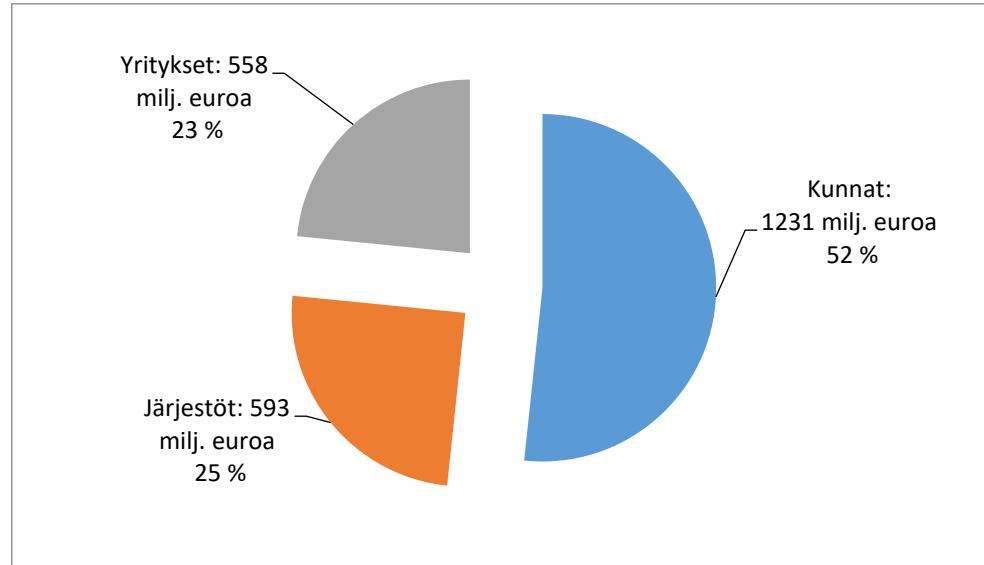
¹³ Kuntaorganisaatioiden osalta tuotos kuvaa oman palvelutuotannon laskennallista arvoa

¹⁴ 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.

¹⁵ Laskennallisesti varhaiskasvatukseen (ml. pakollinen alle kouluikäisten esiopetus) tuotos oli koko Suomessa arviolta 2,907 miljardia euroa, josta kuntaorganisaatioiden osuus oli 2,470 miljardia ja yksityisten palvelutuottajien 437 miljardia euroa vuonna 2017.

Kuvio 3

Sosiaalipalvelujen laskennallisen palvelutuotannon arvo Uudellamaalla tuottajatyypeittäin vuonna 2017 (Lähteet: Kuntataloustilasto ja alueellinen yritys-toimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith)



Taulukko 1

Kuntien (ja kuntayhtymien) tuotos (oman palvelutuotannon arvo) sosiaalipalveluissa Uudellamaalla ilman hallintoa 2017 (Lähteet: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Tuotos 2017, 1000 euroa	Kasvu 2016- 17, %
<i>Lastensuojelupalvelut yhteensä</i>	154629	1,2
- Lastensuojelun laitos- ja perhehoito	89106	3,5
- Lastensuojelun avohuoltopalvelut	65523	-1,7
<i>Muut lasten ja perheiden avopalvelut</i>	63088	-2,9
<i>Ikääntyneiden laitoshoido</i>	118352	-5,0
<i>Ikääntyneiden asumispalvelut yhteensä</i>	246120	4,8
- Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen	190664	6,7
- Ikääntyneiden muut asumispalvelut yms.	55456	-1,2
<i>Vammaisten laitoshoido</i>	6628	0,9
<i>Vammaisten asumispalvelut yhteensä</i>	195987	2,9
- Vammaisten tehostettu palveluasuminen	73817	1,6
- Vammaisten muut asumispalvelut yms.	122170	3,8
<i>Kotihoito</i>	240001	5,0
<i>Työtoiminta ja työhön kuntoutus</i>	40089	-10,3
<i>Päihdehuolto</i>	41440	4,6
Yhteensä	1106334	1,8
Muut sosiaalipalvelut (pakolaiset, yms.)	124650	4,4
Kaikki yhteensä	1230984	2,0

Markkinaosuudet toimialoittain

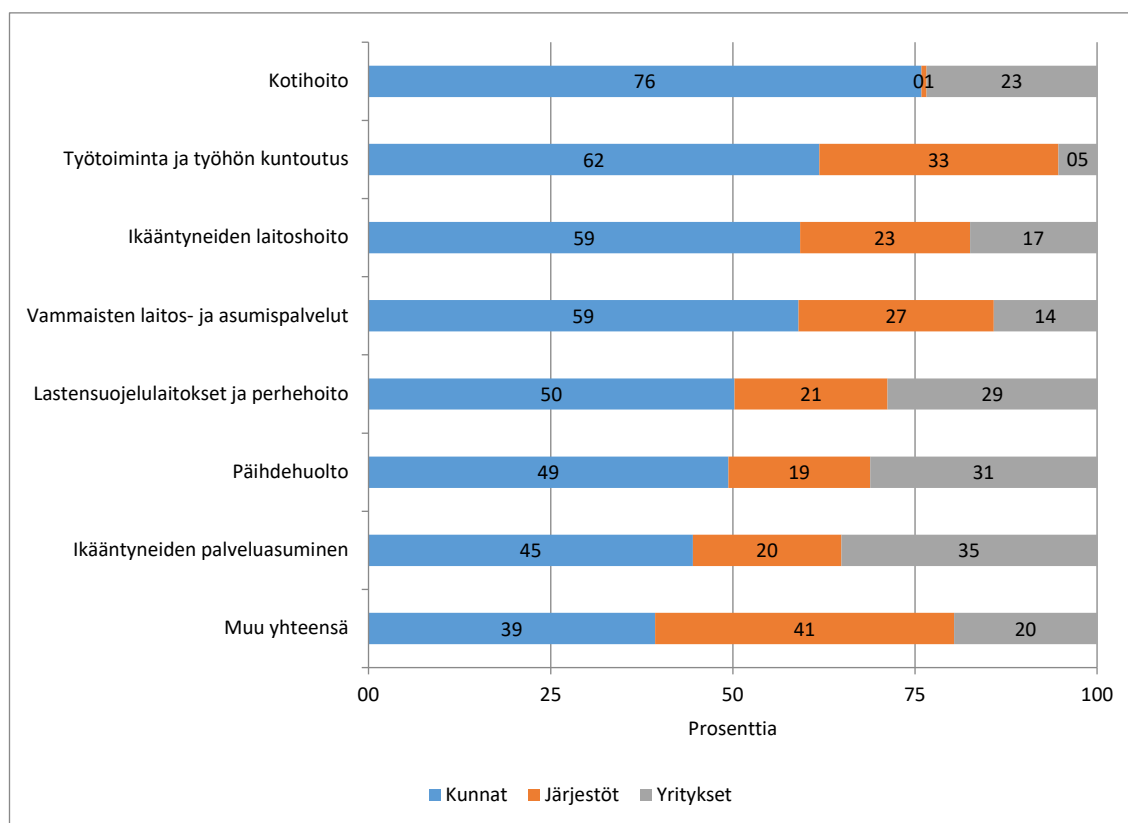
Yksityisen toiminnan ja kunnallisen toiminnan markkinaosuuksia on vaikea verrata keskenään kaikkien palvelujen osalta, sillä tehtäväluokittainen kuntataloustilasto ei ole suoraan vertailukelpoinen toimialaluokitusta noudattavien yritys- ja järjestötoimipaikkoja koskevien tilastojen kanssa. Tässä yhteydessä tiedot on koottu suhteellisen vertailukelpoisiksi *lastensuojelulaitosten (ml. perhehoito), ikääntyneiden laitoshoidon ja pal-*

velu asumisen, Vammaisten laitoshoidon ja palvelu asumisen, työtoiminnan ja työhön kuntoutuksen, kotihoidon ja päihdehuollon osalta vuodelta 2017.

Saadut tulokset osoittavat, että Uudellamaalla kuntien oman palvelutuotannon osuus oli suurin (76 %) kotihoidon palveluissa, mikä sisältää voimassa olevan sosiaalihuoltolain mukaisesti kotisairaanhoidon, kotipalvelun ja tukipalveluja. Kunnallinen toiminta oli 59 prosenttia ikääntyneiden laitoshoidossa. Työtoiminnassa ja työhön kuntoutuksessa, vammaisten laitoshoidossa ja asumispalveluissa (ml. kehitysvammaiset) kuntien osuus oli 62 prosenttia. Lastensuojelun laitos- ja perhehoidossa kuntien ja yksityisen toiminnan osuudet ovat samansuuruisia.

Ikääntyneiden palvelu asumisessa ja päihdehuollossa yksityinen toiminta on jo suurempaa kuin kunnallinen toiminta. Ikääntyneiden palvelu asumisessa etenkin yritysten merkitys on kasvanut nopeasti. Etenkin pienet kunnat ovat halunneet ulkoistaa toimintojaan, sillä ne halusivat varmistaa palvelujen säilymisen paikkakunnalla SoTe-uudistuksen jälkeen. Lisäksi ne ovat pyrkineet pienentämään SoTe-kiinteistöjen omistamisesta johtuvia riskejä. Tarkemmin erittelemättömissä muissa sosiaalipalveluissa järjestöillä on ollut Uudellamaalla perinteisesti vahva asema.¹⁶

Kuvio 4 Sosiaalipalvelujen tuotos (palvelutuotannon arvo) Uudellamaalla tuottajatyypeittäin määritetyillä toimialoilla vuonna 2017, prosenttia (Lähteet: Kuntataloustilasto ja alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



¹⁶ Muihin sosiaalipalveluihin kuului kuntapalveluntuottajien puolelta lastensuojelun avohuoltopalvelut ja muita lasten ja perheiden palveluja. Yksityisellä puolella niihin sisältyi muun muassa sosiaalista loma-, leiri-, virike-, harrastus- ja virkistystoimintaa, pakolaishuollon avopalveluja, avioliitto-, perhe- ja kasvatusneuvontaa sekä lasten ja murrosikäisten neuvontapalvelua. Kaikissa edellä mainituissa palveluissa järjestöillä on ollut vahva asema.

2 Yksityinen sosiaalipalveluala Uudellamaalla

2.1 Lainsäädännöllinen kehys

Yksityisten asumispalvelujen tuottaminen on **luvanvaraista toimintaa**. Lupamenetelmästä on säädetty laissa yksityisistä sosiaalipalveluista.¹⁷ Yksityisen palveluntuottajan, joka jatkuvasti liike- ja ammattitoimintaa harjoittamalla antaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava viranomaiselta lupa ennen toiminnan aloittamista tai sen olennaista muuttamista.¹⁸ Lupia haetaan siltä aluehallintoviranomaiselta, jonka alueella toimintaa harjoitetaan. Jos palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviranomaisen alueella, lupaa haetaan Valviralta.¹⁹

Palveluntuottajan, joka harjoittaa muuta kuin ympärivuorokautista palvelua, on tehtävä ennen toiminnan aloittamista tai olennaista muuttamista **ilmoitus** sen kunnan toimielimelle (perusturvalautakunta, yms.), jossa palveluja tarjotaan. Silloin kunnan on arvioitava, että toiminta täyttää lain asettamat vaatimukset. Palveluntuottajan, joka on hakenut lupaa ympärivuorokautiseen toimintaan, ei tarvitse tehdä erillistä ilmoitusta ilmoituksenvaraisista sosiaalipalveluista, mikäli niistä on tehty ilmoitus palveluntuottajan ha-
kiessa 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.²⁰

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.²¹ Toimintayksikössä on nimettävä vastuuhenkilö, jonka tehtävänä on huolehtia siitä, että tarjottavat palvelut vastaavat säännösten mukaisia vaatimuksia.

Luvanvaraisia palveluja tarjoavan palveluntuottajan on tehtävä vuosittain toiminnastaan lupaviranomaiselle kertomus, josta ilmenee henkilöstössä, toimitiloissa ja toiminnassa tapahtuneet muutokset. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan sosiaalipal-

¹⁷ Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (992/2011).

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 puolilla maata.

²⁰ 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.

²¹ Ks. mm. laki sosiaalihuollon ammattihenkilöstöstä (817/2015) ja sosiaalihuoltolaki (1301/2014).

velujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi julkisesti nähtävillä oleva **omavalvontasuunnitelma**, joka kattaa kaikki palveluntuottajan sosiaalipalvelut ja palvelukokonaisuudet. Omavalvontasuunnitelma koskee luvan- ja ilmoitusvaraisia sosiaalipalveluja

Vanhuspalvelulaissa²² 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.²³

Palveluntuottajat merkitään Valviran ylläpitämään yksityisten sosiaalihuollon palveluntuottajien rekisteriin. Yksityisten sosiaalihuollon palveluntuottajien rekisteristä on säädetty laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011). Rekisteriin ei talleteta tietoja sellaisista palveluntuottajista, jotka tuottavat sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaan vain kotipalveluihin kuuluvia tukipalveluja tai niihin rinnastettavia palveluja, kuten ateriasaato-, siivous- ja kuljetuspalveluja. Sama koskee yksityistä perhepäivähoitoa tai tilapäistä lastenhoitoapua tarjoavia palveluntuottajia.

2.2 Yritysten toiminta

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastojen mukaan Uudellamaalla toimi päätoimialtaan 214 asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja (Nace 87) tuottavaa yritystä ja 281 avohuollon palveluja (Nace 86) tuottavaa yritystä vuonna 2016. Näillä tarkoitetaan yrityksiä, joilla oli **kotimaakuntana** Uusimaa. Yritystoimipaikkoja niillä on voinut olla myös muissa maakunnissa. Uuttamaata kotipaikkakuntanaan pitävät sosiaalipalvelualan yritykset työllistivät koko maassa kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna yhteensä lähes 14 800 henkilöä vuonna 2016.

Lukumääräisesti eniten yrityksiä toimii kotipalvelussa (273 kpl) ja toiseksi eniten lastensuojelupalvelussa (80 kpl), jos tarkemmin erittelemättömiä avohuollon sosiaalipalveluja ei oteta huomioon. Henkilöstöllä mitattuna suurin toimiala oli ikääntyneiden asumispalvelut (8 870 henkilöä). Toiseksi ja kolmanneksi suurimpia toimialoja olivat vammaisten asumispalvelut (1 230 henkilöä) ja ikääntyneiden laitoshoido (1 000 henkilöä). Yhteensä vähintään kymmenen henkilön yrityksiä oli neljännes, mutta ne työllistivät 95 prosenttia alan yritysten työllisyydestä.

Käytännössä yrityksiä toimii sosiaalipalveluissa ja erityisesti avohuollon palveluissa enemmän kuin yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastoista ilmenee. Syynä, että kaikki pienet sivutoimiset yritykset eivät pääse vuositilastoihin, jos ne eivät täytä tilastoon pääsemisen kriteereitä esimerkiksi liikevaihdon suuruuden tai henkilöstön osalta.²⁴ Tilasto-

²² Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvetaista (980/2012).

²³ Sosiaali- ja terveystalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira): Yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalvelujen omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seuranta koskeva määräys, 25/06/2014.

²⁴ Yritysten vuositilasto kattaa ne yritykset (ja niiden toimipaikat), jotka ovat toimineet tilastovuonna vähintään puoli vuotta ja joiden henkilöstö oli yli 0,5 henkilöä kokovuosityöllisyyden käsitteellä mitattuna tai liikevaihto ylittää vuosittain määritellyn minimirajan (11 376 euroa vuonna 2017). Lisäksi vuositilastoon pääsevät yritykset, joiden taseen loppusumma on vähintään 170 000 euroa, vaikka henkilöstö- ja liikevaihtokriteerit eivät täytyisikään.

keskuksen toimintansa aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilastossa asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen yrityskanta oli Uudellamaalla 250 alkuvuonna 2018. Summa sisältää myös uudet yritykset.

Tilastokeskuksen toimintansa aloittaneita ja lopettaneita yrityksiä koskeva tilasto kuitenkin osoittaa, että asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja²⁵ tarjoavien yritysten määrä kasvoi Uudellamaalla 2010-luvun alkuun saakka, mutta määrä on kääntynyt sen jälkeen laskuun yrityskauppojen ja yritystoiminnan omaehtoisen lopettamisen myötä. Myös osa toiminnassa olevista muodollisesti itsenäisistä yrityksistä (osakeyhtiöistä) on osa suurempaa konsernia. Esimerkiksi yrityskaupoilla hankitut yhtiöt voivat olla vuosia ostajayrityksen tytäryhtiöitä ennen kuin ne sulautetaan osaksi ostajayritystä.

Yritystoimipaikat

Yritystoiminnan alueellista laajuutta kuvataan kuitenkin **toimipaikkatasolla**²⁶ eikä yritystasolla, sillä Uuttamaata kotimaakuntanaan pitävillä sosiaalipalvelualan yrityksillä voi olla toimipaikkoja muualla maassa. Lisäksi osa päätoimialtaan sosiaalipalvelualalla toimivista yrityksistä voi toimia muilla toimialoilla tai päätoimialtaan muiden toimialojen yrityksillä voi olla sosiaalipalvelualan toimipaikkoja. Tilastokeskuksen alueellisen yritystoimintatilaston mukaan sosiaalipalvelualoilla oli yhteensä 819 yritysten toimipaikkaa Uudellamaalla vuonna 2017.

Alan toimipaikat työllistivät Uudellamaalla yhteensä 7 970 henkilöä ja niiden liikevaihto oli 558 miljoonaa euroa vuonna 2017. Toimipaikkojen työllisyys oli vain 54 prosenttia Uuttamaata kotimaakuntanaan pitävien alan yritysten työllisyydestä. Tämä osoittaa hyvin sen, että toimialalla on suuria monitoimipaikkaisia ja osin monialaisia yrityksiä, joilla on toimintaa muualla Suomessa etenkin asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa. Avohuollon palvelujen osuus toimipaikkojen määrästä oli 52 prosenttia, mutta henkilöstöstä vain neljännes ja liikevaihdosta viidennes.

Avohuollon sosiaalipalvelujen yritystoimipaikkojen kehityksestä ei ole saatavilla tässä yhteydessä aikasarjoja, koska käytettävissä oleviin aikasarjoihin sisältyvät myös varhaiskasvatuspalveluja (lasten päiväkodit ja perhepäivähoitajat) tarjoavat toimipaikat. Sitä vastoin **asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa** toimipaikkojen määrä oli kasvanut 136 toimintayksiköllä eli 53 prosenttia vuosina 2007-17. Samanaikaisesti toimipaikkojen työllisyys oli lisääntynyt 3 480 henkilöllä eli 2,4 -kertaistunut ja liikevaihdon määrä (volyymi) oli peräti 2,8 kertaistunut.

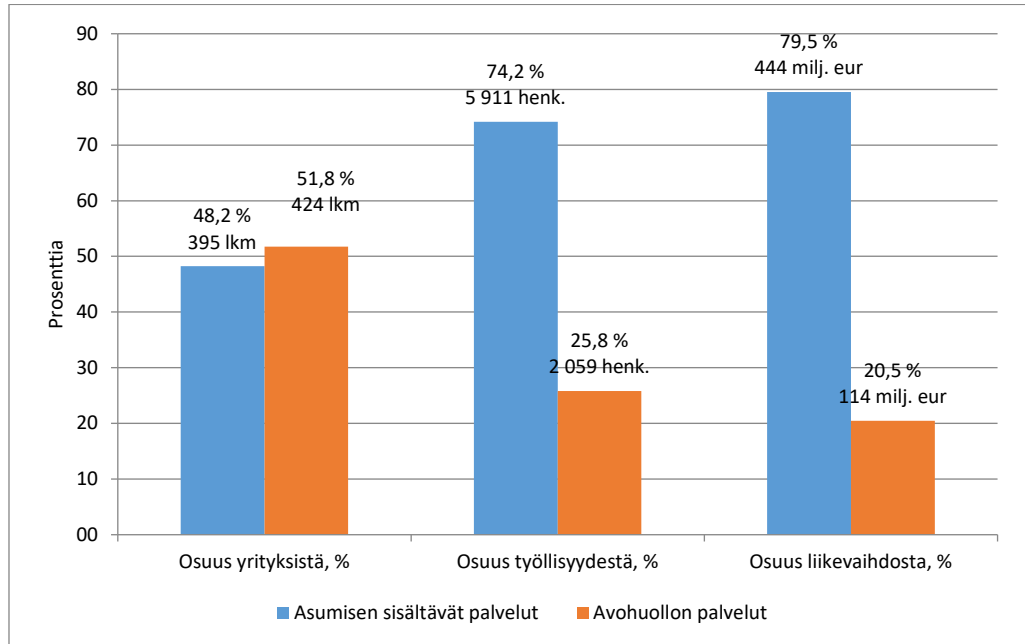
Liikevaihdon määrän työllisyyttä nopeampi kasvu osoittaa työn tuottavuuden kasvaneen. Vuonna 2007 henkilöä kohden laskettu liikevaihto oli asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa 55 000 euroa mutta nimellisesti 75 000 euroa ja reaalisesti 65 000 euroa vuonna 2017. Osa ”työn tuottavuuden” kasvusta voi johtua siitä, että henkilöstön määrässä on säästetty tai ammatitaitoista henkilöstöä ei ollut saatavilla, vaikka asiakkaiden

²⁵ Avohuollon palveluja tuottavien yritysten aloituksista ja lopetuksista sekä yrityskannasta ei ole saatavilla tässä yhteydessä tarkempia tietoja, koska käytettävissä olevat toimialakohtaiset tilastot (Nace 88) sisältävät myös varhaiskasvatukseen toimialat (lasten päiväkodit ja perhepäivähoidon).

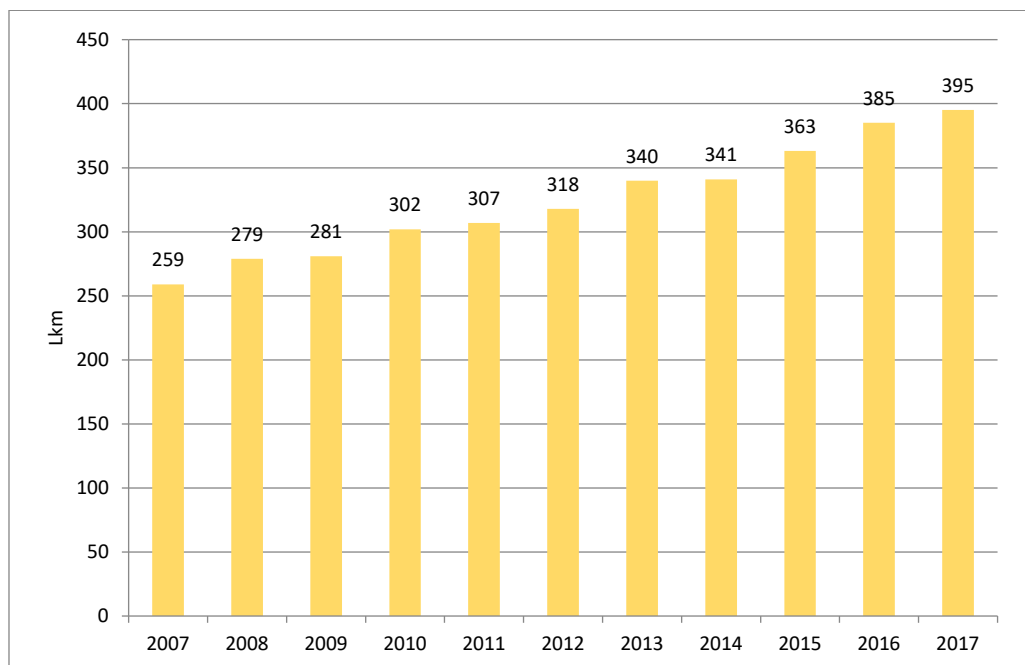
²⁶ Varsinainen toimipaikka on yhden yrityksen tai yritystyyppisen yksikön omistama, yhdessä paikassa sijaitseva ja pääasiassa yhdenlaisia tavaroita tai palveluja tuottava yksikkö. Varsinaisella toimipaikalla on yleensä henkilöstöä ja liikevaihtoa. Toimipaikka voi sellaisenaan muodostaa yrityksen (yksitoimipaikkainen yritys) tai sitten olla selkeästi rajattava osa yritystä (monitoimipaikkainen / monitoimialainen yritys)

hoidettavuus on lisääntynyt. Silloin alan koulutettu henkilöstö on voinut tehdä myös tukitoimintoja tai tukihenkilöstö on tehnyt hoivatyötä.²⁷

Kuvio 5 Sosiaalipalvelualan yritystoimipaikat Uudellamaalla päätoimialoittain 2017 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).



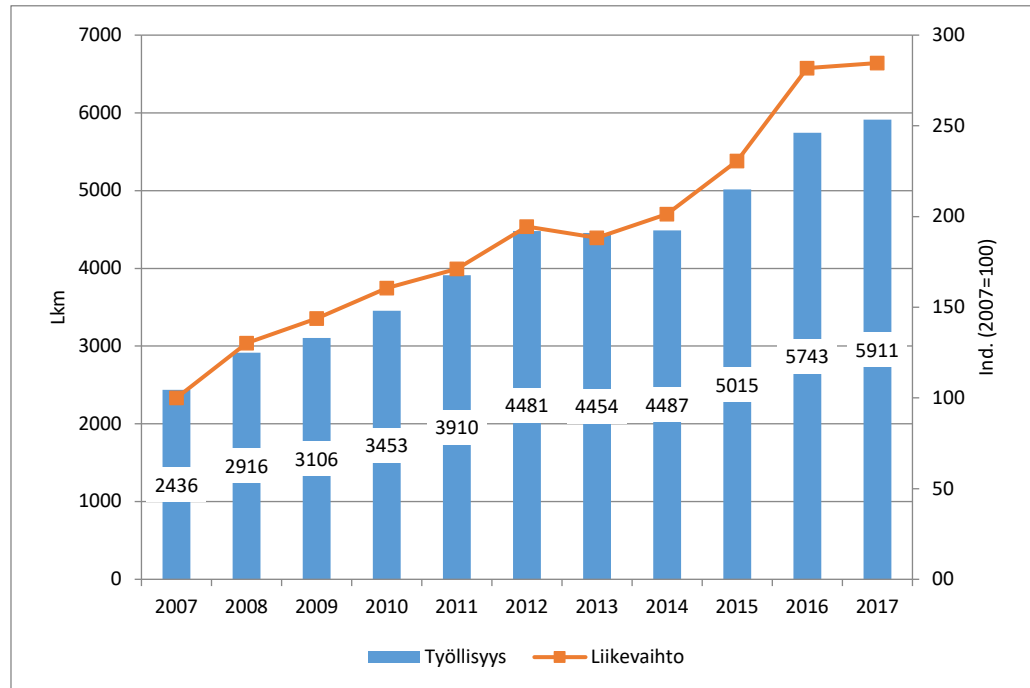
Kuvio 6 Asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen yritystoimipaikat Uudellamaalla 2017 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).



²⁷ Näkemys perustuu Valviran havaitsemiin epäkohtiin etenkin tehostetuissa ikääntyneiden ja erityisryhmien asumispalveluissa.

Kuvio 7

Asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen yritystoimipaikkojen työllisyyden ja liikevaihdon määrän kehitys Uudellamaalla 2017 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).



Yritysten toimipaikat toimialoittain

Sosiaalipalvelualan toimipaikat on jaettu tässä raportissa seitsemään alatoimialaan, jotka ovat ikääntyneiden palvelut, vammaisten palvelut, päihdekuntoutujien palvelut, lastensuojelupalvelut, muut asumisen sisältävät palvelut, kotipalvelut ja muut avohuollon palvelut. Toimipaikkojen määrällä mitattuna kotipalveluala on runsaslukuisin. Toiseksi eniten yrityksiä on ikääntyneiden palveluissa, kuten vanhusten palveluasumisessa. Kolmanneksi eniten yrityksiä on lastensuojelupalvelussa, mikä tarkoittaa lasten ja nuorten laitoshoidon ja ammatillista perhehoitoa.

Alan työllisyydestä ikääntyneiden palvelut olivat 43 prosenttia ja liikevaihdosta 41 prosenttia vuonna 2017. Siitä valtaosa muodostuu vanhusten (tehostetusta) palveluasumisesta, jossa henkilökuntaa on paikalla ympärivuorokauden. Osa tehostetusta palveluasumisesta tarjoavista toimintayksiköistä muistuttaa lääkinnällistä laitoshoidon tarjoavia toimintayksiköitä, joissa osa asiakkaista on huonokuntoisia tai pitkälti dementoituneita. Kuntien toimintojen ulkoistaminen ja asiakkaiden hoidettavuuden lisääntyminen on näkynyt toimialan työllisyyden ja liikevaihdon kasvuna.

Kotipalvelun osuus työllisyydestä oli 17 prosenttia ja liikevaihdosta 13 prosenttia. Osa kotipalvelualan yrityksistä tarjoaa palvelujaan suoraan asiakkaille myös kotitalousvähennysjärjestelmä kautta. Työllisyysvaikutuksiltaan ja liikevaihdoltaan seuraavaksi suurimpia olivat vammaisten palvelut sekä lasten ja nuorten laitoshoidon ja ammatillinen perhehoito. Jälkimmäisen toimialan liikevaihto-osuus on pari prosenttiyksikköä suurempi kuin työllisyysosuus. Sama koskee päihdekuntoutujien palveluja, jotka jakautuvat asumisen sisältäviin ja avohuollon palveluihin.

Taulukko 2 Sosiaalipalvelujen yritystoimipaikat toimialoittain Uudellamaalla 2017 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).

	Toimi- paikat, lkm	Henki- löstö, lkm	Liikevaihto, 1000 euroa	Osuus työl- lisyydestä, %	Osuus liikevaihto- dosta, %
Ikääntyneiden palvelut	153	3 442	228 758	43,2	41,0
- hoitolaitokset	25	543	34 868	6,8	6,2
- palveluasuminen	124	2 893	193 537	36,3	34,7
- päivätoiminta	4	5	354	0,1	0,1
Vammaisten palvelut	58	841	49 142	10,6	8,8
- vammaisten palveluasuminen	31	551	29 413	6,9	5,3
- keh.vamm. laitos- ja asumispalvelut	25	278	19 176	3,5	3,4
- päivä- ja työtoiminta	2	12	553	0,2	0,1
Päihdekuntoutujien palvelut	22	311	26 130	3,9	4,7
- hoitolaitokset	2	19	1 280	0,2	0,2
- asumispalvelut	16	253	23 381	3,2	4,2
- avomuotoinen päihdekuntoutus	4	39	1 469	0,5	0,3
Lastensuojelulaitokset ja perhehoito	101	569	50 993	7,1	9,1
Muut laitos- ja asumispalvelut	71	804	91 247	10,1	16,3
- mielenterveyskuntout. asumispalvelut	51	531	50 061	6,7	9,0
- ensi- ja turvakodit				0,0	0,0
- erittelemättömät palvelut	20	273	41 185	3,4	7,4
Kotipalvelut	283	1 390	73 991	17,4	13,3
Muut avohuollon palvelut	131	612	37 921	7,7	6,8
- muiden ryhmien päivä- ja työtoiminta	17	90	2 877	1,1	0,5
- erittelemättömät palvelut	114	522	35 043	6,6	6,3
YHTEENSÄ	819	7969	558182	100,0	100,0
<i>Asumisen sisältävät palvelut yhteensä</i>	<i>395</i>	<i>5911</i>	<i>443894</i>	<i>74,2</i>	<i>79,5</i>
<i>Avohuollon palvelut yhteensä</i>	<i>424</i>	<i>2059</i>	<i>114287</i>	<i>25,8</i>	<i>20,5</i>

2.3 Järjestömuotoinen toiminta

Kolmannen sektorin yhteisöillä (yhdistykset, säätiöt: jatkossa **järjestöt**) on ollut etenkin Uudellamaalla ja pääkaupunkiseudulla perinteisesti vahva asema sosiaalipalveluissa. Järjestöjen palvelutoimintaa tuettiin aiemmin Raha-automaattiyhdistys Ray:n avustuksin.²⁸ 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 saa käyttää tarjouskilpailussa ja niiden saajien on pidettävä liiketoimintansa erillään aatteel-

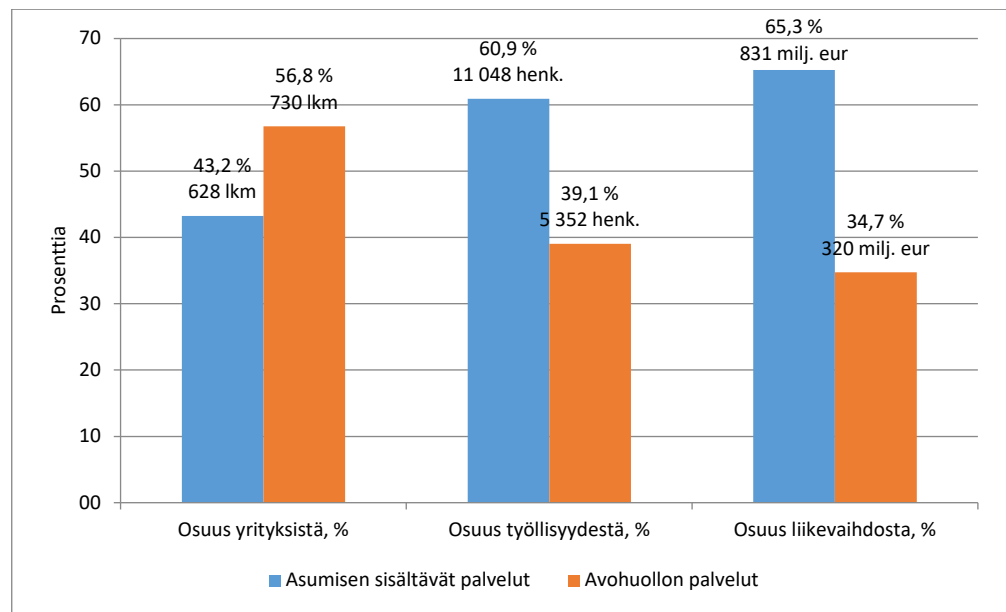
²⁸ Vuonna 2017 Fintoto Oy, Raha-automaattiyhdistys (RAY) ja Veikkaus Oy yhdistyivät yhdeksi valtion omistamaksi rahapeliyhtiöksi, jonka nimeksi tuli Veikkaus Oy. Vastuu sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuksien käsittelystä siirtyi STM:n yhteyteen perustettuun **Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEAan**. STEA on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen valtionapuviranomainen, joka käsittelee sosiaali- ja terveysalan järjestöjen avustushakemukset ja tekee vuotuisen avustusehdotuksen STM:lle. STEA myös valvoo, seuraa ja maksaa avustuksia sekä vastaa osaltaan siitä, että Veikkauksen tuottoja käytetään tulokselliseen kansalaisjärjestöjen toimintaan.

lisesta toiminnasta, minkä seurauksena järjestöt ovat yhtiöittäneet kaupallisen palvelutoiminnan muodollisesti itsenäisiin osakeyhtiöihin.²⁹

Tilastokeskuksen tilastojen mukaan sosiaalipalveluissa toimi Uudellamaalla 539 järjestöjen toimipaikkaa, joiden työllisyys oli 8 430 henkilöä ja laskennallinen liikevaihto 593 miljardia euroa vuonna 2017.³⁰ Ikääntyneiden palvelut ovat tärkeä osa järjestöjen yhtiöittämätöntä palvelutarjontaa. Vuonna 2017 vanhusten laitos- ja asumispalvelujen 73 toimipaikkaa työllistivät 2 400 henkilöä, mikä oli 99 prosenttia kaikkien järjestötoimipaikkojen työllisyydestä ja 27 prosenttia liikevaihdosta. Vammaisten palvelut olivat 20 prosenttia työllisyydestä ja 18 prosenttia liikevaihdosta.

Uudellamaalla järjestöjen osuus sosiaalipalvelualojen työllisyydestä ja liikevaihdosta oli vuonna 2017 yhteenlaskettuna hieman suurempaa kuin yritystoiminta, mikä johtuu järjestöjen vahvasta asemasta määrättyissä avohuollon palveluissa (yms.) Esimerkkinä voidaan mainita Suomen Punaisen Ristin toiminta turvapaikanhakijoiden majoitus- ja muissa palveluissa. Asumisen sisältävissä palveluissa järjestöjen merkitys oli yritystoimintaa suurempaa ikääntyneiden, päihdekuntoutujien laitoshuollossa sekä kehitysvammaisten laitoshoidossa ja palveluasumisessa.

Kuvio 8 Sosiaalipalvelualan (yhtiöittämättömät) järjestötoimipaikat Uudellamaalla päätoimialoittain 2017 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).



²⁹ Laki raha-automaattivastuksista 1056/2001. Laki kumottiin vuoden 2016 lopussa. Vastaavat säännökset kilpailuhaitoista sisältyvät valtionavustuslakiin (688/2001).

³⁰ 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.

Järjestöjen asema toimipaikkojen työllisyydestä ja tuotoksesta on supistunut 2000-luvulla. Tämä johtuu yritystoiminnan aidosta kasvusta ja järjestöissä tapahtuneesta toimintojen yhtiöittämisestä, jossa kaupallinen toiminta on haluttu erottaa yleishyödyllisestä toiminnasta. Jatkossa järjestöjen toiminnan merkitys heikkenee asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa yritystoiminnan kasvun takia, mutta niiden asemaa säilynee vahvana päihdehuollon palveluissa, erityisryhmien päivätoiminnassa, pakolaisten palveluissa, tukiasunto- ja lomakotitoiminnassa.³¹

Taulukko 3 Sosiaalipalvelujen (yhtiöittämättömät) järjestötoimipaikat toimialoittain Uudellamaalla 2017 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).

	Toimi- paikat, lkm	Henki- löstö, lkm	Liikevaiht- to, ³² 1000 euroa	Osuus työllisyy- destä, %	Osuus liikevaiht- dosta, %
Ikääntyneiden palvelut	75	2 408	159 120	28,6	26,8
- hoitolaitokset	12	726	46610	8,6	7,9
- palveluasuminen	61	1 674	111987	19,9	18,9
- päivätoiminta	2	8	522	0,1	0,1
Vammaisten palvelut	81	1 698	105 714	20,1	17,8
- vammaisten palveluasuminen	15	295	15737	3,5	2,7
- keh.vamm. laitos- ja asumispalvelut	46	1 106	76301	13,1	12,9
- päivä- ja työtoiminta	20	297	13676	3,5	2,3
Päihdekuntoutujien palvelut	30	258	16 319	3,1	2,8
- hoitolaitokset	11	161	10875	1,9	1,8
- asumispalvelut	8	32	3001	0,4	0,5
- avomuotoinen päihdekuntoutus	11	65	2443	0,8	0,4
Lastensuojelulaitokset ja perhehoito	26	416	37318	4,9	6,3
Muut laitos- ja asumispalvelut	54	726	84 967	8,6	14,3
- mielenterveyskuntout. asumispalvelut	23	276	26080	3,3	4,4
- ensi- ja turvakodit	10	136	11621	1,6	2,0
- erittelemättömät palvelut	21	314	47266	3,7	8,0
Kotipalvelut	5	45	2 327	0,5	0,4
Muut avohuollon palvelut	268	2 879	186 887	34,2	31,5
- muiden ryhmien päivä- ja työtoiminta	62	237	7574	2,8	1,3
- erittelemättömät palvelut	206	2 642	179 313	31,3	30,3
YHTEENSÄ	539	8431	592651	100,0	100,0
<i>Asumisen sisältävät palvelut yhteensä</i>	<i>233</i>	<i>5138</i>	<i>386796</i>	<i>60,9</i>	<i>65,3</i>
<i>Avohuollon palvelut yhteensä</i>	<i>306</i>	<i>3294</i>	<i>205856</i>	<i>39,1</i>	<i>34,7</i>

2.4 Yksityinen palvelutarjonta yhteensä

Tilastokeskuksen mukaan yksityisellä sosiaalipalvelualalla toimi Uudellamaalla kaikkiaan 1 358 toimipaikkaa vuonna 2017, jos yritysten ja järjestöjen toiminta lasketaan yhteen. Asumisen sisältävissä palveluissa toimipaikkoja oli 628 ja avohuollon palveluissa 730. Yksityisen toiminnan työllisyys oli 16 400 henkilöä ja arvioitu liikevaihto 1,150 miljoonaa euroa, mikä on myös yksityisen toiminnan tuotoksen estimaatti. Asumisen sisältäviä palvelujen osuus työllisyydestä oli 67 prosenttia ja liikevaihdosta 72 prosenttia, vaikka enemmistö toimipaikoista oli avohuollon palveluissa.

³¹ Asiaan voi vaikuttaa myös se, millainen SoTe-järjestelmä maahan saadaan aikaiseksi, ja millaiseksi palveluja asiakkailleen ostavien kuntien tai muiden palvelujen järjestämisvastuulla olevien hankintapolitiikka muodostuu.

³² Laskennallinen liikevaihto.

Yksityinen toiminta on vahvaa monilla toimialoilla. Perustana on pitkään jopa jo 1800-luvun lopulla alkunsa saanut voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen (yhdistykset ja säätiö) toiminta. Myös osa sosiaalipalvelussa toimivista yhtiöistä on nykyisin järjestöpohjaisia. Esimerkkeinä voidaan mainita Folkhälsanin, Invalidisäätiön ja Helsingin Diakonissalaitoksen ympärille muodostuneet konsernit. Varsinaisesti ”aito” yritystoiminta alkoi kasvaa vasta 1990-luvulla. Uutta vaihetta edustavat 2000-luvulla Suomeen rantautuneet ulkomaalaistaustaiset hoivakonsernit.

Taulukko 4 Yksityisten sosiaalipalvelujen toimipaikat yhteensä toimialoittain Uudellamaal-la 2017 (Lähde: Alueellinen yritystoimintatilasto, Tilastokeskus).

	Toimi- paikat, lkm	Henki- löstö, lkm	Liikevaiht- to, ³³ 1000 euroa	Osuus työllisyy- destä, %	Osuus liikevaiht- dosta, %
Ikääntyneiden palvelut	228	5 850	387 878	35,7	33,7
- hoitolaitokset	37	1269	81478	7,7	7,1
- palveluasuminen	185	4567	305524	27,8	26,5
- päivätoiminta	6	13	876	0,1	0,1
Vammaisten palvelut	139	2 540	154 856	15,5	13,5
- vammaisten palveluasuminen	46	846	45149	5,2	3,9
- keh.vamm. laitos- ja asumispalvelut	71	1385	95477	8,4	8,3
- päivä- ja työtoiminta	22	309	14229	1,9	1,2
Päihdekuntoutujien palvelut	52	569	42 448	3,5	3,7
- hoitolaitokset	13	180	12155	1,1	1,1
- asumispalvelut	24	286	26382	1,7	2,3
- avomuotoinen päihdekuntoutus	15	103	3912	0,6	0,3
Lastensuojelulaitokset ja perhehoito	127	985	88311	6,0	7,7
Muut laitos- ja asumispalvelut	125	1 530	176 214	9,3	15,3
- mielenterveyskuntout. asumispalvelut	74	807	76141	4,9	6,6
- ensi- ja turvakodit	10	136	11621	0,8	1,0
- erittelemättömät palvelut	41	587	88452	3,6	7,7
Kotipalvelut	288	1 435	76 318	8,8	6,6
Muut avohuollon palvelut	399	3 492	224 808	21,3	19,5
- muiden ryhmien päivä- ja työtoiminta	79	327	10452	2,0	0,9
- erittelemättömät palvelut	320	3 164	214 356	19,3	18,6
YHTEENSÄ	1358	16401	1150833	100,0	100,0
<i>Asumisen sisältävät palvelut yhteensä</i>	628	11048	830690	67,4	72,2
<i>Avohuollon palvelut yhteensä</i>	730	5352	320143	32,6	27,8

2.5 Toimipaikat kokoluokittain ja kunnittain

Alueellisen yritystoimintatilaston vuoden 2017 tilastotietoja on mahdollista täydentää suoraan yritysrekisteriin perustuvilla Tilastokeskuksen **toimipaikkalaskurin** tiedoilla. Toimipaikkalaskurin tiedot kuvaavat *maaliskuun 2019 tilannetta*. Ne poikkeavat alueellisen yritystoimintatilaston tiedoista siten, että toimipaikkalaskuri sisältää arvonlisäverotonta toimintaa harjoittavien yritysten ja järjestöjen osalta vain *työnantajina* toimivat yksityiset palveluntuottajat. Siten itsenäisten ammatinharjoittajien yritykset, joissa ei ole palkattua työvoimaa, ovat tilaston ulkopuolella.³⁴

³³ Mukaan lukien järjestöjen laskennallinen liikevaihto.

³⁴ Toimipaikkalaskurin tilastot sisältävät myös uudet yritykset ja järjestöt, jotka eivät ole tilastoituneet Tilastokeskuksen vuositalastoihin sekä sellaiset toimijat, jotka eivät pääse vuositalastoihin muista syistä.

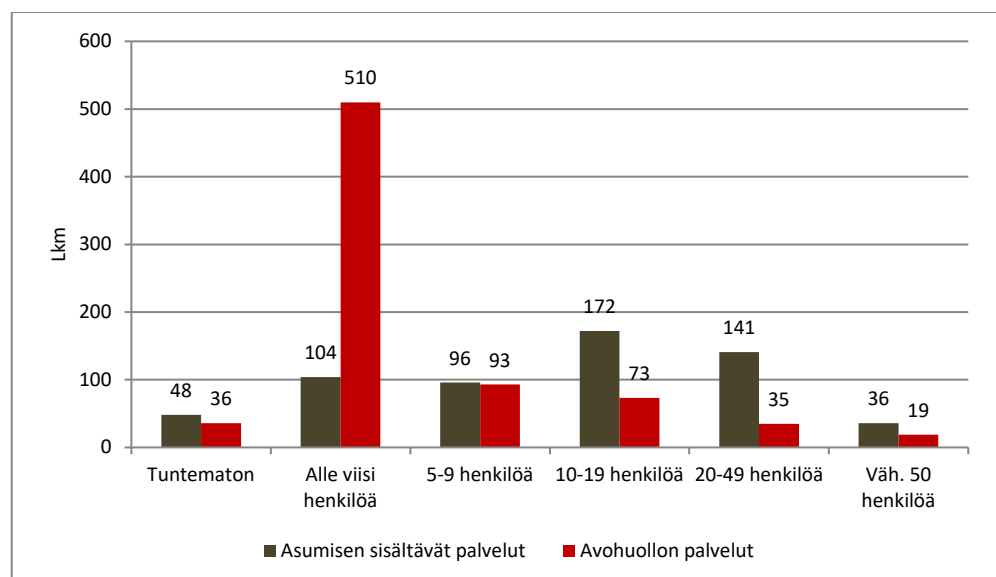
Toimipaikkalaskurin tilastojen mukaan Uudellamaalla oli 1 363 sosiaalipalvelualan yritysten ja järjestöjen toimipaikkaa maaliskuussa 2019. Lukumäärä oli lähellä vuoden 2017 vuositilastojen mukaista toimipaikkojen määrätietoa. Asumisen sisältäviä toimipaikkoja oli tosin hieman vähemmän (597 lkm) ja avohuollon toimipaikkoja hieman enemmän (766 lkm) kuin vuoden 2017 vuositilastojen mukaan. **Asumisen sisältävistä** toimipaikoista 30 prosenttia työllisti vähintään 20 henkilöä ja 29 prosenttia 10-19 henkilöä. Alle 10 henkilön toimipaikkoja oli kolmannes.

Ikääntyneiden hoitolaitoksissa ja palveluasumisessa yli 50 prosenttia toimipaikoista työllisti vähintään 20 henkilöä. Vammaisten palveluasumisessa tämän kokoisia toimintayksiköitä oli kolmannes sekä kehitysvammaisten laitos- ja asumispalveluissa, mielen-terveyskuntoutujien asumispalveluissa, ensi- ja turvakodeissa ja päihdekuntoutujien asumispalveluissa viidennes toimipaikoista. Asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa on kuitenkin paljon alle kymmenen henkilöä työllistäviä toimipaikkoja. Eniten (60 %) niitä on lastensuojeluissa.

Voidaan todeta, että alle 20 henkilöä työllistävä toimintayksikkö on vammaisten ja vanhusten laitoshoidossa tai tehostetussa palveluasumisessa liian pieni toimintayksikkö jo nykyisillä hoitajamitoitussuosituksilla arvioituna puhumattakaan siitä, että hoitajamitoitusta ollaan nostamassa lailla 0,7 hoitajaan asiakasta kohden. Lastensuojelupalveluissa pienten toimintayksiköiden määrä on luonnollista, sillä suuri osa yritysten toimipaikoista koostuu ammatillisista perhekodeista. Itse asiassa yli kolmannes lastensuojelupalvelun toimipaikoista työllistää alle viisi henkilöä.

Avohuollon sosiaalipalveluissa toimipaikkakoko on paljon pienempi kuin asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa. Varsinkin yritystoiminnassa niiden taustalla ovat yksitoimipaikkaiset yritykset, jotka ovat omistajayrittäjävetoisia tai pieniä yhtiömuotoisia tiimiyrityksiä. Pääosassa toimipaikoista tarjoaa palveluja vain päiväsaikaan eikä kaikissa palveluissa, kuten kotipalveluissa tarvita kiinteistöjä tai muita kiinteitä toimitiloja. Noin 79 prosenttia avohuollon toimipaikoista työllisti alle 10 henkilöä. Kaksi kolmasosaa työllisti vain alle viisi henkilöä.

Kuvio 9 Yksityisten sosiaalipalvelujen toimipaikat kokoluokittain ja päätoimialoittain Uudellamaalla maaliskuussa 2019, lkm (Lähde: Toimipaikkalaskuri, Tilastokeskus).



Taulukko 5 Yksityisten sosiaalipalvelujen toimipaikat kokoluokittain ja toimialoittain Uudellamaalla maaliskuussa 2019, prosenttia (Lähde: Toimipaikkalaskuri, Tilastokeskus).

	Alle 5 henkilöä	10-19 henkilöä	20-49 henkilöä	Väh. 50 henkilöä	Tunte- maton
Ikääntyneiden palvelut	20,3	25,1	37,9	11,5	5,3
- hoitolaitokset	24,3	21,6	29,7	24,3	0,0
- palveluasuminen	18,4	25,9	40,5	9,2	5,9
- päivätoiminta	60,0	20,0	0,0	0,0	20,0
Vammaisten palvelut	26,4	42,9	20,0	4,3	6,4
- vammaisten laitoshoido	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
- vammaisten palveluasuminen	15,6	42,2	26,7	6,7	8,9
- keh.vamm. laitos- ja asumispalvelut	27,4	46,6	16,4	2,7	6,8
- päivä- ja työtoiminta	47,6	28,6	19,0	4,8	0,0
Päihdekuntoutujien palvelut	37,2	30,2	11,6	0,0	20,9
- hoitolaitokset	20,0	50,0	0,0	0,0	30,0
- asumispalvelut	45,0	35,0	20,0	0,0	0,0
- avomuotoinen päihdekuntoutus	38,5	7,7	7,7	0,0	46,2
Lastensuojelulaitokset ja perhehoito	59,5	23,4	4,5	1,8	10,8
Muut laitos- ja asumispalvelut	46,1	20,9	19,1	2,6	11,3
- mielenterveyskuntout. asumispalvelut	43,2	21,6	17,6	1,4	16,2
- ensi- ja turvakodit	36,4	36,4	18,2	0,0	9,1
- erittelemättömät palvelut	56,7	13,3	23,3	6,7	0,0
Kotipalvelut	89,7	3,1	2,2	1,3	3,8
Muut avohuollon palvelut	73,3	13,5	5,6	3,4	4,2
- muiden ryhmien päivä- ja työtoiminta	86,4	12,1	0,0	0,0	1,5
- erittelemättömät palvelut	70,8	13,7	6,7	4,1	4,7
YHTEENSÄ	58,9	18,0	12,9	4,0	6,2
<i>Asumisen sisältävät palvelut yhteensä</i>	33,5	28,8	23,6	6,0	8,0
<i>Avohuollon palvelut yhteensä</i>	78,7	9,5	4,6	2,5	4,7

Toimipaikat kunnittain

Kunnittain tarkasteltuna 43 prosenttia kaikista sosiaalipalvelualan yksityisistä toimipaikoista sijaitsee Helsingissä. Koko pääkaupunkiseudun osuus oli 65 prosenttia. Pääkaupunkiseudun osuus kaikista avohuollon palveluista (68 %) oli vielä suurempi kuin asumisen sisältävistä palveluista (62 %). Toisaalta yksityisiä sosiaalipalvelun toimipaikkoja on jokaisessa Uudenmaan kunnassa. Yli kymmenen niitä 17 kunnassa, joskin Myrskylässä ei ollut yhtään avohuollon palveluja toimipaikkaa eikä Inkoossa ollut yhtään asumisen sisältäviä palveluja tuottavaa toimipaikkaa.

Yritysten kotikunta ei kerro koko totuutta siitä, missä monitoimipaikkaisen ja mahdollisesti myös monitoimialaisen yrityksen toimintayksiköt sijaitsevat, mutta yli 50 prosentilla uusmaalaisista asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja tarjoavista yrityksistä oli kotipaikkakuntana Helsinki. Tilasto yritysten kotipaikkakunnista perustuu Tilastokeskuksen aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilastoon vuoden 2018 alussa. Pienillä paikkakunnilla yritysten suhteellisen suuri määrä johtunee yksitoimipaikkaisista lastensuojelualan ammatillisen perhehoidon yrityksistä.

Jos tarkastellaan tärkeimpiä toimialaryhmiä, havaitaan, että 45-48 prosenttia vammaisten laitoshoidon ja asumispalvelujen toimipaikoista sijaitsee Helsingissä. Myös ikääntyneiden, vammaisten ja muiden erityisryhmien (mielenterveyskuntoutujat, työttömät,

yms.) päivä- ja työtoiminnan palvelutarjonnasta on Helsingissä. Ikääntyneiden laitoshoidon ja asumispalvelujen tarjonta ei ole yhtä keskittynyt Helsinkiin tai pääkaupunkiseudulla kuin edellä mainitut palvelut. Tärkeimmistä toimialoista lastensuojelupalvelut ovat tasaisemmin jakautuneet useimpiin eri kuntiin.

Taulukko 6 Asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja tarjoavat yritykset kotipaikkakunnittain alkuvuonna 2018 sekä kaikki yksityisten sosiaalipalvelujen yritysten ja järjestöjen toimipaikat päätoimialoittain ja kunnittain Uudellamaalla maaliskuussa 2019, lkm (Lähde: Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilasto ja toimipaikkalaskuri, Tilastokeskus).

	Asumisen sisältäviä palveluja tuottavien yritysten kotikunnat 2018, lkm ³⁵	Asumisen sisältäviä palveluja tuottavat toimipaikat ³⁶ 2019, lkm	Avohuollon palveluja tuottavat toimipaikat 2019, lkm	Yritysten ja järjestöjen toimipaikat yhteensä 2019, lkm
Helsinki	133	230	351	581
Espoo	15	78	98	176
Vantaa	8	52	65	117
Hyvinkää	10	24	26	50
Lohja	8	21	26	47
Porvoo	7	13	28	41
Vihti	4	19	20	39
Järvenpää	8	18	20	38
Tuusula	14	21	13	34
Nurmijärvi	3	14	16	30
Kirkkonummi	8	13	16	29
Kerava	3	12	16	28
Mäntsälä	4	16	11	27
Loviisa	7	14	10	24
Raasepori	3	11	13	24
Sipoo	4	11	10	21
Kauniainen		7	4	11
Hanko		4	5	9
Karkkila		2	6	8
Lapinjärvi	3	4	2	6
Pornainen	2	4	2	6
Siuntio	1	4	2	6
Askola	1	2	2	4
Inkoo	2		3	3
Myrskylä	2	2		2
Pukkila		1	1	2
Yhteensä	250	597	766	1363

³⁵ Ei sisällä järjestömuotoisia palveluntuottajia.

³⁶ Sisältää järjestöjen ja yritysten toimipaikat.

*Taulukko 7 Yksityisten sosiaalipalvelujen toimipaikat toimialoittain ja kunnittain Uudella-
maalla maaliskuussa 2019, lkm (Lähde: Toimipaikkalaskuri, Tilastokeskus).*

	Ikääntynei- den laitos- hoito ja asumispal- velut	Vammais- ten laitos- hoito ja asumispal- velut	Mielenter- veys- ja päihdekun- toutujien asumispalve- lut	Lastensuo- jelupalvelut	Kotipalvelu	Päivä- ja työtoi- minta
Helsinki	83	57	47	24	96	36
Espoo	38	14	12	7	57	6
Vantaa	18	13	6	8	36	11
Hyvinkää	10	3	5	5	11	11
Lohja	9	5	1	5	11	5
Porvoo	4	1	5	3	17	6
Vihti	9	2	3	5	10	3
Järvenpää	5	7	1	4	6	4
Tuusula	4	3	2	10	7	
Kerava	4	1	3	4	10	3
Kirkkonummi	3	3	3	3	12	1
Loviisa	6	1	5	2	9	1
Nurmijärvi	7	4	1	2	9	1
Mäntsälä	3	1	2	10	6	1
Sipoo	5	1	1	4	5	
Raasepori	7		3		4	
Karkkila	1			1	5	
Kauniainen	1		1	5		
Hanko	3					3
Lapinjärvi	1	1	2		2	
Pornainen	1	2		1	1	
Askola				2	2	
Siuntio			1	3		
Inkoo					2	
Myrskylä				2		
Pukkila				1	1	
Yhteensä	222	119	104	111	319	92

3 Yksityinen toiminta kuntien sosiaalihuollossa

3.1 Yksityiset ostopalvelut ja ulkoistukset

Sosiaalipalveluja tuottava yritys- ja järjestömuotoinen yksityinen palvelutuotanto ovat riippuvaisia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevien ostopalvelujen ja ulkoistusten laajuudesta, sillä yksityisesti rahoitettujen palvelujen merkitys on pientä. Periaatteessa kunnat voivat tuottaa sosiaalihuollon palvelut yksin tai muodostaa keskenään kuntayhtymiä. Kunta voi myös ostaa sosiaalipalveluja muilta kunnilta, järjestöiltä tai yksityisiltä palveluntuottajilta.³⁷ Lisäksi kunnat voivat tuottaa määrättyjä palveluja yhteistyössä järjestöjen ja yritysten kanssa.

Kuntataloustilaston mukaan sosiaalihuollon **yksityisten asiakaspalvelujen** ostot olivat Uudenmaan kunta-alalla 789 miljoonaa euroa vuonna 2017 (Kuvio 10). **Asiakaspalvelujen ostot** ovat lopputuotepalvelujen hankintoja kuntalaisille erotuksena kunnan omaan palvelutuotantoon hankituista välituotepalveluista. Kuntataloustilaston lukuja on oikaistu kuntayhteisöjen saamalla viiden **prosentin piilevän arvonlisäveron** palautuksella. Näin luvut vastaavat paremmin rahasummaa, jonka yksityiset palveluntuottajat ovat saaneet kuntayhteisöiltä.

Oikaisu on tehty siksi, että yksityisiltä palveluntuottajilta hankitut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaspalvelut kirjautuvat kuntayhteisöjen taloustilastoihin nettona, sillä niistä on vähennetty viiden prosentin laskennallinen piilevän arvonlisäveron palautus kunnille ja kuntayhtymille.³⁸ Euromäärällisesti ostopalvelut ja toimintojen ulkoistukset ovat lisääntyneet Uudenmaan kunnissa ja kuntayhtymissä laskelmien mukaan 68 miljoonalla eurolla vuosina 2015-17. Asiakaspalvelujen ostoista kuntien osuus oli 97 prosenttia ja kuntayhtymien vain kolme prosenttia.

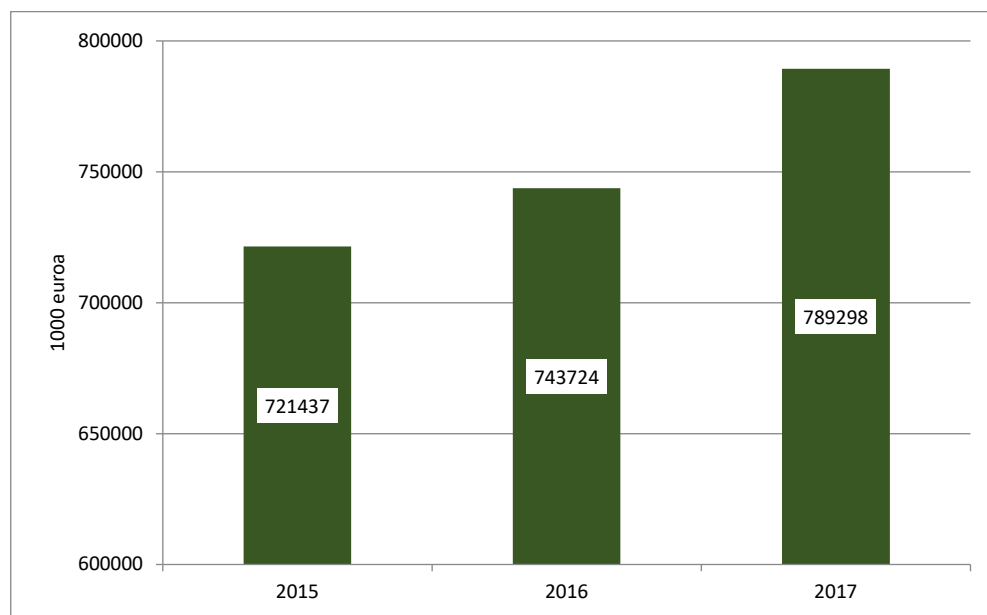
Uudellamaalla kuntayhtymien yksityisten asiakaspalvelujen ostot ovat pieniä, koska varsinaisia sosiaalipalveluja tuottavia kuntayhtymiä oli vuonna 2017 vain kaksi: Eteva ja Perusturvakuntayhtymä Karviainen. Kuntayhtymien merkitys on kuitenkin kasvamassa, sillä vuoden 2019 alussa Uudellamaalla aloitti toimintansa Keski-Uudenmaan SoTe -kuntayhtymä (Keun SoTe). Keun SoTe vastaa alueensa jäsenkuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä ja tuotannosta. Jäsenkuntia ovat Hyvinkää, Järvenpää, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusula.³⁹

³⁷ Valtio tukee palvelujen järjestämistä maksamalla kunnille valtionosuutta. Valtion osuus kunnan sosiaali- ja terveydenhuoltoon määräytyy laskennallisesti kunnan asukasluvun, asukkaiden ikäjakauman, sairastavuuden ja eräiden muiden tekijöiden perusteella. Kunta voi periä palveluista myös asiakasmaksuja.

³⁸ **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 bruttona yritysten kirjanpitoon ja ne otetaan huomioon myyntihinnoissa. Myös kuntien ja kuntayhtymien oma palvelutuotanto on arvonlisäverotonta, jos toiminta ei ole arvonlisäverolain mukaista, liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa tavaroiden ja palvelujen myyntiä.

³⁹ Sosiaalihuollon kuntayhtymät ovat kuitenkin luonteeltaan omistajakuntiensa tuottajaorganisaatioita ja tähän asti niillä on ollut vain vähän tai ollenkaan muita asiakkaita kuin jäsenkunnat, eivätkä ne liioin ole hankkineet kovin paljon toimintaansa yksityisiä ostopalveluja. Maakunnallisten tai alueellisten SoTe-kuntayhtymien perustaminen on voinut muuttaa tilannetta kuitenkin jonkin verran.

Kuvio 7 Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollon ostopalvelut Uudellamaalla 2015-17 (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



Ostopalvelujen arvosta ikääntyneiden laitoshoidon ja palveluasuminen olivat 35 prosenttia, vammaisten laitoshoidon ja asumispalvelut 25 prosenttia ja lastensuojelupalvelut 21 prosenttia vuonna 2017. Rahamääräisesti palveluostot ovat lisääntyneet eniten ikääntyneiden ja vammaisten palveluasumisessa (ml. tehostettu ja tavanomainen palveluasuminen). Kummallakin toimialalla ostopalvelut kasvoivat 20 miljoonalla eurolla vuosina 2015-17. Lastensuojelualalla kasvua oli 18 miljoonaa euroa ja tarkemmin erittelemättömissä sosiaalipalveluissa 17 miljoonaa euroa.

Prosentuaalinen ostopalvelujen kasvu oli vuosina 2015-17 nopeinta muissa lasten ja nuorten avopalveluissa (33 %) sekä kotihoidossa (29 %). Edellinen toimiala sisältää esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvontaa, lasten ja perheiden tukitoimintaa, ensikoti- ja turvakodit sekä lastensuojeluun kuulumattomat lasten ja nuorten asumispalvelut. Myös tarkemmin erittelemättömien sosiaalipalvelujen ostot ovat kasvaneet reippaasti. Niihin luetaan esimerkiksi pakolaisten vastaanottoasemat ja -keskukset sekä mielenterveyskuntoutujien asumis- ja muut sosiaalipalvelut.

Vammaisten ja ikääntyneiden laitoshoidon ostopalvelut ovat vähentyneet yhteensä euromääräisesti lähes 13 miljoonalla eurolla vuosina 2015-17 ja prosentuaalisesti noin viidenneksellä. Osa laitoshoidon palvelukysynnän supistumisesta on johtunut siirtymisestä tehostettuun palveluasumiseen, jossa asiakkaiden kunto on hyvin vaihtelevaa ja osa asiakkaista on entistä huonokuntoisempia. Periaatteessa voi kysyä, onko palvelutaloasuminen esimerkiksi saattohoidossa olevien ja lääkinnällistä hoitoa tarvitsevien asiakkaiden ja vuodepotilaille oikea hoitopaikka.

Käytännössä ikääntyneiden ja vammaisten palveluissa **laitoshoidolla** tarkoitetaan hoidon- ja hoitokotitoimintaa, joissa toimitaan laitospäätöksellä eli asiakkaat ovat ympärivuoro- tai osavuorokautisessa hoidossa ja laitoshoidosta peritään laitoshoidon hoitomaksu. Laitoshoidon voi olla lyhyt- tai pitkäaikaista (pysyvää). Laitoshoidon voidaan jär-

jestää sosiaalihuoltolain (1301/2014) tai kehitysvammaisten erityishuoltolain⁴⁰ nojalla. Laitoshuollon tyyppistä toimintaa on järjestetty kunnissa myös terveyskeskusten ja alueellisten sairaalojen vuodeosastoilla.

Sen sijaan palveluasuminen käsittää asunnon ja asumiseen sisältyvät palvelut. Palveluasumisen tulisi olla tavallaan avohuollon kotihoidon palvelujen ja laitoshoidon välimuoto niille henkilöille, jotka tarvitsevat asumisessaan päivittäin ulkopuolista apua. Palveluasumista voi olla ryhmä- ja palvelukodissa tai palvelutalossa, jossa asukkaalla on käytössä oma asunto. Asunto voi olla vuokra- tai omistusasunto, mutta asunnostaan ja siihen liittyvistä kustannuksista asukas vastaa itse. Vuokra-asunnossa asukkaalla on huoneenvuokralain mukainen vuokrasopimus.⁴¹

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 ja jopa vuodepotilaita. Tuetussa palveluasumisessa henkilökunta on paikalla päivisin ja yöhoito järjestetään sovittuina käynteinä tai turvahälytyksillä. Tosin tarkka rajaveto eri palveluasumisen muotojen välillä on joskus vaikeaa. Ikääntyneiden ja vammaisten lisäksi palveluasumisen kohderyhmiä voivat olla mielenterveyskuntoutujat, mutta palveluasumista on tarjolla myös muille erityisryhmille.

Nykyinen toimintamalli on voinut vaikuttaa kielteisesti koko palveluketjuun ikääntyneiden palveluissa, sillä entistä huonokuntoisemmat ja hoidettavuudeltaan vaihtelevassa kunnossa olevat asiakkaat vaativat palvelutaloissa enemmän hoitohenkilökuntaa, mikä vaikeuttaa oikean hoitajamitoituksen löytämistä hoivakodeissa. Toiminnan rahoituksen läpinäkyvyyttä vaikeuttaa se, että osa vuodepotilaina olevien asiakkaiden asumisen kustannuksista katetaan Kansaneläkelaitos Kelan asumistuella eikä suoraan julkisella rahoituksella ja laitoshoidon hoitomaksuilla.

Samanaikaisesti kotiin vietävien palvelujen piirissä on entistä ikääntyneempiä ja huonokuntoisempia asiakkaita, joille tehostettu palveluasuminen voisi olla toiminnallisesti parempi hoitopaikka. Tehostetun palveluasumisen hoitopaikkojen saanti on kuitenkin vaikeaa, sillä ne ovat täyttyneet laitoshoidon tarpeessa olevista ja pitkälti dementoituneista asiakkaista. Järkevintä olisi, että julkinen valta panostaisi enemmän hyvin toimiviin omiin hoitolaitoksiin, johon huonokuntoiset asiakkaat sijoitetaan ja yksityisen palvelutuottajat vastaisivat parempikuntoisten palveluasumisesta.

⁴⁰ Ks. laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977).

⁴¹ Sosiaalihuoltolain 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 järjestämis- ja rahoitusvelvollisuuteen kuuluvia asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja. Asukkaat voivat luonnollisesti muuttaa oma-aloitteisesti yksityiseen palvelutaloon (senioritalot, yms.) ja maksaa siitä koituvat kustannukset itse.

Kuvio 7 Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollon ostopalvelut Uudellamaalla 2015-17
(Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Ostopalvelut 2017, 1000 euroa	Kasvu 2015-17, 1000 euroa	Kasvu 2015-17, %	Osuus ostoista 2017, %
Lastensuojelupalvelut	168492	18213	12,1	21,3
- Lastensuojelun laitos- ja perhehoito	154399	16917	12,3	19,6
- Lastensuojelun avohuoltopalvelut	14093	1297	10,1	1,8
Muut lasten ja perheiden avopalvelut	8176	2067	33,8	1,0
Ikääntyneiden laitoshoido ja asumispalvelut	272304	11503	4,4	34,5
- Ikääntyneiden laitoshoido	33699	-8398	-19,9	4,3
- Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen	231881	19157	9,0	29,4
- Ikääntyneiden muut asumispalvelut, yms. ⁴²	6724	743	12,4	0,9
Vammaisten laitoshoido ja asumispalvelut	199334	15591	8,5	25,3
- Vammaisten laitoshoido	16317	-4500	-21,6	2,1
- Vammaisten tehostettu palveluasuminen	111630	9975	9,8	14,1
- Vammaisten muut asumispalvelut, yms. ⁴³	71387	10117	16,5	9,0
Kotihoito	10740	2379	28,5	1,4
Työtoiminta ja työhön kuntoutus ⁴⁴	3962	477	13,7	0,5
Päihdehuolto ⁴⁵	20868	232	1,1	2,6
Muut sosiaalipalvelut (pakolaiset, yms.)	105421	17397	19,8	13,4
Yhteensä (pl. muut sosiaalipalvelut)	683877	50463	8,0	86,6
Yhteensä (ml. muut sosiaalipalvelut)	789298	67860	9,4	100,0

Ostopalvelut kunnittain

Kunnittain (ml. kuntayhtymät) tarkasteluna sosiaalihuollon yksityisten ostopalvelujen arvo (ml. piilevä arvonlisävero) oli rahamääräisesti suurinta Helsingissä, Espoossa, Vantaalla, Lohjalla ja Hyvinkäällä. Pelkästään Helsingin osuus kaikista yksityisistä ostopalveluista oli 38 prosenttia ja koko pääkaupunkiseudun 72 prosenttia vuonna 2017. Pääkaupunkiseutua ovat Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen. Kolme kuntaa (Karkkila, Myrskylä ja Pornainen) ei ollut ostanut sosiaalihuollon ostopalveluja lainkaan ja myös Pukkilassa niiden merkitys oli olematon.

Helsingin osuutta ostopalveluista lisäävät erittelemättömät sosiaalipalvelut, jotka koostuvat pitkälti pakolaisten palveluista. Sen sijaan esimerkiksi osuus lastensuojelun osto-

⁴² Tämä tehtäväluokka sisältää ikääntyneiden ei-ympäri vuorokautiset asumispalvelut, joissa henkilökunta on paikalla vain osan vuorokautta, ja joissa asukkaiden sopimuksiin kuuluvat säännölliset kotipalvelut tai päivittäinen huolenpito sekä tukiasuminen, jossa asukkaat tarvitsevat tukea ja ohjausta asumiseen ja itsenäiseen selviytymiseen. Myös ikääntyneiden ennaltaehkäisevä ja kuntoutumista tukevaa **päivätoiminta** kuuluu tähän tehtäväluokkaan samoin **ikäntyneiden toimeksiantosuhteinen perhehoito**. Perhehoidolla tarkoitetaan sosiaalipalvelua, joka kattaa henkilön hoidon, kasvatuksen tai muun ympärivuorokautisen huolenpidon perhehoitajan yksityiskodissa.

⁴³ Tämä tehtäväluokka sisältää vammaisten ei-ympäri vuorokautiset asumispalvelut, joissa henkilökunta on paikalla vain osan vuorokautta, ja joissa asukkaiden sopimuksiin kuuluvat säännölliset kotipalvelut tai päivittäinen huolenpito sekä tukiasuminen, jossa asukkaat tarvitsevat tukea ja ohjausta asumiseen ja itsenäiseen selviytymiseen. Myös ikääntyneiden ennaltaehkäisevä ja kuntoutumista tukeva **päivätoiminta** kuuluu tähän tehtäväluokkaan samoin **ikäntyneiden toimeksiantosuhteinen perhehoito**. Lisäksi tehtäväluokka sisältää **vammaisten työtoimintaa**, jota järjestetään työkyvyttömillä henkilöillä, joilla ei ole vammaisuuden takia edellytyksiä osallistua tai hakeutua tavanomaiseen työhön avoimille työmarkkinoille.

⁴⁴ Kattaa vammaisten työllistymistä tukevaa toimintaa, kuntouttavaa työtoimintaa sekä työhön valmennusta.

⁴⁵ Sisältää muun muassa A-klinikka- ja nuorisoasemat, päihdekuntoutujien asumispalvelut, päihdehuollon tukiasunnot, ensisuoja ja selviämisasemat, päihdehuollon kuntoutuslaitokset, katkaisuhuoltoasemat yms. päihdehuoltoyksiköt (ml. huume klinikat, päihdeongelmaisten päiväkeskukset tms.) sekä huumeiden käyttäjien terveysneuvontaa.

palveluista oli Helsingissä keskimääräistä pienempää. Asiakaspalvelujen ostoja koskevissa tarkasteluissa on otettava huomioon, että kunnallisilla palveluseteleillä⁴⁶ tai maksusitoumuksilla maksetut yksityiset ostopalvelut eivät sisälly yksityisiin asiakaspalveluihin, mikä pienentää tilastollisesti yksityisten ostopalvelujen osuutta kuntayhteisöjen järjestämässä palvelutuotannossa.

Taulukko 8 Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollon yksityisten asiakaspalvelujen ostot (ml. piilevä alv) päätoimialoittain Uudellamaalla 2017, 1000 euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

	Lastensuojelupalvelut ⁴⁷ , 1000 euroa	Ikääntyneiden palvelut ⁴⁸ , 1000 euroa	Vammaisten palvelut ⁴⁹ , 1000 eur	Muut sosiaali-palvelut ⁵⁰ , 1000 eur	Erittelemättömät palvelut, 1000 eur	Yhteensä, 1000 euroa
Helsinki	47788	98990	82143	13928	53765	296613
Espoo	32733	54123	32263	10908	17500	147528
Vantaa	30840	45368	22784	4033	10123	113148
Lohja	5781	6323	5931	2168	3051	23255
Hyvinkää	7712	8642	4573	1714	100	22740
Nurmijärvi	4473	6658	5093	998	4559	21780
Järvenpää	3018	6424	5727	2475	3570	21213
Tuusula	4473	5558	6167	1612	2461	20270
Karviainen ky	4409	8694	4875	973	1205	20157
Kirkkonummi	5904	5017	6915	442	214	18493
Porvoo	4156	3757	5534	834	3155	17435
Kerava	6063	2775	4579	219	2191	15828
Raasepori	2952	4488	2885	819	173	11317
Mäntsälä	704	5948	1970	333	477	9431
Kauniainen	971	2612	1531	166	1479	6760
Hanko	1157	2988	1118	228		5492
Loviisa	683	2728	1335	653	60	5458
Sipoo	2577	21	1064	396	5	4062
Inkoo	498	190	370	83	1329	2470
Lapinjärvi	0	844	447	333		1624
Siuntio	543	86	563	120		1311
Eteva ky	140		1159			1299
Askola	593	63	310	312	1	1279
Vihti	328					328
Pukkila		6				6
Yhteensä	168492	272304	199334	43746	105421	789298

3.2 Sosiaalihuollon palveluseteli

Vuodesta 2004 lukien kunnat ovat voineet tarjota palvelujaan antamalla asiakkaalle palvelusetelin. Varsinaista läpimurtoa edusti palvelusetelilain⁵¹ voimaantulo vuonna 2009,

⁴⁶ Palvelusetelit kirjataan kuntayhteisöjen taloustilastossa avustuksiin.

⁴⁷ Kattaa lasten suojelun laitos- ja perhehoidon ja avohuollon palvelut.

⁴⁸ Sisältää ikääntyneiden laitoshoidon, tehostetun palveluasumisen ja tavanomaisen palveluasumisen (ml. perhehoito ja päivätoiminta).

⁴⁹ Sisältää vammaisten laitoshoidon, tehostetun palveluasumisen ja tavanomaisen palveluasumisen (ml. muun muassa perhehoito, työ- ja päivätoiminta).

⁵⁰ Kattaa lasten ja nuorten avopalvelut, kotihoito, työtoiminnan ja työhön kuntoutuksen sekä päihdehuollon palvelut.

⁵¹ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteleistä (569/2009).

mikä mahdollisesti palvelusetelit periaatteessa kaikissa kunnan järjestämisvastuulla olevissa sosiaali- ja terveyspalveluissa, joihin ei sisälly viranomaistoimintaa. Määritelmällisesti **palveluseteli** (*voucher, ostokuponki*) on tosite, jolla on tietty rahallinen arvo, ja jota voidaan käyttää vain tiettyjen tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen yksityiseltä toimijalta (yritys tai järjestö).⁵²

Palvelusetelijärjestelmässä on kolme toimijaa: palvelusetelin asettava kunta tai kuntayhtymä, palveluntuottaja ja asiakas. Subjektiivista oikeutta palveluseteliin asiakkaalla ei ole, sillä oikeus on sidottu kuntayhteisön päätöksiin palvelusetelimallin käytöstä palvelujen järjestämisessä⁵³, palvelusetelin käyttöalasta, toimintaan varatuista määrärahoista sekä sosiaali- ja terveyshuollon ammattihenkilön arviointiin asiakkaalle soveltuvasta palvelusta. Esimerkiksi asiakkaan terveydentilaan voi liittyä sellaisia seikkoja, jotka estävät palvelusetelivaihtoehdon käyttämisen.⁵⁴

Palveluseteli voi olla **tasasuuruinen** tai **tulosidonnainen**, mutta säännöllisessä kotihoitossa käytetään tulosidonnaista palveluseteliä.⁵⁵ Palveluseteli on määriteltävä silti niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Näin myös pienituloiset pääsevät valitsemaan yksityisen palveluntuottajan. Lisäksi setelin on katettava kustannukset kokonaan palveluissa, jotka ovat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan asiakkaalle maksuttomia. Hinnoittelussa otetaan huomioon ne kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta.

Palvelusetelimallissa kunta valitsee yksityiset palvelusetelipalvelujen tuottajat kilpailutamalla tai **hyväksymismenettelyllä**, mikä ei edellytä julkista tarjouskilpailua. Tässä suhteessa palveluseteliä voidaan verrata toimilupaan, jossa kaikki lupaehdot täyttävät yritykset voivat tarjota palvelujaan eikä luvan myöntäjä käytä mitään tarveharkintaa palveluntarjoajien suhteen. Kunnan roolina on vain valvoa, että tuotettu palvelu täyttää yleiset laatu- ja sisältöedellytykset. Useimmat kunnat valitsevatkin palvelusetelipalvelujen tuottajat hyväksymismenettelyllä.

Yksityisesti järjestettyjä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevat luonnollisesti lait ja asetukset yksityisistä sosiaalipalveluista, yksityisestä terveydenhuollosta sekä terveydenhuollon ammattihenkilöistä, mitkä tulee ottaa huomioon palvelujen tuottajien hyväksynnässä. Yksityisen palveluntuottajan on oltava ennakkoperintärekisterissä. Lakisääteisten kriteerien ohella kunta voi asettaa omia hyväksymisedellytyksiä, jotka voivat liittyä asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään ja laatuun tai palveluntuottajan soveltuvuuteen.

⁵² **Kunnalliset palveluntuottajat** eivät ole nykyainsäädännön mukaan palvelusetelijärjestelmän piirissä, sillä järjestelmä koskee vain yksityisiä palveluntuottajia.

⁵³ Palveluseteli ei ole **maksusitoumus**, vaikka maksusitoumusta käytettäessä asiakkaalla voi olla rajattu mahdollisuus valita palveluntuottaja, sillä maksusitoumusta käytettäessä sopimus ostopalvelusta tapahtuu kunnallisen toimijan ja palveluntuottajan välillä.

⁵⁴ Palveluseteli ei sovellu palveluihin, joihin asiakas ei hakeudu, ja joissa asiakkaan edustaja, kuten lähiomainen, ei voi valita palvelua. Esimerkkejä ovat kiireellinen hoito tai asiakkaan tahdosta riippumaton hoito, missä asiakas ei pysty aidosti valitsemaan palveluja ja palveluntuottajaa. Asiakkaalla on myös oikeus kieltäytyä tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan on järjestettävä palvelut muulla tavoin.

⁵⁵ Kunnan ja monien asiakkaiden kannalta tasahintaisen palvelusetelimallin etuna on järjestelmän yksinkertaisuus, kun ei tarvita tuloslaskelmia. Tulosidonnainen palveluseteli pyrkii mittaamaan asiakkaan maksukykyä. Tosin tulosidonnaisen mallien epäkohtana on, että ne eivät ota huomioon asiakkaan varallisuutta tai mahdollisia velkoja.

Kunnan on pidettävä **luetteloa** (*rekisteriä*) hyväksymistään palvelun tuottajista. Tiedot palvelujen tuottajista, näiden tuottamista palveluista ja niiden hinnoista tulee olla julkisesti saatavilla internetissä ja muulla soveltuvalla tavalla kunnan toimipisteissä. Kunnan asettamien vaatimusten tulee olla palveluntuottajia syrjimättömiä ja perustua puolueetomasti arvioitaviin seikkoihin. Palveluntuottajan hyväksyminen tulee peruuttaa, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät täyty. Hyväksyminen on peruutettava myös silloin, jos palveluntuottaja sitä pyytää.

Palvelusetelipohjaisessa tuotantomallissa kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välille ei muodostu sopimussuhdetta. Lisäksi palvelusetelipalvelun tuottajan ja palveluseteli-asiakkaan välisissä suhteissa sovelletaan **kuluttajasuojalakia**⁵⁶ sekä yleisiä sopimusolkeuden säännöksiä ja oikeusperiaatteita. Siten osapuolten mahdolliset erimielisyydet on saatettava kuluttajariitalautakunnan käsiteltäviksi. Ennen vuotta 2009 katsottiin, että kuluttajasuojalaki ei ole soveltunut palvelusetelillä tuotettuihin palveluihin, koska kunta on toiminut palvelujen järjestäjänä.

Palvelutuotannon laajuus

Tilastokeskuksen kuntataloustilastojen mukaan sosiaalihuollon palvelusetelimenot olivat Uudellamaalla piilevä arvonnäkövero mukaan lukien yhteensä 43 miljoonaa euroa vuonna 2017. Palvelusetelit olivat käytössä kolmessatoista kunnassa ja peruskuntayhtymä Karviaisessa. Yli 100 000 euroon palvelusetelimenot nousivat seitsemässä kuntaorganisaatiossa. Sosiaalihuollon palvelusetelimenot voidaan jakaa Tilastokeskuksen kuntataloustilaston perusteella vain kolmeen pääryhmään, jotka kotihoidon, palveluasumisen ja muiden sosiaalipalvelujen palvelusetelit.

Vuonna 2017 suurin ryhmä oli **muut sosiaalipalvelut** (27 milj. euroa). Ne koostuvat lähinnä omaishoitajien vapaa-ajan järjestämisestä, päivätoiminnasta ja vammaisten henkilökohtaisesta avusta. **Palveluasumisen** palvelusetelit olivat Uudellamaalla 12 miljoonaa euroa ja **kotihoidon** palvelusetelit neljä miljoonaa euroa. Palvelusetelimenot olivat kuitenkin vain viisi prosenttia kaikkien kuntarahoitteisten yksityisten sosiaalihuollon palvelujen arvosta (832 milj. euroa), jossa ovat mukana yksityiset asiakaspalvelujen ostot ja palvelusetelimenot yhteenlaskettuina.

Palvelusetelimenot ovat kuitenkin kaksinkertaistuneet Uudellamaalla vuosina 2015-17, joskin toimintamalli on keskittynyt vahvasti pääkaupunkiseudulle. Yksinomaan Helsingin osuus palvelusetelimenoista oli 74 prosenttia ja koko pääkaupunkiseudun 95 prosenttia. Kolmesta kunnasta ei hyödyntänyt palveluseteleitä lainkaan vuonna 2017. Lisätietoja sosiaalihuollon palvelusetelien käyttökohteista on saatavilla Kuntaliiton vuonna 2018 tekemästä kyselytutkimuksesta.⁵⁷ Sen mukaan Helsinki ja Espoo käyttävät hyvin monipuolisesti sosiaalihuollon palveluseteleitä.

Helsingissä ja Espoossa palvelusetelillä voidaan hankkia omaishoitajien vapaa-ajan palveluja, kotipalvelua ja niihin liittyviä tukipalveluja, päivätoimintaa, tehostettua palveluasumista ja vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista tukipalvelua. Helsingissä voidaan hankkia myös tavallista ja kehitysvammalain mukaista palveluasumista. Muissa Uudenmaan kunnissa tehostettua palveluasumista on tarjolla Kauniaisissa,

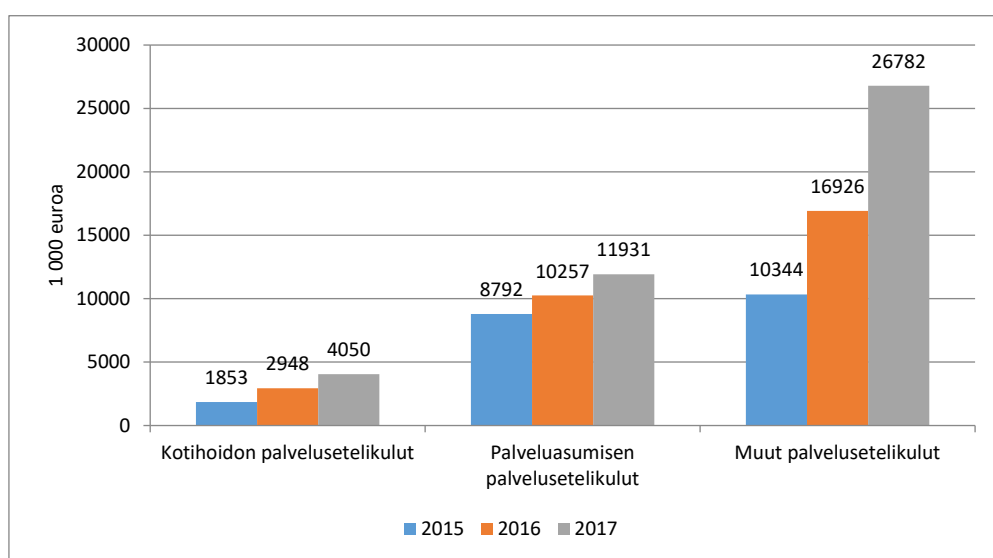
⁵⁶ Ks. Kuluttajasuojalaki (38/1978).

⁵⁷ Suomen Kuntaliitto: Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden (kuntayhtymä ja vastuukunta) palvelusetelin käyttö sosiaali- ja terveystaloudissa – tilanne 18. lokakuuta 2018.

Kirkkonummella, Lohjalla, Loviisassa ja Porvoossa. Lohjalla voidaan hankia palveluseteleillä myös tavallista palveluasumista.

Omaishoitajan vapaa-ajan järjestämiseen palveluseteleitä tarjotaan Järvenpäässä, Keravalla, Lohjalla, Loviisassa, peruskuntayhtymä Karviaisessa, Loviisassa ja Porvoossa. Kotipalvelua saadaan Askolassa, Järvenpäässä, Loviisassa, Porvoossa ja peruskuntayhtymä Karviaisessa. Kotipalvelun tukipalveluja saadaan Kirkkonummella, Järvenpäässä, Loviisassa ja peruskuntayhtymä Karviaisessa. Tukipalveluja ovat siivousapu, kylvytys, ateriapalvelu ja kaupassa käynnissä avustaminen. Porvoo tarjoaa myös vammaispalvelulin mukaisista henkilökohtaista apua.

Kuvio 8 Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollon palvelusetelimenot (ml. piilevä alv) Uudellamaalla päätoimialoitain 2015-17, 1000 euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).



Taulukko 9 Kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollon palvelusetelimenot (ml. piilevä alv) Uudellamaalla 2015-17, 1000 euroa (Lähde: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus).

	Yhteensä 2015	Yhteensä 2016	Yhteensä 2017	Kotihoi- to 2017	Palveluas- minen 2017	Muut sosi- aalipalvelut
Helsinki	15288	21788	31743	2319	7944	21479
Espoo	3930	5459	7642	1188	2304	4151
Lohja	229	1329	1462		526	936
Vantaa	648	586	988	237	751	
Loviisa	248	249	227	29	121	77
Hyvinkää	8	6	180		176	3
Järvenpää	149	144	167	167		
Askola	37	89	91	6	26	59
Tuusula	63	23	75	3	32	40
Porvoo	270	229	58	58	0	0
Kauniainen		69	50	0	50	0
Kerava	2	8	17	0	1	16
Kirkkonummi	7	9	3	3		
Karkkila	20	1				
Eteva ky	89	142	62	39		23
Yhteensä	20988	30132	42763	4050	11931	26782

3.3 Kuntien sosiaalihuollon palvelukysyntä

Ostopalvelujen rahamäärä ei kerro vielä sitä, kuinka sosiaalihuollon palvelujen tuotanto on kunnassa järjestetty. Lisätietoja saadaan, kun arvioidaan kuntien **palvelukysyntä**.⁵⁸ Arvio kunnallisen sosiaalihuollon kokonaiskysynnästä saadaan, kun kuntien arvioituun oman tuotannon arvoon⁵⁹ lisätään asiakaspalvelujen ostot ja siitä vähennetään asiakaspalveluista saadut myyntitulot muilta julkisyhteisöiltä (*kuntayhtymät, naapurikunnat*) ja yksityisiltä yhteisöiltä. Pohjatiedot perustuvat Tilastokeskuksen kuntataloustilastoon ja ne voidaan laskea kunnan tehtäväluokittain.

Perusajatuksena laskelmissa on, että nykyjärjestelmässä kunnat vastaavat palvelujen järjestämisestä kuntalaisille. Kunnat myös rahoittavat palvelutuotannosta syntyvät menot verotuloillaan, valtionosuuksilla ja maksutuotoilla. Palvelutuotannon pohjana on määrätty kuntalaisten palvelukysyntä, joka voidaan tyydyttää kunnan omalla palvelutuotannolla, ostamalla kuntalaisille tarkoitetut lopputuotepalvelut eli asiakaspalvelut muilta julkisyhteisöiltä, kuten naapurikunnilta tai kuntayhtymiltä⁶⁰ tai hankkimalla asiakaspalvelut yksityisiltä palveluntuottajilta (*yritykset ja järjestöt*)⁶¹.

Palvelukysyntä ei ole yhtä kuin kunnan **käyttökustannukset** tai oman palvelutuotannon arvo eli tuotos. Käyttökustannuksiin ja tuotokseen sisältyy kustannuksia, jotka ovat aiheutuneet asiakaspalvelujen tuotannosta muille julkisyhteisöille, kuten naapurikunnille tai yksityisille yhteisöille. Palvelukysyntää koskevissa laskelmissa myyntituotot ulkopuolisille yhteisöille on vähennetty kunnan omasta palvelutuotannosta. Käyttökustannukset sisältävät myös kuntien sisäisiä vuokria, vyörytyseriä ja avustuksia, jotka eivät sisälly palvelukysynnän arvoon.

Kuntien sosiaalihuollon palvelukysyntä oli Uudellamaalla 1,984 miljardia euroa vuonna 2017, mistä *kuntien oma tuotanto* oli 1,011 miljardia (51 %), *asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä, kuten kuntayhtymiltä ja naapurikunnilta* 0,141 miljardia (7,1 %) ja *palveluostot yksityisiltä palveluntuottajilta* 0,832 miljardia euroa (41,9 %). Palveluostot yksityisiltä palveluntuottajilta (yritykset, järjestöt) kattavat asiakaspalvelujen ostot ja palvelusetelimuotoisen palvelutuotannon (43 milj. euroa). Lisäksi yksityiset palveluostot sisältävät piilevän viiden prosentin arvonlisäveron.

Arvonlisäverottomat yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelujen ostot kirjataan kuntataloustilastoihin nettomääräisinä viiden prosentin arvonlisäverolla vähennettynä. Tässä yhteydessä kuntataloustilaston lukuja on korotettu piilevällä arvonlisäverolla, jotta summat vastaisivat yksityisten palveluntuottajien kunnilta saamaa rahasummaa. Yksityiset ja

⁵⁸ Palvelukysyntä on tavallaan palvelujen johdettua kysyntää kuntalaisten palvelutarpeeseen.

⁵⁹ 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.

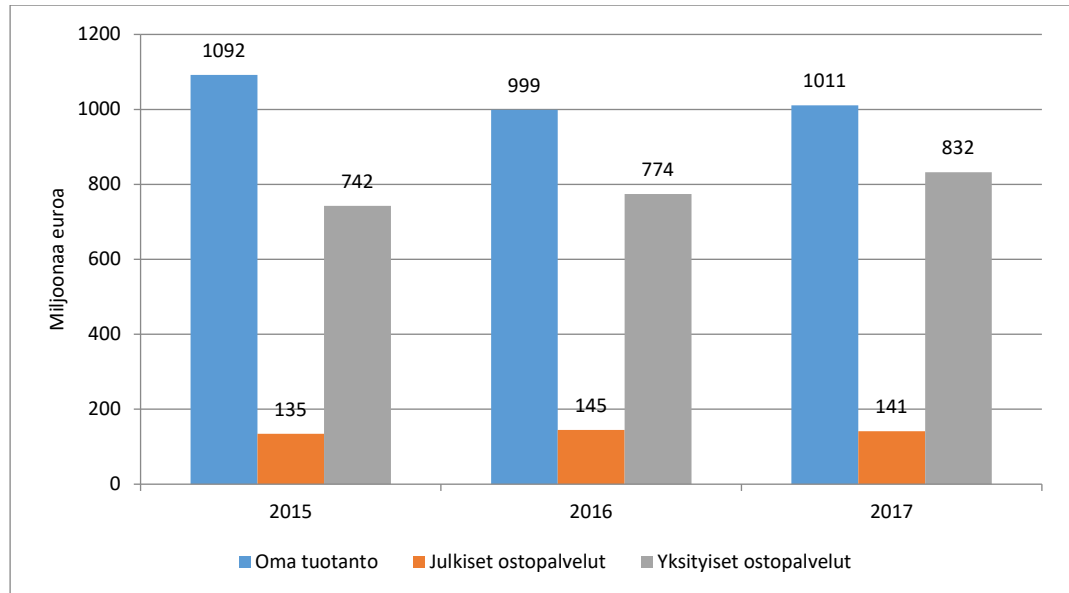
⁶⁰ Uudellamaalla sosiaalipalveluja tuottavia kuntayhtymiä on vain kaksi: Eteva ja Perusturvakuntayhtymä Karviainen. Vuoden 2019 alussa Uudellamaalla aloitti toimintansa Keski-Uudenmaan SoTe -kuntayhtymä (Keun SoTe). Keun SoTe vastaa alueensa jäsenkuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä ja tuotannosta. Kunnat voivat ostaa sosiaalipalveluja myös kuntayhtymiltä, joilla on toimintaa muuallakin Suomessa. Esimerkkinä voidaan mainita Kärkulla samkommun tai Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä. Sosiaalihuollon kuntayhtymät ovat kuitenkin luonteeltaan omistajakuntiensa tuottajaorganisaatioita, sillä niillä on vain vähän tai ollenkaan muita asiakkaita kuin jäsenkunnat.

⁶¹ Yksityiset ostopalvelut sisältävät myös palvelusetelimuotoisen palvelutuotannon.

julkisyhteisöjen asiakaspalvelujen ostot on oikaistu lisäksi kuntayhtymien ostamilla yksityisillä asiakaspalveluilla, koska ne sisältyvät jäsenkuntien hankintoihin kuntayhtymiltä (asiakaspalveluostoihin kuntayhtymiltä).

Kuvio 9

Kuntien sosiaalipalvelujen yhteenlaskettu palvelukysyntä⁶² Uudellamaalla tuotajatyypeittäin 2015-17, miljoonaa euroa (Lähteet: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



Palvelukysyntä toimialoittain

Uudenmaan kuntien sosiaalihuollon palvelukysynnästä ikääntyneiden asumispalvelut muodostivat keskimäärin neljänneksen vuonna 2017. Siitä suurin osa koostuu tehostetusta palveluasumisesta. Loppuosa on tavanomaista ei-ympäri vuorokautista palveluasumista, mutta tehtäväluokkaan sisältyy jonkin verran myös päivätoimintaa ja ikääntyneiden perhehoitoa. Vammaisten asumispalvelut muodostivat 19 prosenttia palvelukysynnästä. Siinä tavanomaisen palveluasumisen tehtäväluokka sisältää myös työ- ja päivätoimintaa sekä vammaisten perhehoitoa.

Kolmanneksi suurin toimiala on lastensuojelupalvelut. Siinä lastensuojelun laitos- ja perhehoidon tehtäväluokka sisältää kolmenlaisia palveluja, joita ovat perhehoitolain (263/2015) mukainen toimeksiantosopimukseen perustuva perhehoito (sijaisvanhemmat), ammatillinen perhehoitotoiminta ja lastensuojelulain (417/2007) mukainen laitostoiminta. Lastensuojelulaitoksia ovat lastenkodit, koulukodit ja muut samantapaiset lastensuojelulaitokset, kuten vastaanottokodit ja nuorisokodit, joita ylläpitävät kunnat, valtio ja yksityiset palveluntuottajat.

Edellä mainituista lastensuojelupalveluista yksityinen ammatillinen perhehoitotoiminta ja laitostoiminta ovat yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan ympärivuorokautista lupaa edellyttävää toimintaa, jota harjoitetaan yritysmuodossa. Luvan myöntää aluehallintovirasto. Kahden tai useamman alueviraston alueella toimivan palveluntuottajan osalta lupaviranomainen on Valvira. Näistä ammatilliset perhekodit ovat käytännös-

⁶² Palvelukysyntä on yhtä kuin kunnan oma palvelutuotanto miinus myynnit ulkopuolisille yhteisöille (muut julkisyhteisöt, yksityiset yhteisöt) plus asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä (naapurikunta, kuntayhtymä) plus asiakaspalvelujen ostot yksityisiltä palveluntuottajilta (ml. palvelusetelimuotoinen palvelutuotanto).

sä tavanomaisen perhehoidon ja laitoshuollon välimuoto, mutta ammatillista perhekoti-toimintaa säädellään myös perhehoitolaila.

Laskelmat osoittavat, että kuntien sosiaalipalvelujen palvelukysyntä kasvoi Uudella- maalla 3,5 prosenttia, eli vajaa 67 miljoonaa euroa vuosina 2016-17. Kuntien oma pal- velutuotanto kasvoi 1,2 prosenttia (13 milj. euroa) ja ostot muilta julkisyhteisöiltä aleni- vat 2,6 prosenttia (4 milj. euroa), mutta yksityiset palveluostot lisääntyivät 7,5 prosent- tia (58 milj. euroa) palvelusetelimuotoinen palvelutuotanto mukaan lukien. Toimialoit- tain tarkasteltuna palvelukysynnän kasvu oli suhteellisesti suurinta lastensuojelun laitos- ja perhehoidossa sekä kotihoidossa.

Kotihoidon osalta kannattaa muistaa, että se koostuu sosiaalihuoltolaissa määritellyn kotipalvelun ja siihen liittyvien tukipalvelujen sekä terveydenhuoltolain mukaisen koti- sairaanhoidon muodostamasta kokonaisuudesta. Varsinaisesti kotipalvelu on asiakkaan kotona tapahtuvaa henkilön tai perheen työapua, henkilökohtaista huolenpitoa ja tuke- mista. Kotisairaanhoido on asiakkaan kotona annettavaa terveydenhoitoa. Kotipalvelu ja kotisairaanhoido voidaan järjestää osin tai kokonaan yhdistetyksi kotihoidoksi kunnan sosiaalitoimen tai terveystoimen tehtävänä.

Keskimääräistä reippaampaa palvelukysynnän kasvu oli myös vammaisten tehostetussa palveluasumisessa. Eniten palvelukysyntä aleni vammaisten laitoshoidossa, vammaisten ja erityisryhmien työtoiminnassa ja työhön kuntoutuksessa sekä ikääntyneiden laitos- huollossa. Huolestuttavinta kehityksessä on, että palvelukysyntä on alentunut ennalta- ehkäisevissä lastensuojelun avohuollon palveluissa sekä muissa lasten ja perheiden avo- palveluissa. Avohuollon palveluihin tulisi panostaa enemmän, sillä lastensuojelun lai- tos- ja muu sijoitustoiminta on yhteiskunnalle kallista.

Taulukko 10 Kuntien sosiaalipalvelujen palvelukysyntä (ml. palvelusetelit) Uudellamaalla ilman hallintoa 2017 (Lähteet: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Palvelukysyn- tä 2017, 1000 euroa	Osuus kysyn- nästä, %	Kasvu 2016-17, %
Lastensuojelupalvelut	324180	16,3	6,5
- Lastensuojelun laitos- ja perhehoito	247050	12,5	9,7
- Lastensuojelun avohuoltopalvelut	77130	3,9	-2,7
Muut lasten ja perheiden avopalvelut	70087	3,5	-2,2
Ikääntyneiden laitoshoido	152191	7,7	-5,2
Ikääntyneiden asumispalvelut yhteensä	492155	24,8	2,9
- Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen	430730	21,7	3,5
- Ikääntyneiden muut asumispalvelut yms.	61425	3,1	-1,0
Vammaisten laitoshoido	29272	1,5	-7,9
Vammaisten asumispalvelut yhteensä	383509	19,3	3,9
- Vammaisten tehostettu palveluasuminen	197626	10,0	3,2
- Vammaisten muut asumispalvelut yms.	185883	9,4	4,6
Kotihoito	250022	12,6	6,3
Työtoiminta ja työhön kuntoutus	42739	2,2	-7,5
Päihdehuolto	61221	3,1	3,4
Yhteensä	1805376	91,0	2,8
Muut sosiaalipalvelut (pakolaiset, yms.)	178421	9,0	10,9
Kaikki yhteensä	1983797	100,0	3,5

Palvelukysyntä tuottajittain ja toimialoittain

Yksityiset sosiaalihuollon palveluostot (ml. palvelusetelit) olivat Uudellamaalla 832 miljoonaa euroa vuonna 2017, mikä muodosti keskimäärin jo 42 prosenttia kuntien sosiaalipalvelujen kokonaiskysynnästä. Osuus oli suhteellisesti suurin (63 %) lastensuojelun laitos- ja ammatteisessa perhehoidossa, ellei tarkemmin erittelemättömiä sosiaalipalveluja oteta huomioon. Myös ikääntyneiden ja vammaisten tehostetussa asumispalveluissa osuus nousi noin 57 prosenttiin. Palveluostojen kasvu oli kuitenkin suurinta kotihoidon palveluissa vuonna 2017.

Toimialakohtainen tarkastelu osoittaa, että kuntien oma palvelutuotannon merkitys on Uudellamaalla suurinta avohuollon sosiaalipalveluissa, kuten kotihoidossa, vammaisten ja erityisryhmien työtoiminnassa ja työhön kuntoutuksessa, mutta myös ikääntyneiden tavanomaisessa asumispalvelussa ja laitoshuollossa. Kotihoitoa lukuun ottamatta kunnat ovat vähentäneet omaa palvelutuotantoa edellä mainituissa palveluissa viime vuosina. Tosin yksityiset ostopalvelut ovat kasvaneet työtoiminnassa ja työhön kuntoutuksessa sekä lasten ja nuorten palveluissa.

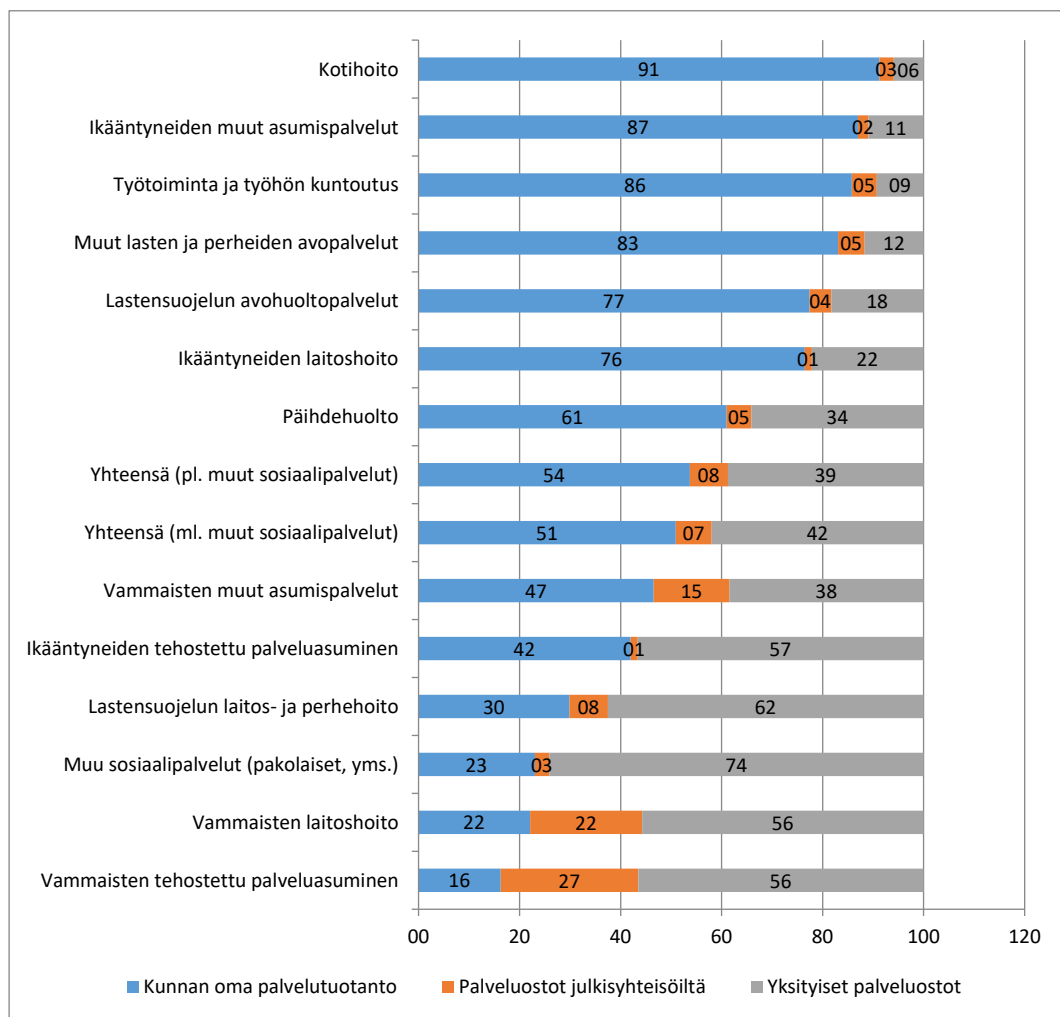
Yksityiset ostopalvelut ovat nousseet 57 prosenttiin kuntien palvelukysynnästä ikääntyneiden ja vammaisten tehostetussa palveluasumisesta siitä huolimatta, että kuntien omankin palvelutuotannon määrä on kasvanut. Lastensuojelun laitos- ja ammatteisessa perhehoidossa yksityiset ostopalvelut ovat 62 prosenttia palvelukysynnästä. Lastensuojelupalvelussa kuntien palvelutuotannon määrä on myös kasvanut, mutta yksityisten ostopalvelujen määrä on lisääntynyt enemmän. Ostot kuntayhtymiltä ovat merkittäviä vain vammaisten laitoshoidossa ja palveluasumisessa.⁶³

Taulukko 11 Kuntien yksityisten sosiaalipalvelujen kysyntä (asiakaspalvelut plus palvelusetelit) Uudellamaalla 2017 ja osuus palvelukysynnästä (Lähteet: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

	Yksityisten palvelujen kysyntä 2017, 1000 euroa	Osuus palvelukysynnästä, %	Kasvu 2016-17, %
Lastensuojelupalvelut	168492	52,0	10,6
- Lastensuojelun laitos- ja perhehoito	154399	62,5	12,5
- Lastensuojelun avohuoltopalvelut	14093	18,3	-12,6
Muut lasten ja perheiden avopalvelut	8176	11,7	15,1
Ikääntyneiden laitoshoido	33699	22,1	-7,9
Ikääntyneiden asumispalvelut yhteensä	250536	50,9	2,3
- Ikääntyneiden tehostettu palveluasuminen	243812	56,6	2,1
- Ikääntyneiden muut asumispalvelut yms.	6724	10,9	8,7
Vammaisten laitoshoido	16317	55,7	-14,4
Vammaisten asumispalvelut yhteensä	183017	47,7	5,7
- Vammaisten tehostettu palveluasuminen	111630	56,5	3,8
- Vammaisten muut asumispalvelut yms.	71387	38,4	8,9
Kotihoito	14790	5,9	30,8
Työtoiminta ja työhön kuntoutus	3962	9,3	10,0
Päihdehuolto	20868	34,1	1,3
Yhteensä	699858	38,8	4,7
Muut sosiaalipalvelut (pakolaiset, yms.)	132203	74,1	25,7
Kaikki yhteensä	832061	41,9	7,5

⁶³ Uudellamaalla vammaispalveluja tuottaa Eteva kuntayhtymä.

Kuvio 10 Kuntien sosiaalihuollon palvelukysyntä Uudellamaalla 2017 tuottajatyypeittäin ja toimialoittain, prosenttia (Lähteet: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



Palvelukysyntä kunnittain

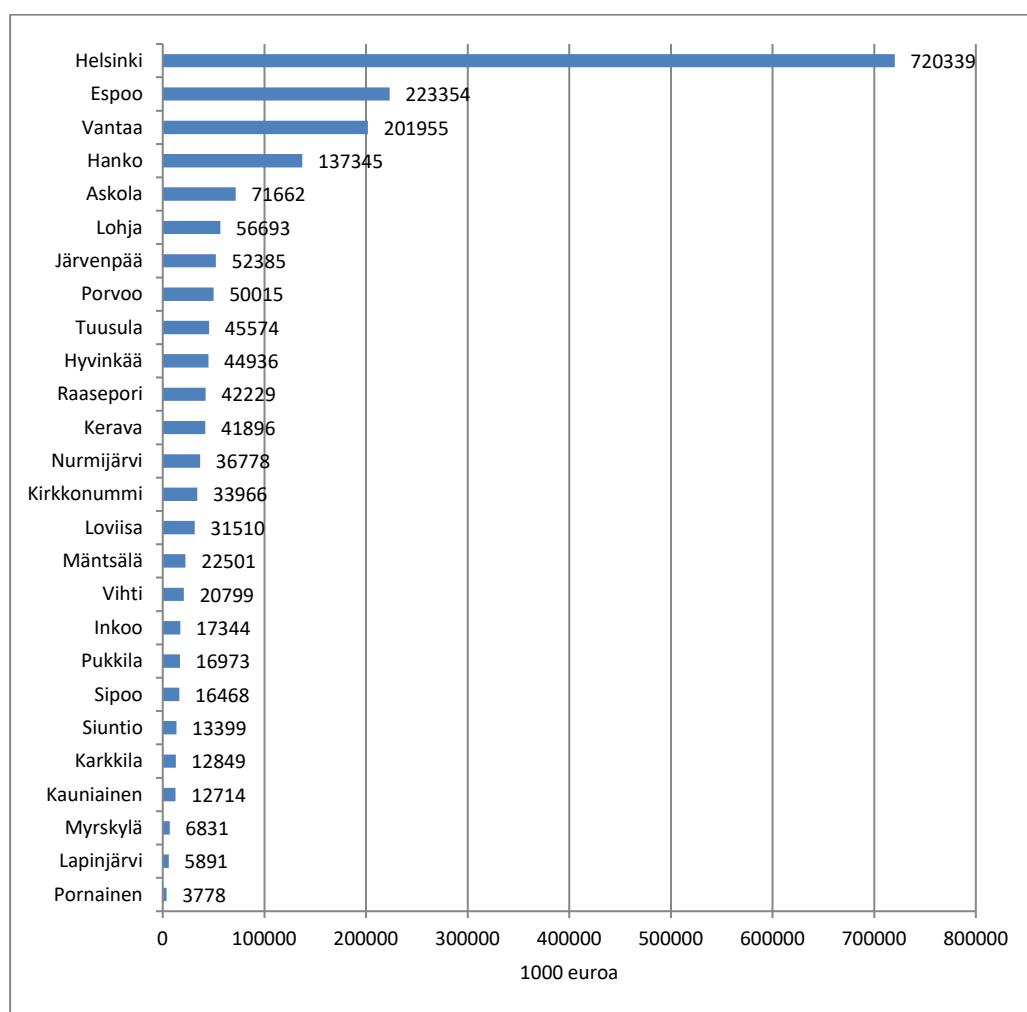
Kunnittain katsottuna Helsinki muodosti Uudellamaalla 37 prosenttia *kaikkien sosiaalipalvelujen kokonaiskysynnän* rahamäärästä (1,94 mrd. euroa) vuonna 2017, ellei palvelusetelimuotoista toimintaa (43 milj. euroa) arvioida mukaan. Koko pääkaupunkiseudun osuus nousee 60 prosenttiin. Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että *kuntien oman sosiaalihuollon palvelutuotannon* merkitys oli suurin eli vähintään 60 prosenttia sosiaalihuollon palvelukysynnästä Sipoossa, Porvoossa, Helsingissä ja Lohjalla ja Raaseporissa vuonna 2017.

Kunnat ovat ulkoistaneet lähes kaikki sosiaalihuollon palvelut kuntayhtymälle Vihdissä ja Karkkilassa, jossa palvelut on tuottanut perusturvakuntayhtymä Karviainen. Pornaisten sosiaalihuollon palvelut on tuotettu isäntäkuntamallilla Mäntsälän kanssa. Ostot julkisyyhteisöiltä ovat suuria myös Lapinjärvellä, Myrskylässä ja Pukkilassa, sillä Loviisa tuottaa isäntäkuntamallilla myös Lapinjärven sosiaali- ja terveystalvveluja ja

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä tuottaa Myrskylän ja Pukkilan kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut.⁶⁴

Uudenmaan peruskuntien hankkimien *yksityisten ostopalvelujen* rahamäärästä (768 milj. euroa⁶⁵) Helsingin osuus oli 31 prosenttia. Jos palvelusetelituotanto otetaan huomioon, nousi Helsingin osuus kolmannekseen yksityisistä ostopalveluista. Yksityisten ostopalvelujen suhteellinen osuus kuntien sosiaalihuollon palvelukysynnästä oli kuitenkin suurin Hangossa (61 %), Espoossa (54 %), Kauniaisissa (53 %) ja Mäntsälässä (51 %). Lisäksi niiden osuus nousi 47-49 prosenttiin Nurmijärvellä, Vantaalla ja Siuntiossa vuonna 2017.

Kuvio 11 Kuntien sosiaalihuollon palvelukysyntä (pl. palvelusetelit) Uudellamaalla 2017 kunnittain, 1000 euroa (Lähteet: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).

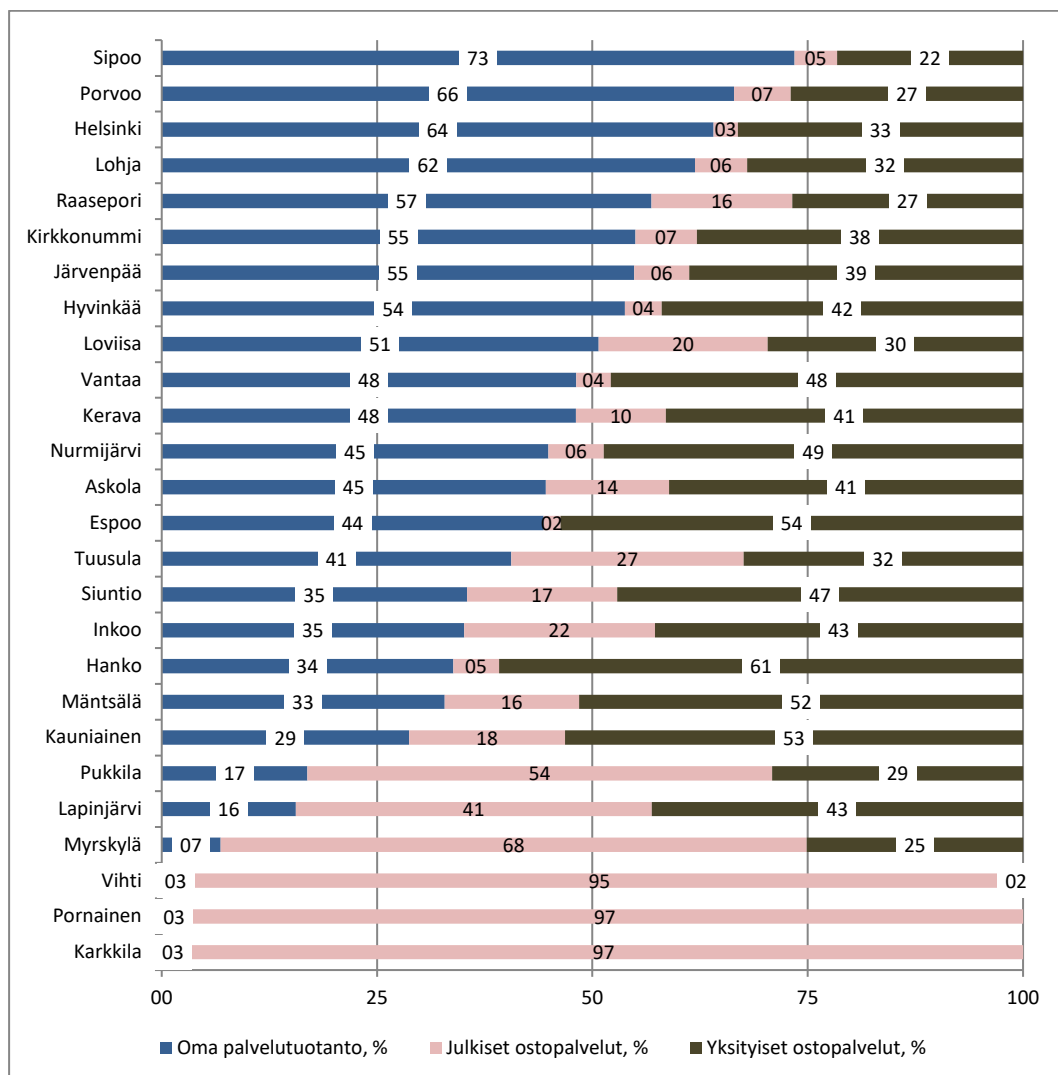


⁶⁴ Vuodesta 2019 lukien ostot julkisyhteisöiltä ovat kasvattaneet osuuttaan huomattavasti, kun Keu-Sote on aloittanut toimintansa. Siihen kuuluvat Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Tuusula, Nurmijärvi ja Pornainen.

⁶⁵ Ei sisällä palvelusetelipohjaista toimintaa eikä kuntayhtymien yksityisiä asiakaspalvelujen ostoja, vaan kysymys on pelkästään Uudenmaan kuntien suorista yksityisistä ostopalveluista ja ulkoistuksista.

Kuvio 12

Kuntien sosiaalihuollon palvelukysyntä (pl. palvelusetelit) Uudellamaalla 2017 tuottajatyypeittäin ja kunnittain, prosenttia (Lähteet: Kuntataloustilasto, Tilastokeskus; Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith).



Yhteenveto

Tilastokeskuksen yritystilastojen mukaan Uudellamaalla oli 395 asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja tuottavaa yritystoimipaikkaa ja 424 avohuollon palveluja tuottavaa yritystoimipaikkaa vuonna 2017.⁶⁶ Uttamaata kotimaakuntanaan pitäviä varsinaisia yrityksiä oli vajaat 500, mutta osa yrityksistä on suuria monialaisia ja monitoimipaikkaisia, joilla on toimintaa myös muualla maassa.

Sosiaalipalveluissa oli Uudellamaalla vuonna 2017 myös 539 järjestöjen⁶⁷ toimipaikkaa, joista 233 toimi asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa ja 306 avohuollon sosiaalipalveluissa. Järjestöjen asema on Uudellamaalla vahva, vaikka niiden merkitys palveluntuottajina on alentunut 2000-luvulla. Osasyynä on toimintojen yhtiöittäminen ja kaupallisen toiminnan myynti yksityisille yrityksille.

Kunnittain tarkasteltuna 43 prosenttia kaikista sosiaalipalvelualan yksityisistä toimipaikoista sijaitsi Helsingissä maaliskuussa 2019. Koko pääkaupunkiseudun osuus oli 65 prosenttia. Pääkaupunkiseudun osuus kaikista avohuollon toimipaikoista (68 %) oli vielä suurempi kuin asumisen sisältävistä toimipaikoista (62 %). Toimipaikkoja on kuitenkin kaikissa Uudenmaan kunnissa.

Työllisyyden ja liikevaihdon kehitys

Sosiaalipalvelualan yritystoimipaikkojen työllisyys oli Uudellamaalla 8 000 henkilöä ja liikevaihto oli 560 miljoonaa euroa vuonna 2017. Jos järjestöjen toiminta lasketaan mukaan, nousi koko yksityisen sosiaalipalvelun työllisyys 14 400 henkilöön ja liikevaihto 1,15 miljardiin euroon. Asumisen sisältävät palvelut kattoivat 67 prosenttia sosiaalipalvelujen työllisyydestä ja 72 prosenttia liikevaihdosta.

Avohuollon palveluissa järjestömuotoinen toiminta on yhä suurempaa kuin yritysten toiminta, mutta asumisen sisältävien sosiaalipalvelujen työllisyydestä ja liikevaihdosta yritysten toiminta on noussut jo noin 53 prosenttia koko yksityisestä toiminnasta Uudellamaalla. Vuosina 2007-17 yritysten liikevaihdon määrä on lähes kolminkertaistunut ja työllisyys on yli kaksinkertaistunut 3 500 henkilöllä.

Toimipaikkojen kokorakenne

Avohuollon palveluja tuottavat yksityiset toimipaikat ovat kooltaan pieniä, sillä Tilastokeskuksen toimipaikkalaskurin mukaan noin 80 prosenttia työllisti Uudellamaalla viisi henkilöä. Kotipalvelussa tämän kokoisia oli noin 90 prosenttia. Taustalla ovat pienet yrittäjävetoiset yritykset, jotka työllistävät yrittäjän itsensä osa- tai kokopäiväisesti tai korkeintaan muutaman työntekijän.

Asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja tarjoavat toimipaikat (toimintayksiköt) eivät ole myöskään kovin suuria. Esimerkiksi ikääntyneiden hoitolaitoksissa ja palveluasumisessa vain noin 50 prosenttia toimipaikoista työllistää yli 20 henkilöä kokopäivätyöllisyyden käsitteellä mitattuna. Asia voi olla ongelmallinen, jos 0,7 hoitajaa asiakasta kohden laskettu hoitajamitoitus kirjataan lakiin.

⁶⁶ Asumisen sisältäviä sosiaalipalveluja ovat mm. ikääntyneiden ja vammaisten laitoshoido, tehostettu palveluasuminen ja tavanomainen palveluasuminen sekä lastensuojelun laitokset ja ammattimainen perhehoito. Avohoidon palveluja ovat mm. kotihoidon palvelut tai ikääntyneiden, vammaisten tai erityisryhmien päivätoiminta.

⁶⁷ Järjestöillä tarkoitetaan tässä ei-yritysmuotoisia voittoja tavoittelemattomia yhteisöjä, kuten säätiöitä ja yhdistyksiä.

Haasteita lisää se, että hoitajamitoitukseen ei lasketa tukihenkilöstöä (keittiöhenkilöstö, siivous, yms.) eikä hoivatyötä voida teettää tukihenkilöstöllä tai tukitehtäviä hoivahenkilöstöllä. Siten alle 20 henkilöä työllistävässä toimintayksikössä ei voi olla kovin paljon asiakkaita, jolloin toiminta ei muodostu myöskään kannattavaksi. Tämä pakottaa toimialalla rakennemuutoksiin.

Markkinoiden kokonaisarvo

Vuoden aikana tuotettujen sosiaalipalvelujen kokonaisarvo, eli tuotos, oli vuonna 2017 Uudellamaalla arviolta 2,38 miljardia euroa⁶⁸, jos julkisesti ja yksityisesti rahoitetut sosiaalipalvelut lasketaan yhteen. Julkinen toiminta oli markkinoiden arvosta 52 prosenttia ja yksityinen toiminta 48 prosenttia. Yksityinen toiminta jakaantuu yritysten (23 %-yksikköä) ja järjestöjen (25 %-yksikköä) palvelutuotantoon.

Pääosa yksityisestä yritys- ja järjestömuotoisesta palvelutuotannosta on kuitenkin riippuvaisia kuntien järjestämisvastuulla olevien ostopalvelujen ja ulkoistusten laajuudesta, sillä muulla tavoin rahoitettujen palvelujen merkitys on pientä. Niihin kuuluvat esimerkiksi kotivähennykseen oikeuttavat hoiva-, hoito- ja kotitaloustyöt tai yksityisillä palvelumaksuilla rahoitettu palveluasuminen.⁶⁹

Kuntien palvelukysyntä

Kuntien sosiaalihuollon palvelukysyntä oli Uudellamaalla 1,98 miljardia euroa. Palvelukysyntä kuvaa nykyisin kuntien vastuulla olevan sosiaalihuoltomarkkinoiden potentiaalista arvoa, joka voi siirtyä hallituksen SoTe-uudistuksessa maakuntien tai alueellisten itsehallintoalueiden järjestämis- ja rahoitusvastuulle. Tosin tarkemmat suunnitelmat uudistuksen toteuttamisesta ovat epäselviä.⁷⁰

Käytännössä palvelukysynnän pohjana on määrätty kuntalaisten palvelutarve, joka voidaan tyydyttää kunnan omalla palvelutuotannolla, ostamalla kuntalaisille tarkoitetut lopputuotepalvelut eli asiakaspalvelut muilta julkisyhteisöiltä, kuten naapurikunnilta tai sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiltä⁷¹ tai hankkimalla asiakaspalvelut yksityisiltä palveluntuottajilta (*yritykset ja järjestöt*).

Palvelukysynnästä kuntien oman palvelutuotannon arvo oli Uudellamaalla 1,01 miljardia euroa (51 %), asiakaspalvelujen ostot muilta julkisyhteisöiltä, kuten kuntayhtymiltä ja naapurikunnilta 0,14 miljardia euroa ja palveluostot yksityisiltä palveluntuottajilta 0,83 miljardia euroa vuonna 2017. Palveluostot yksityisiltä palveluntuottajilta kattavat myös palvelusetelimuotoisen toiminnan.

Kuntien palvelukysynnästä suurimpia toimialoja ovat ikääntyneiden palveluasuminen (25 %). Siitä suurin osa koostuu tehostetusta palveluasumisesta. Vammaisten palveluasuminen muodostaa 19 prosenttia palvelukysynnästä. Kolmanneksi suurin toimiala on

⁶⁸ Summa oli arviolta 26 prosenttia sosiaalipalvelujen tuotoksen arvosta (9,2 mrd. euroa pl. varhaiskasvatus) koko maassa vuonna 2017.

⁶⁹ Myös järjestöillä voi olla vapaaehtoistyöhön, lahjoitusvaroin tai valtion avustuksiin perustuvaa toimintaa lähinnä avohuollon palveluissa, joissa rahoitus ei tule kuntien budjeteista.

⁷⁰ Suomen uuden hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että kuntien mahdollisuus toimia palvelujen tuottajina ratkaistaan erillisen selvityksen pohjalta vuoden loppuun mennessä.

⁷¹ Uudellamaalla sosiaalipalveluja tuottavia kuntayhtymiä oli vuonna 2017 vain kaksi: Eteva ja Perusturvakuntayhtymä Karviainen. Vuoden 2019 alussa Uudellamaalla aloitti toimintansa Keski-Uudenmaan SoTe -kuntayhtymä (Keun SoTe). Kunnat voivat ostaa sosiaalipalveluja myös kuntayhtymiltä, joilla on toimintaa muuallakin Suomessa. Esimerkkinä voidaan mainita Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä tai Kärkällä samkommun.

lastensuojelupalvelut (16 %). Kotihoidon palvelut muodostavat 13 prosenttia palvelukysynnästä ja muut palvelut yhteensä 27 prosenttia.

Ikääntyneiden laitoshoido ja tavanomaiset asumispalvelut, päihdehuolto, kotihoito⁷², lastensuojelun sekä muut lasten ja perheiden avopalvelut ovat sosiaalipalveluja, jotka tuotetaan suurelta osin kuntien omana palveluna. Sen sijaan ikääntyneiden ja vammaisten tehostettu palveluasuminen, vammaisten laitoshoido, sekä lastensuojelun laitos- ja perhehoito tuotetaan pääosin ostopalveluina.

Yksityiset ostopalvelut

Yksityisten ostopalvelujen osuus on Uudellamaalla keskimäärin yli 60 prosenttia lastensuojelun laitos- ja perhehoidossa ja yli 55 prosenttia ikääntyneiden ja vammaisten palveluasumisessa ja vammaisten laitoshoidossa. Myös tarkemmin erittelemättömissä sosiaalipalveluissa yksityisten ostopalvelujen osuus on suuri. Ne koostuvat lähinnä pakolaisten ja mielenterveyskuntoutujien palveluista.

Sosiaalipalvelut, joissa yksityisten ostopalvelujen merkitys on suuri, kattavat suuren osan kuntien koko sosiaalihuollon budjeteista. Siten hallitusohjelmaan tehty kirjaus, jonka mukaan maakunnat tuottaisivat palvelut pääosin julkisina palveluina ja yksityinen ja kolmas sektori toimisivat vain täydentäjinä tuottajina, ei voi millään vastata käytännön todellisuutta Uudellamaalla.

Yksityisten ostopalvelujen merkitys vaihtelee kunnittain. Ulkoistusten laajuuteen vaikuttavat kunnan voimavarat tuottaa palvelut omana toimintanaan. Niihin kuuluvat ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus, asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa kiinteistöt ja palvelutarpeen kasvuvauhti, joka voi ylittää kunnan henkilöstön rekrytointi- ja investointimahdollisuudet lyhyellä aikavälillä.

Yksityisten sosiaalihuollon ostopalvelujen (pl. palvelusetelit) merkitys oli suurinta Espoossa, Hangossa, Mäntsälässä ja Kauniaisissa vuonna 2017. Näissä kunnissa ostopalvelut olivat yli 50 prosenttia kunnan koko sosiaalihuollon palvelukysynnästä. Palvelusetelimuotoinen toiminta keskittyy Helsinkiin, jonka osuus palvelusetelien arvosta Uudellamaalla (43 milj. euroa) oli 74 prosenttia.

Uudellamaalla oli vuonna 2017 kuusi kuntaa, joiden sosiaalihuollon palvelutuotanto oli keskitetty kokonaan tai pääosin kuntayhtymälle tai palvelut on tuotettu isäntäkuntaperiaatteella. Nämä kunnat olivat Karkkila, Pornainen, Vihti, Myrskylä, Pukkila ja Lapinjärvi. Vuoden 2019 alusta Keski-Uudellamaalla aloitti Keun SoTe, joka on nostonut kuntayhtymäpohjaisen palvelutuotannon merkitystä.

Markkinaehtoinen palvelutuotanto

Markkinaehtoisesti tuotetuista sosiaalipalveluista keskeisin on kotitalousvähennykseen oikeuttavat hoiva- ja hoitotyöt sekä kotitaloustyöt. Hoiva- ja hoitotyöt voivat kattaa myös arvonnäköverottomia sosiaalipalveluja. Kokonaisuudessaan kotitalousvähennykseen oikeuttavat palvelut ovat samantyyppisiä kuin kuntien tarjoamat kotipalvelut ja niihin liittyvät tukipalvelut.⁷³

⁷² Kotihoito kattaa kotipalvelun, tukipalvelut ja kotisairaanhoidon.

⁷³ Tukipalveluja ovat esimerkiksi siivousapu, ateriapalvelu, kaupassa ja asioilla käynnissä avustaminen.

Syksyllä 2018 laaditun erityisselvityksen⁷⁴ mukaan kotiin vietävien sosiaalipalvelujen arvo oli Uudellamaalla yhteensä 356 miljoonaa euroa, josta kuntien oma palvelutuotanto oli 228 miljoonaa euroa, kuntien yksityiset ostopalvelut ja palvelusetelimuotoinen toiminta olivat yhteensä 11 miljoonaa euroa ja kotitalousvähennykseen oikeuttavat hoiva-, hoito- ja kotitaloustyöt 116 miljoonaa euroa.

Selvitys osoittaa, että samat kotipalveluyritykset tuottavat usein kuntarahoitteisia palveluja ja myyvät palvelujaan kotitalousvähennyksellä. Uuden hallituksen hallitusohjelman mukaan kotitalousvähennyksen ehtoja aiotaan kuitenkin heikentää pienentämällä vuotuisen kotitalousvähennyksen määrää 2 250 euroon ja alentamalla vähennyskelpoista työkustannusosuutta 40 prosenttiin.

Uudellamaalla toimii kuitenkin yli 300 kotipalvelualan yritystä. Kotitalousvähennyksen heikennykset vaikuttavat kielteisesti erityisesti näihin yrityksiin, joissa varsin hintajoustavien hoiva-, hoito- ja kotitaloustöiden osuus kokonaiskustannuksista on vähintään 80-90 prosenttia. Hallituksen suunnittelemat toimenpiteet eivät tässä suhteessa myöskään edesauta työllisyysasteen nostoa.

Vaihtoehtona olisi parantaa kotitalousvähennyksen ehtoja hoiva-, hoito- ja kotitaloustöissä nostamalla palvelujen työkustannusosuutta ja siirtymällä sähköiseen laskutusjärjestelmään, jossa palveluntuottaja hakee ja saa verovähennyksen ostajan puolesta verohallinnolta. Siinä verovelvollinen saisi ennakollisen verovähennyksen maksaessaan palveluntuottajalle tehdystä työstä vain oman osuutensa.

Uudistus voitaisiin rahoittaa rajaamalla kotitalousvähennys vain verovelvollisen vakituksessa asunnossa tehtäviin töihin (ml. remonttipalvelut). Rajauksella verovähennys voitaisiin suunnata paremmin niille kotitalouksille, joilla ulkopuolisen avun tarve on kaikkein suurin (pientuloiset vanhuskotitaloudet, yms.), mikä vähentäisi myös julkisiin palveluihin suuntautuvaa painetta.⁷⁵

⁷⁴ Lith, Pekka: Kotiin vietävien sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2018

⁷⁵ Ks. tarkemmin ehdotuksista: Lith, Pekka: Kotiin vietävien sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2018

Lähteet

Lith, Pekka: Kotiin vietävien sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2018.

Lith, Pekka: Lastensuojelualan markkinat, Raportti lastensuojelun asiakkaista, palveluntuottajista ja markkinoista tilastojen valossa, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2018.

Lith, Pekka: Palveluasumisen markkinat Suomessa, Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä, palveluntuottajista ja kiinteistöistä, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith, Helsinki 2018.

Lith, Pekka: Sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinat, Raportti yksityisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvästä piilevästä arvonlisäverosta 2017, Lith Consulting Group, Helsinki 2017.

Suomen Kuntaliitto: Kuntien ja yhteistoiminta-alueiden (kuntayhtymä ja vastuukunta) palvelusetelin käyttö sosiaali- ja terveyspalveluissa – tilanne 18. lokakuuta 2018. (www.kuntaliitto.fi)

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

Sosiaali- ja terveysministeriö STM: Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017-19, julkaisu 6/2017, Helsinki 2017. (www.stm.fi)
Tilastokeskus: Aloittaneiden ja lopettaneiden yritysten tilasto, alueellinen yritystoimintatilasto, kansantalouden tilinpito, kuntataloustilasto, väestötilasto, toimipaikkalaskuri, työssäkäynti ja yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto. (www.stat.fi)

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

Valtioneuvosto: Osallistava ja osaava Suomi, sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, neuvottelutulos hallitusohjelmasta 03/06/2019, Helsinki 2019.

Säädökset:

Kuluttajasuojalaki 38/1978.

laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977).

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012.

Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöstöstä 817/2015.

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 992/2011.

Lastensuojelu 417/2007.

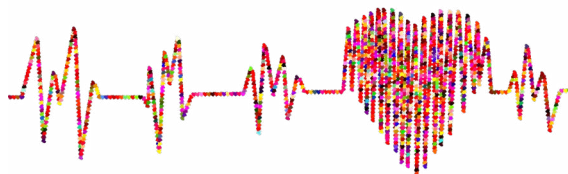
Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilaki 569/2009.

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.

Tuloverolaki 1535/1992.

Valtionavustuslaki 688/2001.

SOSIAALIPALVELUT UUDELLAMAALLA



Helsingin seudun kauppakamari

Kalevankatu 12, 00100 HELSINKI
puh. 09 228 601, www.helsinki.chamber.fi