



Etelä-Savon maakunnan ruoka- ja puhtauspalvelujen vaihtoehtoisia järjestämistapoja koskeva selvitys

KPMG:n selvitys

31.10.2018

Selvityksen rakenne

Sisällysluettelo

1.	KPMG:n toimeksianto	s. 3
2.	Selvityksen tausta ja lähtökohdat	s. 5
3.	Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset	s. 9
4.	Hankintalainsäädännön asettamat reunaehdot	s. 14
5.	Kilpailulainsäädännön asettamat reunaehdot	s. 22
6.	Yhteenveto hankinta- ja kilpailuoikeudellisista reunaehdoista	s. 26
7.	Yhtiöoikeudelliset huomiot	s. 30
8.	Taloudelliset reunaehdot	s. 35
9.	Verotukselliset reunaehdot ja vaikutukset	s. 37
10.	Henkilöstön asema eri vaihtoehdoissa	s. 51
11.	Johtopäätökset	s. 58



1. KPMG:n toimeksianto

KPMG:n toimeksiannon sisältö

Selvityksessä kartoitetaan Etelä-Savon maakunnan ruoka- ja puhtauspalvelujen järjestämisvaihtoehtoja ja eri vaihtoehtoihin liittyviä juridisia, verotuksellisia ja toiminnallisia reunaehdot ja välittömiä vaikutuksia maakunnalle ja sen kunnille.

Erityisesti huomiota on pyydetty kiinnittämään hankinta- ja vero-oikeudellisiin reunaehdoin.

Toimeksiannon mukaisesti toteuttamisvaihtoehtoina selvitetään seuraavia toimintamalleja:

- A. Tukipalvelujen tuottaminen maakunnan omistamassa yhtiössä (in-house -yhtiö)
- B. Tukipalvelujen tuottaminen maakunnan ja kuntien yhteisesti omistamassa yhtiössä (in-house -yhtiö)

Selvityksessä pitäydytään ensisijaisesti yhtiömalleissa ja niiden vertailussa, mutta vertailussa otetaan kuitenkin huomioon toimintojen nykyinen järjestämistapa ja nykymallissa jatkamiseen liittyvät reunaehdot ja vaikutukset sekä vaihtoehtoisena toimintatapana toimintojen järjestäminen maakunnan liikelaitoksessa (vaihtoehtona mallille A) sekä toiminnan keskittäminen markkinayhtiöön. Näin varmistetaan selvityksen kattavuus ja sopivuus päätöksentekoa koskevan harkinnan tueksi.

Selvityksessä huomioidaan myös erilaiset välimallit sekä yhteistyömahdollisuudet tilanteissa, jossa tietyt kuntatoimijat ja maakunta perustavat yhteisen tukipalveluyhtiön, mutta osa kuntatoimijoista jättäytyy yhteistyön ulkopuolelle.

Selvityksessä vaihtoehtoisia malleja vertaillaan seuraavista näkökohdista:

- Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset toiminnan järjestämiseen
- Hankinta- ja kilpailuneutraaliteettisääntelyn reunaehdot
- Yhteisöoikeudelliset reunaehdot
- Kuntalainsäädännön reunaehdot ja vaikutukset
- Henkilöstövaikutukset eri toimintamallivaihtoehtoisissa
- Verotukselliset reunaehdot ja vaikutukset
- Taloudelliset näkökohdat yleisesti

Aikataulu

- Yhtiöittämistä koskevien suunnitelmien on tarkoitus edetä kunnanjohtajien käsittelyyn marraskuun 2018 puolivälissä.

Tausta-aineisto

- Yhteenveto ruoka- ja puhtauspalveluista v. 2017-2018

Selvitys perustuu laadintahetken tietoihin tulevasta sote- ja maakuntauudistuksesta



2. Selvityksen tausta ja lähtökohdat

Selvityksen tausta ja tavoitteet

Tausta

- Maakunta- ja sote-uudistuksessa perustetaan uudet maakunnat, uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne, palvelut ja rahoitus sekä siirretään maakunnille uusia tehtäviä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun on tarkoitus siirtyä maakunnille 1.1.2021 alkaen.
- Itsehallinnolliset maakunnat muodostetaan nykyisen maakuntajaon pohjalta. Jatkossa 18 maakuntaa järjestävät kaikki alueensa sosiaali- ja terveyspalvelut. Maakunnille siirtyy myös muita tehtäviä ELY-keskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä sekä kunnista. Maakunnat on perustettu voimaanpanolailla 1.7.2017. Väliaikainen valmistelutoimielin vastaa maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta, johtaa sitä, käyttää päätösvaltaa sekä vastaa puhevallan käyttämisestä maakuntavaltuuston toimikauden alkuun asti, kunnes maakuntahallitus on valittu.
- Uudistuksessa Etelä-Savon maakunta ottaisi vastattavakseen maakunnan alueen kuntien perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon tehtävät sekä sairaanhoitopiirin kuntayhtymän vastuulle kuuluneet erikoissairaanhoidon palvelut.

Tavoitteet

- Etelä-Savon maakuntaliitto on yhdessä Etelä-Savon sairaanhoitopiirin ja Mikkelin kaupungin kanssa päättänyt selvittää vaihtoehtoisia tapoja järjestää maakunnan ruoka- ja puhtauspalvelut maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeistä toimintaympäristöä silmällä pitäen.
- Tässä tarkoituksessa Etelä-Savon maakuntaliitto on päättänyt tilata ulkopuolisen asiantuntija-arvion maakunnan ruoka- ja puhtauspalvelujen toteuttamisvaihtoehdoista sekä selvityksen eri vaihtoehtojen reunaehdoista ja välittömistä vaikutuksista maakunnalle ja sen kunnille. Selvityksessä kartoitetaan Etelä-Savon maakunnan ruoka- ja puhtauspalvelujen toteuttamisvaihtoehtoja ja eri vaihtoehtoihin liittyviä juridisia, verotuksellisia ja toiminnallisia reunaehdoja sekä välittömiä vaikutuksia maakunnalle/sairaanhoitopiirille ja alueen kunnille.
- Tavoitteena on, että ruoka- ja puhdistuspalvelujen yhtiöittämistä koskevan selvitystyön tulokset ovat hyödynnettävissä riippumatta maakunta- ja sote-uudistuksen lopputuloksesta.

Etelä-Savon maakunnan lähtökohdat ruoka- ja puhtauspalveluiden tuotannossa

- Uusi Etelä-Savon maakunta aloittaa toimintansa vuoden 2021 alussa. Osana maakuntavalmistelua selvitetään myös ruoka- ja puhtauspalveluiden yhtiöittämistä. Maakunnan alustavan arvion mukaan yhtiölle tulisi noin 50 miljoonan euron liikevaihto ja henkilöstöä kertyisi kunnista ja kuntayhtymistä noin 900.
- Etelä-Savon maakunnan alue on taajaan asuttua ja alueella on paljon pieniä kuntakeskuksia pitkillä etäisyyksillä.
- Maakuntavalmistelun aikana on kerätty tietoja muun muassa ruoka- ja puhtaushuollon volyymeista ja tuotantontekijöistä. Maakunnan alueella on runsaasti päällekkäisiä toimintoja ja jonkin verran palvelutuotantoa ulkopuolisille tahoille.

Vahvuudet

- Tiivis yhteistyö selvitysvaiheessa
- Ulosmyyntiä ei harjoiteta suuressa mittakaavassa
- Olemassa olevat palveluketjut

Ongelmakohdat

- Pitkät välimatkat ja toimipisteiden määrä
- Kolme aluekeskusta (Mikkeli, Pieksämäki ja Savonlinna), paljon pieniä kuntakeskuksia
- Paikallisuuden huomioiminen taajaan asutulla alueella
- Taajaan asuttu alue yhdistettynä mahdollisesti hajautuvaan palvelurakenteeseen (sote ja muut palvelut) voi johtaa palvelutuotannon tehottomuuteen sekä kuntien että maakunnan/sairaanhoitopiirin näkökulmasta

Palvelutuotannon nykytilanne

- Etelä-Savon alueella ruoka- ja puhtauspalveluita järjestävät Etelä-Savon sairaanhoitopiiri (Essote) sekä kaikki alueen kunnat Juvan kuntaa lukuun ottamatta. Juvan osalta ruoka- ja puhtauspalvelut toteuttaa Järvi-Saimaan Palvelut Oy palvelusopimuksen perusteella.
- Maakunnan suurimmat ruoka- ja siivouspalvelujen tuottajat ovat Essote ja Mikkelin kaupunki sekä Sosteri ja Vaalijalan kuntayhtymä. Essoten toimitilapalvelut hoitavat kuntayhtymän tilojen puhtaanapitotehtävät. Ravitsemispalvelut -yksikkö tarjoaa ruokapalveluita eri asiakasryhmille (potilaat, henkilökunta ja vierailijat). Ravitsemispalvelut tuottavat yhteensä n. 840 000 suoritetta vuosittain. Ravitsemuskeskukset ovat Mikkelin keskussairaalassa, tuotantokeittiöt Kangasniemellä ja Ristiinassa. Lisäksi jakelukeittiöitä sijaitsee eri pisteissä. Ravitsemispalveluissa työskentelee n. 40 alan ammattilaista.
- Mikkelin kaupungin ruoka- ja puhtauspalvelut tarjoaa päivittäin noin 9 500 lounasateriaa 54 eri keittiössä ja vastaa yhteensä 140 000 neliömetrin siivouksesta. Sosterin ruoka- ja siivouspalvelut tarjoavat ruokapalveluita 31 toimipisteessä 109 ammattilaisen voimin. Sosterin siivouspalveluyksikkö vastaa Kerimäen, Punkaharjun, Savonlinnan ja Savonrannan kuntien kiinteistöjen puhtaudesta ja viihtyvyydestä.
- Kunnat tuottava ruoka- ja puhtauspalveluita sekä omana tuotantona että ostopalveluihin tukeutuen. Palveluita tuotetaan vähäisissä määrin myös muille alueen toimijoille, ml. yksityisille toimijoille.
- Kunnat tuottavat palveluita myös kuntayhtymille. Essote hankkii ateriapalveluita Mikkelin kaupungilta, Hirvensalmen, Mäntyharjun ja Pertunmaan sekä Puumalan kunnilta ja myy ruokahuollon palveluita. Kuntayhtymä myös myy ateriapalveluita Mikkelin kaupungille. Puhtauspalveluita kuntayhtymä ostaa Mikkelin ja Pieksämäen kaupungilta, Hirvensalmen ja Puumalan kunnilta ja Järvi-Saimaan Palvelut Oy:ltä.
- Ruokahuollon palveluissa kuntien ulkoisen myynnin (alv-myyntin) osuus on noin 5,9 milj. euroa ja puhtauspalveluissa noin 0,55 milj. euroa. Ruokahuollossa palveluiden ostojen määrä vuonna 2017 oli noin, 6,6 milj. euroa, josta Essoten osuus oli noin 4,9 milj. euroa. Puhtauspalveluissa vastaavat osuudet olivat 3,7 milj. euroa ja 1,3 milj. euroa.



3. Maakunta- ja sote- uudistuksen vaikutukset

Uudistus ja tukipalvelut

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutuksia on käsitelty tässä selvityksessä relevanteilta osin myös erikseen kunkin osa-alueen yhteydessä

Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy maakunnille 1.1.2021.

Järjestelyssä nykyiset sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavat lakisääteiset kuntayhtymät (sairaanhoitopiirit ja jotkin sosiaalihuollon kuntayhtymät) purkautuvat ja niiden varat ja velvoitteet siirtyvät toimintaa jatkaville maakunnille.

Maakunnille siirtyvät sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien varat ja velat sekä osana näitä myös kaikki kiinteistöt ja toimitilat. Lisäksi kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä oleva irtain omaisuus siirretään maakunnalle.

Tukipalveluiden tuottaminen

Maakuntalakiluonnoksen 8 §:n mukaan jollei lailla toisin säädetä, maakunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvan palvelun tuottamisen erottamisesta ja yhtiöittämisvelvollisuudesta säädetään erikseen.

Maakunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään.

Maakunnan hankkiessa palveluja muulta palvelujen tuottajalta sillä säilyy 7 §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu. Tämän lisäksi palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä maakunta ja palvelujen tuottaja ovat vastuunjaosta sopineet.

Palvelun tuottajana voi toimia maakunnan liikelaitos, osakeyhtiö, yhteisö, yhdistys, osuuskunta, säätiö ja itsenäinen ammatinharjoittaja.

Tiettyjen keskitettyjen palveluiden osalta tuottamisvastuu on alueuudistusta koskevien lakiesitysten perusteella palvelukeskuksilla (Vimana Oy, Maakuntien tilakeskus Oy). Palvelukeskukset ovat in house -toimijoita ja niiden asiakkaita ovat maakunnat ja niiden in house -yhtiöt. Selvityksen kohteena olevat tukipalvelut eivät kuulu palvelukeskusten lakisääteiseen palveluvalikoimaan.

Arvioitavat palvelutuotannon organisointitavat

Selvityksen kohteena on tukipalvelutuotannon keskittäminen palveluyhtiöön, jonka omistaisi joko maakunta tai vaihtoehtoisesti maakunta yhdessä alueen kuntien kanssa.

Tiettyjen keskitettyjen palveluiden osalta tuottamisvastuu olisi alueuudistusta koskevien lakiesitysten perusteella palvelukeskuksilla (Vimana Oy, Maakuntien tilakeskus Oy). Palvelukeskukset ovat in house -toimijoita ja niiden asiakkaita ovat maakunnat ja niiden in house -yhtiöt. Palvelukeskukset eivät palvele kilpailutilanteessa markkinoilla toimivia yhtiöitä, esimerkiksi yhtiömuotoista tukipalvelutoimijaa, joka ei ole maakunnan in-house -yksikkö.

Yleisvaikutukset

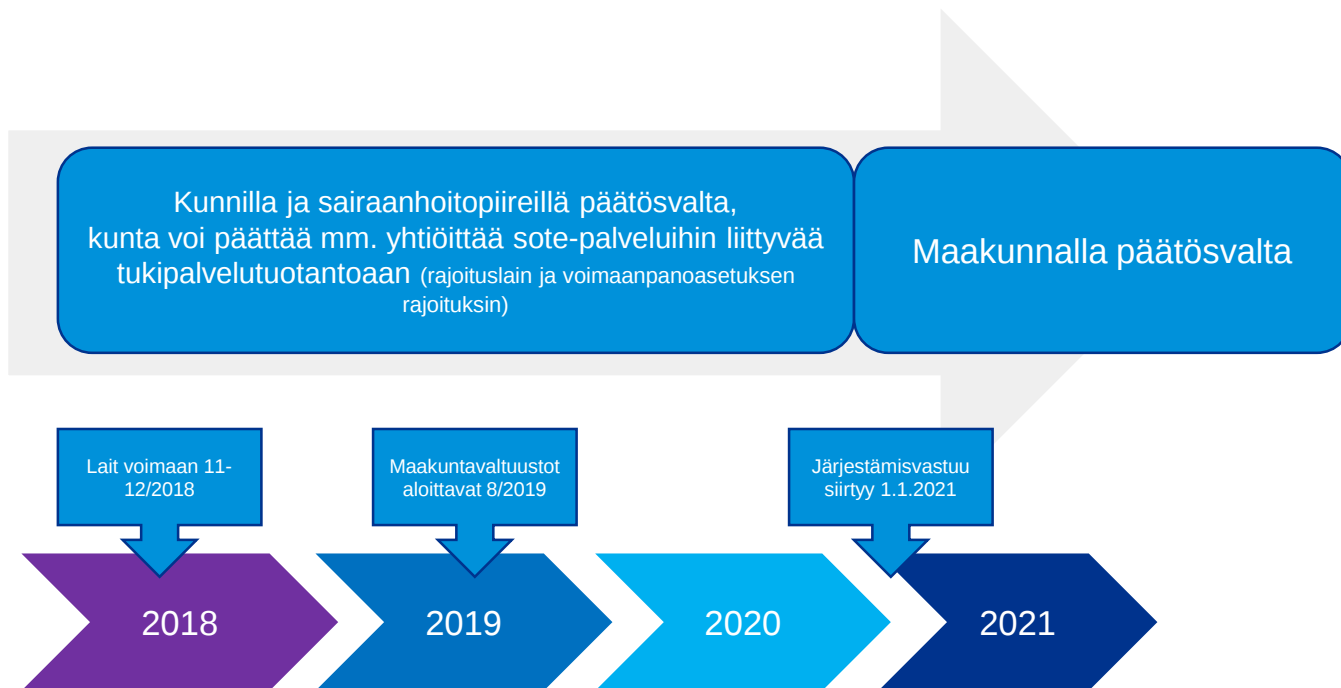
- Sosiaali- ja terveystalvaeluiden järjestämisvastuu siirtyy maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa kunnilta maakunnille. Uudistuksen tämänhetkisen aikataulusuunnitelman mukaan järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2021 alussa.
- Uudistuksen yhteydessä maakunnille siirtyy sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymien ja maakuntien liittojen varat ja velat sekä osana näitä myös kaikki kiinteistöt ja toimitilat. Kunnista maakunnille siirtyy sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvä irtain omaisuus. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toimitilat eivät siirry maakunnille, vaan maakunnat vuokraavat toimitilat 3 vuoden määräajaksi.
- Selvityksen kohteena oleva palvelut (ruoka- ja puhtauspalvelut) kuuluvat tukipalveluihin, eivätkä ne sairaanhoitopiirien varojen ja velkojen tapaan siirry suoraan maakunnan toiminnaksi maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä.
- Kuntien sote-palveluita palveleva ruoka- ja puhtauspalveluiden henkilöstö saattaa kuitenkin siirtyä maakuntien palvelukseen. Yhteisten tukipalvelujen (esim. keskitetty ruokahuolto, siivous, laitehuolto, toimisto- ja hallintopalvelut, palkanlaskenta-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, ICT-palvelut, kiinteistötoimi, tekniset palvelut) osalta työntekijä siirtyy voimaanpanolain nojalla maakunnan, maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien yhtiön palvelukseen, jos henkilön nykytehtävistä vähintään 50 % kohdistuu kunnan sote-palveluihin tai pelastustoimeen.
- Jos työpanos maakunnille siirtyvässä tehtävässä on alle 50 %, työntekijä ei pääsääntöisesti siirry maakunnan palvelukseen. Mahdollisesta siirtymisestä voidaan kuitenkin sopia nykyisen palvelutuottajan ja maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan yhtiön kesken. Tällöinkin sovelletaan liikkeenluovutuksen periaatetta.

1. Mahdollisten alueellisten tukipalveluyhtiöiden (mm. Järvi-Saimaan Palvelut Oy) osakkeet ja henkilöstö eivät siirry uudistuksessa maakunnalle.
2. Kuntien ruoka- ja puhtauspalveluita tuottava henkilöstö siirtyy maakunnan palvelukseen nk. 50 %:n säännön mukaan, eli käytännössä vastaavilta osin kuin palvelutuotanto kohdistuu sote-palveluihin.
3. Jos maakunnan alueella ei tehdä etukäteen toiminnan uudelleenjärjestelyä, maakunta vastaa tukipalveluiden tuottamisesta omalle organisaatiolleen ja kunnat omille toiminnoilleen. Palveluiden ristiintuotto maakunnan ja kuntien välillä ei ole mahdollista muuten kuin jäljempänä erikseen käsiteltyin poikkeusperustein. Käytännössä kunnat eivät enää voisi tuottaa maakunnalle vastaavia ruoka- ja puhtauspalveluita, joita tällä hetkellä tuotetaan Essotelle.

Osakeomaisuuden siirtyminen

- Kunnan tai kuntayhtymän järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilat ja irtain omaisuus siirtyvät edellä kuvatuin perustein maakunnalle.
- Irtainta omaisuutta koskevasta lähtökohdasta poiketen kuntien omistamat osakeyhtiöiden osakkeet eivät kuitenkaan siirry maakunnille lukuun ottamatta voimaanpanolain 21§:n 3 momentin mukaisia sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavia osakeyhtiöitä, eli sellaisia yhtiöitä, joiden tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen. Sosiaali – ja terveyspalvelujen tuottamisena pidettäisiin myös sellaista osakeyhtiömuodossa toteutettua toimintaa, joka palvelee yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja jonka toiminta on välttämätön edellytys varsinaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiselle ja toteuttamiselle. Näiden osakkeiden siirtymisestä kunta ja maakunta eivät voi neuvotella toisin kuin muun irtaimen omaisuuden osalta.
- Ruoka- ja puhtauspalvelut eivät ole lainkohdassa tarkoitettuja yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa palvelevaa toimintaa. Tähän lähtökohtaan ei oletettavasti vaikuta myöskään lainvalmistelun aikana epäselvyyttä aiheuttanut tukipalveluita koskeva jaottelu, jossa siivouspalvelut lukeutuvat hallinnollisiin tukipalveluihin ja ruokahuollon palvelut läheisemmin muihin (sairaanhoidollisiin) palveluihin.
- Edellä mainituin perustein kuntien mahdollinen osakeomistus kyseisiä palveluita tuottavassa yhtiössä ei siirry maakunnalle, vaikka tukipalveluita tuotettaisiinkin osin sellaiseen toimintaan, jonka osalta järjestämisvastuu siirtyy. Myöskään kuntien omistamien tukipalveluyhtiöiden henkilöstö ei siirry maakuntien palvelukseen.
- Sairaanhoitopiirien osakeomistus esimerkiksi tukipalveluyhtiössä siirtyy sairaanhoitopiirin omaisuutena maakunnalle. Jos sairaanhoitopiiri omistaa yhteisyrityksen kunnan/kuntien kanssa, kuntien ja sairaanhoitopiirien tukipalveluyhtiöistä tulee uudistuksen yhteydessä kuntien ja maakuntien omistama yhteisyritys.

Maakunta- ja sote-uudistuksen aikataulu



Uudistuksen aikatauluun liittyy huomattavia epävarmuustekijöitä. Kuntien ja sairaanhoitopiirin ei kuitenkaan tarvitse yhtiöittää sote-toimintaan liittyviä tukipalveluita vuoden 2018 loppuun mennessä, vaan päätösvaltaa asiassa on periaatteessa vuoden 2021 alkuun asti.

4. Hankintalainsäädännön asettamat reunaehdot

Hankintalain soveltaminen

Lähtökohdat

- Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin hankintalaissa (1397/2016) säädetään.
 - Maakunnat, kuntayhtymät, kunnat sekä muut valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset ovat hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä ja niiden tulee lähtökohtaisesti kilpailuttaa hankintansa.
 - Viranomaistahojen ohella myös nk. julkisoikeudelliset laitokset ovat hankintayksiköitä.
 - Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja:
 - jota rahoittaa pääasiallisesti 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö;
 - jonka johto on 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitetun hankintayksikön valvonnan alainen; taikka
 - jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1 momentin 1—4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet.
- Arvioitaessa julkisoikeudellisen laitoksen asemaa oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, toimiiko yksikkö kilpailuolosuhteissa, kuuluvatko yksikön tehtävät julkisen viranomaisen tehtäviin, tavoitteleeko yksikkö toiminnallaan voittoa ja kuka kantaa toiminnasta riskin. Yleisen edun mukaisten tehtävien lisäksi julkisoikeudellinen laitos voi huolehtia myös muista tehtävistä. Merkitystä ei tältä osin ole annettava sille, onko yleisen edun mukaisten tarpeiden täyttäminen laitoksen pääasiallinen tehtävä vai vähämerkityksellinen osa laitoksen tehtävistä, jos yksikön perustamisella ja toiminnalla on kuitenkin ollut yleisen edun mukainen tarkoitus.
 - Hankintalainsäädännön lähtökohta on, että myös hankintayksiköiden väliset hankinnat tulee kilpailuttaa julkisina hankintoina. Poikkeuksena ovat kuitenkin hankintalain 15 §:n mukaiset hankinnat hankintayksikön tai usean hankintayksikön yhteiseltä sidosyksiköltä sekä hankintalain 16 §:ssä tarkoitettu ns. horisontaalinen yhteistyö.
 - Maakunnan ja kuntien omistaman tukipalveluyhtiön hankintayksikköstatus ratkeaa julkisoikeudellisia laitoksia koskevan sääntelyn perusteella. Vaikka yhtiön toiminnalla on osin taloudellinen ja kaupallinen luonne, yhtiön perustamisella ja toiminnalla on kuitenkin ainakin osin yleisen edun mukainen tarkoitus. Kun yhtiö perustetaan nimenomaan sidosyksikköasemaan tuottamaan palveluita vain maakunnantointia varten eikä yhtiö tavoittele toiminnallaan voittoa ja kun käytännössä useampi lain lisäedellytyksistä täyttyy, yhtiö on lähtökohtaisesti julkisoikeudellinen laitos ja hankintayksikkö.

Maakunnan omistama yhtiö tai maakunnan ja kuntien omistama yhteisyritys ovat lähtökohtaisesti molemmat julkisia hankintayksiköitä, jos ne toimivat omistajiensa sidosyksiköinä.

Sidosyksikkösäätely 1/2

Sidosyksikkösäätely

- Hankintalakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä.
- Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.
- Hankintalakia ei sovelleta myöskään tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä (käänteinen sidosyksikköhankinta) tai saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä (in-house sisters hankinta).

Yhteinen omistus

- Hankintalain 15 §:n mukaisesti in-house -suhde vaatii, että omistava taho käyttää määräysvaltaa in-house -yhtiöön yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa.
- Käytännössä määräysvaltaedellytyksen on tyypillisesti katsottu täyttyvän tilanteessa, jossa sidosyksikköä omistavalla hankintayksiköllä on mahdollisuus nimittää osakeyhtiön hallituksen jäsen. Olennainen merkitys on myös muun muassa osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen määräyksillä.
- Hankintalain mukaan jokaisella omistajalla ei tarvitse välttämättä olla omaa edustajaansa yhtiön hallituksessa tai muussa hallintoelimestä, vaan yksi edustaja voi edustaa useampaa omistajaa. Hallituksen kokoonpano määräytyy osakeyhtiölain 20 luvun 9 §:n mukaisesti pääsääntöisesti yhtiökokouksessa. Näin ollen in-house -yhtiön hallitus muodostetaan yhtiökokouksessa, mutta sen kokoonpanossa tulee varmistua siitä, että kaikilla, joihin in-house -suhde halutaan säilyttää, on hankintalain mukaista määräysvaltaa yhtiöön.
- Kun hankintayksiköt käyttävät sidosyksikköön yhteistä määräysvaltaa, sidosyksikkö toimii kaikkien sen omistavien hankintayksiköiden sidosyksikkönä.
- Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.
- Maakunnan ja kuntien yhdessä omistaman in-house -yhtiön kohdalla kyseessä on yhteinen omistus, joka omistajien potentiaalisen määrän vuoksi voi edellyttää esimerkiksi nimitystoimikunnan asettamista tai muuta hallinnollista tai organisatorista järjestelyä, jolla varmistutaan määräysvallasta kunkin yksittäisen osakkaan kohdalla, riippumatta osakeomistuksen määrästä. Tyypillisesti määräysvaltaedellytyksen täyttymisestä varmistutaan muun muassa osakassopimuksen nimitystoimikuntaa koskevin määräyksin. Myös määräenemmistöpäätöksentekoa ja luovutusrajoituksia koskevat ehdot yhtiöjärjestyksessä suojaavat sidosyksikköasemaa.

Sidosyksikköasääntely (2/2)

Ulosmyyntiraja

- Ulosmyynnin raja on 1.1.2019 saakka 10 %, jonka jälkeen ryhdytään noudattamaan edellä mainittuja alhaisempia liiketoimintarajoja. Ulosmyynnillä tarkoitetaan kaikkea myyntiä, joka ei suuntaudu määräysvaltaa käyttäviin hankintayksiköihin. Liiketoiminta raja koskee vuotuista ulosmyyntiä. Prosenttiosuutta määriteltäessä on käytettävä sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräistä kokonaisliikevaihtoa tai muuta vastaavaa toimintaan perustuvaa määrää.
- Liiketoimintarajojen tiukentuminen ja erityisesti euromääräisen liiketoimintarajan asettaminen on johtanut käytännössä siihen, että suuremmissa sidosyksiköissä ulosmyynnistä on saatettu kokonaan luopua jo ulosmyynnin seurantaan liittyvän hallinnollisen hankaluuden vuoksi. Ulosmyynti on kuitenkin mahdollista prosenttiosuuksien rajoissa. Ulosmyynti voi kohdistua sekä muihin julkisyhteisöihin että yksityisiin toimijoihin. Sopimuspuolena olevan sidosyksikön kaikkea sitä toimintaa, joka tapahtuu muiden kuin sen omistajien hyväksi eli joka tapahtuu sellaisten henkilöiden hyväksi, joilla ei ole tähän yksikköön määräysvaltasuhdetta, vaikka ne olisivat viranomaisia, on pidettävä ulkopuolisten hyväksi harjoitettuna toimintana (C-553/15 Undis). Näin ollen esimerkiksi maakunnallisen tukipalveluyhtiön palvelutuotanto muulle kuin omistajakunnalle luetaan yhtiön ulosmyynniksi.
- Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-573/07 (Sea Srl) 10.9.2009 antaman tuomion (kohta 80) mukaan toiminnan kohdistumista koskeva edellytys, jonka mukaan sopimuskumppaniksi valitun yhtiön on harjoitettava pääosaa toiminnastaan sen omistavien julkisyhteisöjen kanssa, mahdollistaa sen, että yhtiö harjoittaa toisarvoista toimintaa muiden toimijoiden kuin näiden julkisyhteisöjen kanssa. Tämä edellytys menettäisi merkityksensä, jos edellytystä, jonka mukaan yhtiön tulee harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavien viranomaisten kanssa, tulkittaisiin siten, että siinä kielletään kaikki liitännäinen toiminta, mukaan lukien toiminta yksityisen sektorin kanssa.

- Edellä käsitellyt sidosyksikköasemaan liittyvät edellytykset merkitsevät kuitenkin käytännössä usein, että sidosyksikön omistajat ovat julkisia hankintayksiköitä ja sidosyksikön palvelutuotanto kohdistuu pelkästään määräysvaltaa käyttäviin omistajiin. Toisinaan in-house -yhtiön ulosmyyntimahdollisuus suljetaan kokonaan pois yhtiön toimintaa koskevilla määräyksillä.
- Osakeyhtiömuotoisen sidosyksikön toiminta eroaa tyypillisesti tavallisesta markkinayhtiöstä paisti toiminnan kohdentumisen osalta myös tuloshakuisuuden osalta, sillä julkisesti omistettu in-house -yksikkö pyrkii toiminnassaan etupäässä omakustanneperusteen mukaiseen nollatulokseen.

Maakunnan omistama yhtiö / maakunnan ja kuntien omistama yhteisyritys on omistajiensa sidosyksikkö, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

1. Kyseessä on maakunnasta (ja kunnista) muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö
2. Yksikön toiminta kohdistuu pääosin omistajiin
3. Omistajat käyttävät yksikköön määräysvaltaa kuten omiin toimipaikkoihinsa
4. Yhtiössä on vain hankintayksiköiden pääomaa

Maakunnan yksin omistama tukipalveluyhtiö - tiivistelmä

- Vaihtoehdossa sairaanhoitopiiri/maakunta yhtiöittäisi maakunnan ruoka- ja puhtauspalveluiden tuotannon maakunnalliseen tukipalveluyhtiöön.
- Tukipalveluyhtiö olisi luonteeltaan hankintalain tarkoittama julkinen hankintayksikkö (julkisoikeudellinen laitos) ja maakunnan in-house – yksikkö tilanteessa, jossa yhtiön palvelutuotanto kohdistuu pääosin maakuntaan ja yhtiö harjoittaa toimintaansa suhteessa muihin tahoihin vain vähäisissä määrin (hankintalain salliman ulosmyyntirajan puitteissa).
- Kuntien vastaavaa tukipalvelua tuottava henkilöstö siirtyisi maakunnan palvelukseen maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä.
- Maakunta voisi tuottaa tukipalveluita yhtiölle (käänteinen in-house). Yhtiö voisi vastaavasti tuottaa palveluita tai hankkia palveluita muilta maakunnan sidosyksiköiltä (in-house –sisters asema).
- Maakunta tai maakunnan tukipalveluyhtiö ei voi tuottaa tukipalveluita alueen kunnille.

Sääntelyn suhteen huomioitavaa

- Palvelutuotanto voi kohdistua vain maakuntaan ja (tietyin reunaehdoin) maakunnan muihin yksiköihin.
- Yhtiön toiminta tulee järjestää siten, että se on maakunnasta muodollisesti erillinen ja päätäntävallaltaan itsenäinen yksikkö.
- Yhtiön toiminnasta vain vähäinen osuus voi kohdistua muihin kuin omistajiin.
- Omistuspuhjan laajentaminen on mahdollista omistusjärjestelyiden puitteissa. Omistusjärjestelyitä tehtäessä on turvatta sidosyksikköaseman säilyminen, jota pyritään tyypillisesti turvaamaan muun muassa yhtiöjärjestykseen/osakassopimukseen otettavilla osakkeiden luovutusrajoituksilla. Yhtiön omistajaksi voi tulla vain hankintayksikkö.

Maakunnan ja kuntien yhteisyritys -tiivistelmä

- Vaihtoehdossa tukipalvelujen tuottaminen yhtiötettäisiin sairaanhoitopiiriin/maakunnan ja maakunnan alueen kuntien yhteisyritykseen,
- Tukipalveluyhtiö olisi luonteeltaan hankintalain tarkoittama julkinen hankintayksikkö (julkisoikeudellinen laitos) ja maakunnan ja omistajakuntien in-house –yksikkö tilanteessa, jossa yhtiön palvelutuotanto kohdistuu pääosin maakuntaan ja yhtiö harjoittaa toimintaansa suhteessa muihin tahoihin vain vähäisissä määrin (hankintalain salliman ulosmyyntirajan puitteissa). Yhtiössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa (yhtiössä ei saa olla yksityistä omistusta).
- Yhtiön palvelukseen siirtynyt henkilöstö jatkaisi yhtiön palveluksessa uudistuksesta huolimatta.
- Jos yhtiö täyttää kaikki hankintalain mukaiset sidosyksikköasemaa koskevat edellytykset, yhtiö voi tuottaa tukipalveluita sekä maakunnalle että omistajakunnille ilman kilpailuttamista. Maakunnan on mahdollista ostaa palveluita yhtiöltä kilpailuttamatta
- Maakunta ja kunnat voivat tuottaa tukipalveluita yhtiölle (käänteinen in-house). Yhtiö voi tuottaa palveluita tai hankkia palveluita muilta maakunnan ja kuntien sidosyksiköiltä (in-house –sisters asema).

Säätelyn suhteen huomioitavaa

- Usean omistajan tilanteessa yhteiseen omistukseen perustuva sidosyksikköasema edellyttää, että yhtiön perustamisvaiheessa kiinnitetään huomiota eri omistajatahojen määräysvaltaan yhtiössä. Tämä tapahtuu ensisijaisesti sopimalla eli pääsäännönmukaisesti osakassopimuksella. Myös yhtiön yhtiöjärjestyksessä tulee ottaa huomioon in-house –asemaan liittyvät kysymykset.
- Yhtiön toiminnasta vain vähäinen osuus voi kohdistua muihin kuin omistajiin. Ulkopuolisiksi tahoiksi katsotaan myös kaikki sellaiset kunnat, jotka ovat jättäytyneet omistusjärjestelyn ulkopuolelle.
- Yhtiön toiminta tulee järjestää siten, että se on omistajistaan muodollisesti erillinen ja päätäntävaltaltaan itsenäinen yksikkö.
- Omistuspohjan laajentaminen on mahdollista omistusjärjestelyiden puitteissa. Omistusjärjestelyitä tehtäessä on turvatta sidosyksikköaseman säilyminen, jota pyritään tyypillisesti turvaamaan muun muassa yhtiöjärjestykseen/osakassopimukseen otettavilla osakkeiden luovutusrajoituksilla. Yhtiön omistajaksi voi tulla vain hankintayksikkö.

Yhtiön mahdollisuudet tuottaa ja hankkia palveluita sidosyksikköasemaa vaarantamatta

Sidosyksikköhankinnat ja käänteinen in-house

Tukipalveluyhtiö voi edellä kuvatuin perustein tuottaa palveluita maakunnalle ja yhtiön omistaville kunnille sidosyksikköaseman perusteella. Hankintalakia ei sovelleta myöskään tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä (käänteinen in-house – hankinta). Koska yhtiön on sidossuhteessa kaupunkiin ja statukseltaan hankintayksikkö, yhtiö voi tehdä hankintoja maakunnalta ja omistajakunnilta kilpailuttamatta niitä.

Rajoitukset

Maakunnan ja/tai kuntien omistama in-house –asemassa oleva tukipalveluyhtiö ei voi tuottaa tukipalveluita sellaiselle markkinayhtiölle, joka tuottaa palveluita markkinoille vapaassa kilpailutilanteessa ilman sidossuhdetta sen omistaviin hankintayksiköihin. Näin ollen tukipalveluyhtiö voi lähtökohtaisesti tuottaa tukipalveluita vain maakunnalle ja sen mahdollisesti omistaville kunnille sekä näiden omistamille muille sidosyksiköille. Yhtiöittämispoikkeuksen tarkoittamalla tukipalvelukäsitteellä tarkoitetaan hallinnollisia tukipalveluja, tukipalveluilla ei siten tarkoiteta esimerkiksi kuvantamis- ja laboratoriopalveluja ja pesula- tai ruokahuoltopalveluja (ks. myös s. 24).

Edellä mainituin perustein:

1. Maakunta ei voi tuottaa esimerkiksi ruokahuoltopalveluita yhtiöitetyle sote-keskukselle
2. Maakunta voi tuottaa tukipalveluita in-house –asemassa olevalle tukipalveluyhtiölleen (käänteinen sidosyksikköasema ja yhtiöittämisvelvoitetta koskevat poikkeusperusteet)
3. Maakunnan tukipalveluyhtiö voi tuottaa tukipalveluita in-house –perusteella maakunnalle ja sen muille sidosyksiköille
4. Maakunnan tukipalveluyhtiö voi tuottaa tukipalveluita maakunnan markkinaehtoisille yhtiöille vain sidosyksikköasemantelyn mahdollistaman ulosmyyntirajan puitteissa

In-house –sisters hankinnat

Sidosyksiköllä on hankintalain mukaan mahdollisuus tehdä hankintoja saman hankintayksikön määräysvallassa olevilta toisilta sidosyksiköiltä, eli sisaryrityshankintoja / in-house-sisters -hankintoja. Hankintalakia koskeneessa hallituksen esityksessä esimerkkinä tällaisesta hankinnasta mainitaan samaan konserniin kuuluvien sidosyksiköiden hankinnat toisiltaan edellyttäen, että sidosyksiköllä on sama omistaja. Hankintalain ei ilmene, riittääkö, että sidosyksiköllä on yksi yhteinen omistaja vai tuleeko yksiköiden kuulua esimerkiksi samaan konserniin. Laissa tai direktiivissä ei kuitenkaan aseteta tällaista lisäedellytystä, vaan puhutaan lainkohdassa tarkoitettua määräysvallasta, mikä käytännössä tarkoittaa yleensä edustajan nimeämisoikeutta ja aina mahdollisuutta käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti. Sidosyksiköiden välisistä hankinnoista on olemassa vain vähän käytäntöä ja omistuksellisen yhteyden merkitys on osin oikeudellisesti epäselvä.

Välillinen omistajuus

Hankintalain mukaan sidosyksikköaseman edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla avoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Määräysvallan täyttymisen osalta hankintayksikön katsotaan käyttävän määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa silloin, kun se käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa määräysvallan alaisen oikeushenkilön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Tällaista määräysvaltaa voi käyttää myös toinen oikeushenkilö, joka on samalla tavoin hankintayksikön määräysvallassa. Käytännössä määräysvaltaedellytys voi täytyä myös järjestettäessä hankintayksikön vaikutusmahdollisuus toisen hankintayksikön kautta.

Muiden poikkeusperusteiden soveltuminen

- Hankinta voidaan tehdä toiselta hankintayksiköltä myös ns. horisontaalisena yhteistyönä (hankintalain 16 §), eli sopimusjärjestelynä jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Hankintalakia ei sovelleta tällaisiin yhteistyö- tai yhteistoimintasopimuksiin.
- Horisontaalisen yhteistyön osalta on hyvin epävarmaa, voitaisiinko yleisen edun mukaisuutta koskevan edellytyksen katsoa täyttyvän tilanteessa, jossa järjestämis- ja tuottamisvastuu on lähtökohtaisesti toisella toimijalla ja toisen toimijan osuus taas on luonteeltaan suhteellisen tavanomaista palvelutoimintaa. Näin riippumatta siitä, että kunnalla on tarve tuottaa vastaavia tukipalveluita myös kunnan vastuulle kuuluvien toimintojen tarpeita varten (esimerkiksi opetustoimi).
- Hankintayksikkö voi myös tehdä tietyissä tilanteissa suorahankinnan kilpailuttamatta hankintaa.
- Kaikkia poikkeuksia kilpailuttamisvelvoitteesta on kuitenkin sovellettava suppeasti. Hankintalain 40 §:n mukaisista suorahankintaperusteista lähtökohtaisesti mikään ei sovellu ainakaan pidempiaikaiseksi perusteeksi maakunnalle tehdä tukipalveluhankintoja kunnalta tai kunnan yhtiöltä tai vastaavasti kunnalle perusteeksi tehdä hankintoja maakunnalta tai maakunnalliselta yhtiöltä.

Maakunnan ja kuntien välistä yhteistyötä tukipalvelutuotannossa ei lähtökohtaisesti voida järjestämisvastuun kohdentumisesta johtuen pitää horisontaalisena yhteistyönä

5. Kilpailulainsäädännön asettamat reunaehdot

Kilpailulainsäädäntö

Kilpailuneutraliteetti

Kilpailulain 4 a luvun tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailunedellytykset eli kilpailun neutraalisuus julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulaki ei kiellä julkisyhteisöjä harjoittamasta taloudellista toimintaa eikä kilpailemasta yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla. Sääntelyn tavoitteen on luoda neutraalit kilpailuolosuhteet julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

Kilpailulain 30 a §:n mukaan jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
- 3) on ristiriidassa kuntalain (365/1995) 66 a §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne. Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä. (29.12.2016/1402).

Kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskevia säännöksiä on tarkoitus soveltaa myös maakuntiin (lakiluonnoksen 117 §.) Kilpailulakia on uudistuksen yhteydessä tarkoitettu muuttamaan siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta ulotettaisiin maakunnan kilpailulain vastaiseen toimintaan puuttumiseen.

Maakunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

Maakuntalakiluonnoksen 15 luku sisältää säännösluonnokset maakunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Sääntely vastaa voimassa olevaa kuntalakia.

Lakiluonnoksen 112 §:n mukaan maakunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Maakunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) maakunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja maakunnan asukkaille ja muille, joille maakunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 2) tehtävää hoidetaan 46 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa tai maakunnalle koottuna lakiin perustuvan velvollisuuden perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 3) tehtävää hoidetaan 46 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyse on hankintalain 15 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön toiminnasta taikka yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta.

Maakunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun.

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista säädetäisiin maakuntalain 113 §:ssä.

Etelä-Savon maakunnallisen tukipalveluselvityksen lähtökohtana on tukipalvelutuotannon järjestäminen osakeyhtiömuodossa. Tällöin maakuntalakiluonnoksen yhtiöittämisvelvoitetta koskevat säännökset eivät tule sovellettaviksi. Maakunnan tukipalvelutuotannossa on sen järjestämistavasta riippumatta kuitenkin otettava huomioon kilpailulain säännökset sekä palvelutuotannon mahdolliset markkinavaikutukset.

Maakunnan/kunnan tukipalvelut yhtiölle

Maakunnan tukipalvelutuotanto ja yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset

Harjoitettaessa tukipalvelutoimintaa osakeyhtiömuodossa joko maakunnan tai maakunnan ja kuntien yhdessä omistamassa osakeyhtiössä, tulee ratkaistavaksi yhtiön mahdollisuus tukeutua maakunnan ja/tai kuntien tuottamiin tukipalveluihin.

Maakunta voi 113 §:n nojalla yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä hoitaa omana toimintanaan 112 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

- 1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;
- 2) lain perusteella maakunta voi tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;
- 3) maakunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;
- 4) maakunta tuottaa palveluja hankintalain 15 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle;
- 5) maakunta vuokraa toimitiloja käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon maakunta on kilpailuttanut;
- 6) maakunta tuottaa palveluja palveluksessaan tai tytäryhteisönsä palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella;
- 7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuun poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Mitä 1 momentissa säädetään palveluista, sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.

Kuntalaki sisältää vastaavat poikkeussäännökset mahdollisuudesta tuottaa tukipalveluita ilman yhtiöittämisvelvoitetta.

Tukipalveluiden käsite

Maakunta- ja sote-uudistusta koskevien lakiesitysten eduskuntakäsittelyn valiokuntavaiheessa on tukipalveluiden käsite aiheuttanut epäselvyyttä. Hallituksen antaman vastineen (vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 16/2017 18.6.2018) ja maakuntalain perustelujen mukaan tukipalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi siivous-, arkistointi- ja kiinteistönhuoltopalveluja. Perustelujen mukaan tukipalveluilla tarkoitetaan myös esimerkiksi tietojärjestelmiä ja niiden ylläpitoa koskevia palveluja. Maakuntalakia valmisteltaessa tukipalvelukäsitteeseen tehtiin kuntalain säännöksiin verrattuna ainoastaan valtakunnallisten palvelukeskusten (maakuntalaki 16 luku) tehtäviä koskevat muutokset. Tarkoitus ei ollut muutoin supistaa tukipalvelujen käsitettä. Kun maakuntien talous- ja henkilöstöhallintoa koskevan palvelukeskuksen perustamisesta on luovuttu, voi tukipalvelukäsite koskea myös talous- ja henkilöstöhallinnon palveluja.

Hallituksen vastineen mukaan yhtiöittämispoikkeuksen tarkoittamalla tukipalvelukäsitteellä tarkoitetaan hallinnollisia tukipalveluja, tukipalveluilla ei siten tarkoiteta esimerkiksi kuvantamis- ja laboratoriopalveluja ja pesula- tai ruokahuoltopalveluja. Nämä palvelut eroavat hallinnollisista tukipalveluista luonteeltaan ja volyymiltään.

Toiminnan eriyttäminen

Maakuntalakiluonnoksen mukaan maakunnan tuottaessa yhtiöittämisvelvollisuuden perusteella palveluja sen hinnoittelun tulisi perustua markkinaperusteiseen hintaan. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitettaisiin sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Taloudellinen eriyttäminen tarkoittaisi, että toiminnan kirjanpito tulisi eriyttää siten, että hinnoittelun markkinaehtoisuus voitaisiin varmistaa. Vastaava eriyttämis- ja hinnoitteluvaikeus koskee myös kuntien tukipalvelutuotantoa. Valinnanvapautta koskevan lakiesityksen mukaan myös maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen palvelut maakunnan liikelaitoksen sosiaali- ja terveyskeskuksille ja suunhoidon yksiköille on hinnoiteltava markkinaperusteisesti.

Kuntien ja kunnallisten yhtiöiden asema

- Kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla säädetään kuntalain 126 §:ssä. Lainkohdan mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Kuntalain 127 §:ssä säädetty yhtiöittämisvelvoitetta koskevat poikkeukset koskien muun muassa tukipalveluiden tuottamista eivät sovellu tilanteeseen, jossa kunta tuottaa palveluita maakunnalle. Toiminta ei todennäköisesti ole luonteeltaan vähäistä, kunnan ja maakunnan välillä ei ole sidossuhdetta eikä kyse ole palvelujen tuottamisesta kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella.
 - Suunnitellun maakunnallisen yhtiön tuottamat tukipalvelut ovat luonteeltaan sellaisia, että yksityiset elinkeinoharjoittavat tarjoavat vastaavia palveluita ja palveluille on siten olemassa markkina. Maakunta ja maakunnan alueen kunnat ovat suhteessa toisiinsa ulkopuolisia toimijoita, jolloin ristikkäinen palvelutuotanto on palveluiden tuottamista markkinoille. Jos kunta haluaa tuottaa kyseisiä tukipalveluita maakunnalle, ensisijainen kuntaan kohdistuva velvoite tilanteessa, jossa suunnitellaan tällaisten palveluiden tuottamista kunnan ulkopuolisille tahoille, on toiminnan yhtiöittäminen.
 - Kunnallinen yhtiö voi periaatteessa tarjota palveluitaan markkinaehtoisesti myös maakunnalle, jos maakunta kilpailuttaa hankintansa. Maakunnan tulee kohdella kunnan omistamaa markkinayhtiötä tarjouskilpailussa muita tarjoajia vastaavalla ja yhdenvertaisella tavalla.
 - Kunnallisessa markkinatoiminnassa tulee kuitenkin kuitenkin ottaa huomioon kunnan yleinen toimiala, jota rajoittavat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet. Lisäksi yritystoiminta tai sen tukeminen kuuluu kunnan tehtäviin vain poikkeustilanteissa eikä liiketoimintariskin ottaminen ole kunnan tehtävä.
1. Yhteistyön ulkopuolelle jättäytyvän kunnan tulee yhtiöittää toimintansa, mikäli kunta haluaa tarjota palveluitaan maakunnalle tai maakunnalliselle tukipalveluyhtiölle. Tällainen yhtiö voi tuottaa palveluita muille kuin kunnalle vain ulosmyyntirajojen puitteissa, jos yhtiö on in-house –asemassa suhteessa omistajakuntaan.
 2. Maakunta ja maakunnallinen yhtiö voivat hankkia ruoka- ja puhtauspalveluita yhteistyön ulkopuolelle jättäytyneeltä kunnalta ja/tai kunnalliselta yhtiöltä vain tarjouskilpailun perusteella. Kunta ei voi kuntalain nojalla osallistua tarjouskilpailuun yhtiöittämättä toimintaansa.



6. Yhteenveto hankinta- ja kilpailuoikeudellisista reunaehdoista

Yhteenveto hankinta- ja kilpailuoikeudellisista reunaehdoista

Hankintalainsäädäntö

- Etelä-Savon maakunta ja alueen kunnat voivat tehdä yhteistyötä tukipalvelutuotannossa ja järjestää yhteisen tukipalvelutuotannon perustamalla yhteisyrityksen.
- Maakunta ja kunnat voivat tehdä yhteisyritykseltä hankintoja kilpailuttamatta niitä, jos yhtiön sidosyksikköasemaan liittyvä määräysvaltaedellytys täyttyy ja ulosmyyntirajoja noudatetaan.
- Sairaanhoidopiirin osakkeet yhteisyrityksessä siirtyvät maakunnalle maakunta- ja sote-uudistuksessa, jolloin yhtiöstä tulee maakunnan sidosyksikkö.
- Maakunta ja kunnat voivat tuottaa yhtiölle tukipalveluita (käänteinen in-house), kuten taloushallintopalveluita, huomioiden maakuntalain ja kuntalain markkinoilla toimimista koskevat säännökset.
- Jos maakunta ei ole yhtiön osakas, yhtiö ei voi tuottaa tukipalveluita maakunnalle.

Kilpailulainsäädäntö

- Maakunnan ja kuntien väliset yhteistyöjärjestelyt, jotka perustuvat muuhun kuin omistajien ja yhteisyrityksen väliseen in-house – asemaan tai joissa perustettava yhtiö tuottaisi palveluita muille toimijoille kuin siihen määräysvaltaa käyttäviin hankintayksiköihin, voi vaarantaa sekä in-house –aseman että kilpailuneutraliteetin
- Tuotettaessa palveluita yhteisyritykselle (tytäryhteisöperuste ja/tai in-house –asema) tulee ottaa huomioon hinnoittelun markkinaehtoisuus ja eriyttämisperiaate.
- Maakunnan tukipalveluyhtiö ei voi tuottaa tukipalveluita sellaiselle maakunnan yhtiölle, joka toimii markkinaehtoisesti kilpailutilanteessa
- Kilpailuneutraliteetista ja markkinavaikutuksista ei varmistuta kuitenkaan vain toiminnan yhtiöittämisellä. Kun otetaan huomioon kilpailulain 30 a § ja kuntien sekä maakunnan velvollisuus pidättäytyä toiminnasta joka vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla, tulee toiminnassa ottaa jatkuvasti huomioon mahdolliset kilpailu- ja markkinavaikutukset. Vaikka in-house –asemassa palveluita tuotettaessa toiminta voi kohdistua vain rajallisesti muihin toimijoihin kuin yhtiön omistamiin hankintayksiköihin, yhtiön toiminnalla voi kuitenkin olla kilpailu- ja markkinavaikutuksia, joita tulee toiminnan käynnistyttyä seurata.

Yhtiötä perustettaessa tulee pyrkiä myös välttämään esimerkiksi määräostovelvoitteita tai vastaavia omistajiin kohdistuvia osakassopimuksen ehtoja, jotka voidaan tulkita kielletyksi kilpailunrajoitukseksi ja markkinoille tulon esteeksi.

Yhtiön toiminnan käynnistämiseen liittyvät hankintaoikeudelliset kysymykset - tietojärjestelmät ja sopimuskanta

- Maakunnilla olisi voimaansäätönoimalla oikeus poiketa olemassa olevien sopimusten mukaisia palveluja koskevasta kilpailuttamisvelvollisuudesta silloin, kun se on maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämisen tai palvelutoiminnan häiriöttömän jatkumisen vuoksi välttämätöntä. Lakiesityksen mukaan esimerkiksi vaativien tietojärjestelmähankintojen tai laajojen tukipalvelukokonaisuuksien hankintojen läpiviennin on joissakin tapauksissa jo ajallisesti mahdotonta uudistuksen lyhyen toimeenpanoajankautaan vuoksi. Maakunnan jatkettaviksi tai laajennettaviksi jäävien sopimusten määrä riippuu myös palvelukeskusten vastuulle siirrettävien tehtävien laajuudesta.
- Lakiesityksen 44 §:ssä säädetäisiinkin palvelujen hankkimisesta siirtymäkauden aikana niin, että maakunta voi maakunnan hallinnon ja toiminnan käynnistämistä varten sekä palvelutoiminnan jatkumisen turvaamiseksi jatkaa ja laajentaa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisilta sekä näille palveluja tuottavilta yksityisiltä tai julkisoikeudellisilta palvelun tuottajilta hankittavia palveluja koskevia sopimuksia kilpailuttamalla enintään vuoden 2019 loppuun. Palvelukeskukset voivat jatkaa maakunnille siirtyneiden sopimusten voimassaoloa kilpailuttamatta enintään vuoden 2022 loppuun saakka. Periaatetta noudatettaneen uudistuksen aikataulumuutoksista huolimatta.
- Etelä-Savon maakuntavalmistelun tausta-aineiston perusteella maakunnan alueella käytetään selvityksen kohteena olevissa palveluissa toisistaan poikkeavia tuotannonohjausjärjestelmiä ja talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmiä.
- Taustaorganisaatioiden nykyisten tietojärjestelmien erot ja yhteensopimattomuus voivat aiheuttaa ongelmia perustettavalle yhtiölle. Muutoksia suunniteltaessa on tärkeää, että hankintayksiköt huomioivat hankintalain säännökset erityisesti koskien suoraan hankintoja ja sallittuja sopimusmuutoksia. Tarkoituksenmukaisuusvaatimukset saattaisivat monissa tilanteissa puoltaa esimerkiksi yhden tietojärjestelmän korvaamista toisella paremmin hankintayksikön tarpeisiin sopivalla järjestelmällä tai yhden järjestelmän käyttöalan laajennusta muiden kustannuksella.
- Lähtökohtaisesti tällaiset muutokset voidaan kuitenkin tehdä vain julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden nojalla, eli lähtökohtaisesti kilpailuttamalla hankinnat. Hankintayksikkö ei voi korvata järjestelmää pelkästään valitsemalla sopivimman järjestelmän ilman käsillä olevaa suoraan hankintaperustetta. Voimaansäätönoimalla poikkeusperustetta voidaan soveltaa vain tietyissä rajoissa ja hankintalain sopimusmuutoksia ja lisätilauksia koskeva sääntely ei todennäköisesti mahdollista tietojärjestelmien yhdenmukaistamista ilman uutta kilpailutettua hankintaa.
- Sama periaate soveltuu myös muihin hankintasopimuksiin perustuviin yhteisiin hankintatarpeisiin. Alueen kunnat tukeutuvat ruoka- ja puhtauspalveluiden tuotannossa myös ostopalveluihin ja päällekkäinen sopimuskanta voi mahdollisen perustettavan yhtiön toiminnan alkuvaiheessa osoittautua haasteeksi.
- Mm. MAO:837/17, MAO:464/15, KHO 7.4.2010 taltio 719

Yhtiön toiminnan käynnistämiseen liittyvät hankintaoikeudelliset kysymykset – ulosmyynti ja hankinnat

- Käytettävissä olevien taustatietojen perusteella maakunnan alueen kunnat tuottavat palveluita vähäisissä määrin myös kuntien ulkopuolisille tahoille. Hankintalaissa asetetun euromääräisen ulosmyyntirajan (500 000 euroa) johdosta on mahdollista, että keskitettäessä alueellinen palvelutuotantoa yhteen yksikköön, ulosmyyntirajaa joudutaan seuraamaan aiempaa tarkemmin. Periaatteen tasolla erilliset yksiköt voivat tuottaa suuremmassa määrin ulkoisia palveluita.
- Toisaalta myös kuntien ja kuntayhtymien välillä tapahtuu palveluiden myyntiä nykymallissa. Kuntien ja kuntayhtymien väliseen palvelutuotannon perusteisiin liittyy tiettyä oikeudellista epävarmuutta (mm. kuntalain 127 §:n poikkeusperusteiden soveltuminen, kuntayhtymien ja kuntien välinen tehtävänjako ja asema). Yksiköiden välinen palvelutuotanto tarkoittanee kuitenkin samalla käytännössä, että palveluiden tuottamisessa voidaan saavuttaa synergiaetuja. Yhtiömallissa keskitettäessä vastaava palvelutuotanto yhteiseen in-house –yhtiöön hankintayksiköiden väliseen palvelutuotantoon mahdollisesti liittyvä ongelma poistuu.
- Maakunnan ja kuntien välinen oikeudellinen suhde on selvempi kuin esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien, eikä maakunnan ja kunnan välistä toimintaa voida perustella sidosyksikkösuhteella. Kunnat eivät käytä maakuntaan määräysvaltaa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa. Näin ollen kunnat joutuvat ajamaan alas sairaanhoitopiirille suuntautuvan ruoka- ja puhtauspalveluiden tuotannon.
- Hankintalain ulosmyyntiraja hankaloittaa toiminnan painopisteen muuttamista esimerkiksi kausivaihtelujen edellyttämällä tavalla yhden omistajan yhtiössä. Monialaisuus mm- (sote ja opetustoimi) parantaa mahdollisuuksia kohdentaa resursseja tehokkaasti.



7. Yhtiöoikeudelliset huomiot

Apporttiluovutus

Toteutustapa

- Etelä-Savon sairaanhoitopiirin ja järjestelyihin osallistuvien kuntien ruoka- ja puhtauspalvelutoiminta siirretään kokonaisuudessaan uuteen osakeyhtiön apportiina.
- Yhtiö luovuttaa apporttia vastaan siirtäville tahoille uuden osakeyhtiön osakkeita tai vaihtoehtoisesti apporti voidaan luovuttaa vastikkeettomana pääomasijoituksena uuden osakeyhtiön sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon.

Apporttia koskevat reunaehdot

- Apporttisijoituksessa vastaanottavalle yhtiölle annetaan osakkeita vastaan muuta omaisuutta kuin rahaa, ns. apportiomaisuutta.
- Apporttiluovutuskirjassa yksilöidään siirrettävä toiminta. Apportilla luovutettavalla omaisuudella on oltava vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle (OYL 2:6.1 §)
- Perustamissopimuksessa on oltava selvitys, jossa yksilöidään apportiomaisuus ja sillä suoritettava maksu sekä apportiomaisuuden arvostamiseen vaikuttavat seikat ja arvostusmenetelmät.
- Selvitykseen olisi myös liitettävä KHT- tai HTM-tilintarkastajan lausunto onko apportiomaisuudella vähintään maksua vastaava taloudellinen arvo yhtiölle.

- Yhtiöittäminen apporttisijoituksena toteutetaan käytännössä siten, että osapuolten perustama osakeyhtiö järjestää suunnatun osakeannin.
 - Osakeyhtiölain mukaan suunnatusta voidaan päättää ainoastaan, mikäli siihen on yhtiön kannalta painava syy. Yhtiöittämistilanteiden kaltaiset liiketoiminnan järjestelyt on yleisesti katsottu täyttävän ko. ehdon.
- Apportiomaisuus muodostuu varoista ja veloista, ns. nettoapportiomaisuus, joka kirjataan vastaanottavan yhtiön osakepääomaan ja mahdollisesti osittain myös sijoitetun vapaan pääoman rahastoon.
 - Nettoapportin tulee olla positiivinen eli siirrettävien varojen on ylitettävä velkojen määrä.

Liiketoimintakauppa

Toteutustapa

- Liiketoimintakaupassa ruoka- ja puhtaustoiminta vaihto- ja käyttöomaisuuksineen myydään osapuolten perustamalla osakeyhtiölle.
- Perustettavan osakeyhtiön omistavat toiminnan siirtävät kunnat ja Etelä-Savon sairaanhoitopiiri. Omistusosuudet määräytyvät taloudellisen arvonmäärityksen perusteella tai sopimusperusteisesti, mutta haluttaessa tästä periaatteesta voidaan poiketa osakassopimuksen säännöksiin.
- Liiketoimintakaupassa toimitoja yhtiöön siirtävät osapuolet eivät saa järjestelyssä yhtiön osakkeita. Omituksen järjestäminen vaatii välitoimia ja se voidaan toteuttaa esimerkiksi osakeannin avulla. Tulevat omistajat merkitsevät yhtiön osakkeita ja maksavat ne rahalla.

Kauppahinta

- Liiketoiminnan vaihto- ja käyttöomaisuuden kauppahinnaksi kirjataan in house-toimintaa perustettaessa yleensä kirjanpitoarvo.
- Kauppahinnan ylittävä osa on ns. liikearvoa, goodwill-arvoa, joka kuvaa kaupan odotettuja tuottoja ja tuottojen tuomaa kassavirtaa. Liikearvo kattaa myös vaihto- ja käyttöomaisuuden arvon ja kirjanpitoarvon erotuksen.
- In-house -toiminnassa kauppahintaan pyritään sisällyttämään vähän liikearvoa, jolloin osakkaille tarjottavien palvelujen hinnoittelu ei turhaan nouse.
- Kauppahinta voidaan jättää myös uuden osakeyhtiön velaksi myyjille. Velka voidaan myös myöhemmässä vaiheessa konvertoida yhtiön omaan pääomaan.

Kaupan kohteen määrittely

- Kauppakirjassa on syytä yksilöidä kaupan kohde tarkasti. Vaihto- ja käyttöomaisuuden lisäksi liiketoimintakauppaan kuuluvat myös myyjäyhtiön sopimukset ja henkilöstö.
 - Kauppakirjassa määrittelemätön omaisuus tai vastuu ei siirry.
- Liiketoiminnan sopimusten osalta sopimusten siirrettävyyteen on syytä kiinnittää huomiota.
 - Huomiota on kiinnitettävä siihen, että sopimuspuolen muuttuminen ja/tai muuttuminen edellyttää lähtökohtaisesti sopimuskumppanin tai velkojan suostumusta.
 - Sopimuksissa voi myös olla siirtämisen kieltävä ehto.
- Mikäli liiketoiminta on kokonaan tai osittain luvanvaraista tulee varmistaa etukäteen, että luvat ovat siirrettävissä tai selvittää tuleeko ostajan hankkia luvat erikseen itselleen.
 - Edellä mainittu voi vaatia suunnitelman lupamenettelyn ajaksi tai sen pitkittyessä.

Liiketoimintasiirto

Toteutustapa

- Liiketoimintasiirto toteutetaan juridisesti samoin kuin edellä kuvattu apporttiluovutus, mutta liiketoimintasiirrossa annetaan aina osakevastike.
- Osapuolten luovuttavat kaikki liiketoimintakokonaisuuteen kohdistuvat varat, velat ja varaukset siirtyvää toimintaa jatkavalle osapuolten perustamalle osakeyhtiölle. Vastineena osapuolet saavat vastaanottavan yhtiön osakkeita

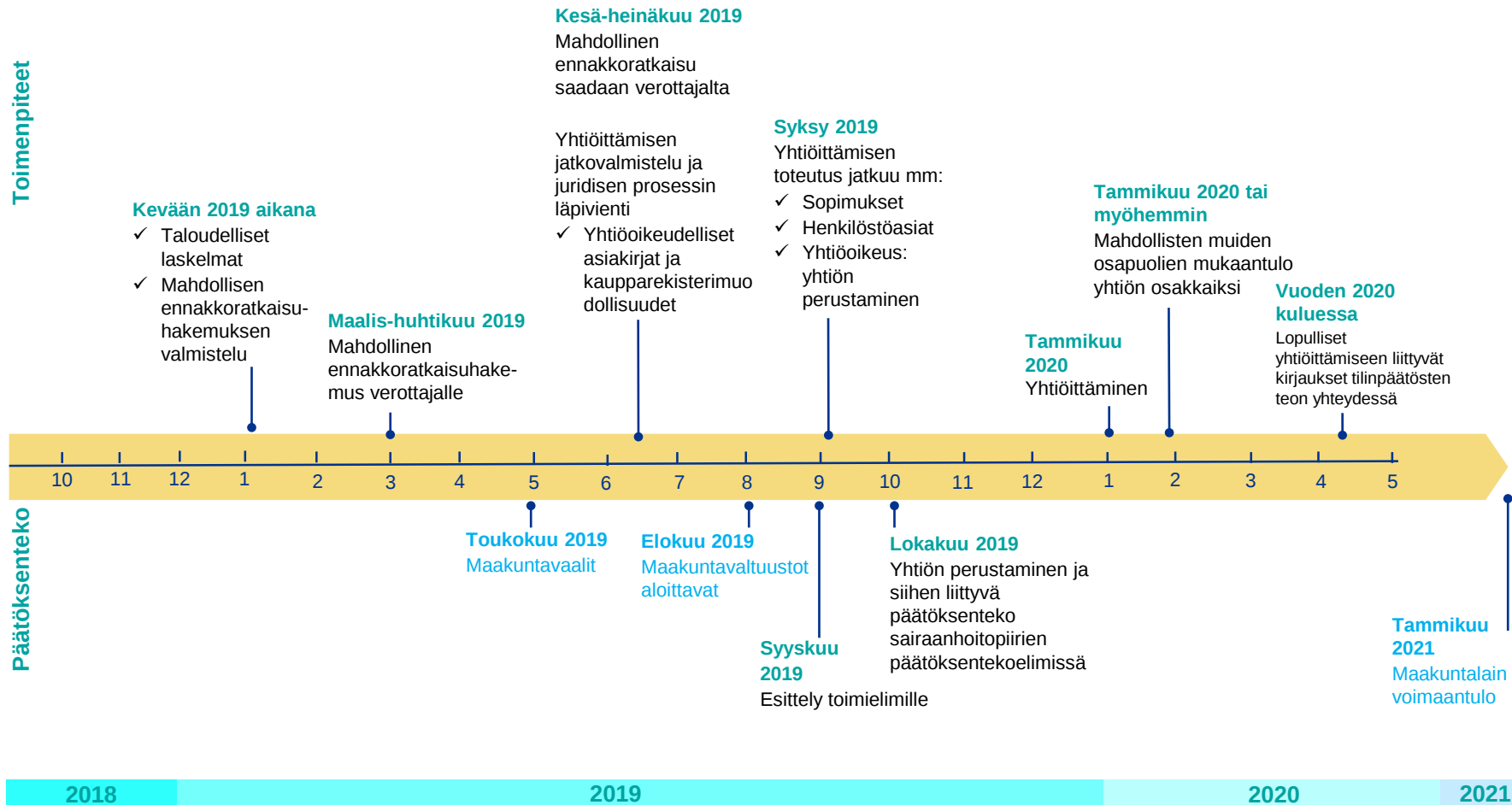
Liiketoimintasiirtoa koskevat reunaehdot

- Liiketoimintasiirto on verotuksellinen käsite ja vaihtoehdon erot apportiin nähden ovat verotuksellisia (ks. tältä osin verotusta koskevat kalvot).
- Liiketoimintakokonaisuudella tarkoitetaan itsenäistä elinkelpoista erotettavissa olevaa liiketoiminnan osaa.
- Liiketoimintakokonaisuuden käsite ei ole muodostunut suureksi tulkinnalliseksi epäkohdaksi.
 - Keskusverolautakunnan ratkaisuissa on katsottu, että yritysjärjestelyyn osallistuvat yhtiöt ovat itse parhaiten tietoisia siitä, mikä yhtiöiden välillä katsottava toimivaksi ja elinkelpoiseksi siirrettäväksi elinkeinotoiminnan osaksi.
- Yhtiöoikeudellisesti liiketoimintasiirtoon soveltuvat ennen kaikkea apportiomaisuutta ja suunnattua osakeantia koskevat säännökset.

Yhtiöittämisen toteutustavan valinta

Yhtiöoikeudellisessa tarkastelun perusteella yhtiöittämisen juridiselle toteutukselle on kolme mahdollista vaihtoehtoa. Osapuolille järjestelyjen kannalta tehokkain juridinen järjestelytapa määräytyy verotuksellisen ja taloudellisen selvityksen lopputulosten perusteella.

Esimerkki yhtiöittämisen aikataulusta





8. Verotukselliset reunaehdot ja vaikutukset

Tulo- ja varainsiirtoverotus

TOTEUTUSTAPA	TULOVEROTUS	VARAINSIIRTOVEROTUS	MUUTA HUOMIOITAVAA
<u>LIIKETOIMINTAKAUPPA</u> Järjestelyihin osallistuvat kunnat ja Etelä-Savon sairaanhoitopiiri myyvät ruoka-puhtauspalvelutuotantonsa perustamalleen osakeyhtiölle	Jos kauppahinta ylittää kaupan kohteen poistamattomat hankintamenot, siirtäville tahoille syntyy luovutusvoitto, joka on käsityksemme mukaan verovapaa TVL 21 §:n nojalla siltä osin kuin luovutusvoitto muodostuu kyseisen kaupungin alueella harjoitettavasta toiminnasta. Vastaavasti mahdollista luovutustappiota ei voida vähentää verotuksessa siltä osin kuin se muodostuu kyseisen kaupungin alueella harjoitettavan toiminnan luovutuksen perusteella. Kuntayhtymän/sairaanhoitopiirin osalta ko. vapautussäännöstä luovutusvoiton verotuksessa ei ole.	Jos kauppaan ei ole tarkoitus sisältyä arvopapereita tai kiinteistöjä, vastaanottavan yhtiön ei tarvitse suorittaa varainsiirtoveroa.	Osakeyhtiössä omaisuuden hankintameno määräytyy sen mukaan, miten kauppahinta jakautuu kohteena olevan varallisuuden kesken. Hankintamenosta saadaan tehdä verotuksessa vuotuiset poistot olettaen, että Oy ei ole yleishyödyllinen. Poistoja ei voi tehdä esim. osakkeista eikä rahoitusomaisuudesta. Kauppahinta voidaan jättää velaksi, jolle Oy maksaa käyvän korkotason mukaista korkoa. Korkotulo on kunnille ja sairaanhoitopiirille verovapaata. Oy:lle markkinaehtoinen korko vähennyskelpoinen, mikäli nettokorkomenot vuodessa ovat enintään 500 t€.
<u>APPORTTI</u> Ruoka- ja puhtauspalvelutuotanto siirretään siirtävien kuntien ja Etelä-Savon sairaanhoitopiiriin perustamaan osakeyhtiöön apporttina. Siirtävät tahot saavat apportissa vastikkeena vastaanottavan Oy:n osakkeita.	Siirtävien kuntien ja Etelä-Savon sairaanhoitopiiriin luovutusvoiton tai -tappion verotus toteutuu apportissa samalla tavalla kuin liiketoimintakaupassa (ks. yllä). Apportti ei ole veronalaista tuloa Oy:lle, vaan verovapaa pääomansijoitus taseeseen.	Jos apportiin ei ole tarkoitus sisältyä arvopapereita tai kiinteistöjä, vastaanottavan yhtiön ei tarvitse suorittaa varainsiirtoveroa.	Apportin arvo kohdistetaan käypien arvojen mukaisesti siirtyville omaisuserille. Oy:n apporttina vastaanottaman omaisuuden arvosta saadaan tehdä verotuksessa vuotuiset poistot olettaen, että Oy ei ole yleishyödyllinen. Poistoja ei voi tehdä osakkeista eikä rahoitusomaisuudesta. Apportissa osapuolien välille ei synny velkasuhdetta.
<u>LIIKETOIMINTASIIRTO</u> Ruoka- ja puhtauspalvelutuotanto siirretään perustettavaan osakeyhtiöön EVL 52 d §:n mukaisella liiketoimintasiirrolla.	EVL 52 d §:n mukainen liiketoimintasiirto ei aiheuta tuloveroseuraamuksia kunnille/sairaanhoitopiirille tai Oy:lle siirron yhteydessä. Yhtiöitettävän toiminnan tulee olla laissa tarkoitettu liiketoimintakokonaisuus. Mikäli kyseessä on yhteisyritys maakunnan kanssa liiketoimintasiirto vaatii erityistä huomiota ja suunnittelua	EVL 52 d §:n mukainen liiketoimintasiirto on toteutettavissa siten, että siitä ei aiheudu varainsiirtoveroseuraamuksia vastaanottavalle yhtiölle siirron yhteydessä.	EVL 52 d §:n soveltuminen tilanteeseen on epävarmaa ja soveltuminen kannattaa varmistaa Verohallinnolta haettavalla kirjallisella ennakkoratkaisulla. Epävarmuutta aiheuttaa yleensä liiketoimintakokonaisuuden määrittely.

Muita tulo- ja varainsiirtoverotuksellisia huomioita

Yhtiöittämisen toteutustavalla on luultavasti vaikutusta perustettavan yhtiön ansaintalogiikkaan ja sen toiminnassa syntyvän verotettavan tulon määrään.

Yhtiöittämisen toteutustavalla voi olla vaikutusta myös siihen, syntyykö siirtäville kunnille/sairaanhoitopiirille saatava yhtiöltä (liiketoimintakauppa) ja mikä on yhtiön osakkeiden arvo kuntien /sairaanhoitopiirin ja myöhemmin maakunnan taseessa (liiketoimintakauppa vs. apportisijoitus).

Verolainsäädäntö edellyttää myös lähipiiritoimien tapahtuvan markkinaehtoisesti.

Markkinaehtoisuus tarkoittaa myös sitä, että toiminta on ainakin pitkällä aikavälillä voittoa tavoittelevaa ja katteellista. Vaatimus korostuu, mikäli yhtiö toimii kilpailluilla markkinoilla.

Markkinaehtoperiaate koskee myös hankintamenojen muodostumista liikevarallisuuden kaupan tai apportin seurauksena.

- Omaisuuserien siirtoarvoista muodostuu myös verotuksessa kuluksi jaksotettavaa kuluvarantoa yhtiölle.
- Jos toiminnan kauppahinta jää velaksi, siirtäville tahoille syntyy saatava yhtiöltä.
 - Käyväksi katsottava korko velalle ja käyvän koron määrittäminen
 - Oman pääoman ehtoisesta rahoituksesta ei voi maksaa korkoa. Mahdollinen osinko on kaupungille verovapaa

Koska yhtiöitettävään varallisuuteen ei ole aiottu sisällyttää osakkeita tai kiinteistöjä, kauppa tai apportti käyvin arvoin eli muuna kuin liiketoimintasiirtona voi tuoda yhtiölle verohyötyä suurempana kuluvarantona.

Mikäli yhtiöitettävään varallisuuteen sisältyisi osakkeita tai kiinteistöjä, veroneutraali liiketoimintasiirto ja siihen liittyvä mahdollisuus välttää varainsiirtovero voi tuoda suuremman verohyödyn, vaikka tuloverotuksen arvopohja jatkuikin muuttumattomana.

Yhtiöittämisen toteutustavan valinta

Yhtiöittämisen juridisina toteutusvaihtoehtoina esitetyt liiketoimintakauppa, apportti ja sen veroneutraali toteutustapa liiketoimintasiirto eivät näkemyksemme mukaan eroa suuresti toisistaan siirtohetken veroseuraamuksiltaan.

Yhtiöittämisen toteutustavalla on todennäköisesti vaikutusta toimintaa jatkavan yhtiön oman pääoman määrään, kuluvarantoon, kulurakenteeseen ja verotukseen. Liiketoiminta-siirrossa noudatettava periaate on arvojatkuvuus siirtäjän ja

siirron saajan kesken. Apporttiluovutuksessa ja liiketoiminta-kaupassa järjestelyjen lähtökohtana on verotuksessa käypä arvo.

Yhtiöittämisen toteutustavan tarkemman valinnan määrittää siten arvonnalisäverotuksellisessa ja taloudellisessa tarkastelussa tehdyt havainnot ja suositukset (s. 49 ->)

Kunta palvelujen tuottajana nykymallissa

Etelä-Savon maakunnan suurimmat ruoka- ja puhtauspalvelujen tuottajat nykymallissa ovat:

- Etelä-Savon sairaanhoitopiiri (Essote), Mikkelin kaupunki, Savonlinnan kaupunki sekä Itä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (Sosteri)

Arvonlisäveron kuntapalautusoikeus nykymallissa (kunnan sisäinen toiminta)

Kunnilla ja kuntayhtymillä on arvonlisäverolain 130 §:n nojalla laaja ns. arvonlisäveron kuntapalautusoikeus niiden hankintojensa sisältämästä arvonlisäverosta, jota kunta ei voi vähentää verolliseen liiketoimintaan kohdistuvina kuluina.

- Näin ollen ruoka- ja puhtauspalveluja tuottavat kunnat ja kuntayhtymät ovat lähtökohtaisesti päässeet hyödyntämään kustannuksiin sisältyvän arvonlisäveron täysimääräisesti.
- Lisäksi investointien osalta arvonlisävero on voitu käsitellä palautusjärjestelmässä (ja verollisen liiketoiminnan osalta vähennysjärjestelmässä).

Arvonlisäverotus ulosmyytävien palvelujen osalta

Kunnan tai kuntayhtymän myydessä ruoka- ja puhtauspalveluja ulkoisille asiakkaille arvonlisäverokohtelu riippuu siitä, minkä tyyppisistä ruoka- tai puhtauspalveluista on kyse.

Ns. potilasateriat eli sairaaloissa ja terveyskeskuksissa tarjottavat ateriat (alihankintana terveydenhuollon palveluntuottajalle) sekä ns. henkilöstöateriat ovat lähtökohtaisesti arvonlisäverollista ruokapalvelujen myyntiä. Vastaavasti puhtauspalvelujen myynti on arvonlisäverollista toimintaa.

- Verollisiin palvelumyynteihin kohdistuvien hankintojen sisältämästä arvonlisäverosta on täysi vähennysoikeus.

Oppilaitoksessa koulutuksensaajille luovutettavat ruokapalvelut ovat sitä vastoin arvonlisäverottomia, kun ruokapalvelut luovutetaan koulutuksen yhteydessä ja ne liittyvät tavanomaisesti koulutukseen (AVL 39 §). Merkitystä ei ole kenelle ruokapalvelut myydään.

- Tällaisten oppilasaterioiden valmistamiseen kohdistuvien hankintojen arvonlisäverosta ei ole vähennysoikeutta.
 - Kuitenkin, jos oppilasaterioissa on kyse pelkän aterian myynnistä ilman, että ruokapalvelujen henkilökunta huolehtii aterian esillepanosta ja/tai tarjoilusta, myynti voi olla arvonlisäverollista elintarvikkeiden myyntinä, jolloin toimintaan liittyvistä kustannuksista olisi normaali arvonlisäveron vähennysoikeus.

Sosiaalihuoltona tuotettavat ruokapalvelut, kuten vanhusten palvelukoteihin toimitettavat ruokapalvelut, voivat tiettyjen edellytysten täytyessä olla arvonlisäverottomia. Jos edellytykset eivät täyty, on kyse arvonlisäverollisesta myynnistä.

Myös sosiaalihuoltona tuotettavat puhtauspalvelut voivat tiettyjen edellytysten täytyessä olla arvonlisäverottomia. Jos edellytykset eivät kuitenkaan täyty, on kyse arvonlisäverollisesta myynnistä.

Edellä mainittujen arvonlisäverottomana myytävien palveluiden tuottamista varten tehtyjen hankintojen sisältämästä arvonlisäverosta kunnilla ja kuntayhtymillä on arvonlisäveron kuntapalautusoikeus.

Näin ollen jos ruoka- ja puhtauspalvelutoimintaa harjoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toimesta, hankintoihin sisältyvä vero ei jää kunnan tai kuntayhtymän lopulliseksi kustannukseksi myöskään siltä osin kuin näitä palveluja myydään ulos arvonlisäverottomasti.

Kunta palvelujen tuottajana maakuntauudistuksen jälkeen

Muutokset arvonlisäverokohtelussa maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen

Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä tämän tarkastelun kohteena olevien kuntayhtymien (Essote, Sosteri ja Vaalijala) omaisuus ja toiminta siirtyisi kokonaisuudessaan maakunnalle.

Mikäli toiminta jatkuisi nykyisellään, maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen Etelä-Savon maakunnan alueen kunnille jäisi ruoka- ja puhtauspalvelujen tarjoaminen lähinnä kouluille ja päiväkodeille ja henkilöstöaterioiden tarjoaminen sekä ruoka- ja puhtauspalvelujen myynti ulkopuolisille tahoille.

Arvonlisäverolain ja sen muuttamisesta annettujen lakiesitysten valossa maakunta- ja sote-uudistus ei tämän hetkisen tiedon perusteella lähtökohtaisesti tuo muutoksia toiminnan arvonlisäverokäsittelyyn siltä osin kun toiminta jää kunnille (tai kuntayhtymille).

- Kunnalla on kuntapalautusoikeus sen itse tuottamien sen omaan toimintaan kohdistuvan koulujen ja päiväkotien ruoka- ja puhtauspalveluihin kohdistuvista hankinnoista.
- Ulkopuolisille tahoille myydyt palvelut (ml. henkilöstöateriat) ovat lähtökohtaisesti arvonlisäverollista palvelun myyntiä ja tähän toimintaan kohdistuvista hankinnoista kunnilla ja kuntayhtymillä on arvonlisäveron vähennysoikeus.

- Arvonlisäverotonta ovat kuitenkin ulkopuolisille tapahtuvat ns. oppilasaterioiden myynnit sekä mahdollisesti arvonlisäverottomana sosiaalihuoltona tuotettavat ruoka- ja puhtauspalvelujen myynnit.
 - Näihin kohdistuvista hankinnoista olisi jatkossakin arvonlisäveron kuntapalautusoikeus.

Tukipalvelujen tuottaminen maakunnan tai maakunnan ja kunnan omistamassa yhtiössä (1/2)

Arvonlisäverotuksen näkökulmasta tukipalveluja tuottavaan yhtiöön sovelletaan samoja periaatteita riippumatta siitä, onko kyse A) maakunnan omistamasta yhtiöstä tai B) maakunnan ja kuntien yhteisesti omistamasta yhtiöstä.

Kun tässä yhteydessä käytetään termiä maakunnan omistama yhtiö, tarkoitetaan sillä sekä maakunnan yksin omistamaa tai useamman maakunnan yhdessä omistamaa yhtiötä, sekä maakunnan ja kunnan tai maakunnan ja useamman kunnan omistamaa yhtiötä.

Maakunnan omistaman yhtiön asema arvonlisäverotuksessa hallituksen esityksen 15/2017 mukaan

Maakunnan omistamiin yhtiöihin sovellettaisiin hallituksen esityksen mukaisesti yksityisiä toimijoita koskevia arvonlisäverolain säännöksiä. Niihin ei siten sovellettaisi maakuntaa ja sen liikelaitosta koskevia erityissäädöksiä.

- Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa sitä, että maakunnan perustamien yhtiöiden arvonlisäverotus ratkeaa arvonlisäverolain yleisten säännösten nojalla.
 - Näin ollen maakunnan omistama yhtiö on arvonlisäverovelvollinen kaikista liiketoiminnan muodossa tuottamistaan tukipalveluista, ellei tiettyä tukipalvelua ole erikseen säädetty arvonlisäverottomaksi.

Maakunta ja maakunnan omistama yhtiö ovat toisistaan erillisiä oikeushenkilöitä. Siten niiden välisiä tavaroiden ja palveluiden luovutuksia käsitellään arvonlisäverotuksessa myynteinä.

Tukipalvelujen siirto in-house -yhtiöön ja yhtiöittämisen arvonlisäveroseuraamukset

Vastikkeellisesta omaisuuden luovutuksesta on suoritettava arvonlisäveroa, ellei tilanteeseen sovellu jokin arvonlisäverolain poikkeussäännöksistä.

- Toimintojen yhtiöittäminen on toteutettavissa ilman lopullisia arvonlisäverokustannuksia AVL 19a §:n mukaisena liikkeen luovutuksena (tai muuna järjestelynä) siltä osin kuin yhtiön toiminta tulee olemaan sen arvonlisäverollista liiketoimintaa.
- Sikäli kun osa tukipalveluita tuottavan yhtiön toiminnasta tulee olemaan arvonlisäverotonta, tukipalveluiden yhtiöittämistä ei voida toteuttaa täysin veroneutraalisti. Siten tukipalveluiden yhtiöittämisvaiheessa voi syntyä arvonlisäverokustannuksia.
 - Arvonlisäverottomaan toimintaan kohdistuvan omaisuuden luovutuksen arvosta luovuttaja joutuu lähtökohtaisesti suorittamaan yhtiöittämisvaiheessa arvonlisäveroa. Yhtiö ei pääse vähentämään tätä arvonlisäveroa omassa alv-laskennassaan, vaan se jää yhtiön kustannukseksi.
- Vähennyskeltovottoman arvonlisäveron määrä tulee selvittää tarkemmin erillisesti.

Suosittelemme selvittämään yhtiöittämisen arvonlisäverovaikutukset ennen kuin tukipalveluita yhtiötetään ja tarvittaessa hakemaan ennakoratkaisua yhtiöittämisen arvonlisäverotuksesta.

Tukipalvelujen tuottaminen maakunnan tai maakunnan ja kunnan omistamassa yhtiössä (2/2)

Yhtiöittämisen taustat arvonlisäverotuksen näkökulmasta

Maakunnan omistaman yhtiön liiketoiminnan arvonlisäverotuksen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko maakunnan omistamalla yhtiöllä ns. in-house -yhtiön rooli vai katsotaanko sen olevan markkinoilla toimiva yhtiö.

Yhtiöitettävistä tukipalveluista pääosa on arvonlisäveron alaisia palveluita. Lisäksi yhtiölle siirtyisi sellaista toimintaa, joka erillisen yhtiön harjoittamana on (tai mahdollisesti on) arvonlisäverotonta liiketoimintaa.

- Siten lähtökohtana on, että tukipalveluja tuottavan yhtiön toiminnasta osa on arvonlisäverotonta ja osa arvonlisäverollista toimintaa.

Yhtiön harjoittamana, yhtiön omistusrakenteesta riippumatta, arvonlisäverollista liiketoimintaa olisivat mm:

- Henkilöstöruokailu
- Ns. potilasateriat
- Sosiaalihuollon kohteisiin tuotettavat ateriat (ks. kuitenkin tarkemmin jäljempänä)
- Puhtauspalvelut lähtökohtaisesti kaikilta osin (ks. tarkemmin jäljempänä)

Yhtiöllä on oikeus vähentää sen verolliseen liiketoimintaan liittyviin hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot eikä hankintojen arvonlisäverosta näin ollen muodostu ylimääräistä arvonlisäverokustannusta.

Yksittäisen yhtiön harjoittamana, yhtiön omistusrakenteesta riippumatta, sen arvonlisäverotonta liiketoimintaa olisivat lähtökohtaisesti mm:

- Oppilasruokailuna tapahtuva ateriapalvelujen myynti (ks. jäljempänä mahdolliset vaihtoehtoiset toimintatavat)
- Ruokapalvelut, mikäli ruokapalvelut tuotetaan arvonlisäverotuksessa tarkoitettuna sosiaalihuoltona (ks. tarkemmin jäljempänä)
- Puhtauspalvelut siltä osin, kuin puhtauspalveluja ryhdyttäisiin tuottamaan arvonlisäverotuksessa tarkoitettuna sosiaalihuoltona (ks. tarkemmin jäljempänä)

Näiden yhtiön harjoittamien arvonlisäverottomien toimintojen osalta yhtiöittämisen seurauksena aiheutuu arvonlisäverokustannusta, sillä yhtiöllä ei ole toiminnassaan näiltä osin arvonlisäveron vähennys- eikä kuntapalautusoikeutta.

Yhtiön toiminnan alv-kohtelu yhtiöittämisen jälkeen (1/4)

Päiväkotien ja muiden sosiaalihuoltopalvelujen ruokapalvelut

Muiden kuin julkisyhteisöjen (kunnat, kuntayhtymät, valtio) eli yksityisten palvelutuottajien tuottamana arvonlisäverotonta voi olla ruokapalveluiden myynti sosiaalihuollossa, jos toimintaa voidaan pitää sosiaalihuoltona, toiminta on sosiaaliviranomaisten valvomaa ja toiminta muutoin täyttää arvonlisäverottoman sosiaalihuollon kriteerit.

- Yhtiön palveluveloitukset olisivat tällöin sosiaalihuoltona arvonlisäverottomia, eikä Yhtiöllä olisi oikeutta tehdä hankintoihin sisältyvästä arvonlisäverosta vähennystä.

Käytännössä voimassa olevan lainsäädännön näkökulmasta arvonlisäverottomuus edellyttäisi lisäksi, että yhtiö tekisi toiminnastaan ilmoituksen siihen kuntaan (tai kuntiin), jonka alueella yhtiö toimii ja kyseinen kunta (kunnat) hyväksyisivät Yhtiön tekemän ilmoituksen.

Jos yhtiön ruokapalvelutoiminta täyttäisi tältä osin arvonlisäverottoman sosiaalihuollon kriteerit, tähän verottomaan toimintaan kohdistuvien kustannusten sisältämistä arvonlisäveroista yhtiö ei saisi arvonlisäverovähennystä tai kuntapalautusta ja näin ollen arvonlisävero jäisi tältä osin kustannukseksi.

Kunnalla olisi nykyllä lainsäädännön mukaan oikeus sosiaalihuoltona hankkimistaan verottomista hankinnoista 5 prosentin laskennallinen palautus arvonlisäverolain 130a §:n nojalla.

- Näin ollen yhtiön arvonlisäverottomiin myynteihin kohdistuva arvonlisäverokustannus ei jäisi ainakaan täysimääräisenä rasittamaan tuotantoketjua.

- Sote-uudistuksen myötä oikeus laskennalliseen palautukseen säilynee kunnilla päivähoidon osalta, mutta poistunee muutoin. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole tiedossa se, koskisiko oikeus myös päivähoidon ruokapalveluita.

Tässä vaiheessa ei ole mahdollista luotettavasti arvioida, aiheuttaako uudistus ja uusi sote-lainsäädäntö myös muutoksia sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverokohteluun välillisesti (esim. alihankintana tuotettavien päivähoidon ruokapalvelujen verottomuus jatkossa).

Nykykäytännön valossa yhtiön olisi käytännössä, niin halutessaan, mahdollista käsitellä kaikki sosiaalihuoltoon liittyvät ruokapalvelujen myynnit arvonlisäverollisena toimintanaan, kun yhtiö ei rekisteröidy miltään osin toiminnoistaan sosiaalihuoltopalvelujen harjoittajaksi.

- Ellei toiminta tapahdu sosiaaliviranomaisten valvonnassa, toiminta on nykyisen oikeus- ja verotuskäytännön mukaan arvonlisäverollista liiketoimintaa.
- Tällöin yhtiö laskuttaisi verollisena ja yhtiöllä on oikeus arvonlisäveron vähennyksiin hankintoihin sisältyvästä verosta.

Päiväkotien ruokapalvelujen ja muiden sosiaalihuollon ruokapalvelujen toiminnan käytännön järjestäminen yhtiön ja maakunnan tai yhtiön ja maakunnan sekä kuntien välillä on syytä arvioida huolellisesti ennen toiminnan aloittamista, jotta vältetään turhilta arvonlisäverokustannuksilta.

- Myös Verohallinnon ennakkokannanottojen hakeminen voi olla tarpeellista, jos osa em. toiminnasta pyrittäisiin käsittelemään verottomana sosiaalihuoltona.

Yhtiön toiminnan alv-kohtelu yhtiöittämisen jälkeen (2/4)

Oppilaitosten ruokapalvelut

Arvonlisäverolain 39 §:n mukaan veroa ei suoriteta koulutuspalveluiden myynnistä eikä oppilaitoksessa koulutuksensaajalle tapahtuvasta ravintola- tai ateriapalvelusta, kun palvelu tapahtuu koulutuksen yhteydessä ja palvelu liittyy tavanomaisesti koulutukseen.

- Myös yhtiön kunnille myymät koulujen ateriapalvelumyynnit ovat verottomia em. AVL 39 §:n nojalla.

Yhtiön harjoittamana oppilasruokailutoiminta on pakottavasti arvonlisäverotonta, jos Yhtiö valmistaa ateriat omissa nimissä ostamistaan raaka-aineista ja vastaa aterioiden esillepanosta ja/tai tarjoilusta.

Yhtiöllä ei tule olemaan kuntia vastaavaa kuntapalautusoikeutta eikä myöskään arvonlisäveron vähennysoikeutta arvonlisäverottomiin oppilasaterioihin liittyvistä kustannuksista, vaan hankintojen sisältämä arvonlisävero jäisi tässä toimintamallissa Yhtiölle kustannukseksi.

- Tällaisia arvonlisäverollisia kustannuksia ovat mm. vuokrat, keittiöiden ylläpito, laitehankinnat, raaka-ainehankinnat ja elintarvikehankinnat jne.
 - Syntyvä alv-kustannus tulisi huomioida ruokapalvelujen hinnoittelussa.
- Arvonlisäverokustannuksen määrä olisi perusteltua huolellisesti arvioida etukäteen sen päättämiseksi, onko perusteltua järjestää oppilasruokailu sillä tavoin, ettei arvonlisäverokustannusta muodostuisi

Arvonlisäverottomuus koskee vain koulutuksensaajille luovutettuja ruokapalveluita.

- Verotuskäytäntö ei ole täysin yhtenäinen sen suhteen, koskeeko verottomuus pakottavasti myös esikoululaisia mutta yleensä verottomuuden on katsottu koskevan myös esikoululaisten lounaita.
- Ruokapalvelujen luovutus muille kuin koulutuksensaajille on arvonlisäverollista palvelun myyntiä (esim. henkilöstöruokailu).
- Arvonlisäverolliseen toimintaan liittyvistä kustannuksista yhtiöllä on normaali arvonlisäveron vähennysoikeus eikä arvonlisävero jää näin ollen sen kustannukseksi.

Kunnilla (tai kuntayhtymillä) ei ole oikeutta laskennalliseen 5 prosentin arvonlisäveropalautukseen hankkimistaan verottomista oppilasruokailupalveluista (vrt. verottomana sosiaalihuoltona pidettävät ruokapalveluhankinnat). Näin ollen verottomaan oppilasruokailutoimintaan liittyvien yhtiön hankintojen arvonlisäveron vähennyskelvottomuus muodostaa lopulliseksi jäävää arvonlisäverokustannusta tuotantoketjussa.

Yhtiön toiminnan alv-kohtelu yhtiöittämisen jälkeen (3/4)

Oppilaitosten ruokapalvelut

Vaihtoehtoiset oppilasruokailutoiminnan järjestämistavat

Oppilasaterioiden ja muiden verottomien ruokapalvelujen tuotantoketjuun muutoin syntyvää arvonlisäverokustannusta voidaan minimoida järjestelyllä, jossa oppilasruokailu toteutetaan sellaisilla toimintamalleilla, joissa yhtiön toiminta ei arvonlisävero-oikeudellisesti ole arvonlisäverotonta oppilasruokailutoimintaa.

Toimintamalli, jossa palvelun tilaaja tekee keskeiset ateriapalvelutoiminnassa tarvittavat hankinnat omissa nimissään

Tässä toimintamallissa, joka on hyväksytty mm. Keskusverolautakunnan julkaisemattomassa ennakkoratkaisussa 24/2012 ja Verohallinnon ohjeessa "Kuntien ja Kuntayhtymien arvonlisäverotusohje", oppilasruokailupalvelun tilaava kunta ostaa yhtiöltä vain aterioiden valmistus-, esillepano- ja tarjoilupalvelut. Sitä vastoin aterioiden valmistuksessa käytettävät raaka-aineet ja muut tavarat ja palvelut kunta ostaa omissa nimissään ja antaa ne yhtiön käyttöön vastikkeetta aterioiden valmistamista varten. Verohallinnon asettamana lisäedellytyksenä on se, että aterioita valmistava yhtiö käyttää kyseisiä tavaroita ja palveluja ainoastaan kunnan ylläpitämien oppilaitosten ateriapalvelutoiminnassa. Tällöin kunnalla on oikeus arvonlisäveron kuntapalautukseen hankintojen sisältämästä arvonlisäverosta.

Helsingin hallinto-oikeuden vuonna 2017 antamassa julkaisemattomassa päätöksessä tällä tavoin toimivan aterioiden valmistus-, esillepano- ja tarjoilupalveluja harjoittavan yhtiön toiminta hyväksyttiin arvonlisäverolliseksi toiminnaksi eli myös yhtiöllä oli oikeus vähentää tätä toimintaa varten tekemiinsä hankintoihin sisältyvä vero.

Arvonlisäverotuksen kannalta tämä toimintamalli on selkeä ja tehokas. Tämän lisäksi on kuitenkin arvioitava, pystytäänkö toimintatapa, jossa osa ateriatoimintojen hankinnoista tehdään yhtiöön ja osa kuntaan, toteuttamaan hallinnollisesti tehokkaasti ja toimintaa tukevasti.

Kokemuksemme mukaan tämä toimintamalli on yleensä suhteellisen tehokkaasti toteutettavissa, jos aterioita valmistava yhtiö tuottaa kustakin valmistuskeittiöstä palveluja vain yhdelle kunnalle ja oppilaitosateriat valmistetaan eri keittiö(i)ssä kuin muut ateriat. Sitä vastoin jos sama valmistuskeittiö palvelee useita asiakkaita ja samassa keittiössä valmistetaan aterioita sekä oppilaitoksiin että muualle, toimintamallin tarkoituksenmukaisuus ja käytännön toteutus on huolellisesti arvioitava.

- Järjestelyn toimivuutta on syytä selvittää tarkemmin arvonlisäverotukseen liittyvien riskien tunnistamiseksi ja hallitsemiseksi.
- Myös Verohallinnon kanta on syytä varmistaa ennakkoratkaisulla.

Yhtiön toiminnan alv-kohtelu yhtiöittämisen jälkeen (4/4)

Puhtauspalvelujen arvonlisäverokysymykset

Puhtauspalvelujen myynti on arvonlisäverollista palvelun myyntiä myös yhtiöittämisen jälkeen.

- Tähän toimintaan liittyvistä kustannuksista yhtiöllä on arvonlisäveron vähennysoikeus eikä arvonlisävero jää näin ollen kustannukseksi.

Poikkeuksena ovat ainoastaan ne puhtauspalvelut, jotka voitaisiin katsoa arvonlisäverottomaksi sosiaalihuoltopalvelun myynniksi (ks. tarkemmin edellä sosiaalihuoltoon liittyvistä ruokapalveluista esitetty).

- Yhtiöllä ei tulisi olemaan tältä osin vähennys- tai kuntapalautusoikeutta kustannusten sisältämästä arvonlisäverosta. Tähän toimintaan kohdistuvien kustannusten sisältämä arvonlisävero jäisi näin ollen yhtiölle kustannukseksi.

Nykykäytännön valossa yhtiön olisi käytännössä kuitenkin, niin halutessaan, mahdollista käsitellä kaikki sosiaalihuoltoon liittyvät puhtauspalvelujen myynnit arvonlisäverollisena toimintanaan.

- Ellei toiminta tapahdu sosiaaliviranomaisten valvonnassa, toiminta on nykyisen oikeuskäytännön mukaan arvonlisäverollista liiketoimintaa.
- Tällöin yhtiö laskuttaa sosiaalihuollon asiakkaitaan verollisena ja yhtiöllä on oikeus arvonlisäveron vähennyksiin hankintoihin sisältyvästä verosta.

Verollisten palvelujen hintaan lisättävä arvonlisävero ei lähtökohtaisesti muodostu kustannukseksi palvelua hankkivalle kunnalle (tai kuntayhtymälle) kuntien laajan arvonlisäveron kuntapalautusoikeuden johdosta.

Hintoihin lisättävä arvonlisävero ei muodostu kustannukseksi myöskään palvelua hankkivan maakunnan näkökulmasta, sillä maakunnille korvataan talousarviomenettelynä se maakunnan hankintoihin sisältyvä arvonlisävero, jota maakunnalla ei arvonlisäverolain säännösten nojalla ole oikeutta vähentää.

Tukipalvelujen tuottaminen omana tuotantona maakunnan liikelaitoksessa (1/2)

Maakunnan ja sen liikelaitoksen asema arvonlisäverotuksessa hallituksen esityksen 15/2017 mukaan

Hallituksen esityksen mukaan maakunta on verovelvollinen liiketoiminnan muodossa harjoittamastaan toiminnasta ja vastaavasti maakunnalla on vähennysoikeus verolliseen liiketoimintaan kohdistuvista hankinnoista.

Lisäksi hallituksen esityksessä on esitetty, että maakunta on velvollinen suorittamaan oman käytön veroa arvonlisäverolain yleisten periaatteiden mukaisesti pois lukien AVL 32 §:n mukaiset kiinteistöhallintapalvelut.

- Arvonlisäverotuksessa tavaran ja palvelun omaan käyttöön ottamista pidetään myyntinä, josta on suoritettava vero.

Maakunnan olisi suoritettava oman käytön veroa silloin, kun:

- tavara tai palvelu otetaan verollisesta liiketoiminnasta muuhun kuin liiketoiminnan käyttöön tai verottoman liiketoiminnan käyttöön
- henkilökunnalle luovutetaan ravintola- tai ateriapalveluja siten, että henkilökunta ei maksa ruoasta eli henkilökunnalla on ravintoetu (myös silloin, kun palvelua ei luovuteta verollisen liiketoiminnan yhteydessä eikä vastaavia palveluja myydä ulkopuolisille).

Hallituksen esityksessä on esitetty, että maakunnan toiminnan hankintaneutraalisuuden parantamiseksi maakunnalle korvattaisiin arvonlisäverolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävää ja verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvä alv-kustannus vastaavalla tavalla kuin kunnille ja valtiolle. Käyttöön otettaisiin uusi valtion talousarviomenettely, jolla poistettaisiin veron vaikutus hankintamuodon valintaan.

Maakunnan liikelaitosta pidettäisiin hallituksen esityksen mukaan oikeudellisesti osana maakuntaa. Siten maakunnan ja liikelaitoksen välisiä tavaroiden ja palveluiden luovutuksia pidettäisiin verovelvollisen sisäisenä toimintana ja maakunnan liikelaitoksen harjoittamaan toimintaan sovellettaisiin samoja sääntöjä kuin maakuntaankin.

Tukipalvelujen tuottaminen omana tuotantona maakunnan liikelaitoksessa (2/2)

Tukipalvelujen tuottaminen maakunnan liikelaitoksessa

Mikäli edellä mainittuja ruoka- ja puhtauspalveluja tuotetaan maakunnan liikelaitoksessa, tukipalvelujen tuottaminen maakunnalle itselleen ja sen muille liikelaitoksille olisi arvonlisäverotuksen näkökulmasta maakunnan sisäistä toimintaa.

- Maakunnalle tai sen muulle liikelaitokselle luovutettua tukipalvelua ei siten pidettäisi arvonlisäveron alaisena myyntinä.

Sikäli kun maakunnan liikelaitoksen olisi mahdollista tuottaa tukipalveluja maakunnan perustamalle yhtiölle tai muulle maakunnasta erilliselle taholle, palvelujen luovutuksessa olisi lähtökohtaisesti kyse arvonlisäveron alaisesta myynnistä.

Lähtökohtaisesti kunkin myytävän tukipalvelun arvonlisäverotus määräytyy arvonlisäverolain yleisten säännösten mukaan.

- Yleisten säännösten nojalla maakunnan liikelaitos voi vähentää arvonlisäverolliseen liiketoimintaan liittyviin hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron.

Hallituksen esityksessä on esitetty erityissääntelyä, jonka nojalla maakunnilla ja sen liikelaitoksilla olisi oikeus saada niiden arvonlisäverottoman toiminnan menojen alv-kustannuksiin kompensatio valtion talousarviomenettelyn kautta.

- Edellä mainitun mukaisesti maakunnan liikelaitoksella osana maakuntaa on oikeus vähentää verolliseen liiketoimintaan liittyviin kuluihin sisältyvä arvonlisävero ja saada vähennyskelvottomaan toimintaan kohdistuviin kustannuksiin sisältyvä arvonlisävero kompensoitua valtion varoista.

Jos tukipalvelut tuotetaan maakunnan liikelaitoksen toimesta, ei liikelaitokselle lähtökohtaisesti synny lopullista alv-kustannusta.

- Tästä poikkeuksena mahdolliset oman käytön veron tilanteet, esim. henkilökunnan ateriapalvelut niiden järjestämistavasta riippuen.
- Jos maakunnan harjoittama terveyden- ja sairaanhoitotoiminta ovat yhtiötetty maakunnan omistamalle yhtiölle, on liikelaitoksen tuottamien potilasaterioiden myynti tällaiselle yhtiölle arvonlisäverollista.

Jos Etelä-Savon alueen ruokapalvelut on järjestetty siten, että koulutoimelle tuotettavia aterioita ei ole mahdollista tai kannattavaa eriyttää muista ateriapalveluista, on mahdollista, että tukipalvelut tuottavat myös kouluaterioita.

- Tällaisessa tilanteessa kouluaterioiden luovutusta on pidetty pääsääntöisesti arvonlisäverottomana aterioden luovutuksena.

Muuta huomioitavaa arvonlisäverotuksen osalta

Tukipalvelujen järjestämisen arvonlisäverovaikutuksia ja yhtiömuodossa tuotettavien tukipalvelujen arvonlisäverokohtelua on käsitelty tässä raportissa yleistasolla.

Edellä kuvatuista tukipalvelujen toteutusvaihtoehdoista arvonlisäverotuksen kannalta olennaisin ero liittyy maakunnan ja sen liikelaitoksen kulujen ja tuotantopanoshankintojen arvonlisäveron vähennysoikeutta täydentävään, verottomaan toimintaan liittyvien hankintojen alv-kompensaatioon verrattuna maakunnan omistaman yhtiön suppeampaan yleissäännökseen perustuvaan vähennysoikeuteen.

- Jos osa palveluista päätetään tuottaa tai ostaa maakunnan liikelaitoksen toimesta ja osa maakunnan omistaman yhtiön toimesta, olisi mahdollisuuksien mukaan suositeltavaa jättää mahdollinen arvonlisäveroton tukipalvelujen tuottaminen maakunnan liikelaitokselle, jolla on oikeus alv-kompensaatioon verottomiin tukipalveluihin liittyvien hankintojen osalta.
 - Tällöin mahdollistetaan mahdollisimman laaja vähennysoikeuden toteutuminen ja minimoidaan arvonlisäverotuksesta aiheutuvat kustannukset.
- Jos tukipalvelut päätetään tuottaa maakunnan omistamassa yhtiössä, suosittelemme, että tukipalvelut tuottavan yhtiön arvonlisäverokohtelu selvitetään tarkemmin ottaen tarpeen mukaan huomioon myös erilaiset mahdollisuudet toiminnan järjestämiseen ja niiden vaikutus tukipalvelut tuottavan yhtiön arvonlisäverokohteluun.
 - Myös Verohallinnon kanta on syytä varmistaa kirjallisella ennakoratkaisulla.



9. Taloudelliset reunaehdot

Taloudelliset vaikutukset

Tilinpäätöstietoihin 2017 perustuva yhteenveto			
t€	Tulot	Menot	Kate
Mikkeli	10 184	9 818	366
Hirvensalmi	762	1 018	-255
Kangasniemi	868	971	-103
Mäntyharju	1 300	1 287	13
Pertunmaa	553	640	-87
Pieksämäki	5 092	5 124	-31
Puumala	944	1 006	-62
Savonlinna	6 910	6 539	371
Sosteri	5 442	5 512	-69
Vaalijala	1 037	1 439	-403
JSP	4 508	4 200	308
ESSOTE*	16 668	16 668	0
YHTEENSÄ	54 269	54 221	48

*LiikEVaihtotiedot puuttuvat; arviona käytetty v. 2017 toteutuneita menoja
Taulukko sisältää päällekkäisyyksiä ristiinmyyntin seurauksena

Tulojen jakauma toiminnoittain				
t€	Ruokapalvelut	Puhtauspalvelut	Hallinto	Yhteensä
Mikkeli	6 856	3 317	11	10 184
Hirvensalmi	648	114	0	762
Kangasniemi	530	338	0	868
Mäntyharju	1 265	35	0	1 300
Pertunmaa	553	0	0	553
Pieksämäki	3 065	2 027	0	5 092
Puumala	553	392	0	944
Savonlinna	4 621	2 096	194	6 910
Sosteri	1 912	3 530	0	5 442
Vaalijala	1 037	0	0	1 037
JSP	2 866	1 642	0	4 508
ESSOTE*	9 530	7 139	0	16 668
YHTEENSÄ	33 435	20 629	205	54 269

*LiikEVaihtotiedot puuttuvat; arviona käytetty v. 2017 toteutuneita menoja

Kommentit

Lähtökohtaisesti yhtiöittämisen vaikutukset koostuvat mahdollisesta alv-kustannuksesta sekä yhtiöittämissuhteiden mahdollisista vaikutuksista. Näitä tulee arvioida tarkemmin seuraavissa vaiheissa

Taulukossa on esitetty Toimeksiantajalta saatu yhteenveto tuloista ja menoista

Taulukon lukuja analysoidessa tarkemmin seuraavissa vaiheissa tulee huomata mm. päällekkäisyydet (ristiinmyynti)

Oleellista taloudellisesta näkökulmasta on palvelujen järjestäminen (kustannus)tehokkaasti ja omistaja-asiakkaiden tarpeita vastaavasti

Järjestelyssä käytettävät luvut ovat riippuvaisia siirtävästä omaisuudesta sekä mm. tavasta järjestellä lomapalkka- ym. vastuut

Yhtiöittämistilanteessa alkava tase koostuu pääasiassa siirrettävästä käyttöomaisuudesta/irtaimistosta (saadussa aineistossa vuosipoiistot ovat noin 275 t€) sekä mahdollisesti lomapalkkavelasta ja sitä vastaavasta alkukassasta. Pääomituksessa on huomioitava myös riittävä kassa toiminnan pyörittämiseksi

Jatkotyönä suosittelemme toimintojen tarkempaa talousanalyysiä sekä arvonmääritystä, jotta yhtiöittämisen jälkeinen tilanne voidaan tunnistaa



10. Henkilöstön asema eri vaihtoehtoisissa

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset henkilöstöön

Periaatteet

- Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö siirtyy maakuntien, maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien yhtiöiden palvelukseen liikkeen luovutuksen periaattein ns. vanhoina työntekijöinä (ks. 41-45).
- Yhteisten tukipalvelujen (esim. keskitetty ruokahuolto, siivous, laitehuolto, toimisto- ja hallintopalvelut, palkanlaskenta-, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut, ICT-palvelut, kiinteistötoimi, tekniset palvelut sekä laboratoriot ja röntgenpalvelut) osalta työntekijä siirtyy voimaannapolain nojalla maakunnan, maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien yhtiön palvelukseen, jos henkilön nykytehtävistä vähintään 50 % kohdistuu kunnan sote-palveluihin tai pelastustoimeen.
- Jos työpanos maakunnille siirtyvässä tehtävässä on alle 50 %, mahdollisesta siirtymisestä sovitaan nykyisen palvelutuottajan ja maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan yhtiön kesken. Tällöinkin sovelletaan liikkeenluovutuksen periaatetta. Maakuntiin siirtyy myös pelastustoimen, maatalouslomituksen, ympäristöterveydenhuollon sekä maakuntien liittojen henkilöstö sekä työntekijöitä valtion aluehallinnosta.
- Periaatteesta poiketen kuntien omistamien tukipalveluyhtiöiden henkilöstö ei siirry voimaannapolain nojalla maakuntien palvelukseen, vaikka toiminnasta osa kohdistuisikin sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottaviin yksiköihin. Jos kyseessä on sairaanhoitopiiriin ja kunnan tukipalveluita tuottava yhteisyritys sairaanhoitopiiriin omistamat osakkeet siirtyvät maakunnan omistukseen ja tukipalveluyhtiöistä tulee uudessa rakenteessa kaupungin ja maakunnan yhteisesti omistama.

Menettely

- Maakuntalakiluonnoksen mukaan uudistuksen edellyttämät järjestelyt valmistellaan yhteistoiminnassa maakuntien, kuntien ja kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa laajennetaan koskemaan myös maakuntaa. Yhteistoimintamenettely on käynnistettävä hyvissä ajoin ennen kuin kunnassa tai kuntayhtymässä tehdään sellaisia sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtoa koskevia päätöksiä, joilla on merkittäviä henkilöstöä koskevia vaikutuksia. Myös maakuntien väliaikaishallinnolle säädettäisiin velvollisuus noudattaa yhteistoimintalain periaatteita. Yhteistoimintalain mukaan liikkeen luovutusta on käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä.
- Luovuttajalla (kunta) ja luovutuksensaajalla (maakunta) on velvollisuus tiedottaa henkilöstölle liikkeen luovutuksesta (kaksinkertainen tiedottamisvelvollisuus). Liikkeen luovuttajan ja luovutuksensaajan on selvitettävä niiden henkilöstöryhmien edustajille, joita luovutus koskee:
 - luovutuksen ajankohta tai suunniteltu ajankohta;
 - luovutuksen syyt;
 - luovutuksesta työntekijöille aiheutuvat oikeudelliset, taloudelliset ja sosiaaliset seuraukset; sekä
 - suunnitellut, työntekijöitä koskevat toimenpiteet.
- Tiedot henkilöstöryhmien edustajille on annettava hyvissä ajoin ennen luovutuksen toteuttamista. Luovutuksensaaja voi olla mukana yhteistoimintamenettelyssä ja tiedottaa osaltaan edellä mainituista asioista jo ennen luovutuksen toteutumista. Selvitettyään yllä mainitut tiedot henkilöstöryhmien edustajille luovutuksensaajan on varattava heille tilaisuus esittää tarkentavia kysymyksiä sekä annettava vastaukset esitettyihin kysymyksiin. Varsinaisia yhteistoimintaneuvotteluita ei tarvitse käydä, jos luovutuksella ei ole (muita) henkilöstövaikutuksia. Tiedottamisen osalta työnantajalla on velvollisuus tiedottaa suunnitelmasta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Maakunnan omistama yhtiö

Lähtökohtana liikkeen luovutus

- Kuntien ruoka- ja puhtauspalveluiden henkilöstö siirtyy maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä maakuntien palvelukseen nk. 50 %:n säännön puitteissa.
- Henkilöstö siirtyy maakunnan (tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön) palvelukseen ns. vanhoina työntekijöinä ja voimassa olevien työehtojen mukaisesti. Liikkeenluovutusperiaatetta sovelletaan riippumatta siitä, missä järjestyksessä maakuntien organisaatioita perustetaan. Näin ollen henkilö voi siirtyä liikkeenluovutusperiaatteella kunnasta suoraan maakuntaan tai yhtiöön.
- Liikkeen luovutuksen yhteydessä työsuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät luovutuksensaajalle, eli kunnalta maakunnalle. Työsuhteen alkamispäiväksi katsotaan alkuperäinen luovuttajan palvelusuhteen alkamispäivä. Mahdolliset virkasuhteisiin liittyvät erikoispiirteet loppuvat virkasuhteen muututtua työsuhteeksi.
 - Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §:n 2 momentissa on säädetty viranhaltijan asemasta liikkeen luovutuksessa. Lainkohdan mukaan työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle omistajalle tai haltijalle. Jos luovutus tapahtuu yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai säätiölle, siirtyvät viranhaltijat työsuhteen luovutuksensaajan palvelukseen.
 - Oikeuksien ja velvollisuuksien siirtyminen ei kuitenkaan koske niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhteelle. Muutoin säännös on pitkälti yhdenmukainen työsopimuslain vastaavan säännöksen kanssa.
- Maakunta on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olevan ja kuntia sitoneen työ-/virkaehtosopimuksen (KVTES) määräyksiä sopimuskauden loppuun. Sen jälkeen työsuhteissa on mahdollista ryhtyä soveltamaan uutta työnantajaa sitovaa työehtosopimusta. Yhtiön hallitus päättää yhtiössä sovellettavasta työehtosopimuksesta työsopimuslain mukaisen siirtymäajan jälkeen.
- Yhtiöittämisessä toiminto muuttuu yksityisoikeudelliseksi osakeyhtiöksi ja tällöin sovellettua kunta-alan työehtosopimus tai virkaehtosopimus ei voida sellaisenaan siirtää luovutuksensaajalle, vaan luovutuksensaajan tulee noudattaa vastaavaa yksityisen sektorin työntäjäjärjestön kautta sovellettavaksi tulevaa työehtosopimusta. (HE 35/2018 vp, s. 103-104 koskien työsuhteeseen siirtymistä ja PL 124 §)

- Määräaikaisissa palvelusuhteissa oleva henkilöstö siirtyisi uuden työnantajan palvelukseen määräaikaisen palvelusuhteen keston ajaksi. Luovuttajan palveluksesta perhevapaalle jääneillä työntekijöillä on oikeus palata luovutuksensaajan palvelukseen ensisijaisesti aikaisempaan työhön.
- Liikkeenluovutus ei ole sellaisenaan peruste palvelusuhteen ehtojen muuttamiseen. Henkilöstön tehtävät voivat kuitenkin muuttua, kun siirrettävät tehtävät yhdistetään uudella tavalla kokonaisuudeksi. Tehtävien muutokset voivat myös vaikuttaa henkilöstön palkkaukseen. (HE 35/2018 vp, s. 103)
 - Liikkeen luovutuksen yhteydessä työntekijällä on oikeus kieltäytyä ottamasta vastaan uutta huonoehtoisempaa työtä, mm. palkan perusteella, ja irtisanoutua, jolloin luovutuksensaajan katsotaan olevan vastuun palvelusuhteen päättymisestä työsopimuslain 7:6 §:n mukaisesti.
 - Virkasuhteesta työsuhteeseen siirtyvä henkilöstö ei voi yksipuolisesti kieltäytyä siirtymästä luovutuksensaajan palvelukseen, mutta työntekijä saa irtisanoutua liikkeenluovutuksesta johtuen työsopimuslain 7:5.2 §:n mukaisesti.

Palkat ja muut työsuhteeseen liittyvät saatavat

- Kunnan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhte-etuudet, ml. palkat ja muut työsuhteisiin liittyvät saatavat, siirtyvät maakunnalle.
- Ennen luovutushetkeä erääntyvät palkka- ja muut saatavat kuuluvat yhteisvastaustilassa luovuttajalle ja luovutuksensaajalle. Luovuttaja on kuitenkin vastuussa luovutuksensaajalle ennen luovutusta erääntyneistä työntekijän saatavista, jollei muuta ei ole sovittu (Maakuntauudistuksen valmisteluvaiheessa on linjattu, että kunnat eivät erikseen maksa maakunnalle vuoden vaihteessa 2018–2019 erääntyvää lomapalkkavelkaa. Maakunnat vastaavat lomapalkasta ja vastuu sisältyy maakunnalle siirtyvään rahoitukseen; Hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistuksesta 2.3.2017; periaatetta sovellettaneen aikataulun siirtymisestä huolimatta)

Maakunnan/sairaanhoitopiirin ja kuntien yhteisyhtiö

- Maakunnan/sairaanhoitopiirin ja kuntien yhteisyhtiötä perustettaessa noudetaan edellä kuvattuja liikkeenluovutuksen periaatteita. Kyseessä olisi varsinainen liikkeenluovutus, jossa toiminnalliset kokonaisuudet siirrettäisiin perustettavaan yhtiöön. Siirtyvä henkilöstö ei määräytyisi 50 %:n säännön mukaan vaan siirtyvän kokonaisuuden perusteella.
- Työehdot määräytyvät siirtyvien henkilöiden työsopimusten ja sitovan työehtosopimuksen perusteella.
- Henkilöstön siirroissa on noudatettava kuntien yhteistoimintalain säännöksiä.
- Kuntien vastaava henkilöstö ei siirry maakunnan palvelukseen yhtiön palveluksesta, jos tukipalveluyhtiön on perustettu ennen järjestämisvastuun siirtymistä. Henkilöstö jaa poikkeusperusteen nojalla yhtiön palvelukseen, vaikka yhtiön toiminnasta osa kohdistuuakin sote-palveluihin.
- Yhtiöön siirtyisi oletusarvoisesti koko ruoka- ja puhtauspalveluita koskeva palvelukokonaisuus riippumatta siitä, mihin palveluun toiminta kohdistuu.
- Yhteisyhtiön perustaminen edellyttää henkilöstövaikutuksia koskevaa käsittelyä ja päätöksentekoa sekä sairaanhoitopiirissä että tulevissa omistajakunnissa.
- Liikkeenluovutus yhtiön perustamisen yhteydessä on sopimuksenvarainen järjestely. Siirtyvää henkilöstöä koskien laaditaan usein erillinen henkilöstön siirtosopimus, joka tyypillisesti tulee osaksi liikkeen luovutusta koskevaa sopimusta. Sopimuksessa määritellään esimerkiksi siirtyvä henkilöstö, palvelussuhteiden käsittely, työehtosopimusasiat, etuudet ja eläkejärjestelmät.

Vaihtoehtojen keskeinen ero liittyy siihen, toteutuvatko henkilöstövaikutukset maakunta- ja sote-uudistuksessa noudatettavien henkilöstön siirtymistä koskevien sääntöjen mukaisesti (liikkeenluovutuksen periaate ja 50 %:n sääntö) vai osana sairaanhoitopiirin ja kuntien välillä toteutettavaa sopimusjärjestelyä (varsinainen liikkeenluovutus). Jälkimmäisessä vaihtoehdossa perustettavaan yhtiöön siirretään liikkeenluovutuksen tunnusmerkit täyttävät toiminnallinen kokonaisuus, kun taas pelkän maakunnan omistaman yhtiön mallissa henkilöstön siirto perustuu maakuntalaissa vahvistettuun periaatteeseen.

Molemmissa malleissa sovellettava keskeinen periaate kuitenkin on, että henkilöstö siirtyy yhtiön palvelukseen voimassa olevin työehdoin nk. vanhoina työntekijöinä.

Työehtosopimuksen muuttuminen

- Yhtiön on noudatettava siirtyneisiin työntekijöihin sairaanhoitopiirin ja kuntien soveltamaa työehtosopimusta sopimuskauden voimassa olon ajan. Sopimuskauden aikana päätyttyä työsuhteissa on mahdollista ryhtyä soveltamaan uutta työnantajaa sitovaa työehtosopimusta.
- Osakeyhtiömallissa yhtiön hallitus päättää yhtiössä sovellettavasta työehtosopimuksesta siirtymäkauden jälkeen.
- Kunnallisen toiminnan yhtiöittämisen yhteydessä siirrytään yleensä kunnallisesta yleisestä virka- ja työehtosopimuksesta (jäljempänä KVTES) Avaintyönantajat Avain ry:n työehtosopimukseen (jäljempänä AVAINTES)
 - Avainta ry on kuntien sekä kuntayhtymien määräysvallassa olevien osakeyhtiöiden ja säätiöiden sekä kuntien palveluita tuottavien yksityisten yhtiöiden, yhdistysten, osuuskuntien ja säätiöiden työnantajaedunvalvontajärjestö
- AVAINTA ry:llä on yksi yleinen työehtosopimus, joka kattaa kaikki sen toimialat. Palvelussuhteen ehtoissa on pieniä eroja yksityisen sektorin ja kuntien sopimuksiin, mutta palkkaukset ja muut erityisehdot ovat pääosin samantasoisia.
- KVTES:n ja AVAINTES:n välillä ei ole suuria eroja. Joitakin pieniä eroavaisuuksia kuitenkin on.
 - Palkkojen vähimmäistasot ovat lähellä KVTES:n vähimmäispalkkoja
 - Palkkajärjestelmä eroaa hieman KVTES:n palkkausjärjestelmästä (AVAINTES:ssä vähemmän eri osia, joista palkka muodostuu)
 - Kokemuslisäjärjestelmä vastaa suurimmilta osin KVTES:n kokemuslisäjärjestelmää
 - Työaikajärjestelmä vastaa pääosiltaan KVTES:n työaikajärjestelmää (jonkin verran eroja jaksotyöaikaa koskien)
 - Lomaan liittyvät säännökset vastaavat pääosin KVTES:n säännöksiä
- AVAINTES:n palkkausjärjestelmä koostuu perusmuodossaan vain kahdesta osasta, peruspalkasta ja kokemuslisästä, ja palkkojen vähimmäistasot vastaavat pääsääntöisesti KVTES:n tasoa.
 - **Peruspalkka:** perustuu tehtävien, osaamisen ja työsuorituksen arvioinnista
 - **Kokemuslisä:** 5 palvelusvuoden jälkeen 5 prosenttia ja 10 palvelusvuoden jälkeen 10 prosenttia.
 - Kokemuslisäjärjestelmä pääsääntöisesti vastaava kuin KVTES:ssä, mutta lasketaan peruspalkasta.
 - Mahdollisuus maksaa määräaikaista lisä, tulospalkkioita ja tulospalkkion luontoisia lisä
- Yleis- ja toimistotyöaikajärjestelmien määräykset vastaavat KVTES:n määräyksiä.
- Jaksotyöaikaa koskevissa määräyksissä on kuitenkin eroja.
- Vuosilomaa kertyy ja kuluu pääsääntöisesti samoin kuin KVTES:n perusteella.
 - 5-päiväisen työviikon järjestelmä
- Työssäolonveroiset ajat pääsääntöisesti samat kuin KVTES:ssä, myös työaikapankkivapaaajärjestelmä.
- Loma-ajan palkka, lomarahana ja lomakorvaus samoin ehdoin kuin KVTES:ssä.
- Sairausloman perusteet ja palkallisuus vastaavat kuin KVTES:ssä.
- Äitiysvapaan palkallisuus kuten KVTES:ssä, mutta vasta 6 kk työssäolon jälkeen.
- Perhevapaat työsopimuslain mukaiset, kuten KVTES:ssä.
- Harkinnan varaiset työlomat työnantajan harkinnan mukaan, kuten KVTES:ssä.

Lähtökohdiltaan KVTES ja AVAINTES vastaavat toisiaan suurelta osin ja erot työehtosopimusten välillä ovat vähäisiä.

Lisäeläkevastuiden järjestäminen maakuntalakiesityksen mukaisesti

- Maakuntalakiluonnoksen (15 §) mukaan maakuntakonserniin kuuluvan tai maakunnan määräysvallassa olevalla yhteisöllä olisi velvollisuus turvata lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet henkilöstölle, joka siirtyy maakuntauudistuksen järjestelyjen johdosta perustettavaan yhtiöön.
- Säännöksen soveltuminen edellyttäisi, että (1) henkilöstö siirtyy Kevan jäsenyhteisön palveluksesta perustettavaan yhteisöön; (2) henkilöstö siirtyy vanhoina työntekijöinä perustettaviin maakuntiin ja maakuntakonserniin kuuluviin tai maakuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin; ja (3) toiminnan uudelleen järjestely toteutetaan ennen siirtymäajan päättymistä.
- Vastaavasti Kevasta annettua lakia (66/2016) muutettaisiin siten, että maakunnat ja Kunta- ja maakuntatyönantajat KT olisivat suoraan lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä.
 - Maakuntien palvelukseen Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta siirtyvä henkilöstö säilyisi julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä ja säilyttäisi näin ollen myös mahdollisen lisäeläketurvan.
 - Maakuntien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt voisivat siirtyä Kevan jäsenyhteisöiksi vastaavasti kuin kuntien ja kuntayhtymien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt.
- Maakunnan omistama yhtiö voisi näin ollen hakea Kevan jäsenyhteisöksi tai vaihtoehtoisesti vakuuttaa henkilöstönsä eläkelain mukaisesti.
- Mikäli yhtiö olisi Kevan jäsenyhtiö, henkilöstö säilyisi julkisen sektorin eläketurvan piirissä.
 - Mikäli yhtiö ottaisi eläkevakuutuksen työeläkeyhtiöstä, henkilöstö menettäisi lakisääteisen lisäeläketurvan ja aiemmat eläkeiät.
- Viimeksi lausutusta poiketen säännöksessä säädettäisiin kuitenkin, että maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen tulisi turvata julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet sellaiselle henkilöstölle, jotka siirtyvät maakuntauudistuksen järjestelyn johdosta yhtiöön Kevan jäsenyhteisön palveluksesta.
- Edellytyksenä säännöksen soveltamiselle olisi, että siirtyneen henkilön palvelussuhde jatkuu siinä yhtiössä, johon henkilö on siirtynyt, yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.
 - Menettely vastaisi sopimuksia, jotka on tehty henkilöstön kanssa valtion yhtiöittämistapauksissa ja kuntien osalta niitä tilanteita, joissa on ollut yhtiöittämisvelvoite.
- Maakuntalain voimaannolaissa säädettäisiin, että lisäeläke-etuuden turvaamista koskeva säännös ei koskisi sellaista maakunnan toiminnan uudelleenjärjestelyä, jonka maakunta toteuttaa maakuntauudistuksen siirtymäajan jälkeen.
- Yhtiöittämisen siirtymäajasta ehdotetaan säädettäväksi maakuntalain voimaannolan 43 §:ssä ja siirtymäaika päättyisi 31.12.2020.
- Toiminnan siirto perustuu maakunnan omiin päätöksiin eikä laissa perustettaviin yhtiöihin. Tältä osin linjaus vastaisi nykykäytäntöä, jossa uudella toiminnan harjoittajalla ei ole velvollisuutta huolehtia lisäeläke-etuuksien säilymisestä.
- Uusi yhtiö ei välttämättä olisi Kevan jäsenyhteisö, vaan se voisi valita yksityisen eläkevakuutusjärjestelmän.
- Jos liikkeen luovutuksen yhteydessä halutaan tehdä uudet työsopimukset, on todella tärkeää, etteivät työntekijät allekirjoita sellaisia uusia työsopimuksia, joissa lisäeläkkeestä ei ole sovittu.

Yhteenveto henkilöstövaikutuksista yhtiömalliin siirryttäessä

Periaatteet:

- Työntekijät siirtyvät kummassakin vaihtoehdossa perustettavan yhtiön palvelukseen vanhoina työntekijöinä, voimassa olevin työehdoin.
- Yhtiön on noudatettava siirtyneisiin työntekijöihin entisen työnantajan soveltamaa työehtosopimusta (KVTES) sopimuskauden voimassa olon ajan. Nykyinen kunnallinen virka- ja työehtosopimus on voimassa 1.2.2018–31.3.2020. Sopimuksen voimassaolo jatkuu 31.3.2020 jälkeen vuoden kerrallaan, jollei sitä kirjallisesti irtisanota viimeistään kuusi viikkoa ennen sopimuskauden päättymistä.
- Henkilöstön palvelussuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet ja niihin liittyvät työsuhte-etuudet siirtyvät luovutuksensaajalle ja pysyvät pääosin ennallaan.
- Määräaikaisessa palvelussuhteessa oleva henkilöstö siirtyy osakeyhtiön palvelukseen määräajan päättymiseen saakka.
- Työsuhteen ehtoihin ja työntekijän etuihin ei tule muutoksia, ellei muutoksista erikseen sovita.
- Luovutuksensaaja ei saa irtisanoa työntekijän työehtosopimusta pelkästään liikkeenluovutuksen perusteella.

Perustettavan yhtiön vastuut

- Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat velvollisuudet siirtyvät luovutuksensaajalle eli yhtiölle.
- Yhtiö vastaa lakisääteisistä vakuutuksista kuten eläke-, tapaturma- ja työkyvyttömyysvakuutuksista sekä työterveyshuollon järjestämisestä.
- Luovutuksensaaja tekee siirtyvien henkilöiden kanssa tyypillisesti uudet työsuhteet. Uusien työsuhteiden teko ei ole pakollista, mutta se on suositeltavaa, koska työnantajataho muuttuu ja (mahdolliset) virkasuhteet muuttuvat työsuhteiksi.
- Yhtiön hallitus päättää yhtiössä sovellettavasta työehtosopimuksesta työsuhtelain mukaisen siirtymäajan jälkeen.



11. Johtopäätökset

Johtopäätökset – vaihtoehtojen vertailu

Vaihtoehto 1: Maakunnan omistama yhtiö

Hyötynäkökohdat

- Yhden omistajan malli hallinnollisesti selkeä, yhtiön toiminta kohdistuu selkeästi tiettyyn toimialaan (erikoistuminen).
- Omistajien mahdolliset toimialakohtaiset erot tarpeissa eivät aiheuta ongelmia yhtiön hallinnoinnissa.

Ongelmakohtia

- Kuntien ja maakunnan/maakunnan yhtiön välinen palvelutuotanto ei mahdollista.
- Yhden asiakkaan (maakunta) malli vaikeuttaa esimerkiksi kausivaihtelujen huomiointia toiminnassa myös in-house –mallissa.
- Maakunnan yhtiöllä ei ole valmiita palveluketjua tukipalveluiden toimintayksiköissä.
- Maakunnalle siirtyy vastuu perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelutuotannosta. Kunnat ovat aiemmin tuottaneet selvityksen kohteena olevat tukipalvelut kyseisille palveluille ja niitä tuottaville toimintayksiköille. Maakunnan yksin omistaman yhtiön mallissa yhtiö ei voi hankkia vastaavia palveluita kunnilta, vaan maakunta/yhtiö joutuu luomaan oman vastaavan palvelukapasiteettinsa ja – prosessinsa. Erityisesti alueellisissa terveydenhuollon yksiköissä olisi tarkoituksenmukaista yhdistää esimerkiksi terveydenhuollon ja opetustoimen vastaavia palvelutarpeita. Tämä voi johtaa päällekkäisiin resurssitarpeisiin ja negatiivisiin tehokkuusvaikutuksiin erityisesti Etelä-Savon yhdyskunta- ja aluerakenteen huomioiden.
- Kunnat ovat myös tuottaneet palveluita erikoissairaanhoidon tarpeisiin, mikä entisestään lisää päällekkäisen palvelutuotannon ylösajon tarvetta maakunnan yksin omistaman yhtiön mallissa.

Vaihtoehto 2: Maakunnan ja kuntien yhteinen yhtiö

Hyötynäkökohdat

- Kuntien ja maakunnan/maakunnan yhtiön välinen palvelutuotanto mahdollista.
- Useita omistajia ja monipuolisempia palvelukohteita, mahdollisuus kohdentaa resursseja tehokkaammin.
- Kyseessä selkeä liikkeenluovutus ja toiminnallisten kokonaisuuksien siirto, jossa työnantajavastuut ja siirtyvän henkilöstön asema ovat selkeitä.
- Toiminnan jatkuvuus – yhteisyhtiössä voidaan varmistaa alueellisten palvelukanavien ja tuotantotapojen jatkuvuus yli maakunnan perustamisvaiheen.
- Vaikka osakeyhtiömallissa henkilöstön työnantaja vaihtuu, kokonaisuus on henkilöstön kannalta vaihtoehtoa 1 selkeämpi (osa henkilöstöstä siirtyy maakunnan palvelukseen).
- Useamman omistajan malli mahdollistaa myös keskitetyt alueelliset hankinnat ja suuremman hankintavolyymien sekä yhteiset palvelutuotannon tavat ja palveluiden rajapintojen tarkastelun.

Ongelmakohtia

- Paikallisuuden turvaaminen suuryksikössä?
- Ulosmyynnin kasautuminen yhteen yksikköön, mahdollisesti tarvetta ulosmyyntiosuuden alentamiseen.
- Kuinka mahdollisesti yhteistyön ulkopuolelle jäävien kuntien palvelukapasiteetin menetys korvataan kunnan alueella sijaitsevilla toimintayksiköissä? Kunta voi tuottaa palveluita maakunnalle tai sen omistamalle yhtiölle vain kuntalain 127 §:n mukaisen poikkeusperusteen nojalla. Maakunnan / yhteisyhtiön pitää myös lähtökohtaisesti kilpailuttaa tällaisen palvelun hankinta.

Muut vaihtoehdot tiivistetysti

Toiminnan jatkaminen nykyisellään

- Maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvän toiminnan edellyttämien tukipalveluiden tuotannosta tai tuotannon järjestämisestä vastaa järjestämisvastuullinen maakunta.
- Kuntien palvelutuotannon volyymi laskee ja osa palveluketjuista katkeaa, mikä vaikuttaa muun muassa toiminnan kannattavuuteen ja kustannuksiin lähtökohtaisesti negatiivisella tavalla.
- Siirtyvää toimintaa vastaava osa ruoka- ja puhtauspalveluiden henkilöstöstä siirtyy maakunnan palvelukseen (nk. 50 % sääntö).
- Kunta ei voi tuottaa palveluita maakunnalle yhtiöittämättä toimintaansa.

Markkinayhtiö

- Maakunta ja kunnat voivat hankkia palveluita markkinayhtiöltä vain tarjouskilpailun perusteella.
- Yhtiö palveluntuottajana samassa asemassa kuin muut toimialan yksityiset yritykset.

Maakunnan liikelaitoksen oma tukipalvelutuotanto

- Tuotettaessa palveluita maakunnan ulkopuolelle toiminnassa huomioitava maakuntalakiluonnoksen 112 § ja 113 § sekä eriyttämisvelvoite ja markkinahinnoittelu.
- Palveluita ei lähtökohtaisesti voida tuottaa kunnille.
- Valinnanvapautta koskevan lakiluonnoksen mukaan maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen palvelut maakunnan liikelaitoksen sosiaali- ja terveyskeskuksille ja suunhoidon yksiköille on hinnoiteltava markkinaperusteisesti.
- Omistus pohja ei laajennettavissa.

Maakunnan liikelaitoksen oma tukipalvelutuotanto rinnastuu suurelta osin yhtiömuotoiseen toimintaan tilanteessa, jossa vain maakunta omistaa tukipalveluyhtiön.

Verrattaessa liikelaitosmallia yhtiömalliin suhteelliset edut yhtiömallissa liittyvät toimintamuodon joustavuuteen ja keveyteen sekä omistuspohjan laajentamismahdollisuuteen.

Suositus

KPMG:n suositus

- Selvityksen lähtökohtana oli tarkastella tukipalvelutuotannon järjestämistä osakeyhtiömuodossa, joko Etelä-Savon tulevan maakunnan omistamassa erillisyyhtiössä tai maakunnan/sairaanhoitopiirin ja Etelä-Savon alueen kuntien yhdessä omistamassa yhtiössä.
- Etelä-Savon maakunnan toiminta-aluetta voidaan kuvata haastavaksi, sillä maakunta on taajaan asuttua ja toimintaa on useissa pienissä kuntakeskuksissa.
- Maakunnan ja alueen kuntien yhteistä palvelutuotantoa ei voida jatkaa maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen, ellei yhteistyötä tehdä esimerkiksi yhteisessä alueellisessa tukipalveluyhtiössä. Maakunta ja kunnat eivät voi tuottaa toisilleen palveluita.
- Alueen kunnat tuottavat ruoka- ja puhtauspalveluita nykyisellään koko palvelukentälle, myös sairaanhoitopiirille ja alueen muille kuntayhtymille. Kunnat ja kuntayhtymät ovat suhteessa toisiinsa erilaisessa asemassa kuin kunnat ja maakunta. Maakunta ja kunnat ovat erillisiä oikeushenkilöitä, jotka eivät käytä toisiinsa määräysvaltaa. Maakunta- ja sote-uudistuksen toteutuessa toiminnallinen yhteys katkeaa.
- Sekä maakunnalla että kunnilla tulee olemaan omia yksiköitään maakunnan eri kuntien alueella. Kunnan velvollisuudeksi jää järjestää ruoka- ja puhtauspalvelut muun muassa opetustoimen ja varhaiskasvatuksen yksiköihin. Maakunnan vastuulle siirtyvät alueellisten erikoissairaanhoidon yksiköiden ohella muun muassa perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yksiköt. Kun otetaan huomioon maakunnan aluerakenne ja väestötiheys, palveluiden hajautuminen toiminnoittain voi muodostua ongelmaksi sekä maakunnalle että alueen kunnille. Tämä voi osaltaan myös johtaa palvelutuotannon alueelliseen keskittymiseen.
- Maakunnan ja kuntien yhteinen tukipalvelutuotanto on mahdollista, jos toiminta järjestetään yhteiseen tukipalveluyhtiöön. Yhteisyhtiö mahdollistaa muun muassa erilaisten palvelukohteiden rajapintojen tarkastelun ja synergiaetuja palvelutuotannossa, ml. hankinnoissa, hallinnossa, kuljetuksissa ja resurssien jaossa.
- Yhteisyrityksen puitteissa toimintaa voidaan jatkaa lähtökohtaisesti nykyisessä muodossaan riippumatta siitä, siirtykö järjestämisvastuu sote-palveluista maakunnalle. Keskittämisellä vältetään toimintojen päällekkäisyyttä, mahdollistetaan resurssien tehokas kohdentaminen ja saavutetaan synergiaetuja.
- Oppilasruokailun yhtiöittämisestä aiheutuu lähtökohtaisesti ylimääräistä arvonlisäverokustannusta nykytilaan verrattuna, mutta tietyin järjestelyin näiltä kustannuksilta on useimmissa toimintojen yhtiöittämisissä voitu välttyä suureksi osaksi tai kokonaan.
- Edellä mainituin perustein KPMG suosittelee selvitetystä vaihtoehdoista yhteisen maakunnallisen tukipalveluyhtiön perustamista mahdollisimman laajalla omistajapohjalla.

Jatkotoimenpiteet

Jatkotoimenpiteet

1. Toiminnan järjestämistapaa koskeva päätöksenteko, siirtyviä toimintoja koskevat jatkoselvityksen ja yhtiöittämisprosessin käynnistäminen
2. Yhtiöön siirrettäviä toimintoja koskevien taloudellisten laskelmien ja arvonmäärityksen toteuttaminen, yhtiöittämistavan valinta
3. Yhtiön perustamisprosessin läpivienti, yhtiöoikeudellisten asiakirjojen laatiminen, osakassopimusluonnos.
4. Liikkeenluovutusprosessi ja yhteistoimintamenettely
5. Siirtoa koskeva päätöksenteko
6. Suosittelemme, että tukipalvelut tuottavan yhtiön arvonlisäverokohtelu selvitetään tarkemmin ottaen tarpeen mukaan huomioon myös erilaiset mahdollisuudet toiminnan järjestämiseen ja niiden vaikutus tukipalvelut tuottavan yhtiön arvonlisäverokohteluun

Yhtiöittämisprosessin aikataulua ja vaiheita on kuvattu tarkemmin sivulla 34.

Riskienhallinta

Osakassopimus

- Muun muassa paikallisuuteen liittyviä kysymyksiä tulisi pyrkiä ratkaisemaan osapuolten välillä ennen yhtiön perustamista, jotta omistajien sitoutuminen yhtiön toimintaan varmistetaan.

Sidosyksikköasema

- Yhteisen tukipalveluyhtiön in-house –asema riippuu omistajien vaikutusmahdollisuuksista yhtiön kannalta tärkeisiin päätöksiin. Tästä ei yksissään varmistuta omistusosuuskin tai nimitysoikeuden kautta, vaan huomiota on kiinnitettävä myös yhtiön yhtiöjärjestykseen ja osakassopimuksen ehtoihin. Useamman omistajan mallissa vaikutusmahdollisuus voidaan turvata myös esimerkiksi erilaisin organisatorisin järjestelyin ja yhteisen edustuksen kautta.

Ulosmyyntiosuuden seuranta

- Sidosyksikköaseman säilymisen kannalta on olennaisen tärkeää seurata, että yhtiön toiminnan ulosmyyntiosuus ei ylitä sallittua liiketoimintarajaa.

Käänteiset in-house –hankinnat

- Maakunnan tai kuntien tuottaessa palveluita perustettavalle yhtiölle toiminnan kirjanpito tulee eriyttää siten, että hinnoittelun markkinaehtoisuudesta voidaan varmistua.

HUOM: KPMG arvioi, että in-house –asemaan perustuvaan palvelutuotantoon ja omistusjärjestelyihin voi jatkossa kohdistua enenevässä määrin viranomaisvalvontaa. Omistus sidosyksikössä tulee järjestää tavalla, joka tosiasiallisesti turvaa omistajien määräysvallan yhtiössä.



© 2018 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative, a Swiss entity. All rights reserved.