

LAUSUNTO
22.11.2016

Eduskunnan Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

HE 212/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain 150 §:n muuttamisesta

Eduskunnan Hallintovaliokunta on pyytänyt Terveyspalvelualan Liitolta (TPL) lausuntoa otsikon mukaisesta hallituksen esityksestä.

Kyseessä on kuntalain 150 pykälän muutos, joka koskee kunnallisille työterveysliikelaitoksille myönnettävää siirtymäajan jatkoajan jatkoai-
kaa yhtiöittämisvelvollisuuden osalta.

TPL esittää lausuntonaan seuraavaa:

TPL ei kannata kuntalain 150 §:n muuttamista esitetyllä tavalla. Esi-
tämme, että hallituksen esityksen valmistelu koskien kuntalain 150 §:n
muuttamista toteutetaan siten, että kuntien liikelaitoksille ei myönnetä
kyseistä siirtymäaikaa. Siirtymäaikaa voidaan pidentää kunnallisten ter-
veyskeskusten osalta esitetyllä kahdella vuodella.

Lakiesitykseen kirjataan terveyskeskustenkin osalta selkeästi se, että
kyseessä on ehdottomasti viimeinen lisäaika, joka myönnetään EU:n
tuomioistuimenkin ratkaisujen mukaan kilpailua vääristävään ja markki-
naolosuhteita häiritsevään toimintaan.

Tausta / Perustelut

Suomessa ei ole tarkasti määritelty, mitkä palvelut ovat lakisääteisiä,
mutta käytännössä kunnat ja kuntayhtymät pyrkivät tuottamaan kaikki
ne terveydenhuollon palvelut, joita ihmiset tarvitsevat. Työterveys-
huolto muodostaa terveydenhuollon kokonaisuudessa poikkeuksen.
Työterveyshuollon markkinat ovat syntyneet työlainsäädännön myötä.
Keskeistä on palvelujen järjestäjille eli työnantajille suotu mahdollisuus
ja kannuste järjestää työntekijöilleen työterveyshuoltolain 12 §:ssä tar-
koitettujen palvelujen lisäksi sairaanhoito- ja muita terveydenhuolto-
palveluja. Markkinoiden synnylle ja kilpailulle on annettu mahdollisuus
ja näin työterveydenhuollon lakisääteisiä ja vapaaehtoisia palveluja tar-
joaa lukuisa määrä yksityisiä yrityksiä ja yhdistyksiä.

Terveydenhuoltolain 18 pykälässä olevien kirjausten myötä myös kun-
nilla on velvollisuus järjestää alueellaan sijaitsevissa työpaikoissa työ-
kenteleville työntekijöille työterveyshuoltolain 12 §:ssä ja muualla

laissa säädetyt työterveyshuoltopalvelut. Osa kunnista on perustanut liikelaitoksia toteuttamaan tätä tehtävää. Kuntien työterveysliikelaitoksia on perustettu erityisesti suurempiin kaupunkeihin, joissa toimii myös merkittävä määrä yksityisiä työterveyspalveluiden tuottajia. Kunnalliset työterveysliikelaitokset tarjoavat palveluita myös yksityisille yrityksille, valtiolle ja kunnille sekä yliopistoille. Ne tarjoavat paitsi lakisäästeisten (ns. ”Kela I”) työterveyspalveluiden lisäksi vapaaehtoisen työterveyshuollon (ns. ”Kela II”) sairaanhoitopalveluita.

Kun kunnallinen liikelaitos tarjoaa palveluita myös omistajatahojensa ulkopuolisille asiakkaille, niitä tarjotaan markkinoille. Työterveyspalveluiden tarjonta Suomessa on tällä perusteella taloudellista toimintaa, johon sovelletaan EU:n valtioneukisääntöjä. Näitä samoja palveluita tarjoavat myös useassa maassa toimintaa harjoittavat konsernit. Se, että kyse on terveyspalveluista, ei vapauta EU-säännösten noudattamiselta.

Jo hyvän aikaa kunnalliset työterveysliikelaitokset ja osin myös terveyskeskukset ovat toimineet avoimilla markkinoilla suorassa kilpailuasetelmassa yksityisten toimijoiden kanssa.

Kilpailuneutraliteettiongelmat

- 1) Toimiminen muussa kuin yhtiömuodossa ja tästä välittömästi aiheutuvat kilpailuneutraliteettiongelmat

Kunnalliset liikelaitokset ja osin myös kuntien terveyskeskukset harjoittavat työterveyshuoltotoimintaa, joka on luonteeltaan taloudellista toimintaa. Kunnallinen toiminta hyötyy merkittävästi muun muassa seuraavista kilpailua vääristävistä eduista:

1. Verovapautukset ja –edut
 - a. Esimerkiksi tuloverolain (1535/1992) 21 §:n mukainen kuntien osittainen vapautus tuloverosta. Kunta ei ole verovelvollinen omalla alueellaan harjoittamansa elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta eikä omalla alueellaan sijaitsevan kiinteistön tuottamasta tulosta
 - b. Kunta ei myöskään ole varainsiirtoverolain (931/1996) 10 §:n mukaan velvollinen suorittamaan varainsiirtoveroa kiinteistön hankinnasta. Myös arvopapereiden hankinnassa kunta on tiettyiltä osin vapautettu varainsiirtoverolain 26 §:n mukaan varainsiirtoverosta
 - c. Kunta ja kunnalliset toimijat, kuten liikelaitokset saavat etua myös erilaisen arvonlisäverokohtelun johdosta. Yksityisen palveluntuottajan toimintaa ei voi organisoida tehokkaimmalla mah-

dollisella tavalla, koska yksityisellä palveluntuottajalla ei ole vähennysoikeutta hankintoihin sisältyvästä arvonlisäverosta. Silloin yrityksille syntyy niin sanottua piilevää arvonlisäveroa kaikista välituoteostoista

2. Vapautus normaalista konkurssimenettelystä eli käytännössä rajoittamaton kunnan takaus liikelaitoksen tai terveyskeskuksen toiminnalle
- 2) Toimiminen muussa kuin yhtiömuodossa ja tästä välillisesti aiheutuvat kilpailuneutraliteettiongelmat

Edellä mainittujen välittömien kilpailuneutraliteettiongelmien lisäksi kilpailu vääristyy myös sen johdosta, että kunnalliset työterveyspalveluiden tuottajat, jotka eivät toimi yhtiömuodossa, pystyvät hyötymään myös seuraavan tyyppisistä eduista:

- a. Mahdollisuus hyödyntää kunnan hankkimia tietojärjestelmiä sellaisin järjestelyin, jotka eivät ole markkinaehtoisia
- b. Mahdollisuus hyödyntää kunnan kautta saatavaa edullista rahoitusta, kuten kuntien konsernirahoitusta
- c. Mahdollisuus hyötyä ristiinsubventiosta kuntien muiden toimintojen kautta ottaen huomioon, että toiminnan markkinaehtoisuutta ei jouduta varmistamaan
- d. Mahdollisuus hyödyntää kunnan tiloja, laitteita ja välineitä muilla kuin markkinahintaisilla järjestelyillä

Yksityiskohtaiset huomiot hallituksen esitykseen

Hallituksen esityksessä myönnetään liikelaitosten toiminta markkinoilla

Esityksen kohdassa 3, ”Esityksen vaikutukset” todetaan seuraavasti: *”Näin ollen uudistuksen voimaantulon ja nyt voimassa olevan yhtiöittämismisveloitteen väliin jää kahden vuoden aika, jolloin kuntien tulisi joko yhtiöittää työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut tai luopua niiden tuottamisesta kilpailluilla markkinoilla.”*

Samaisessa kappaleessa todetaan myös *”Kuntien laaja vetäytyminen työterveyshuoltoon liittyvästä sairaanhoitopalvelujen tuottamisesta vaikeuttaisi merkittävästi toiminnan uudelleen käynnistämisen edellytyksiä maakunnissa.”*

Liikelaitosten toimintaa markkinoilla tukevat myös mm. KKV:n muistio (17.5.2015), palveluntuottajilta saatu palaute sekä Pekka Lithin selvitys.

Euroopan komission näkemys

Euroopan komissio toteaa 15.6.2016 sosiaali- ja terveysministeriöön lähettämässään kirjeessä seuraavaa: *"During the transitional period, it will be crucial that the Finnish authorities take all the necessary measures to avoid any distortions of competition, primarily by ensuring the separation of accounts between the occupational health care services and other services as well as by ensuring the charging of market-conform prices for such services."*

Hallituksen esityksen kohdassa 1.3 todetaan seuraavasti: *"Komission mukaan viranomaisten tulisi siirtymäaikana tehdä tarvittavat toimenpiteet estääkseen kilpailun vääristymistä mukaan lukien eriyttämällä työterveyshuollon palveluiden ja muiden palveluiden kirjanpito ja varmistamalla, että näistä palveluista veloitetaan markkinaperusteinen hinta."*

Näkemyksemme mukaan komission kirjeen painokkuus ei välity hallituksen esityksen kirjauksesta. Hallituksen esityksessä ei ole myöskään esitetty toteutettavaksi muita toimenpiteitä estääkseen kilpailun vääristymisen. Sen sijaan hallituksen esityksen kohdassa 3 todetaan seuraavasti: *"Komissio edellyttää, että kunnan tulee kirjanpidollisesti eriyttää työterveyshuoltotoiminta, jotta yhtiöittämisen siirtymäaikaa voitaisiin jatkaa. Eriyttäminen voidaan kunnassa tehdä eri tavoin: laskennallinen eriyttäminen, liikelaitos tai erillinen taseyksikkö. Kirjanpidollista eriyttämistä ei edellytetä erikseen lakisääteisen (ennaltaehkäisevä toiminta) ja vapaaehtoisen (sairaanhoito) työterveyshuollon osalta. Tällainen eriyttäminen olisi hallinnollisesti erittäin raskas ja se lisäisi kohtuuttomasti kuntien hallinnollista taakkaa."*

Markkinaperusteisen hinnoittelun osalta todetaan lyhyesti: *"Siirtymäaikana viranomaisten tulisi myös varmistaa, että työterveyshuollon sairaanhoito- ja muista palveluista veloitetaan markkinaperusteinen hinta."*

Terveysspalvelualan Liiton tulkinta komission kirjeen pohjalta on se, että jotta viranomaiset tekisivät kaiken mahdollisen estääkseen markkinoiden vääristymisen, jää hallituksen esityksen kirjaukset aivan liian vaatimattomiksi. Hallituksen esityksen perusteluihin tulisi kirjata painokkaat vaatimukset kuntaorganisaatioille jatkoajan myöntämisen ehdoista. Näitä voisivat olla esimerkiksi vaatimus lakisääteisen ja vapaaehtoisen toiminnan kirjanpidon eriyttäminen sekä velvoite markkinaehtoisen hinnoittelun seurannasta.

Lain valmistelleiden ministeriöiden taipuisuus kuntaorganisaatioiden toiveiden edessä on valitettavan huomionarvoista. Pelin henki tuntuu

olevan, että jos esitetyt vaatimukset osoittautuvat kunnille tavalla tai toisella vaivalloisiksi, pyritään asia hoitamaan kuntaorganisaatioiden näkökulmasta mahdollisimman kevyeksi.

Voiko kaiken perustella sote-uudistuksella?

Keskeisin perustelu siirtymäajan jatkamiselle on keskeneräinen sote-uudistus. Jos jatkoaikaa ei myönnetä, joutuvat kunnat joko yhtiöittämään työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut tai luopumaan niiden tuottamisesta kilpailuilla markkinoilla. Esityksessä katsotaan, että kahden vuoden jatkoaika siirtymäsäännökselle mahdollistaisi nykytilan jatkumisen.

Eduskunnassa käsitellään parhaillaan hallituksen esitystä (224/2016), jolla ehdotetaan muutettaviksi terveydenhuoltolain erikoissairaanhoidon keskittämistä, ensihoitoa ja kiireellistä hoitoa koskevia säännöksiä sekä sosiaalihuoltolain sosiaalipäivystystä ja sosiaalihuollon saatavuutta ja saavutettavuutta koskevia säännöksiä. Käynnissä olevasta sote-uudistuksesta huolimatta ja siitä riippumatta, tämä uudistus on tarkoitus viedä tällä hallituskaudella läpi. Uudistus on kuntasektorille mittaluokaltaan ja vaativuustasoltaan jotain aivan muuta kuin kourallisen työterveyshuoltoliikelaitoksia yhtiöittäminen tai muuten toiminnan sopeuttaminen lainsäädännön raameihin.

Komissio lähetti alkuvuodesta 2006 valtiolle kannanoton, jossa se totesi, että konkurssilainsäädännön soveltumattomuus Tieliikelaitokseen ja verolainsäädännön suotuisampi soveltaminen ovat laitonta valtiontukea. Komissio ilmoitti Suomelle joulukuussa 2007, että Tieliikelaitos (sittemmin Destia) oli yhtiöitettävä 1.3.2008 mennessä. VM ”ohjeisti” ns. Destia-päätöksen jälkeen myös kuntia liikelaitosten toiminnasta. Viimeistään komission Palmia-kanteluun antaman alustavan kannanoton jälkeen huhtikuussa 2010 kaiken olisi luullut olevan selvää. Kunnallisten liikelaitosten markkinoilla tapahtuva toiminta on EU:n valtiontukisäännösten vastaista.

Sote-uudistuksen vaikutus

Hallituksen esityksessä vedotaan Suomen mittavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen olevan merkittävänä perusteena myös työterveysliikelaitosten yhtiöittämisjärjestelmän siirtämistarpeelle.

Sote-uudistuksen tavoitteisiin päästäkseen hallitus on nimenomaan huhtikuussa 2016 tekemissään linjauksissa nimennyt keskeisiksi keinoiksi monituottajuuden ja aidon kilpailun lisäämistä sekä alan palvelumarkkinoiden avaamisen ja kehittämisen. Hallituksen linjauksissa mainitaan erikseen yhtenä keinona sosiaali- ja terveyspalveluiden

järjestäjän ja tuottajan erottaminen aidosti toisistaan. Hallituksen linjausten mukaan kaikkien valinnanvapauden piiriin tulevien palveluiden osalta julkinen palvelutuotanto on yhtiöitettävä.

Hallituksen linjaus on merkittävä: tätä ennen Suomen hallitus ei ole sote-uudistusta valmistellessaan maininnut näin laajaa yhtiöittämisvelvoitetta. Hallituksen tavoitteiden henki on siis erikseen mainiten yhtiöittämisvelvoitteen kannalla. Pääosin avoimilla markkinoilla toimivien työterveysliikelayosten ei ole syytä olla tästä poikkeus.

Työterveysliikelayoksille on jo annettu lainsäädännöllä riittävä lisäaika yhtiöittämisvelvollisuuden toteuttamiselle - yli kolme vuotta. Osa kunnallisista työterveydenhuollonkin liikelaitoksista on yhtiöittämisen tai markkinoilta vetäytymisen jo toteuttanut. Uuden lisäajan myöntäminen olisi vahva signaali lainsäätäjältä, että työterveysliikelayosten ei ole tarpeen ryhtyä toimiin liiketoimintansa yhtiöittämiseksi tai markkinoilta vetäytymiseksi ennen vuotta 2019. Toimiminen liikelaitosmuodossa markkinoilla siihen asti on vastoin EU-komission aikaisemmin omaksumaa kantaa.

Lopuksi

Kunnallisten työterveysliikelayosten aiheuttamat kilpailuvääristymät vaikuttavat merkittäväällä tavalla Suomen työterveyshuollon ja laajemminkin terveystalouden markkinoiden toimintaan. Liikelayosten kilpailua vääristävä asema toimii myös merkittävänä markkinoille tulon esteenä. Asialla on myös kansantaloudellinen vaikutus ottaen huomioon Suomen työterveyshuollon markkinoiden laajuuden, lähes miljardi euroa.

Hallituksen esityksessä mainitaan, että Sosiaali- ja terveysministeriö on lähestynyt komissiota kirjeellä siirtymäajasta. Esityksessä mainitaan, että komissiolla olisi ollut päätöstä tehdessään myös Terveystalouden Liiton näkemys tiedossaan. Tämä ei pidä paikkansa. Terveystalouden Liitto lähestyi komissiota vasta sen jälkeen, kun liitto kuuli STM:n kirjeestä, josta voi saada kuvan, että Terveystalouden Liitto yhtyi STM:n kantaan.

STM esitti kirjeessään komissiolle yhtenä perusteena jatkoajan pidentämiselle sitä, että työterveyshuollon asema on vielä ratkaisematta sote-uudistuksessa. Tiedossa olevien hallituksen linjausten mukaan työterveyshuollon roolia ei olla muuttamassa sote-uudistuksen myötä. Siten nykyinen järjestely työterveyshuollon osalta tulee säilymään, eikä senkään vuoksi kunnallisten liikelaitosten yhtiöittämistä ole tarpeen lykätä.

LAUSUNTO
22.11.2016

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimesta siirtymäaikana toteutettava kilpailuneutraaliteetin valvonta ei näkemyksemme mukaan riitä tasapuolisten kilpailuolosuhteiden varmistamiseksi.

Lääkäripalveluyritykset ry yhtyy Terveyspalvelualan Liiton lausuntoon.

Kunnioittaen,

Hanna-Kaisa Järvi
toimitusjohtaja
Terveyspalvelualan Liitto

Ismo Partanen
toiminnanjohtaja
Lääkäripalveluyritykset ry

Terveyspalvelualan Liitto

