

Bo-Erik Ekström, Ilkka Haavisto, Asko Lindqvist

KILPAILUA KAKSILLA RATAILLA

Näin Suomi yrittää kiertää EU:n valtiontukisääntöjä sotessa



- **Lainsäätäjät hakee sote-uudistuksen loppusuoralla mallia, jossa julkinen tuottaja voisi kilpailla sotessa eri säännöin kuin yksityinen tuottaja.**
- **Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa pyritään osoittamaan, että julkinen sektori saa tukea omia yksikköjään, koska Suomen valinnanvapausjärjestelmässä ei ole kyse EU:n valtiontukisääntöjen piiriin kuuluvasta taloudellisesta toiminnasta.**
- **Siltä varalta, että järjestelmä tulkittaisiin taloudelliseksi toiminnaksi, mietintöluonnokseen sisältyy pyrkimys kiertää EU:n valtiontukisäännöksiä.**
- **Valinnanvapausmallin piiriin tulevat suoran valinnan palvelut yritetään esittää yleishyödyllisinä SGEI-palveluina, joihin ei sovelleta EU:n valtiontukisäännöksiä.**
- **Kilpailusääntösten kiertäminen on vahingollista ja kansalaisten etujen vastaista.**
- **Maakunnat voivat varmistaa toimivan kilpailun yhtiöittämällä sote-keskustoimintansa vapaaehtoisesti.**

Juha Sipilän hallituksen ajaman sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) uudistuksen yhtenä tarkoituksena on kohentaa palveluiden saatavuutta ja laatua kilpailua hyödyntämällä. Nyt eduskunnan valiokunnat yrittävät pitää huolta siitä, että julkisen sektorin osalta voitaisiin kaikissa tapauksissa kiertää kilpailusäännöksiä. Tämä käy ilmi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksesta uudeksi valinnanvapauslaiksi.

Mietintöluonnokseen sisältyy johdonmukainen yritys kiertää Euroopan unionin valtiontukisäännöksiä. Valiokunta pyrkii ensinnäkin esittämään, että Suomen valinnanvapausjärjestelmässä ei ole kyse valtiontukisääntelyn tarkoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Toissijaisesti valio-

kunta varaa mahdollisuuden hyödyntää yleishyödyllisiä taloudellisia SGEI-palveluja koskevaa poikkeusta valtiontukisääntösten soveltamisesta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan ”*valinnanvapausjärjestelmässä, jossa korvaus samasta palvelusta on saman suuruisen, kannustaa kilpailu palveluntuottajaa kehittämään palvelun laatua ja tuottavuutta*”¹

Tästä huolimatta lainsäätäjän tavoitteena näyttäisi olevan, että julkinen ja yksityinen tuottaja kilpailisivat suoran valinnan palveluissa² eri säännöin. Liikelaitosmuotoisen julkisen tuottajan toiminnan jatko olisi aina turvattu, vaikka se ei menestyisikään kilpailussa. Tämä on on-

gelma valinnanvapauslain tavoitteiden kannalta (ks. myös laatikko valtioneuvoston julkaisusta jäljempänä).

On melko skitsofreenista, että lainsäätäjät haluaa samanaikaisesti saada kilpailullisen järjestelmän hyödyt ja vääristää tasapuolisen kilpailun toteutumisen julkisen tuottajan osalta.

Kun kilpailu ei olekaan kilpailua

Lainsäätäjät yrittävät kiittää EU:n valtioneuvoston säännökset todistelemalla, että Suomen valinnanvapausjärjestelmä ei ole oikeasti kilpailullinen, vaan EU-terminä ilmaistuna ei-taloudellinen (taloudellisen sijaan). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos sisältää lukuisia huomioita järjestelmän ei-taloudellisen luonteen perustelemiseksi. Valiokunnan mielestä Suomen sote-valinnanvapaus ei ole oikeaa kilpailua, koska³

1) julkiset terveydenhuoltopalvelut rahoitetaan pääosin julkisin varoin ja mahdollisilla potilasmaksuilla ei ole EU-oikeuden tarkoittamaa korvauksen luonnetta,

2) se, että muut toimijat tarjoavat saman sisältöisiä terveydenhuoltopalveluja markkinoille, ei muuta julkisen terveydenhuollon palveluja taloudelliseksi,

3) julkisen terveydenhuollon järjestämistä kuuluviin terveydenhuoltopalveluiden hankkiminen muilta palveluntarjoajilta ei muuta julkisten palveluntuottajien omana toimintanaan tuottamia terveydenhuoltopalveluita taloudelliseksi palveluiksi,

4) silloin kun julkisen terveydenhuollon yksiköt tuottavat palveluita niin sanotun *solidaarisuusperiaatteen*⁴ mukaisesti organisoitujen lakisääteisten julkisten terveydenhuollon tehtävien hoitamiseksi, ne eivät tarjoa niitä markkinoille.

Yksikään näistä argumenteista ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että suoran valinnan sote-palvelujen osalta julkiset ja yksityiset palveluntuottajat kilpailevat tulevassa valinnanvapausmallissa samoin periaattein määrättyihin korvauksiin asiakkailta. Kilpailu tapahtuu palvelujen laadulla, laajuudella ja saatavuudella.

Koska kilpailussa on mukana myös voittoa tavoittelevia tahoja, on mahdollista, että järjestelmä todetaan luonteeltaan taloudelliseksi myöhemmässä EU-oikeudellisessa arvioinnissa. Taloudelliseksi toiminnaksi voidaan määrittellä myös niin sanottuun solidaarisuusperiaat-

teeseen perustuva järjestelmä. Esimerkiksi Slovakian terveydenhuoltojärjestelmää koskevassa ratkaisussaan⁵ Euroopan unionin yleinen tuomioistuin totesi järjestelmän taloudelliseksi toiminnaksi huolimatta siitä, että se perustui solidaarisuusperiaatteeseen. Vanhaa sanontaa mukaillen: Jos se näyttää kilpailulta, toimii niin kuin kilpailu ja vaikuttaa kuin kilpailu, niin se on todennäköisesti kilpailua.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on varautunut siihen, että suoran valinnan palvelut tulkittaisiin taloudelliseksi toiminnaksi vastoin sen toiveita. Siltä varalta valiokunta tuo mietintöluonnoksessaan esiin argumentteja, joiden mukaan laki sisältää julkiselle tuottajalle valtioneuvoston lisäksi myös rasitteita.⁶ Näistä keskeisin on maakuntien viimesijainen palveluiden tuottamisvelvollisuus. Sen ohella on pienempiä lisärasitteita kuten velvollisuus tuottaa palveluita molemmilla kansalliskielillä.

Valiokunta esittää, että konkurssisuoja on ”korvausta” näistä rasitteista. Se kuitenkin toteaa ristiriitaisesti itsekin, että sekä rasitteiden että konkurssisuojan arvo tulisi voida määrittellä, jotta tällaisilla perusteluilla olisi merkitystä valtioneuvoston arvioinnissa.

Konkurssisuojan arvonmääritys on kuitenkin hankalaa, koska se on määritelmällisesti rajoittamaton valtioneuvoston takaus. Konkurssisuojan käyttö korvausinstrumenttina olisi myös epätarvokituksenmukaisen raskasta – se olisi kuin dynamiitilla kalastamista. Sopivampiakin instrumentteja löytyy: maakunta voi maksaa valinnanvapauslain 69 § perusteella esimerkiksi kieliolosuhteisiin perustuvasta rasitteesta palveluntuottajille lisäkorvausta.

Konkurssisuojan käyttö korvausinstrumenttina olisi kuin dynamiitilla kalastamista

SGEI on poikkeustilanteita varten

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen on kätkeyty myös toinen perustelu, jonka avulla EU:n valtioneuvoston sääntelyä voitaisiin yrittää kiittää. Kyse on valtioneuvoston sääntöjen sisältämästä yleishyödyllisiä taloudellisia SGEI-palveluita (*Services of General Economic Interest*) koskevasta poikkeuksesta. SGEI-palvelut ovat yhteistä kokonaisuutta palvelevia taloudellisia toimintoja, joista markkinat eivät suoriutuisi ilman julkisia tukia tai muita toimia (ns. mark-

kinapuutetilanne).

Poikkeus mahdollistaa yritysten tukemisen valtiontukisäännöksistä huolimatta tilanteissa, joissa markkinoiden toiminta on puutteellista, mutta viranomaisen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa kansalaisille tärkeän palvelun saatavuuden. SGEI-säännösten mukainen julkisen palvelun velvoite on taloudellista toimintaa, ja velvoite voidaan antaa niin yksityisen kuin julkisenkin kilpailuolosuhteissa toimivan yrityksen toteutettaviksi.

EU:n jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta määrittellä itse, mitkä palvelut luokitellaan SGEI-palveluiksi. Tämä harkintavalta ei kuitenkaan ole rajaton. Jäsenvaltio ei voi kiertää kilpailusääntöjä ja valtiontuen rajoituksia eikä synnyttää markkinavääristymiä määrittelemällä palvelun yleishyödylliseksi. Euroopan komissio ja unionin tuomioistuimet valvovat jäsenvaltioiden harkintavaltaa.

Komission SGEI-tiedonannossa⁷ on todettu selkeästi, ettei erityisiä julkisen palvelun velvoitteita tule asettaa sellaiselle toiminnalle, jota tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset jo harjoittavat tai voivat harjoittaa tyydyttävästi ja valtion määrittämällä yleisen edun mukaisilla ehdoilla. Tällaisia ehtoja ovat esimerkiksi hinta, objektiiviset laatuominaisuudet, jatkuvuus ja palvelun saatavuus.⁸

Palvelun määrittäminen SGEI-palveluksi edellyttää siis ennen kaikkea markkinapuutetilannetta, jolloin valtiontuen maksaminen on sallittua tietyin edellytyksin. EU-tuomioistuin on niin kutsutussa Altmark-tapauksessa⁹ määritellyt neljä kumulatiivista kriteeriä, joiden täytyessä SGEI-palvelusta maksettu korvaus ei ole valtiontukea.

1) Palveluntuottajan (tuensaajan) tehtäväksi on tosiasiaassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.

2) Korvauksen laskennassa käytetyt laskenta-perusteet (parametrit) on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi.

3) Maksettava korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.

4) Jos palveluntuottajan valinta ei ole tapahtunut julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, on tehtävä niin sanottu ”tehokkuustesti” eli tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävästi varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä.

Maakunnan liikelaitos voi toimia sote-valinnanvapausmarkkinalla ilman valtiontukiriskiä vain, jos palvelu voidaan markkinapuutetilanteen vuoksi määrittää SGEI-palveluksi ja edellä esitetyt Altmark-kriteerit täyttyvät.¹⁰ Tällöinkin määritellyn SGEI-palvelun alan tulee olla tarpeellinen ja myös oikeassa suhteessa sen täyttämiseen nähden.

SGEI on Troijan hevonen

SGEI-sääntelyn soveltamismahdollisuutta varren sosiaali- ja terveysvaliokunta lisäsi lakiesitykseen uuden 85 §:n, joka tarjoaa mahdollisuuden poikkeuksen hyödyntämiseen markkinapuutetilanteessa. Valiokunta kuitenkin näkee SGEI-poikkeuksen soveltamisen mahdollisuuden laajemmin kuin pelkästään poikkeustilanteissa.

Se ei olekaan reserviin pahan päivän varalle säädettävä pykälä, vaan Troijan hevonen, jonka avulla koko valinnanvapausmarkkina voitaisiin yrittää valloittaa takaisin ja siirtää kilpailusäännösten ulottumattomiin. Mietintöluonnoksensa perusteluosiossa sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että:

”Säännös ei myöskään rajaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden käsitteen soveltuvuutta ainoastaan 85 §:n mukaisiin tilanteisiin. Sen sijaan 85 § tuo osaksi valinnanvapauslakia selkeän komission SGEI-päätöksen raameissa toimivan ratkaisun palveluiden viimeisjaiseen turvaamiseen. Mikäli valinnanvapauslakiehdotuksen alaan kuuluvat palvelut katsottaisiin taloudelliseksi toiminnaksi, tulisi palvelut nähdä laajasti yleisen taloudellisen edun palveluina.”¹¹

Sosiaali- ja terveysvaliokunta siis katsoo, että mikäli ensisijainen yritys kiertää EU:n valtiontukisääntelyä kariutuisi (so. kyse ei ole taloudel-

Pykälän avulla koko valinnanvapausmarkkina voitaisiin yrittää valloittaa takaisin.

lisestä toiminnasta), tulisi Suomen vedota vielä toiseen keinoon, jolla se voisi perustella kilpailusäännösten vastaista järjestelmää.

Valinnanvapauslakiesityksessä on muitakin piirteitä, jotka vaikuttaisivat liittyvän tarpeeseen tehdä laista yhteensopiva SGEI-poikkeuksen kanssa. Tällainen on esimerkiksi vain yrityksille asetettu eriskummallisen laaja taloudellinen raportointivelvollisuus, jota ei voi perustella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvillä tiedonsaantitarpeilla.¹²

Raportointivelvoitteita koskevien pykälien sisältö on suurelta osin kopioitu laista, jossa määrätään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavien yritysten erilliskirjanpitovelvollisuudesta sekä valtion tiedonantovelvollisuudesta Euroopan komissiolle.¹³ Myös lain määräykset palveluntuottajille maksettavien korvausten periaatteista sekä *ylikompensoitoperiaatteen*¹⁴ voimakas esiintuonti viittaavat pyrkimykseen tavoittaa SGEI-poikkeuksen henki: onhan palveluntuottajan rikastumiskielto yksi SGEI-tukikelpoisuuden ehdoista.

SGEI-kriteerit eivät täyty

SGEI-poikkeukseen vetoaminen koko Suomen julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapausjärjestelmän osalta vaikuttaa vähintäänkin erikoiselta linjanvedolta. SGEI-määritelmä ja sen sallima valtiontukimahdollisuus on varattu oikeisiin markkinapuutetilanteisiin. Sitä ei ole tarkoitettu porsaanreiäksi, jonka avulla julkisille tuottajille voisi luoda ohitustien kilpailussa suhteessa yksityisiin toimijoihin.

Suomessa ei ole puutetta sosiaali- ja terveysalan markkinatoimijoista. Kuntien ja sairaanhoitopiirien yksiköiden lisäksi yksityisiä palveluita on tarjolla paljon. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan sote-alan yrityksiä on Suomessa noin 18 500, joista valtaosa on terveyspalvelualan yrityksiä.¹⁵ Henkilöstömäärä alan yrityksissä oli yhteensä reilut 75 000. Tämä on huomattava määrä, noin 40 prosenttia kuntien ja kuntayhtymien sote-henkilöstömäärästä.¹⁶

Sote-yrityksiä on Suomessa paljon suhteessa väkilukuun. Ne ovat keskimäärin pieniä ja lähes aina suomalaisomisteisia perheyrityksiä, vain harvoin ulkomaalaisomisteisia tai pörssiyrityksiä. Yrityksiä on varsin tasaisesti kaikkialla Suo-

Aidon markkinapuutetilanteen mahdollisuus on vähäinen.

Valtiontukiongelmat vääristävät kilpailua

Perustuslakivaliokunta ohjeisti kesällä 2017 hallitusta muuttamaan esitystään sote-valinnanvapaudesta siten, että maakunnat voisivat kilpailla valinnanvapauden piiriin kuuluvissa palveluissa liikelaitosmuodossa yhtiömuodon sijaan. Perustuslakivaliokunnan linjaus toi mukanaan vakavia kilpailusäädöksiin liittyviä ongelmia.

Liikelaitos ei voi mennä konkurssiin, koska se on osa maakuntaa. Omaisuuden siirrot veloituksetta kunnilta ja kuntayhtymiltä maakuntien liikelaitoksille muodostavat kielletyn valtiontuen. Sama pätee valtiontakauksiin maakuntien liikelaitosten lainoille.¹⁸ Takaus on valtiontuki, koska se mahdollistaa maakuntien liikelaitoksille markkinaehtoista edullisempaa lainaehdot.¹⁹

Liikelaitos toimintamuotona on altis myös niin sanotulle ristisubventiolle, koska liikelaitoksen ja emomaakunnan resursseja on käytännössä vaikeaa pitää erillään.²⁰ Kaikki nämä liikelaitoksiin liittyvät ongelmat vääristävät kilpailua ja heikentävät valinnanvapausmallin toimintaa. Kaiken kaikkiaan liikelaitosten käyttö kilpailutilanteessa on EU:n valtiontukisäännösten vastaista seuraavista syistä:

- liikelaitosten edullisempi verokohtelu²¹
- liikelaitos ei voi mennä konkurssiin
- liikelaitoksille siirretään omaisuutta julkisilta toimijoilta veloituksetta
- liikelaitoksille siirtyville lainoille myönnetään takaukset julkisista varoista
- kunta/maakunta voi tukea liikelaitosta eri tavoin "tiskin alta" (ns. ristisubventointi)
- liikelaitokselle ei aina aseteta oman pääoman tuottovaadetta tai vaade ei ole markkinaehtoinen

Liikelaitoksiin liittyvät laittomat valtiontuet ovat kilpailua vääristäviä yritystukia, jotka vaikuttavat useilla kielteisillä tavoilla valinnanvapausmarkkinan toimintaan:

- Kilpailu toimii huonommin, kun markkinoille pääsyn kynnys nousee
- Valinnanvapaus jää vaillinaiseksi, koska toimijoita tulee mukaan vähemmän
- Kilpailun lopputulos vääristyy, kun toiminnan laatu ja tehokkuus eivät heijastu toimijoiden menestykseen
- Tuottavuus ei nouse, jos heikoimmin menestyviä toimipaikkoja ei voida sulkea
- Elinkeinovapaus kärsii, kun kilpailu asiakkaita ei ole reilua ja tasapuolista
- Valtiontukiasiassa ei ole kyse siitä, miten EU:n sääntelyä saadaan kierrettyä, vaan siitä, miten kilpailu saadaan toimimaan

nessa, ei vain suurimmissa asutuskeskuksissa.¹⁷ Kaikki tämä tarkoittaa, että aidon markkinapuutetilanteen mahdollisuus ainakin laajemmassa mittakaavassa on vähäinen.

Suomessa SGEI-poikkeusta on sovellettu tähän asti tarkkarajaisesti. Sen piiriin on notifioitu esimerkiksi Ahvenanmaan saariston lauttaliikenteen, Saimaan luotsaustoiminnan, Utsjoen ja Enontekiön alueiden sähköhuollon varmistaminen ja vaikkapa sosiaalisen asuntorakentamisen tukitoimet.

Suomen valinnanvapausjärjestelmä kokonaisuutena ei voi pysyvästi täyttää EU:n SGEI-kriteereitä. Sen lisäksi, että markkinapuute-ehdot on mahdoton täyttää, on myös myönnetyn valtiontuen arvoa käytännössä mahdotonta määrittää. Esimerkiksi liikelaitosten konkurssisuoja on takauksena rajaton. Lopulta koko valinnanvapausjärjestelmää ei voida määritellä SGEI-järjestelmäksi senkään vuoksi, että mietintöluonnoksessa on pykälä ”oikeaa” markkinapuutetilannetta varten (85 §).

Miksi kilpailua halutaan estää?

On hyvin ristiriitaista, että lainsäätäjät haluaa hyödyntää kilpailua sote-uudistuksen keskeisenä keinona, mutta haluaa samanaikaisesti pitää kiinni kilpailua vääristävistä julkisista liikelaitoksista. Ristiriitaa on perusteltu sillä, että palvelut järjestävän maakunnan on kaikissa tilanteissa huolehdittava siitä, että kansalaisella on terveyskeskus, jonne hän voi tarvittaessa mennä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä maakunnan sote-keskusten yhtiöittämisvelvollisuus oli ajatuksena mahdoton siksi, että yhtiö voi mennä konkurssiin. Valiokunta totesi kesäkuussa 2017, että yhtiöittämisvelvollisuus on ristiriidassa perustuslain kanssa.²²

On kuitenkin vaikea ajatella tilannetta, jossa jokainen maakunnan alueella toimiva suoran valinnan palvelutuottaja lopettaisi toimintansa samanaikaisesti, eikä markkinoille jäisi enää yhtäkään toimijaa. Väkiluvultaan pienimmässäkään Manner-Suomen maakunnassa (Kainuu) on 75 000 asukasta, joiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kysyntä on jatkuvaa. Täysin varman kysynnän ohella myös toiminnan rahoitus on valtion turvaamaa. Käytännössä mahdollinen markkinapuute kohdentuisi siis aina rajatulle maantieteelliselle alueelle maakunnan sisällä.

On hyvä huomata, että alueellista puutetta palveluista on tälläkin hetkellä, vaikka järjestelmä on täysin ei-kilpailullinen. Palveluiden saavuus on paikoin hyvin heikkoa. Jonotusajat kiireettömissä asioissa vastaanotoille ovat usein viikkoja, joskus kuukausia. THL:n tilastojen mukaan viikon kuluessa lääkäriin pääsi vuonna 2018 alle puolet (48 %) terveyskeskuksiin hakeutuneista. Lähes neljä kymmenestä (37 %) sai odottaa apua yli kaksi viikkoa.²³ Ajan lisäksi myös etäisyydellä on väliä. Kiireellisissä tapauksissa päivystykseen kertyvä matka saattaa olla jopa satoja kilometrejä.²⁴

Jonkun on aina todettava ja analysoitava markkinapuute. Se kuuluu sote-uudistuksen jälkeen maakunnan tehtäviin. Miksi markkinaehtoista tarjontaa ei synny jollekin paikkakunnalle? Onko kysyntää riittävästi? Ovatko palvelutuottajille maksetut korvaukset kohdillaan? Millä kaikilla paikkakunnilla terveyskeskuspalveluita tulisi ylipäänsä olla saatavilla? Mikä on kohtuullinen etäisyys terveyskeskukseen? Entä mikä on kohtuullinen etäisyys ympärivuorokautiseen terveyskeskuspäivystykseen?

Nämä ovat kysymyksiä, joita ei voi ratkaista eduskunnassa. Ne kuuluvat paikallisesti palveluiden järjestävän maakunnan tehtäviksi. Ratkaisujen keinovalikoimaan ei juuri vaikuta se, missä juridisessa muodossa maakunnan oma palvelutuotanto toimii. Mille hyvänsä yritykselle voitaisiin valtioneukisäännösten estämättä maksaa erityiskorvausta markkinapuutetilanteen hoitamiseksi SGEI-sääntelyn puitteissa. Mahdollisen markkinapuutetilanteen ratkaiseminen ei siis mitenkään edellytä sitä, että *koko järjestelmä* siirtyisi pois EU:n valtioneukisääntelyn piiristä.

Siksi on perusteltua arvioida myös raadollisempia syitä halulle kiertää valtioneukisääädöksiä. Eduskunta – perustuslakivaliokuntaa myöten – on laajalti kuntapäätäjien miehittäjä. Yli 80 prosenttia kansanedustajista on kunnanvaltuutettuja, joilla on päätöksentekijöinä kaksoisrooli: velvollisuus ajaa kunnan ja sen organisaation etua.²⁵

Vaikka tehokas kilpailu tuottaa asiakkaan ja kansalaisen kannalta hyviä lopputuloksia, se saattaa olla maakunnan oman tuotantokoneiston kannalta epämiellyttävä asia. Mahdollisuus käyttää liikelaitoksia on julkiselle palvelutuottajalle mieleinen, koska se vähentää merkittävästi asi-

On perusteltua arvioida myös raadollisempia syitä halulle kiertää valtioneukisääädöksiä.

akkaan valinnanvapaudesta julkiselle tuottajalle aiheutuvaa kilpailupainetta ja tarvetta muuttaa mitään ylipäänsä.

Erityisen tärkeää kansanedustaja-kunnanvaltuutetuille on luvata kuntien sote-työntekijöille jatkuvuutta, koska he ovat myös merkittävä äänestäjäryhmä. Kilpailusäädöksiä saatettaisiin siis kiertää, koska poliitikoilla on kannustin väärittää kilpailua tai – mikäli mahdollista – suojata ”omat” yksikkönsä siltä kokonaan.

Sote-tuotanto ei ole julkisen vallan käyttöä

Toinen, ideologisempi syy haluan kiertää valtiontukisäännöksiä kumpuaa väitteestä, että tavanomaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden *tuotannossa* olisi kyse julkisista hallintotehtävistä.

Julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden *järjestämisen* kohdalla näin eittämättä onkin, mutta tulkinnan venyttäminen esimerkiksi lääkärinvas- taanoton kaltaiseen jokapäiväiseen palvelutuotantoon on poliittinen temppu. Sen tarkoitus on kääntää kilpailusäännösten noudattamiseen liittyvä kysymys päälaelleen: valtiontuen sijaan pitääkin perustella toiminnan avaamista kilpailulle.

Sote-uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta näyttää hahmottelevan linjausta, jonka mukaan käytännössä kaikki tavanomaisetkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut olisivat perustuslain 124 § tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä.²⁶ Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan luovuttaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla tietyin ehdoin.

Ei voi olla niin, että kaikki sote-palveluiden tuottaminen olisi julkisen vallan käyttöä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten velvollisuuksista on olemassa kattavasti lainsäädäntöä ja muuta ohjeistusta, joka pätee riippumatta siitä, työskentelevätkö he julkisella vai yksityisellä sektorilla. Tavanomaisessa potilaan hoidossa ei käytetä julkista valtaa. Julkisen vallan käyttö rajoittuu lähinnä erityistilanteisiin, joissa päätetään asiakkaan tahdon vastaisesta hoidosta tai muista pakkotoimenpiteistä.²⁷

Järjestäminen ja tuottaminen menevät perustuslakivaliokunnalla – joko tahattomasti tai tarkoituksella – sekaisin. Näin ei saisi tapahtua. Perustuslaista johdettava velvoite turvata palvelut tarkoittaa palveluiden järjestämistä, ei nii-

den tuottamista (poikkeustapauksia lukuun ottamatta). Velvoitteen ulottaminen sosiaali- ja terveyspalveluiden jokapäiväiseen tuottamiseen loisi maakunnille uudenlaisen ”tuottamisvelvoitteen”, jota ei tunneta nykyisessä lainsäädännössä. Se laventaisi julkisen sektorin tehtäviä arve- luttavalla tavalla.

Yhtiöittäminen ja verotusoikeus korjaavat tilanteen

Mikäli maakunnat käyttäisivät laajalti liikelaitoksia valinnanvapauden suoran valinnan palveluis- sa, Suomi ajautuisi törmäyskurssille sitä sitovi- en EU:n kilpailusäännösten kanssa. Kilpailusään- nökset ovat olemassa siksi, että ne varmistavat reilun pelin eri osapuolten välillä niiden sovelta- misalaaan kuuluvassa toiminnassa. Tällä pyritään huolehtimaan siitä, että kilpailu toimii ja tuottaa niitä hyötyjä, joita kilpailulla alun alkaen on ta- voiteltu. Pyrkiessään varmistamaan julkisen tuo- tantokoneiston tavoitteet Suomi suhtautuu kil- pailusäännöksiin kuin pujottelukeppeihin, joita se pyrkii kiertämään kaikin mahdollisin keinoin. Tämä ei ole kansalaisten etujen mukaista.

Parhaiten valinnanvapaus toimii, kun sekä jul- kiset että yksityiset palveluntuottajat kilpailevat markkinoilla yhtiömuodossa. Tämä turvaa kil- pailuneutraliteettia ja mahdollistaa sen, että Suo- mi saa sote-uudistuksen valinnanvapausmallista mahdollisimman paljon irti.

Vaikka maakunnilla on valinnanvapauslain mietintöluonnoksen mukaan oltava liikelaitos- muodossa toimivaa suoran vallinnan palvelun- tuotantoa, voi maakunnilla olla myös yhtiö tai yhtiöitä samaa tarkoitusta varten. Viisaasti toi- miva maakunta yhtiöittää mahdollisimman suu- ren osan sote-keskustoiminnastaan ja hyödyn- tää kilpailua oman toimintansa kehittämisessä.

Olennaista on se, ettei sote-uu- distusta tarvitse aloittaa taas alus- ta uudelleen. Yhtiöittämisen avulla maakunnat voivat välttää uudistuk- sen karikkoja ja myöhemmässä vai- heessa eduskunta voi tehdä lakeihin tarpeelliset korjaukset.

Ehkä tärkein jatkossa tarvittavis- ta uudistuksista koskee verotusoi- keuden antamista maakunnille. Verotusoikeus ratkaisisi myös lainojen takauksiin liittyvän val- tiontukiongelman. Vielä merkittävämpää olisi se, että verotusoikeuden myötä maakunta olisi sekä

Yhtiöittämällä maakunnat voivat välttää uudistuksen karikkoja.

palveluiden rahoittaja että järjestäjä. Maakunta saisi rahoitusresurssin, jolla se voisi aina turvata palveluntuotannon kaikissa tilanteissa riippumatta esimerkiksi valtion rahoituspäätöksistä.

VIITTEET

- ¹ Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos, s. 11. On huomionarvoista, että EU:n yleinen tuomioistuin piti samoja järjestelmän piirteitä keskeisinä todetessaan Slovakian terveydenhuoltojärjestelmän luonteeltaan taloudelliseksi. Ks. Ekström, Haavisto & Lindqvist (2018).
- ² Suoran valinnan palveluilla tarkoitetaan niitä sosiaali- ja terveyspalveluita, joissa asukas voi suoraan listautua haluamansa sote-keskuksen tai hammas-hoitolan asiakkaaksi.
- ³ Ks. mietintöluonnos, s. 108.
- ⁴ Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mielestä valinnanvapausjärjestelmässä on kyse niin sanotun solidaarisuusperiaatteen eli yhteisvastuun periaatteen mukaisesti organisoiduista julkisen terveydenhuollon tehtävistä, joka ei ole taloudellista toimintaa. Solidaarisuusperiaatteen mukaisella järjestelmällä on sosiaalinen tavoite ja kattavuus, järjestelmään kuulumisen on pakollista, se rahoitetaan henkilöiden tuloihin suhteutetuilla maksuilla (pienituloisimmat voidaan vapauttaa maksuista), etuudet ovat samat kaikille (eivät riipu maksettujen maksujen määrästä) ja järjestelmään kohdistuu sääntely ja viranomaisvalvonta.
- ⁵ Asia T-216/15, Dövera zdravotná poisťovňa, a.s. v. Euroopan komissio, tuomio 5.2.2018.
- ⁶ Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos, ss. 113–114.
- ⁷ Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen, EUVL C 8, 11.1.2012, ss. 4–14.
- ⁸ Ks. edellinen, kohta 48.
- ⁹ Asia C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, tuomio 24.7.2003.
- ¹⁰ Myös nämä edellytykset täyttävät SGEI-palvelut tulee ennakolta notifioida komissiolle, elleivät komission SGEI-päätöksessä 2012/21/EU (EUVL L 7, 11.1.2012, ss. 3–10) asetetut kriteerit täyty. SGEI-päätöksen mukaan ilmoitusvelvollisuutta valtiontuesta ei ole, mikäli se täyttää Altmark-tuomioissa asetetut vaatimukset ja edellyttäen, että SGEI-palvelusta on tehty komission päätöksessä tarkoitettu toimeksianto, palvelun tuottaminen kestää enintään 10 vuotta ja ylikompensaatiota ei ole. Päätöksen mukaista vuotuista 15 miljoonan euron enimmäiskorvausta ei sovelleta SGEI-palveluiksi määritettyjen sairaalapalvelujen ja sosiaalipalvelujen (ml. terveydenhuolto) osalta, eli ko. palvelut kuuluvat päätöksen soveltamisalaan huolimatta korvauksen määrästä.
- ¹¹ Ks. mietintöluonnos, s. 116.
- ¹² Ks. lisää Haavisto, Larros & Metelinen (2018).
- ¹³ Ks. Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030019>
- ¹⁴ Ks. kolmas Altmark-kriteeri edellä tekstissä.
- ¹⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö (2017).
- ¹⁶ Vuonna 2015 kunnissa ja kuntayhtymissä oli noin 182.000 sote-työntekijää. Ks. Haavisto (2017).
- ¹⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö (2017).
- ¹⁸ Ks. Ekström, Haavisto & Lindqvist (2018).
- ¹⁹ Sairaanhoidopiireiltä siirtyy lainoja ainakin 1,5 miljardin euron edestä maakunnille. Tällä hetkellä kunnat takaavat yhteisvastuullisesti nämä lainat Kuntien takauskeskuksen kautta. Maakunnat eivät voi taata liikelaitostensa lainoja, koska niillä ei ole verotusoikeutta. Siksi maakuntien rahoittajan, eli valtion on taattava lainat. Vaihtoehtoisesti liikelaitokset voitaisiin tietenkin lainoittaa markkinaehtoisesti.
- ²⁰ Ks. Haavisto, Larros & Metelinen (2018).
- ²¹ Sote-valinnanvapauslaissa maakunnille esitetään verovelvollisuutta suoran valinnan palvelujen tuottamasta tulosta tuloverolain mukaisen yhteisön tuloveroprosentin mukaan. Tämä menettely ei kuitenkaan ratkaise liikelaitoksien valtioneuvoston liittyvää ongelmaa, ks. Ekström, Haavisto & Lindqvist (2018).
- ²² PeVL 26/2017 vp.
- ²³ Luvut on laskettu Terveyden hyvinvoinnin laitoksen (THL) keräämästä Hoitoonpääsy perusterveydenhuollossa -tilastosta, ks. <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/ohjeet-tietojen-toimittamiseen/hoitopaasy-perusterveydenhuollossa>
- ²⁴ Perustuslakivaliokunnan linjausten valossa nykytilanteessa on ilmeisen paljon korjattavaa, vaikka koko järjestelmä on julkisen sektorin käsissä. Esimerkiksi Lapissa ympärivuorokautinen terveyskeskuspäivystys löytyy Rovaniemeltä ja Ivalosta. Apua tarvitseva joutuu matkustamaan satoja kilometrejä tai käyttämään hätätilanteessa Ruotsin tai Norjan palveluita.
- ²⁵ Ks. Haavisto (2018).
- ²⁶ PeVL 26/2017 vp, ss. 46–50. Perustuslain 124 §:n tulkinnan epäselvyyksistä, ks. Sasi (2015) ja Wahlroos (2017).
- ²⁷ Virkavastuulla hoidettavat lääkärin tehtävät, https://www.valvira.fi/terveydenhuolto/valvonta/toimintayksikoiden_valvonta/virkavastuulla_hoidettavat_laakarintehtavat

KIRJALLISUUS

- Alkio, M. & Hyvärinen, O. (2016). Valtiontuet, Talentum Media Oy.
- Cooper, Z. et al. (2010). Does Hospital Competition Improve Efficiency? An Analysis of the Recent Market-Based Reforms to the English NHS, CEP Discussion Paper No 988, LSE Centre for Economic Performance.
- Dahlgren, C. et al (2013). Fem år med husläkarsystemet inom Vårdval Stockholm, Karolinska Institutets folkhälsoakademi.
- Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta (2018). Valiokunnan mietintöluonnos – HE 16/2018 vp.
- Ekström, B-E., Haavisto, I. ja Lindqvist, A. (2018). Reilun pelin vartija – EU-tuomioistuimen päätös johtanee sote-tuottajien yhtiöittämiseen, EVA Arvio No 13.
- Gaynor M., Laudicella, M. & Propper, C. (2012). Can governments do it better? Merger Mania and Hospital Outcomes in the English NHS, Working Paper No. 12/281, Centre for Market and Public Organisation, Bristol Institute of Public Affairs, University of Bristol.
- Haavisto, I., Larros, H. & Metelinen, S. (2018). Soten sokeat pisteet – Näin julkinen sektori sorsii yksityisiä palvelutuottajia ja suosii omiaan, EVA Analyysi No 65.
- Haavisto, I. (2017). Onko kuntatyö kallista?, EVA Analyysi No. 55.
- Haavisto, I. (2018). Kuntapuolue voittaa aina, EVA artikkeli, <https://www.eva.fi/blog/2018/12/07/kuntapuolue-voittaa-aina/>
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 16/2018 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, HE 52/2017 vp.
- Raitio, J. (2018). Valtiontukien notifiointiveloite sote-uudistuksessa, Defensor Legis, No. 5/2018.
- Sasi, K. (2015). Lain vartijat – Perustuslaki on ehdoton, mutta kenen käsissä on sen tulkinta, EVA raportti.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2017). Terveys- ja sosiaalipalvelut – suurten murrosten kynnyksellä ja valtaviin mahdollisuuksiin äärellä, TEM toimialaraportit 4/2017.
- Vårdanalys (2014). Låt den rätte komma in – Hur har tillgängligheten påverkats av apoteksomregleringen, vårdvalet samt vårdgarantin och kömiljarden? Vårdanalys, rapport 2014:3.
- Wahlroos, B. (2017). Hiljainen vallankumous – Tekikö uusi perustuslaki Suomen hallitsemisen mahdolliseksi?, EVA Pamfletti.

KIRJOITTAJAT

- Bo-Erik Ekström on kuntatalouteen perehtynyt liikkeenjohdon neuvonantaja, B&MANs Oy.
- Asko Lindqvist on kilpailuoikeuteen erikoistunut Borenius Asianajotoimisto Oy:n asianajaja.
- Ilkka Haavisto on EVAn tutkimuspäällikkö.

Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA on elinkeinoelämän ajatuspaja, jonka tavoitteena on edistää suomalaisen yhteiskunnan pitkän aikavälin menestystä. EVA tuottaa tietoa ja uusia näkökulmia julkiseen keskusteluun.

EVA Arviot esittelevät ajankohtaisia ideoita ja keskustelunaiheita. Arvioiden kirjoittajat vastaavat esitetyistä mielipiteistä, jotka eivät välttämättä edusta EVAn kantaa.

Arviot löytyvät EVAn kotisivuilta www.eva.fi.

ISSN 2342-074X (PDF)