

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain 150 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa siirtymäsäännöstä siten, että kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa säännöstä sovellettaisiin työterveyshuollon sairaanhoito- ja muiden terveydenhuoltopalvelujen tuottamiseen vuoden 2019 alusta. Lisäksi ehdotetaan, että kunnan ja kuntayhtymän tulisi eriyttää työterveyshuollon palvelujen kirjanpito kunnan muista terveydenhuoltopalveluista ehdotettuna siirtymäaikana.

Henkilöstön eläketurvaa koskevaa siirtymäsäännöstä ehdotetaan jatkettavaksi siten, että sitä sovelletaan vastaavasti myös ehdotetun siirtymäajan kuluessa toteutettaviin tehtävien siirtoihin. Lisäksi ehdotetaan, että yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyvä varainsiirtoverovapaus koskisi myös siirtymäaikana tehtyjä luovutuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 NYKYTILA	3
1.1 Lainsäädäntö	3
1.2 Valiokuntien kannanotot	4
1.3 Euroopan komission näkemys	5
1.4 Markkinatilanne	5
1.5 Markkinaperusteinen hinnoittelu ja sen valvonta	6
2 EHDOTETUT MUUTOKSET	7
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	8
4 ASIAN VALMISTELU	9
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	10
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	10
2 VOIMAANTULO.....	11
LAKIEHDOTUS	12
Laki kuntalain 150 §:n muuttamisesta	12
LIITE	14
RINNAKKAISTEKSTI.....	14
Laki kuntalain 150 §:n muuttamisesta	14

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö

Kuntalain kunnan tehtäviä koskevan 7 §:n mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät. Kuntalain 126 §:n (Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla) 1 momentin mukaan kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Kuntalain 128 §:n mukaan kunnan toimiessa 127 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti.

Terveystenhuoltolain (1326/2010) työterveyshuoltoa koskevan 18 §:n 3 momentin mukaan kunta voi sopia alueellaan toimivan työnantajan kanssa siitä, että kunnan terveyskeskus järjestää työnantajan palveluksessa oleville työntekijöille työterveyshuoltolain 14 §:ssä tarkoitettuja sairaanhoito- ja muita terveydenhuoltopalveluja. Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan siirtymäsäännöksen 150 §:n 2 momentin mukaan 126 §:n 1 momenttia sovelletaan terveydenhuoltolain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettujen työterveyshuollon palvelujen tuottamiseen vuoden 2017 alusta.

Kuntalain 150 §:n 3 momentissa todetaan, että jos 1 ja 2 momentissa tarkoitettut tehtävät siirretään vuoden 2016 loppuun mennessä, on sen osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön, jonka palvelukseen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevat henkilöt siirtyvät, huolehdittava sellaisen siirtyvän henkilöstön eläketurvan säilymisestä, joka on ollut kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja jonka palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Kuntalain 150 §:n 4 momentissa todetaan, että jos kunta tai kuntayhtymä viimeistään vuoden 2016 loppuun mennessä luovuttaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien siirtämiseksi yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle omistamansa kiinteistön, joka on ennen lain voimaantuloa pääasiallisesti ollut välittömästi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän käytössä ja tulee tuollaiseen käyttöön luovutuksen jälkeen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaa suoritettun veron hakemuksesta. Verovapaus koskee vastaavasti yhtiötettävän toiminnan käyttöomaisuuteen kuuluvia arvopapereita sekä kunnan tai kuntayhtymän omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan, jos kiinteistöt ovat pääasiassa edellä tarkoitetuissa käytössä tai osakkeet oikeuttavat edellä tarkoitetuissa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

Kuntalain 150 §:n 4 momentin mukaan hakemus veron palauttamiseksi on tehtävä vuoden kuluessa veron suorittamisesta. Hakemukseen on liitettävä asianomaisten kuntien antama selvitys luovutuksen liittymisestä tässä laissa säädettyyn toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen sekä kiinteistön käytöstä ennen luovutusta ja sen jälkeen. Hakemukseen on lisäksi liitettävä kunnan tilintarkastajan lausunto. Verovirasto voi tarvittaessa pyytää valtiovarainministeriöltä lausunnon luovutuksen liittymisestä laissa säädettyyn yhtiöittämisvelvollisuuteen.

Kuntalain 150 §:n 5 momentissa todetaan, että jos hakemus on tehty ja verovapaan luovutuksen edellytysten täyttymisestä on esitetty selvitys ennen veron suorittamista, verovirasto voi päättää, että veroa ei ole suoritettava.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain (948/2011) 30 a §:n perusteella toimivalta puutua kunnan tai kuntayhtymän toimintaan ja hinnoitteluun niiden tarjotessa työterveyshuollon palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (912/1992) 16 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä päättää maksut tai korvaukset, jotka työnantaja on velvollinen suorittamaan työterveyshuoltopalveluista ja sairaanhoito- ja muista terveydenhuoltopalveluista. Maksujen perusteina käytetään hyvän työterveyshuoltokäytännön toteuttamisesta aiheutuvia tarpeellisia ja kohtuullisia kustannuksia. Tällaisia kustannuksia ovat henkilöstön palkkakustannukset, niistä maksetut pakolliset palkkasivukustannukset, muut työterveyshuollon toteuttamisesta aiheutuneet käyttökustannukset sekä työterveyshuollon järjestämiseksi välttämättömän laitteiston ja kaluston hankkimisesta aiheutuneet kustannukset.

1.2 Valiokuntien kannanotot

Kuntalain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 32/2013) on käsitelty kunnallisten palveluiden suhdetta kilpailutilanteessa markkinoilla olevan toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen. Hallintovaliokunta käsiteli kuntalain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään (HaVM 10/2013) kunnallisen työterveyshuollon palveluiden suhdetta hallituksen esityksessä ehdotettuun kilpailutilanteessa markkinoilla olevan toiminnan yhtiöittämisvelvollisuuteen. Hallintovaliokunta viittasi mietinnössään siihen, mitä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta olivat asiasta lausuneet.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi muun muassa lausunnossaan (TyVL 6/2013 vp), että työterveyshuollon sairaanhoidon palveluiden yhtiöittämisvelvollisuus sopisi paremmin toteutettavaksi vasta, kun tiedetään, millaisessa muodossa hallituksen valmisteleva sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistus toteutetaan ja miten työterveyshuollon palvelut uudessa tilanteessa toteutetaan. Lisäksi työterveyshuollon asema osana kunnan perusterveydenhuoltoa oli ennen muutoksen voimaantuloa selvitettävä ja työterveyshuollon yhtiöittämiselle oli varattava riittävä valmistelu-aika. Valmisteluajan riittävyttä arvioitaessa oli otettava huomioon kuntarakennetta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä lähivuosina koskevat merkittävät muutokset.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi lausunnossaan (StVL 9/2013 vp) muun muassa, etteivät kunnat olleet voineet riittävästi valmistautua lain täytäntöönpanoon työryhmän osittain ristiriitaisen vastaanoton saaneen ehdotuksen perusteella. Siirtymäajan riittävyttä arvioitaessa oli lisäksi otettava huomioon, että kuntarakennetta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevat merkittävät muutokset edellyttävät lähivuosina erittäin paljon valmistelutyötä kunnallalla. Valiokunta piti tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa kehitetään kokonaisvaltaisesti. Valiokunta piti hallituksen esityksen yhden vuoden siirtymäaikaa lyhyenä ja esitti, että sitä pidennetään vuoden 2016 loppuun saakka.

Hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että pykälään oli tarpeellista lisätä siirtymäsäännös työterveyshuollon palvelujen tuottamisesta. Edellä mainitun kuntalain muutoksen yhteydessä sosiaali- ja terveysvaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta olivat kiinnittäneet huomiota työterveyspalveluiden yhtiöittämisen aikatauluun. Siirtymäsäännöksen tarkoituksenmukaisuutta puolsi myös meneillään oleva sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus. Valiokunta ehdotti työterveyspalveluja koskevan siirtymäsäännöksen lisäämistä uuteen 2 momenttiin. Yhtiöittämisvelvoitetta sovellettaisiin säännöksessä tarkoitettuihin palveluihin vuoden 2017 alusta.

Siirtymäaika koskee työterveyshuollon sairaanhoitopalveluja, jotka ilman siirtymäaikaa pitäisi yhtiöittää. Työterveyshuollon lakisäateisiä ennaltaehkäiseviä palveluja yhtiöittämisvelvoite ei

koske. Tämän vuoksi kuntalain 150 §:n 2 momentissa viitataan nimenomaan terveydenhuoltolain 18 §:n 3 momentin mukaiseen työterveyshuoltoon.

Hallintovaliokunta totesi, että työterveyshuoltoa koskevasta siirtymäsäännöksestä on tarpeen ilmetä myös säännöksen suhde 128 §:ssä säädettyyn markkinaperusteisen hinnoittelun veloitteeseen.

Hallintovaliokunta totesi, että tulkintaongelmien välttämiseksi säännöksessä oli kuitenkin tarpeen selkeästi todeta, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on toimivalta puuttua myös siirtymäaikana kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn kilpailulain 4 a luvussa tarkoitetulla tavalla.

Hallintovaliokunta totesi myös, että pykälää oli tarpeen täydentää siten, että siirtymäsäännöstä eläketurvasta sovelletaan edellä mainittua kuntalain muutosta vastaavasti myös siirtymäajan kuluessa toteutettaviin tehtävien siirtoihin. Tällä vältettiin se, että siirtymäsäännös olisi rauennut voimassa olleen kuntalain kumoamisen yhteydessä.

Edellä mainitussa kuntalain muutoksessa säädettiin myös yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyneestä varainsiirtoverovapaudesta siirtymäaikana. Valiokunta piti tarkoituksenmukaisena, että varainsiirtoverovapaudesta säädettiin siirtymäaikana samalla tavoin kuin mainitun kuntalain muutoksen voimaantulosäännöksessä.

1.3 Euroopan komission näkemys

Kuntien työterveyshuollon sairaanhoitopalveluiden yhtiöittämiseen liittyvän siirtymäajan pidentämisestä on oltu sosiaali- ja terveysministeriöstä yhteydessä Euroopan komissioon. Sosiaali- ja terveysministeriön kirjeessä 26 päivänä huhtikuuta 2016 siirtymäajan pidentämistä perusteltiin meneillään olevilla alue-uudistuksella ja sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän rakennemuutoksella.

Euroopan komission kilpailun pääosasto on kirjeessään 15 päivänä heinäkuuta 2016 suhtautunut myönteisesti kunnallisten työterveyshuollon sairaanhoitopalveluiden yhtiöittämiseen liittyvän siirtymäsäännöksen jatkamiseen siten, että työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut olisi yhtiötettävä vuoden 2019 alusta. 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. Euroopan komissiolla oli tiedossa Terveyspalvelualan Liitto ry:n näkemys käsittelyssä olevaan asiaan, kun se muodosti oman kantansa.

1.4 Markkinatilanne

Työterveyshuolto Suomessa 2015 -katsauksen alustavien tietojen mukaan työterveyshuollon henkilöasiakkaita 58 prosenttia oli yksityisten palveluntuottajien piirissä, 21 prosenttia kunnallisten liikelaitosten tai osakeyhtiöiden, 9 prosenttia työnantajan oman, 8 prosenttia terveyskeskusten ja 4 prosenttia työnantajien yhteisten palveluiden piirissä. Kunnallisten toimijoiden (terveyskeskus, liikelaitos, osakeyhtiö) henkilöasiakasmäärä on vähentynyt 35 prosentista 29 prosenttiin vuosien 2010—2015 aikana. Terveyskeskusten henkilöasiakkaiden määrän vähenys tänä aikana oli lähes 43 prosenttia. Samaan aikaan terveyskeskuksissa toimivien työterveysyksiköiden määrä on vähentynyt 89:stä 58:aan (siirtymä osaksi liikelaitoksia) ja liikelaitosten määrä kasvanut 25:stä 32:een. Kunnallisten liikelaitosten henkilöasiakkaiden määrän mediaani on laskenut 12 775:stä 11 798:aan.

Vuonna 2016 tehdyn raportin mukaan yhtiöitettyjä liikelaitoksia oli kolme kappaletta. Selvityksessä tarkasteltiin 17 kunnallista työterveyshuollon liikelaitosta vuoden 2016 alussa. Niistä neljä oli tehnyt päätöksen yhtiöittämisestä, kolme selvitteli asiaa, kolme jatkaa liikelaitoksena ja seitsemän ei ollut tehnyt päätöstä. Tilanne elää sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen myötä. Kuntien liikelaitoksia ja osakeyhtiöitä on perustettu isompien kaupunkien ja niiden ympäristökuntien tarpeisiin. Kuntien terveyskeskusten ja kunnallisten liikelaitosten ja osakeyhtiöiden asiakkaiden osuus on 29 prosenttia kaikista työterveyshuollon henkilöasiakkaista ja niillä on muihin palveluntuottajiin verrattuna eniten työnantaja-asiakkaita, erityisesti pienyrityksiä. (Kuntien työterveyshuollon liikelaitokset -raportti 30.6.2016, Lith consulting group/Pekka Lith.) Kunnalliset palveluntuottajat mahdollistavat työterveyshuollon palvelut myös pienten kuntien työnantajille ja harvaan asutuille alueille, joissa on harvemmin kilpailua muiden palveluntuottajien kanssa. Kunnallisilla työterveyshuollon palveluntuottajilla on velvollisuus ottaa kaikki työnantajat asiakkaikseen.

1.5 Markkinaperusteinen hinnoittelu ja sen valvonta

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain ja kuntalain perusteella toimivalta valvoa markkinaperusteisen hinnoittelun velvoitetta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua kilpailulain 30 a §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän taloudellisessa toiminnassaan soveltamaan kilpailua vääristävään tai estävään rakenteeseen tai menettelyyn. Tällaisella menettelyllä tarkoitetaan sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä, kuten kustannuksia vastaamatonta hinnoittelua, asiakkaita sitovia alennuskäytäntöjä ja syrjintää (Hallituksen esitys laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta, HE 40/2013vp). Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua kunnan tai kuntayhtymätoimintaan, jos se on ristiriidassa kuntalain 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston hinnoitteluvalvonnan ja markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttymisen lähtökohtana on kilpailullisen toiminnan kannattavuus ja kustannusten kattaminen. Hinnoittelussa on siten otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut olisi otettava huomioon kustannuksina siltä osin kuin kyseiset investoinnit ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi hinnoittelussa on otettava huomioon toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto (HE 32/2013vp). Markkinaperusteinen hinnoittelu edellyttää siten kilpailullisen toiminnan aiheuttamien kustannusten, siitä saatavien tuottojen ja kustannusvastaavuuden tarkastelua.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kilpailulain 30 c §:n perusteella asettaa julkisyhteisölle velvoitteita tasapuolisten kilpailunedellytysten varmistamiseksi ja kilpailun vääristymän korjaamiseksi. Markkinaperusteisesta hinnoittelusta varmistumiseksi voi olla tarpeen vaatia esimerkiksi kilpailullisen toiminnan kirjanpidollista eriyttämistä julkisyhteisön muusta toiminnasta. Kirjanpidollista eriyttämistä voidaan edellyttää kilpailua vääristävän menettelyn korjauskeinona myös kunnan tai kuntayhtymän tarjotessa yhtiömuodossa työterveyshuollon palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonta on tapauskohtaista, ja kilpailullisen toiminnan kirjanpidollinen eriyttäminen ei-kilpailullisesta voi tulla kysymykseen silloin, kun kunnallisen yksikön toiminta työterveyshuollon markkinoilla on laajaa ja sillä voidaan olettaa olevan kielteisiä vaikutuksia tasapuolisiin kilpailunedellytyksiin.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei kuitenkaan ole siirtymäaikana mahdollisuutta poistaa kunnan tai kuntayhtymän rakenteesta johtuvia kilpailuneutraliteettiongelmia, kuten konkurssisuoja ja veroetuja.

Toimenpidepyynnön perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto selvittää parhaillaan kuuden kunnallisen liikelaitoksen toimintaa työterveyshuollon kilpailuilla markkinoilla ja selvityksen painopiste on juuri kirjanpidon eriyttämisessä ja markkinaperusteisessa hinnoittelussa.

2 Ehdotetut muutokset

Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan siirtymäsäännöksen 150 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa 126 §:n 1 momentin säännöstä sovellettaisiin työterveyshuollon sairaanhoito- ja muiden terveydenhuoltopalvelujen tuottamiseen kaksi vuotta voimassa olevassa siirtymäsäännöksessä säädettyä myöhemmin eli vasta vuoden 2019 alusta. Yhtiöittämisvelvollisuus tulisi näin ollen voimaan samaan aikaan kuin sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutos.

Lausunnolla olevan maakuntauudistuksen voimaannapolain mukaan maakuntien on yhtiöitettävä valinnanvapauden piirissä oleva ja markkinoilla harjoitettava toiminta vuoden 2020 loppuun mennessä. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä työterveyshuollon sairaanhoitopalvelujen yhtiöittäminen tulisi tehdä vuoden 2019 alusta.

Työterveyshuollon järjestämis- ja tuottamisvastuun sisältöä ja toteuttamistapaa koskevat tarvittavat lainsäädännön tarkistukset ja sen edellyttämät käytännön järjestelyt on tarkoituksenmukaista toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen yhteydessä. Siirtymäajan jatkaminen kahdella vuodella mahdollistaisi sen, että maakunnallisen työterveyshuollon järjestämis- ja tuottamisvastuun toteutuksen suunnittelussa ja täytäntöönpanossa voitaisiin tulevat palvelurakenteet ja tuotantotavat sovittaa yhteen asianmukaisesti tulevaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutokseen.

Lisäksi kuntalain 150 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan kunnan tuottaessa siirtymäaikana kilpailutilanteessa markkinoilla työterveyshuoltolain 14 §:ssä tarkoitettuja työterveyshuollon sairaanhoito- ja muita terveydenhuoltopalveluja tulee työterveyshuollon kirjanpito eriyttää kunnan muusta terveydenhuollon palvelujen kirjanpidosta. Säännöksellä turvattaisiin kilpailuneutraliteetin toteutumista siirtymäaikana. Esitys täyttää tältä osin Euroopan komission siirtymäajan jatkamiselle asettamat edellytykset.

Siirtymäaikaa ehdotetaan jatkettavaksi myös kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan, mutta uuden yrityksen palvelukseen siirtyvän työterveyshuollon henkilöstön eläketurvan säilymisen osalta. Edellytyksenä olisi, että henkilö on ollut kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Myös luovutettavan kiinteistön ja arvopapereiden luovutusta koskevaa verovapautta ehdotetaan jatkettavaksi siirtymäajaksi. Tämä koskisi kiinteistöä, joka on ennen lain voimaantuloa pääasiallisesti ollut välittömästi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan työterveyshuollon käytössä ja tulee tuollaiseen käyttöön luovutuksen jälkeen.

Verovapaus koskisi vastaavasti siirtymäaikana yhtiöitettävän toiminnan käyttöomaisuuteen kuuluvia arvopapereita sekä kunnan tai kuntayhtymän omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan. Edellytyksenä olisi, että kiinteistöt ovat pääasiassa työterveyshuollon käytössä tai osakkeet oikeuttavat kyseessä olevassa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

Vaihtoehto ehdotetulle muutokselle olisi, että työterveyshuollon kunnallinen palveluntuotanto yhtiöitettäisiin erikseen ennen alue- ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusta. Muutoksista syntyisi tällöin yhtiön perustamiskustannuksia ja sen jälkeen hyvin lyhyen ajan sisällä

toiminnan mahdollisesta lakkauttamisesta aiheutuvia purkukustannuksia sekä hankaluuksia henkilöstön asemaan. Ei ole tarkoituksenmukaista, että kunnat joutuisivat toteuttamaan suuria rakenteellisia muutoksia toiminnoissa, jotka siirtyvät maakunnille kahden vuoden kuluttua.

3 Esityksen vaikutukset

Meneillään on alue-uudistus ja sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän rakennemuutos, joissa 313 (vuonna 2016) kunnan vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvoitteet siirtyisivät pääosin muodostettaville 18 maakunnalle. Nyt voimassa olevan kuntalain 150 §:n 2 momentin mukaan työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut tulisi yhtiöittää vuoden 2017 alusta. Uudistuksen tultua voimaan kunnat eivät voi tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Näin ollen uudistuksen voimaantulon ja nyt voimassa olevan yhtiöittämisvelvoitteen väliin jää kahden vuoden aika, jolloin kuntien tulisi joko yhtiöittää työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut tai luopua niiden tuottamisesta kilpailuilla markkinoilla. Tästä aiheutuisi kunnalle yhtiön perustamiskustannusten lisäksi toiminnan lakkauttamiseen ja mahdolliseen yhtiön purkuun ja henkilöstöön liittyvät kustannukset. Kuntien laaja vetäytyminen työterveyshuoltoon liittyvästä sairaanhoitopalvelujen tuottamisesta vaikeuttaisi merkittävästi toiminnan uudelleen käynnistämisen edellytyksiä maakunnissa. Uudistusten tultua voimaan maakunta ratkaisee, miten se järjestää työterveyshuoltopalvelut alueellaan; hankkimalla ne muilta palveluntuottajilta, tuottamalla ne itse tai yhdessä toisen maakunnan kanssa.

Siirtymäajan jatkamisella kahdella vuodella mahdollistettaisiin nykytilan jatkuminen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän rakennemuutoksen voimaantuloon saakka eikä kuntien siten tarvitsisi yhtiöittää työterveyshuollon sairaanhoitopalveluja kahdeksi viimeiseksi vuodeksi.

Yhtiöittämisvelvollisuus koskee työterveyshuollon sairaanhoito- ja muita terveydenhuoltopalveluita, joita kunta voi järjestää terveydenhuoltolain 18 §:n 3 momentin mukaisesti. Velvollisuus ei koske työterveyshuoltolain 12 §:n mukaisia ennaltaehkäiseviä palveluja. Jos kunta tuottaisi vain ennaltaehkäiseviä työterveyshuoltopalveluja alueellaan, niin kunnalta työterveyshuoltopalvelut hankkiva työnantaja ei halutessaan voisi tarjota työntekijöilleen sairaanhoitopalveluja. Tämä asettaisi työntekijät eriarvoiseen asemaan verrattuna niihin työntekijöihin, joiden työnantaja hankkii palvelut muilta kuin kunnalliselta palveluntuottajalta. Sairausvakuutuslain (1224/2004) 13 luvun 3 §:n 2 momentin mukaisten työnantajalle maksettavien korvausten saamisen edellytyksenä on, että toiminta on toteutettu työterveyshuollon tarpeellisia voimavaroja käyttäen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että työnantaja saa korvauksia järjestämästään työterveyshuollosta, kun ennalta ehkäisevät ja sairaanhoitopalvelut toteuttaa sama palvelujentuottaja.

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.

Siirtymäaikana viranomaisten tulisi myös varmistaa, että työterveyshuollon sairaanhoito- ja muista palveluista veloitetaan markkinaperusteinen hinta.

Esityksellä ei ole merkittäviä suoria vaikutuksia valtion talousarvioon.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Asiaa on käsitelty 25. päivänä elokuuta 2016 Työterveyshuollon neuvottelukunnassa, jossa ovat edustettuina Työterveyslaitos, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Suomen Kuntaliitto, Kansaneläkelaitos, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Maa- ja Metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, Suomen Työterveyslääkäriyhdistys ry, Suomen Työterveyshoitajaliitto ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry ja Suomen yrittäjät. Työterveyshuollon neuvottelukunta keskusteli esitysluonnoksesta ja sen jatkovalmistelua kannatettiin.

Asiaa on käsitelty sosiaali- ja terveysministeriössä 23. päivänä elokuuta 2016 pidetyssä kokouksessa, johon oli kutsuttu työterveyshuollon palvelujentuottajia, Terveyspalvelualan Liitto ry, Lääkäripalveluyritykset ry ja muita lausunnonantajatahoja.

Esityksestä on saatu lausunnot valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, Suomen Kuntaliitolta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Maa- ja Metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:lta, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä, Akava ry:ltä, Suomen Työterveyslääkäriyhdistys ry:ltä, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Terveyspalvelualan Liitto ry:ltä, Lääkäripalveluyritykset ry:ltä, Kokkolan Työplus -liikelaitokselta, Suomen Terveystalo Oy:tä, Työterveys Aallolta, Vantaan Työterveys liikelaitokselta ja Työ ja Terveys ry:ltä.

Lausunnonantajista suurin osa kannattaa siirtymäajan jatkamista esitetyllä tavalla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää lähtökohtaisesti siirtymäajan jatkamista ongelmallisena, mutta laajan uudistushankkeen takia siirtymäajan jatkamista voidaan kuitenkin pitää tarkoituksenmukaisena. Elinkeinoelämän keskusliitto ja Suomen Terveystalo Oy eivät kannata siirtymäajan pidentämistä. Suomen Yrittäjät ry, Terveyspalvelualan Liitto ja Lääkäripalveluyritykset ry esittävät lausunnoissaan, että kuntien liikelaitoksille ei myönnettäisi siirtymäaikaa, mutta että kuntien terveyskeskusten osalta siirtymäaikaa voitaisiin jatkaa kahdella vuodella esitetyn mukaisesti. Lausunnoissa todetaan, että on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kirjanpidon eriyttäminen toteutetaan ja miten huolehditaan siitä, että kilpailu ei vääristy siirtymäajan aikana.

Asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Esitykseen on saatu esittelylupa valtiovarainministeriöltä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

150 §. *Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa säännöstä sovellettaisiin työterveyshuollon sairaanhoito- ja muiden terveydenhuoltopalvelujen tuottamiseen vuoden 2019 alusta. Lisäksi säädettäisiin toiminnan eriyttämisestä kirjanpidossa.

Parhaillaan valmistellaan alue-uudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän rakennemuutosta, joissa noin 300 kunnan vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvoitteet siirtyvät pääosin muodostettaville 18 maakunnalle. Nyt voimassa olevan kuntalain 150 §:n 2 momentin mukaan työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut tulisi yhtiöittää vuoden 2016 loppuun mennessä. Uudistuksiin liittyvissä ehdotuksissa myös työterveyshuollon järjestämisvelvollisuus siirtyy kunnilta maakunnille. Uudistuksen tultua voimaan kunnat eivät voi tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Näin ollen uudistuksen voimaantulon ja nyt voimassa olevan yhtiöittämisvelvoitteen väliin jää kahden vuoden aika, jolloin kuntien tulisi joko yhtiöittää työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut tai luopua niiden tuottamisesta kilpailuilla markkinoilla. Siirtymäajan jatkamisella kahdella vuodella mahdollistettaisiin nykytilan jatkuminen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän rakennemuutoksen voimaantuloon saakka eikä kuntien siten tarvitsisi yhtiöittää järjestämisvastuullaan olevia työterveyshuollon sairaanhoitopalveluja ennen muutosta.

Lisäksi ehdotetaan, että kunnan tai kuntayhtymän on siirtymäaikana eriytettävä kirjanpidossaan työterveyshuollon palvelut kunnan muista terveydenhuollon palveluista. Kunnan tai kuntayhtymän omalle henkilöstölleen tuottamat työterveyshuollon palvelut eivät kuuluisi tässä tarkoitettun eriytetyn kirjanpidon piiriin, koska ne eivät ole toimintaa markkinoilla. Säännöksellä turvattaisiin kilpailuneutraaliteetin toteutumista siirtymäaikana. Euroopan komissio on myös edellyttänyt toiminnan eriyttämistä kirjanpidossa, jotta varmistetaan, ettei siirtymäaika vääristäisi kilpailua ja siihen voitaisiin tarvittaessa puuttua. Kirjanpidollinen eriyttäminen mahdollistaa myös sen, että voidaan paremmin valvoa toiminnan hinnoittelun markkinaehtoisuutta.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä jatkettaisiin kahdella vuodella myös velvollisuutta turvata henkilöstön eläke-edut. Jos 2 momentissa tarkoitettut tehtävät siirretään vuoden 2018 loppuun mennessä, olisi sen osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön, jonka palvelukseen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevat henkilöt siirtyvät, huolehdittava sellaisen siirtyvän henkilöstön eläketurvan säilymisestä, joka on ollut kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja jonka palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Myös 4 momentin siirtymäaikaa ehdotetaan jatkettavaksi kahdella vuodella 2 momentin muutoksen vuoksi. Jos kunta tai kuntayhtymä viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä luovuttaisi 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien siirtämiseksi yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle omistamansa kiinteistön, joka on ennen lain voimaantuloa pääasiallisesti ollut välittömästi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän käytössä ja tulee tuollaiseen käyttöön luovutuksen jälkeen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaisi suoritettun veron hakemuksesta. Verovapaus koskisi vastaavasti yhtiöitettävän toiminnan käyttöomaisuuteen kuuluvia arvopapereita sekä kunnan tai kuntayhtymän omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan, jos kiinteistöt ovat pääasiassa

edellä tarkoitettussa käytössä tai osakkeet oikeuttavat edellä tarkoitettussa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntalain 150 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntalain (410/2015) 150 §:n 2—4 momenttia seuraavasti:

150 §

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset

Edellä 126 §:n 1 momenttia sovelletaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 18 §:n 3 momentissa tarkoitettujen työterveyshuollon palvelujen tuottamiseen vuoden 2019 alusta. Kunnan tuottaessa siirtymäaikana työterveyshuollon palveluja sen on niiden hinnoittelussa noudatettava, mitä tämän lain 128 §:ssä säädetään. Kunnan tai kuntayhtymän on siirtymäaikana eriytetävä kirjanpidossaan työterveyshuollon palvelut kunnan muista terveydenhuollon palveluista, jos kunta tai kuntayhtymä toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettulla tavalla kunnan tai kuntayhtymän toimintaan ja hinnoitteluun niiden tarjotessa siirtymäaikana työterveyshuollon palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla.

Jos 2 momentissa tarkoitettut tehtävät siirretään vuoden 2018 loppuun mennessä, on sen osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön, jonka palvelukseen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevat henkilöt siirtyvät, huolehdittava sellaisen siirtyvän henkilöstön eläketurvan säilymisestä, joka on ollut kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja jonka palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Jos kunta tai kuntayhtymä viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä luovuttaa 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien siirtämiseksi yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle omistamansa kiinteistön, joka on ennen lain voimaantuloa pääasiallisesti ollut välittömästi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän käytössä ja tulee tuollaiseen käyttöön luovutuksen jälkeen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaa suoritetun veron hakemuksesta. Verovapaus koskee vastavasti yhtiöitettävän toiminnan käyttöomaisuuteen kuuluvia arvopapereita sekä kunnan tai kuntayhtymän omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan, jos:

- 1) kiinteistöt ovat pääasiassa edellä tarkoitettussa käytössä; tai

2) osakkeet oikeuttavat edellä tarkoitetussa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

Helsingissä 20 päivänä lokakuuta 2016

Pääministerin sijainen, ulkoasiainministeri

Timo Soini

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila

1.

Laki

kuntalain 150 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntalain (410/2014) 150 §:n 2—4 momenttia seuraavasti:

Voimassa oleva laki

150 §

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset

Ehdotus

150 §

Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset

Edellä 126 §:n 1 momenttia sovelletaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuja työterveyshuollon palvelujen tuottamiseen vuoden 2017 alusta. Kunnan tuottaessa siirtymäaikana työterveyshuollon palveluja sen on niiden hinnoittelussa noudatettava, mitä tämän lain 128 §:ssä säädetään. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettulla tavalla kunnan tai kuntayhtymän toimintaan ja hinnoitteluun niiden tarjotessa siirtymäaikana työterveyshuollon palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla.

Jos 1 ja 2 momentissa tarkoitettut tehtävät siirretään vuoden 2016 loppuun mennessä, on sen osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön, jonka palvelukseen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ovat henkilöt siirtyvät, huolehdittava sellaisen siirtyvän henkilöstön eläketurvan säilymisestä, joka on ollut kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja jonka palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Jos kunta tai kuntayhtymä viimeistään vuoden 2016 loppuun mennessä luovuttaa 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien siirtämiseksi yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle

Edellä 126 §:n 1 momenttia sovelletaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 18 §:n 3 momentissa tarkoitettujen työterveyshuollon palvelujen tuottamiseen vuoden 2019 alusta. Kunnan tuottaessa siirtymäaikana työterveyshuollon palveluja sen on niiden hinnoittelussa noudatettava, mitä tämän lain 128 §:ssä säädetään. *Kunnan tai kuntayhtymän on siirtymäaikana eriytettävä kirjanpidossaan työterveyshuollon palvelut kunnan muista terveydenhuollon palveluista, jos kunta tai kuntayhtymä toimii kilpailutilanteessa markkinoilla.* Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettulla tavalla kunnan tai kuntayhtymän toimintaan ja hinnoitteluun niiden tarjotessa siirtymäaikana työterveyshuollon palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla.

Jos 2 momentissa tarkoitettut tehtävät siirretään vuoden 2018 loppuun mennessä, on sen osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön, jonka palvelukseen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ovat henkilöt siirtyvät, huolehdittava sellaisen siirtyvän henkilöstön eläketurvan säilymisestä, joka on ollut kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ennen vuotta 1993 ja jonka palvelussuhde jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

omistamansa kiinteistön, joka on ennen lain voimaantuloa pääasiallisesti ollut välittömästi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän käytössä ja tulee tuollaiseen käyttöön luovutuksen jälkeen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaa suoritetun veron hakemuksesta. Verovapaus koskee vastaavasti yhtiöitettävän toiminnan käyttöomaisuuteen kuuluvia arvopapereita sekä kunnan tai kuntayhtymän omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan, jos:

1) kiinteistöt ovat pääasiassa edellä tarkoitettussa käytössä; tai

2) osakkeet oikeuttavat edellä tarkoitettussa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

Jos kunta tai kuntayhtymä viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä luovuttaa 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien siirtämiseksi yhden tai useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamalle osakeyhtiölle omistamansa kiinteistön, joka on ennen lain voimaantuloa pääasiallisesti ollut välittömästi kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavan tehtävän käytössä ja tulee tuollaiseen käyttöön luovutuksen jälkeen ja saa vastikkeeksi vastaanottavan yhtiön osakkeita, verovirasto palauttaa suoritetun veron hakemuksesta. Verovapaus koskee vastaavasti yhtiöitettävän toiminnan käyttöomaisuuteen kuuluvia arvopapereita sekä kunnan tai kuntayhtymän omistaman kiinteistön omistamista ja hallintaa harjoittavan yhtiön osakkeiden luovutusta vastaanottavan yhtiön osakkeita vastaan, jos:

1) kiinteistöt ovat pääasiassa edellä tarkoitettussa käytössä; tai

2) osakkeet oikeuttavat edellä tarkoitettussa käytössä olevan huoneiston hallintaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .
