



Viite: Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö, VN/18003/2022

UUSI KIRJEPOHJA 21.6. XXX TYÖTERVEYSLAITOKSEN TOIMINNASTA JA RAHOITUKSESTA ANNETUN LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTA KOSKEVASTA TAUSTAMUISTIOSTA

Lausunto toimitetaan lausuntopalvelun kautta sosiaali- ja terveysministeriölle. Alla on esitetty vastaukset lausuntopalvelussa oleviin erillisiin vastauskohtiin.

Itsenäinen julkisoikeudellinen laitos (taustamuistio kohta 2.1.1)

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) yhtyy Työterveyslaitosta (TTL) koskevan taustamuistion yhteenvedossa esitettyyn näkemykseen, että 'lakiteknisesti arvioiden TTL-laki ja TTL-asetus muodostavat osin vanhentuneen ja sekavan kokonaisuuden', ja että näyttäisi olevan tarve 'selkeyttää ja ajantasaisistaa TTL:n toimintaa ja rahoitusta koskeva sääntely tekemällä kokonaisuudistus'.

TTL:n yhteiskunnallinen rooli on tärkeä. Lainsäädännön uudistamisessa on varmistettava, että Työterveyslaitos säilyy toimintakykyisenä.

TEM pitää tärkeänä, että uudistuksen toteuttamisen eri vaihtoehdot selvitetään riittävässä laajuudessa ja riittävän laajalla vuoropuhelulla eri toimijoiden kanssa. TEM toteaa, että uudistuksessa on varmistettava kaikkien TTL:n tehtävien kannalta keskeisten tahojen mukanaolo uudistamistyössä. Uudistustyössä on lähdettävä siitä, että valtion kokonaisedun tulee kasvaa.

Tehtävät (taustamuistio kohta 2.1.2)

Pääpaino TTL:n toiminnassa on työn ja terveyden välisessä, niihin liittyvässä tutkimuksessa sekä työsuojelun ja työterveyshuollon tutkimuksessa ja kehitystyössä. Laitoksen strategiassa painottuu työyhteisöjen ja yksilöiden kyvykkyys ja mahdollisuus toimia muuttuvan työelämän erilaisissa tilanteissa. Näin TTL pyrkii osaltaan vaikuttamaan siihen, että työelämän laatu ja työn tuottavuus paranevat sekä työhön osallistuminen lisääntyy.

TEM pitää tarpeellisena, että osana lainsäädännön kokonaistarkastelua laitoksen tehtävät selkeytetään ja päivitetään tarpeellisin osin vastaamaan työelämän muuttuneita haasteita ja tarpeita. Pääpainon olisi yhä oltava työterveydessä, työterveyshuollossa ja työsuojelussa ja niiden edelleen kehittämisessä työn ja terveyden näkökulmasta. Tehtäviä tarkasteltaessa on eroteltava toisistaan ja kirjattava lakiin selkeästi valtionosuuteen liittyvä toiminta ja liiketoiminta. Lisäksi varsinkin ensin mainittua on tarkasteltava suhteessa muuhun valtion olemassa olevaan toimintaan.

Valtiontuki- ja kilpailulainsäädäntö (taustamuistio kohta 2.2)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107–108 artiklojen mukaan EU:n valtiontukisääntely kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan. Sääntelyn tavoitteena on taata EU:ssa toimiville yrityksille tasapuoletut kilpailuolosuhteet ja minimoida jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua. EU:n valtiontukisääntelyn ja kansallisen kilpailuneutraalisääntelyn yhtenä lähtökohtana on, että taloudellista toimintaa ei saa harjoittaa laitoksena, jota koskee konkurssisuoja. TTL on luonteeltaan valtiosta erillinen itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka ei voi mennä konkurssiin. Lisäksi laitostenmuodossa taloudellista toimintaa harjoittava toimija saa käyttöönsä veroedun, joka ei ole yhtiömuodossa toimivien yritysten käytössä. Unionin tuomioistuimien ratkaisukäytännön perusteella taloudellista toimintaa harjoittaville julkisyhteisöille annetut kansalliseen verotus- ja konkurssilainsäädäntöön perustuvat valikoivat taloudelliset edut voidaan katsoa valtiontueksi (katso esimerkiksi tuomio 3.4.2014, Ranskan tasavalta v. Euroopan komissio, La Poste, C 559/12, EU:C:2014:217).

TEM:n näkemyksen mukaan asetelma, jossa TTL harjoittaa taloudellista toimintaa laitostenmuodossa muodostaa selvän epäilyn EU-oikeuden vastaisesta valtiontuesta. Valtiontukisääntöjen näkökulmasta selkein ratkaisu tähän on, että taloudellinen toiminta yhtiöitetään ja julkisoikeudellisena laitoksena harjoitetaan vain ei-taloudellista toimintaa. Tilanteessa, jossa harjoitettu taloudellinen toiminta on hyvin vähäistä kokonaisuuteen nähden, komissio on ratkaisukäytännössään katsonut, että laitostenmuodossa harjoitettava taloudellinen toiminta (joka on liitännäistä ei-taloudelliselle toiminnalle) voidaan tiettyin reunaehdoin pitää hyväksyttävänä. Keskeistä on huolehtia sekä erillisestä kirjanpidosta taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välillä että markkinaehtoisesta hinnoittelusta. Käytännössä liitännäistoiminnan rajana on enintään 20 prosenttia muusta toiminnasta.

Taustamuistiossa käsiteltiin myös sitä, että TTL:n osaa toimintaa rahoitettaisiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (SGEI) koskevan sääntelyn nojalla. Tämän osalta TEM toteaa, että SGEI-sääntelyn soveltaminen ei käytännössä ole mahdollista, mikäli yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa julkisoikeudellisena laitoksena. SGEI-sääntelyä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan, eikä TEM:n tiedossa ole, että sen avulla voitaisiin oikeuttaa laitostenmuodossa saadut valtiontueksi katsottavat edut (konkurssisuoja ja veroetu). Kuitenkin mikäli taloudellinen toiminta yhtiöitettäisiin, voisi osaan palveluista mahdollisesti soveltaa ns. SGEI-sääntelyä. SGEI-sääntelyn osalta menettelytapana voisi mahdollisesti soveltua esimerkiksi komission SGEI-päätös (2012/21/EU). Komission SGEI-päätöksen osalta merkitystä on, että päätöksessä määritellyt edellytykset täyttyvät. Tämän lisäksi SGEI-sääntelyn kannalta merkityksellinen edellytys on markkinapuutteen toteaminen (SGEI-tiedonannon (2012/C 8/02) kohta 48).

TEM toteaa, että asian jatkovalmistelun yhteydessä on mahdollista tarvittaessa selvittää, voidaanko TTL:n taloudellista toimintaa oikeuttaa EU:n valtiontukisääntöjen näkökulmasta liitännäistoimintapoikkeuksella. Muussa tapauksessa TTL:n taloudellinen toiminta tulee yhtiöittää. Mikäli selvittämiseen päädytään, TEM suosittelee, että asiasta käydään erillinen keskustelu Euroopan komission kanssa liitännäistoiminnan käsitteeseen liittyen. TEM koordinoi EU:n valtiontukisääntöjen täytäntöönpanoa Suomessa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tukia lukuun ottamatta. TEM koordinoi myös mahdolliset keskustelut Suomen viranomaisen ja komission välillä. Näin ollen, mikäli liitännäispoikkeuksen sovellettavuudesta haluttaisiin käydä keskustelua komission kilpailun pääosaston kanssa, tulisi tästä olla yhteydessä TEM:n kilpailullisuustiimiin.

TEM toteaa, että mikäli TTL:n taloudellinen toiminta päätettäisiin yhtiöittää, tulisi huomioon ottaa esimerkiksi tulevan yhtiön mahdollinen pääomittaminen. Valtiontuen käsitetiedonannon (2016/C 262/01) mukaan julkisyhteisöjen toteuttamat taloudelliset transaktiot eivät anna etua, eivätkä näin ollen ole valtiontukea, jos niissä noudatetaan tavanomaisia markkinaehtoja. Tämä periaate on muodostettu ottaen huomioon erilaiset taloudelliset transaktiot. Unionin tuomioistuimet ovat luoneet markkinataloustoimijaperiaatteen, jonka tarkoituksena on havaita julkisiin sijoituksiin (erityisesti pääomasijoituksiin) liittyvä valtiontuki: jotta voidaan määrittää, onko julkisyhteisön sijoitus valtiontukea, on tarpeen arvioida, olisiko vastaavan kokoinen, tavanomaisissa markkinatalouden olosuhteissa toimiva yksityinen sijoittaja tehnyt kyseisen sijoituksen samoissa olosuhteissa. (Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), ns. valtiontuen käsitetiedonanto, kohdat 74-76). TEM toteaa, että mahdollisen yhtiöittämisen valtiontukisääntöjen mukaisuuteen on kiinnitettävä huomiota asian jatkovalmistelussa.

Edellä kuvattujen EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvien näkökulmien ohella TTL:n toiminnassa tulee ottaa huomioon taustamuistiossakin kuvatut kilpailulain (948/2011) 4 a luvun kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset. Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta olennaista on varmistaa se, ettei ei-taloudellisen toiminnan rahoitusta tai sen avulla kustannettuja ei-taloudellisen toiminnan tuotantopanoksia hyödynnetä yksityisten toimijoiden kanssa kilpailuvassa taloudellisessa toiminnassa (ristisubventio). Taustamuistion sivulla 15 todetaan valtionosuutta käytettävän myös liiketoiminnan hyödyksi, mikä antaa TTL:n liiketoiminnalle epäriilun kilpailuedun suhteessa yksityisen sektorin toimijoihin. Lisäksi TTL:n harjoittama liiketoiminta ei taustamuistion sivulla 27 olevan taulukon mukaan ole myöskään ollut kannattavaa, sillä vuosina 2017–2020 toiminta on ollut pääsääntöisesti nollatuloksellista ja vuonna 2017 selvästi tappiollista. Julkisella rahoituksella subventoidun ja kannattamattoman liiketoiminnan harjoittaminen on omiaan vääristämään kilpailuneutraliteettia.

TTL:n ei-taloudellisen toiminnan ja liiketoiminnan ristisubvention lisäksi taustamuistiossa todetaan, ettei TTL:a ole mahdollista asettaa konkurssiin. Tällainen konkurssisuoja on edellä mainitusti katsottu EU:n oikeuskäytännössä kielletyksi valtiontueksi. Konkurssisuoja on ongelmallinen myös kilpailuneutraliteetin näkökulmasta, sillä se mahdollistaa kannattamattoman yksityisten toimijoiden kanssa kilpailemisen.

TEM toteaa yhteenvetona, että kilpailuneutraliteettiin sekä myös EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi selkeimmät ja suositeltavimmat vaihtoehdot ovat TTL:n taloudellisen toiminnan siirtäminen erillisen yhtiön hoidettavaksi tai tällaisen liiketoiminnan lopettaminen kokonaisuudessaan. Mikäli liiketoimintaa ja ei-taloudellista toimintaa jatkossakin harjoitettaisiin samassa yksikössä, tulisi niistä pitää erillistä kirjanpitoa taloudellisen toiminnan markkinaehtoisuuden varmistamisen mahdollistamiseksi. Jälkimmäisen vaihtoehdon osalta tulee myös huomata, että TTL:lla oleva konkurssisuoja aiheuttaisi edelleen ongelmia kilpailuneutraliteetin toteutumiselle.

Organisaatiomallin valinnasta: selvityksiä, esimerkkejä ja suosituksia (taustamuistio kohta 3)

Osana kokonaisuudistusta on tarpeen käydä läpi, arvioida ja tarvittaessa ajantasaistaa työterveyslaitoksen hallintoa koskevat säädökset. TTL:n tehtävien liittymäpinta työpaikkojen toimintaedellytysten parantamiseen/kehittämiseen on sen verran tiivis, että laitoksen kolmikantainen hallintomalli tuntuu perustellulta ja on hyvä ottaa huomioon uudistustyössä.

Mahdollisia organisaatiomallimuutoksia pohdittaessa ja eteenpäin vietäessä on varottava, ettei laitoksen perustehtävä vaarannu. Organisaatiomuotoa on pohdittava tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta, mikä organisaatiomuoto olisi tarkoituksenmukaisin.

Muuta

TEM kannustaa työterveyslaitosta työelämän edellä kävijänä pitämään laitoksen henkilöstö osallisena (vuorovaikutus) ja tietoisena (viestintä) laitosta koskevassa mahdollisessa muutosprosessissa.

VN/18003/2022-TEM-18

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: