

Taustamuistio reformiministerityöryhmälle 4.4.2016

Kuntien mahdollisuus yhtiömuotoiseen sote-toimintaan

Reformiministerityöryhmän neuvotteluissa on tullut esille lokakuussa 2015 hallituksen neuvotteluissa jo kertaalleen esillä ollut kysymys kuntien mahdollisuuksista sote-järjestämisuudistuksen voimaantulon 1.1.2019 jälkeen omistaa yhtiöitä, jotka harjoittavat markkinaehtoisesti sote-palvelutuotantoa. Keskusteluiden mukaan tarkoituksena kuntien yhtiömuotoisella sote-toiminnalla voisi olla osaltaan huolehtia riittävän monipuolisesta palveluntarjonnasta, jotta myös valinnanvapaudelle olisi tosiasialliset edellytykset. Lisäksi kuntien yhtiöiden kautta voitisiin estää liian suuriksi katsottavien maakunnallisten tuotanto-organisaatioiden syntyminen sote-uudistuksessa.

Kuntien yhtiömuotoisen sote-tuotannon mahdollisuudesta on laadittu STM:n ja VM:n virkamiesarviointi. Siinä on huomattavan kriittinen yleisarviointi kuntayhtiöiden hyödyllisyydestä sote-uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Kuntien selkeä mahdollisuus jatkaa yhtiömuodossa ja markkinaehtoisesti sote-palveluiden tuotantoa vaatisi kuntalain muutoksen. Ilman sitä kuntien mahdollisuus toimia sote-palvelumarkkinoilla jää riippuvaiseksi kunnan yleisen toimialan ja mahdollisuuden siinä elinkeinotoiminnan harjoittamiseen tulkinnoista. Tulkinnat eivät ole riittävän selkeitä, jotta kuntien yhtiömuotoinen toiminta olisi oikeudellisesti riittävän vakaalla pohjalla. Lisäksi olisi EU:n valtioneuvoston suositusten soveltamisen varmistamiseksi huolehtia kilpailuneutraalisuutta varmistavista menettelyistä. STM:n ja VM:n virkamiesarvion mukaan kuntayhtiöiden perustaminen monimutkaistaisi omaisuusjärjestelyitä sillä niissä on erityisesti huolehdittava kilpailuneutraalisuuden toteutumisesta. Muistion mukaan yhtiömuotoinen toiminta ei tukisi integraatiota ja voisi johtaa kustannuksia kasvattavaan kilpailuun henkilöstöstä. Lisäksi asiassa tulee esille periaatteellisia kysymyksiä kunnan roolista: kunnan rooli ei lähtökohtaisesti ole toimia elinkeinonharjoittajana tehtäväalansa ulkopuolella.

Sote-uudistuksen keskeisenä periaatteena ja linjauksena on, etteivät kunnat enää jatkossa järjestä, rahoita tai tuota sote-palveluita. Tällöin myöskään sote-palveluita tuottavien markkinaehtoisten yhtiöiden omistaminen ei kuulu kunnan toimialaan.

Kuntien yhtiömuotoista sote-toimintaa on lisäksi arvioitu myös sote-uudistuksen virkamiesohjausryhmässä (kansliapäällikkö Päivi Sillanaukee STM, valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki VM, kansliapäällikön sijainen Asko Välimaa OM ja alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti STM). Ryhmän keskustelussa on todettu markkinoiden toimivuuden olevan erilainen eri puolilla Suomea. Joillain suurilla paikkakunnilla, jossa myös ympäröivillä alueilla on riittävästi volyyymiä toimiviin markkinoihin, voisi kuntien yhtiöt tuoda lisää kilpailua. Tämä edellyttää kuitenkin, että ne toimivat kilpailuneutraalisti ja täysin markkinaehtoisesti ja että niiden omistajaohjaus on toimivaa. Käytännön kokemukset kuntien yhtiömuotoisesta toiminnasta ovat vaihtelevat ja siinä on realisoitunut taloudellisia riskejä. Monilla alueilla kuntien yhtiömuotoinen toiminta kuitenkin johtaisi vain paikallisiin tuotantomonopoleihin ja lisäksi pitäisi yllä nykyistä epätarkoituksenmukaista ja epätaloudellista tuotantorakennetta. Näin ollen kuntien yhtiömuotoisessa toiminnassa on enemmän riskejä kuin mitä siitä on saatavissa hyötyjä markkinoiden laajentamisen sekä tuotannon markkinaperusteiden monipuolistamisen ja taloudellisen tuotannon näkökulmasta. Maakuntien yhtiömuotoinen toiminta olisi virkamiesohjausryhmän arvion mukaan paremmin hallittavissa. Taustaksi on myös valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki laatinut muistion.