

Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lainsäädännön uudistaminen

Taustamuistio

Sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja tasa-arvo-osasto

15.6.2022

Sisältö

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Johdanto | 5 |
| 1.1 | Työterveyslaitos pähkinänkuoressa | 5 |
| 1.2 | Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus | 7 |
| 2 | Voimassa oleva lainsäädäntö | 9 |
| 2.1 | Työterveyslaitosta koskeva laki ja asetus | 9 |
| 2.1.1 | Organisointimalli itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena | 9 |
| 2.1.1.1 | Työterveyslaitoksen perustaminen | 9 |
| 2.1.1.2 | Perustuslain asettamat reunaehdot | 11 |
| 2.1.2 | Tehtävät | 13 |
| 2.1.2.1 | Tehtävien jakautuminen lakisääteisiin tehtäviin ja kaupalliseen liiketoimintaan | 14 |
| 2.1.3 | Rekisterit ja tiedonhallinta | 16 |
| 2.1.3.1 | Tietosuojaa ja tiedonhallintaa koskeva uusi sääntelykehikko | 18 |
| 2.1.3.2 | Perustuslakivaliokunnan lausunto henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn vaatimuksista | 21 |
| 2.1.4 | Rahoitus ja talous | 22 |
| 2.1.4.1 | Huomioita rahoituksesta ja rahoituksen määrä | 24 |
| 2.1.5 | Erikoislääkärikoulutus | 27 |
| 2.1.5.1 | Erikoislääkärikoulutusten rahoitusten yhdistämisen selvittäminen | 30 |
| 2.1.6 | Hallinto | 32 |
| 2.2 | Valtiontuki- ja kilpailusääntely | 34 |
| 2.2.1 | Valtiontuen ja kilpailuneutraliteetin arvioimiseen liittyvästä sääntelystä | 34 |
| 2.2.2 | EU:n oikeuskäytäntö | 37 |
| 2.2.3 | HPP-selvityksen arviointia | 40 |
| 2.2.3.1 | HPP-selvityksessä esitetyt vaihtoehdot toiminnan järjestämiseen | 43 |
| 3 | Organisaatiomallin valinnasta: selvityksiä, esimerkkejä ja suosituksia | 46 |
| 3.1 | Tutkimuslaitoksia koskevia aiempia selvityksiä | 46 |

| | | |
|--------|---|----|
| 3.1.1 | Huttusen selvitysmiesraportti vuodelta 2004 | 47 |
| 3.1.2 | Sektoritutkimustyöryhmän mietintö vuodelta 2006 | 47 |
| 3.1.3 | Huttusen ja Mäki-Lohiluoman selvityshenkilöraportti vuodelta 2007 | 49 |
| 3.1.4 | STM:n hallinnonalan tutkimustoiminnan tehostamista koskevan työryhmän loppuraportti vuodelta 2008 | 51 |
| 3.1.5 | Rantasen selvitysmiesraportti vuodelta 2008 | 52 |
| 3.1.6 | SOTERKO-tutkimusyhteistyön perustaminen vuonna 2011 | 53 |
| 3.1.7 | Asiantuntijaryhmän kokonaisuudistusta koskeva esitys vuodelta 2012 | 54 |
| 3.1.8 | Valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 2013..... | 56 |
| 3.1.9 | Työterveyslaitoksen kansainvälinen arviointi vuodelta 2014 | 57 |
| 3.1.10 | Ahtelan selvitys vuodelta 2014 | 58 |
| 3.1.11 | Selvitys erilaisen oikeusaseman vaikutuksesta vuodelta 2017 | 59 |
| 3.1.12 | Soininvaaran selvitysraportti vuodelta 2017 | 60 |
| 3.1.13 | TULA-uudistuksen arviointiraportti vuodelta 2018..... | 62 |
| 3.2 | Esimerkkejä valtion virastojen ja laitosten uudelleenorganisoinnista | 63 |
| 3.2.1 | Metsähallituksen uudelleenorganisointi | 64 |
| 3.2.2 | Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittäminen | 66 |
| 3.2.3 | Teknologian tutkimuskeskus VTT:n yhtiöittäminen..... | 68 |
| 3.2.4 | Ilmatieteen laitosta koskevan lainsäädännön uudistus..... | 70 |
| 3.2.5 | Suomen metsäkeskusta koskevat uudistukset..... | 72 |
| 3.2.6 | Säteilyturvakeskuksen kansainvälisten asiantuntijapalvelujen yhtiöittäminen | 75 |
| 3.3 | VM:n suositukset valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista ja omistajaohjausta koskeva periaatepäätös..... | 76 |
| 3.3.1 | VM:n suositukset | 76 |
| 3.3.2 | Valtioneuvoston omistajapolitiittinen periaatepäätös vuodelta 2020 | 79 |
| 3.4 | Kansainvälinen vertailu | 80 |
| 3.4.1 | Ruotsi | 80 |
| 3.4.2 | Norja | 80 |
| 3.4.3 | Alankomaat..... | 81 |
| 3.4.4 | Saksa..... | 82 |
| 3.4.5 | Yhdysvallat | 83 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4 | Nykytilan arviointi ja alustavat tavoitteet | 84 |
| 5 | Yhteenveto | 88 |
| 6 | Sammanfattning | 100 |

1 Johdanto

1.1 Työterveyslaitos pähkinäkuoressa

Työterveyslaitos on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö, jota ohjataan kolmikantaisesti. Siitä säädetään työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetussa laissa (159/1978, jäljempänä TTL-laki) ja samannimisessä asetuksessa (501/1978, jäljempänä TTL-asetus). Työterveyslaitoksen keskeinen tehtävä on harjoittaa ja edistää työn ja terveyden välisen vuorovaikutuksen tutkimusta sekä suorittaa työpaikoilla tai muutoin työympäristössä esiintyvien terveydellisten vaarojen ja haittojen ehkäisemiseen ja poistamiseen liittyvää selvitys-, mittaus- ja palvelutoimintaa. Työterveyslaitos luo, kehittää ja ylläpitää hyvää työelämää sekä vastaa ajankohtaisiin työelämän haasteisiin: Työterveyslaitoksen päätavoite on varmistaa suomalaisen työelämän työhyvinvoinnin ja osaamisen kehittyminen sekä tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantuminen työn murroksessa ja ilmastomuutoksessa. Laitoksen visio on, että työstä syntyy hyvinvointia työpaikoille, yksilöille ja koko yhteiskunnalle.

Työterveyslaitoksen strategian painopisteet ovat:

- tuetaan ihmisiä ja työpaikkoja työelämän muutoksessa ja digitaalisessa murroksessa,
- tuetaan uudistumista ja osaamisen vahvistumista työelämässä,
- vahvistetaan työkykyä ja työhyvinvointia sekä parannetaan kaikkien mahdollisuutta osallistua työhön omalla työkyvyllään,
- kehitetään työterveyshuoltoa osana työikäisten terveydenhuoltojärjestelmää,
- kehitetään työturvallisuutta ja työympäristöriskien hallintaa Vision Zero -ajattelutavan mukaisesti,
- tuetaan työpaikkoja saavuttamaan hyvän sisäympäristön ja hyvinvointia edistävät työtilat,

- tuotetaan eettisesti kestäviä ja asiakkaan tarpeista lähteviä analyysi- ja testauspalveluja, työlääkätieteen potilastoimintaa, koulutuksia ja verkkovalmennuksia, sekä kehittämis- ja konsultointipalveluja.

Työterveyslaitos on rakenteellisesti jaettu kahteen osaamiskeskukseen. Tutkimus ja palvelu (TUPA) vastaa Työterveyslaitoksen tutkimus- ja kehittämistoiminnasta, asian- tuntijatyöstä sekä palveluliiketoiminnasta. Kehitys ja tuki (KETU) vastaa Työterveyslaitoksen sisäisestä kehittämisestä ja digitalisaatiosta, henkilöstö-, viestintä- ja talousasioista sekä operatiivisesta tuesta. Osaamiskeskuksat jakaantuvat edelleen pienempiin yksiköihin (salkkuihin). Työterveyslaitoksen ylintä johtoa varten nimitetään kolmikantainen johtokunta, ja laitoksen toimintaa johtaa pääjohtaja. Työterveyslaitoksella on toimipisteitä Helsingissä, Kuopiossa, Oulussa, Tampereella ja Turussa. Palkallisen työajan perusteella laskettuna Työterveyslaitoksen henkilöstövoimavarat vuonna 2020 olivat 427 henkilötyövuotta (htv). Työsuhteessa oli vuoden 2020 lopussa yhteensä 508 henkilöä. Työntekijöistä suurin osa (81,5 %) on toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa ja heistä kokoaikaista työaika noudattaa 84,4 %. Työterveyslaitoksella oli vuonna 2020 käynnissä hieman yli sata tutkimus- ja kehittämisprojektia.

Vuonna 2020 Työterveyslaitoksen toiminnasta rahoitettiin valtionavulla 53 %. Loput toiminnasta rahoitettiin omalla maksullisella toiminnalla ja tutkimus- ja kehittämisrahoituksella. Euromääräisesti suurimmat ulkopuoliset rahoittajat olivat Työsuojelurahasto ja Euroopan sosiaalirahasto. Rahoituksen pääluvut olivat vuonna 2020 seuraavat:

Tuotot

Työterveyslaitoksen oman toiminnan tuotot olivat vuonna 2020 21,5 miljoonaa euroa. Samalla Työterveyslaitoksen valtionosuus vuonna 2020 oli 24,4 miljoonaa euroa. Tätä nostivat vuodesta 2019 TYÖ2030 -ohjelman rahoituksen kasvaminen sekä toisessa lisätalousarviossa myönnetty lisärahoitus koronan vastaiseen työhön. Tilivuoden aikana tuloutettu avustus oli 24,1 miljoonaa euroa.

Kulut

Työterveyslaitoksen kulut vuonna 2020 olivat 45,8 miljoonaa euroa. Näistä käyttömenot ja henkilökulut olivat 43,3 miljoonaa euroa sekä hankinnat ja pitkävaikutteiset menot olivat yhteensä 2,5 miljoonaa euroa.

Tase

Taseen loppusumma oli 70,5 miljoonaa euroa vuonna 2020.

Liiketoiminnan osuus

Vuonna 2020 liiketoiminnan tuotot olivat yhteensä 13,69 miljoonaa euroa, liiketoiminnan kulut yhteensä 13,68 miljoonaa euroa ja tulos noin 7 000 euroa.

Työterveyslaitoksen toiminnan suunnittelua ja seurantaan koskevat keskeiset asiakirjat, kuten sosiaali- ja terveysministeriön ja Työterveyslaitoksen tulossopimus, Työterveyslaitoksen toimintasuunnitelma, toimintakertomus sekä vuosikertomus, sisältävät tarkempaa tietoa Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta¹.

1.2 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) suoritti tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukemista ja eräitä erillismenettelyitä koskevan tarkastuksen. Tarkastuksen yhtenä kohteena oli Työterveyslaitos ja sille vuonna 2018 maksetut valtionavut. Tarkastuksessa selvitettiin, onko voittoa tavoittelemattomille yhteisöille myönnettyjen tukien hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa noudatettu säädöksiä, määräyksiä ja ohjeita. Tarkastuksessa selvitettiin eri tukimuotojen osalta, onko tukea myöntävä viranomaisen varmistanut, että tuki on EU:n valtiontukisääntöjen mukaan sallittava. Lisäksi selvitettiin, onko tukiprosessien sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Tarkastusvirasto on antanut tarkastuksen perusteella tarkastuskertomuksen (Laillisuustarkastuskertomus. Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2019, <https://www.vtv.fi/julkaisut/voittoa-tavoittelemattomien-yhteisöjen-tukeminen-ja-eraat-erillismenettelyt/>).

Työterveyslaitoksen osalta tarkastuksessa todettiin eräitä puutteita. Puutteita todettiin ensinnäkin sen varmistamisessa, onko sosiaali- ja terveysministeriön Työterveyslaitokselle myöntämä rahoitus EU:n valtiontukilainsäädännön valossa hyväksyttävää. Toinen keskeinen huomio oli, että Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annettu laki ja asetus ovat monilta osin vanhentuneita ja puutteellisia. Laissa on säädetty laitoksen tehtävistä, mutta siinä ei ole yksilöity, mitä tehtäviä tai osaa Työterveyslaitoksen toiminnasta valtionosuudella on tarkoitus rahoittaa. Laki ja asetus on säädetty ennen valtionavustuslakia (688/2001) eivätkä ne tarkastuskertomuksen mukaan siten sisällä kaikkia olennaisia asioita, joista valtionavustuslaissa on säädetty, kuten säännöksiä valtionavustuksen saajan oikeuksista, velvoitteista, valvonnasta ja valtionavustuksen palauttamisesta. Tarkastusvirasto suosittelee, että Työterveyslaitosta koskeva lainsäädäntö päivitetään vastaamaan laitoksen nykyistä toimintaa ottaen huomioon myös valtionavustuslain ja EU-lainsäädännön vaatimukset.

¹ <https://www.ttl.fi/tietoa-meista>

Sosiaali- ja terveysministeriö päätti VTV:n tarkastukseen liittyen teettää arvioinnin Työterveyslaitoksen rahoituksen suhteesta valtioneuvoston päätöksiin. Selvityksen tekijäksi valikoitui HPP Asianajotoimisto, joka teki kilpailuoikeudellisen selvityksen kahdessa vaiheessa (Kilpailuoikeudellinen selvitys/vaihe I, HPP Asianajotoimisto 15.1.2021 ja Kilpailuoikeudellinen selvitys/vaihe II, HPP Asianajotoimisto 28.5.2021, jälj. HPP-selvitys). Selvityksessä arvioitiin, onko ministeriön Työterveyslaitokselle myöntämä rahoitus joltain osin ristiriidassa EU-valtioneuvoston päätösten kanssa ja sisältykö laitoksen toimintaan muita kilpailuoikeudellisia riskejä. Selvitystä ja sen johtopäätöksiä esitellään jäljempänä etenkin kohdassa 2.2.3.

2 Voimassa oleva lainsäädäntö

2.1 Työterveyslaitosta koskeva laki ja asetus

Työterveyslaitoksesta säädetään työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetussa laissa sekä sen nojalla annetussa työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetussa asetuksessa. Kumpaakin vuodelta 1978 peräisin olevaa säädöstä on muutettu yli 15 kertaa. Seuraavassa käydään läpi kyseisten säädösten keskeinen sisältö jaoteltuna kuuteen kokonaisuuteen sekä niihin liittyviä keskeisiä seikkoja.

2.1.1 Organisointimalli itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena

TTL-lain 1 §:n mukaan työsuojelu- ja työterveysalan tutkimus- ja palvelutoimintaa varten on Työterveyslaitos, joka on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö.² Lain mukaan Työterveyslaitoksen kotipaikka on Helsingin kaupunki, ja laitoksen organisaatio muodostuu valtakunnallisista osaamiskeskuksista. Sillä on alueellisia toimipisteitä, jotka TTL-asetuksen 2 §:n mukaan sijaitsevat Helsingissä, Kuopiossa, Oulussa, Tampereella ja Turussa. Työterveyslaitos voi TTL-lain 5 §:n 1 momentin mukaan tehdä sitoumuksia, saada nimiinsä oikeuksia, kantaa ja vastata sekä omistaa kiinteää omaisuutta. Lain mukaan Työterveyslaitos toimii sosiaali- ja terveysministeriön johdon ja valvonnan alaisena.

2.1.1.1 Työterveyslaitoksen perustaminen

Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta (HE 143/1977 vp) ilmenee Työterveyslaitoksen syntyhistoria. Vuonna 1945 Helsingin yleisen sairaalan sisätautien osastoon perustettiin tilapäinen ammattitautiosasto. Samana vuonna perustettiin Ammattilääketieteen tutkimussäätiö rahoittamaan ammattitautien tutkimusta. Ammattitautiosasto lakkautettiin vuoden 1950 lopulla ja

² Itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö on myöhemmässä lainsäädännössä korvattu termillä itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, kts. esim. laki Suomen Pankista (214/1998) 1 §, laki Kansaneläkelaitoksesta (731/2001) 1 §, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) 4 § ja hallintolaki (434/2004) 2 §. Tässä muistiossa käytetään lähtökohtaisesti termiä itsenäinen julkisoikeudellinen laitos.

sen toiminta siirrettiin säätiön alaisuudessa toimivaan Työterveyslaitokseen, jolle valtio oli rakennuttanut uudet toimitilat. Vuonna 1967 Ammattilääketieteen tutkimussäätiön nimi muutettiin Työterveys-säätiöksi. 1970-luvulla tehtiin useita aloitteita Työterveyslaitoksen toiminnan tehostamiseksi ja suuntaamiseksi sekä ehdotettiin laitoksen muuttamista valtion laitokseksi. Vuonna 1975 asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä oli tehdä tarpeelliset suunnitelmat Työterveyslaitoksen ottamisesta valtion haltuun. Työryhmä perustettiin Työterveys-säätiön aloitteesta, joka edellytti muun muassa, että työmarkkinaosapuolten osallistuminen laitoksen hallintoon turvataan ja että hyvät yhteydet valtion työsuojeluorganisaatioon taataan hallintomallia luotaessa. Eduskunta käsitellessään hallituksen esitystä valtion vuoden 1977 tulo- ja menoarvioksi supisti Työterveyslaitokselle esitettyä julkista rahoitusta sekä hyväksyi lausuman, jonka mukaan Työterveyslaitos olisi otettava valtion haltuun. Tämän johdosta asetettiin uusi työryhmä, jonka tehtävänä oli mainittu lausuma huomioon ottaen tehdä ehdotukset Työterveyslaitoksen valtiollistamiseen liittyviksi säännöiksi ja muiksi toimiksi.

Vuonna 1977 annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin Työterveyslaitoksen organisaatiomuodoksi itsenäistä julkisoikeudellista yhteisöä, joka jatkaisi Työterveys-säätiön ylläpitämää yksityisen Työterveyslaitoksen toimintaa. Malli perustui työmarkkinajärjestöjen kanssa pidettyihin neuvotteluihin. Hallituksen esityksessä todetaan, että Työterveyslaitoksen valtiollistamiseen vaikuttavia seikkoja arvioitaessa hallituksen mielestä ratkaisevia perusteita ovat olleet laitoksen toiminnan joustavuuden ja tehokkuuden varmistaminen sekä laitoksen taloudellisten toimintaedellytysten vakiinnuttaminen samalla kun huolehditaan siitä, että yhteiskunnan valvonta- ja ohjausmahdollisuudet turvataan laitoksen toiminnasta ja sen suuntaviivoista päätettäessä. Esityksestä ilmenee myös, että Työterveyslaitoksen valtion haltuun ottamisen keskeisimmät ongelmat ovat liittyneet laitoksen rahoitus pohjaan ja valittavaan hallintomalliin. Työmarkkinajärjestöt eivät ole voineet hyväksyä erityisesti työturvallisuusvarojen käyttöä valtion normaalin budjettilaitoksen tarpeisiin. Muun muassa nämä edellä mainitut seikat ovat johtaneet siihen, että työmarkkinajärjestöjen kanssa neuvoteltuaan hallitus on päättänyt esittämään Työterveyslaitoksen valtion haltuun ottamista itsenäisen julkisoikeudellisen yhteisön muodossa.

Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annettu laki tuli voimaan 1.7.1978. Voimaantulosäännöksessä todetaan, että lain voimaantullessa yksityisen Työterveys-säätiön ylläpitämä Työterveyslaitos jatkaa toimintaansa laissa tarkoitettuna työterveyslaitoksena sen mukaan kuin Työterveys-säätiön ja valtion välillä on sovittu. Niistä järjestelyistä, jotka liittyvät yksityisen Työterveyslaitoksen muuttamiseen julkisoikeudelliseksi työterveyslaitokseksi, on valtion ja Työterveyslaitosta ylläpitävän Työterveys-säätiön välillä tehty esisopimus 16.9.1977. Lopullinen sopimus solmittiin 23.2.1978, johon siirrettiin esisopimuksen sopimusmääräykset.

2.1.1.2 Perustuslain asettamat reunaehdot

Koska Työterveyslaitos hoitaa tehtäviään itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, asettaa perustuslain 124 § tiettyjä vaatimuksia muun muassa tehtävien luonteelle. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.³

Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa veraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä, siis suhteellisen laajasti erilaisia valtion julkisten tehtävien hoidossa käytettyjä toimintoja. Tyypillisesti julkisessa hallintotehtävässä on kyse lailla perustetusta tehtävästä tai toiminnasta, joka on valtion tai muun julkisyhteisön yksinoikeus. Julkisen hallintotehtävän ei aina edellytetä suoraan liittyvän hallinnolliseen päätöksentekoon tai lakien toimeenpanoon, vaan riittävää on, että tehtävällä on tähän jonkinlainen kytkentä eli julkinen hallintotehtävä kuuluu laissa säännellyn toiminnan alaan. Julkisten hallintotehtävien piirteinä on tuotu esiin myös valtion kyseisten tehtävien hoitoon kohdistamaa ohjausta ja valvontaa, valtion osallistumista tehtävän hoitamisen rahoitukseen ja sitä, että tehtävällä on vaikutusta jossain muodossa kansalaisiin tai johonkin kansalaisryhmään. Perustuslakivaliokunta on vuosien varrella antanut mittavan määrän lausuntoja koskien perustuslain 124 §:n soveltamista. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on muun ohella tunnistettu, että julkisen hallintotehtävän käsite voi joissain tapauksissa myös muuttua ajan kulumisen ja yhteiskunnan muuttumisen myötä (ks. esim. PeVL 2/2002 vp vs. PeVL 16/2009 vp). Julkisia hallintotehtäviä voivat olla myös muun muassa julkisen palvelun toteuttamista sisältävät tehtävät sekä tehtävät, joiden toteuttaminen on pääasiassa tosiasiallista hallintotoimintaa.⁴

³ Ks. HE 1/1998 vp, s. 179, sekä myös PeVM 10/1998 vp, KM 1997:13, s. 316 sekä Keravuori-Rusanen Marietta, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, Edita 2008, s. 262.)

⁴ Ks. HE 1/1998, s. 179, Keravuori-Rusanen 2008, s. 169, HE 260/2010 vp, s. 47, koostavasti PeVL 26/2017 vp s. 48 ja PeVL 5/2021 vp, s. 5 – 6 sekä niissä viitatus lausunnot sekä PeVM 9/2002 vp, ja PeVL 47/2005 vp.

Julkinen hallintotehtävä voi sisältää muutakin kuin julkisen vallan käyttöä. Julkinen valta oikeudellisena käsitteenä on monimerkityksellinen. Perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 2 §:n 3 momentti sisältää vaatimuksen julkisen vallankäytön perustumisesta eduskunnan säätämään lakiin. Perustuslaista tai sen esitöistä ei kuitenkaan ole suoraan saatavissa vastausta siihen, mitä julkisella vallankäytöllä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisen vastuun sääntelyssä sekä julkisuuslainsäädännössä julkisen vallan käsitettä käytetään puolestaan rajaamaan vastuun ulottuvuutta tai lain soveltamisalaa. Julkisen vallan keskeiseen sisältöön on vakiintuneesti katsottu kuuluvan puuttuminen hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.⁵

Julkisen hallintotehtävän antamisen tai siirtämisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on oltava tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössään, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen ja joustavuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota. Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöresurssien riittävydellä. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.⁶

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava

⁵ Ks. HE 260/2010 vp, s. 48. Julkisen vallan käyttöä on oikeuskirjallisuudessa käsitelty syvällisemmin mm. Keravuori-Rusanen 2008, s. 100 – 138. Ks. HE 1/1998 vp, s. 179/II PeVL 14/2013, s. 2, PeVL 5/2014 vp, s. 2 ja PeVL 22/2014 vp, s. 3 – 5.

⁶ Ks. PeVL 26/2017 vp ja siinä viitatu lausunnot sekä HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2006 vp, s. 2 – 3, PeVL 3/2009 vp, s. 4/II, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I, PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3 ja PeVL 5/2021 vp, s. 6.

tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulee näin ollen aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohteisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on kuitenkin tällöinkin perustuttava lakiin. Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 124 §:n säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.⁷

2.1.2 Tehtävät

Työterveyslaitos on TTL-lain 1 §:n mukaan perustettu työsuojelu- ja työterveysalan tutkimus- ja palvelutoimintaa varten. Laitoksen tehtävänä on TTL-lain 2 §:n mukaan harjoittaa ja edistää työn ja terveyden välisen vuorovaikutuksen tutkimusta sekä käsitellä siinä tarkoituksessa henkilötietoja työntekijöiden terveydentilan kehityksen tutkimusta ja seurantatehtävää varten. Lisäksi Työterveyslaitos suorittaa työpaikoilla ja muutoin työympäristössä esiintyvien terveydellisten vaarojen ja haittojen ehkäisemiseen ja poistamiseen liittyvää selvitys-, mittaus- ja palvelutoimintaa. Työterveyslaitos harjoittaa itsenäistä terveydenhuolto-, sairaanhoito- sekä laboratoriotoimintaa ammatitautien, työperäisten ja työhön liittyvien sairauksien toteamiseksi, hoitamiseksi ja ehkäisemiseksi sekä työkyvyn arvioimiseksi. Työterveyslaitos harjoittaa aliansa liittyvää koulutus-, julkaisu- ja tiedotustoimintaa sekä suorittaa muut sille säädetyt ja määrätyt tehtävät.

TTL-lain 2 a §:ssä, jossa ennen kaikkea säädetään rekistereistä, säädetään jossain määrin myös Työterveyslaitoksen tehtävistä. Pykälän 5 momentissa todetaan muun muassa, että Työterveyslaitos voi 2 §:ssä säädettyjen toimintojen lisäksi tuottaa yksinomaan toisen lukuun terveydenhuoltopalveluja, tehdä toimialaansa liittyviä tutkimuk-

⁷ Ks. HE 1/1998, s. 74 ja s. 179, PeVL 26/2017 vp, s. 48, PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I ja kokoavasti PeVL 5/2021 vp.

sia, henkilöarviointitoimintaa ja muita toimialaansa liittyviä selvityksiä ja mittauksia. Lisäksi lain 5 §:ssä todetaan, että Työterveyslaitos voi harjoittaa sellaista elinkeinotoimintaa, joka tukee Työterveyslaitoksen tarkoituksen toteuttamista.

Työterveyslaitoksen tehtävistä säädetään tarkemmin TTL-asetuksen 1 §:ssä. Sen mukaan Työterveyslaitoksen tehtävänä on:

1. harjoittaa ja edistää työn ja terveyden vuorovaikutukseen kohdistuvaa tutkimusta sekä työsuojelun ja työterveyshuollon tutkimusta ja kehitystyötä;
2. suorittaa toimialaansa liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja muita palvelutehtäviä;
3. suorittaa ammattitautien ja muiden työstä johtuvien sairauksien tutkimusta, selvittelyä, diagnosointia ja hoitoa;
4. suorittaa työtapaturmiin ja niiden torjuntaan liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja palvelutehtäviä;
5. suorittaa työhygienian, toksikologian, työturvallisuuden, ergonomian ja muun työsuojelun ja työterveyshuollon alaan kuuluvia tutkimuksia, selvityksiä, mittauksia ja palvelutehtäviä;
6. osallistua työsuojeluun ja työterveyshuoltoon liittyvien säännösten, määräysten ja ohjeiden valmisteluun ja kehitystyöhön sekä suorittaa niiden edellyttämää tutkimus- ja selvitystyötä;
7. kehittää ja antaa toimialaansa kuuluvaa jatko-, täydennys- ja erikoiskoulutusta;
8. harjoittaa toimialaansa kuuluvaa julkaisu-, tiedotus- ja valistustoimintaa sekä julkaista muuta tiedotus- ja koulutusmateriaalia;
9. harjoittaa toimialaansa kuuluvaa informaatiopalvelutoimintaa ja digitaalista viestintää sekä ylläpitää työsuojelu- ja työterveysalan tietojärjestelmiä ja tietovarantoja;
10. osallistua toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön;
11. antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita toimialaansa liittyvistä kysymyksistä; sekä
12. suorittaa työsuojelu- ja työterveysalaan kuuluvat muut tehtävät, jotka on säädetty tai määrätty sen tehtäväksi.

2.1.2.1 Tehtävien jakautuminen lakisääteisiin tehtäviin ja kaupalliseen liiketoimintaan

Yksi VTV:n tarkastuskertomuksessaan esiin nostama seikka on, että Työterveyslaitoksen tehtävät pitäisi pystyä yksilöimään lainsäädännössä nykyistä tarkemmin, jotta olisi selvää, mitä tehtävää tai osaa Työterveyslaitoksen toiminnasta valtionosuudella on

tarkoitus rahoittaa. Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi syksyllä 2019 Työterveyslaitokselta selvityksen kaupallisesta liiketoiminnasta. Laitoksen 16.10.2019 antamasta selvityksestä ilmenee Työterveyslaitoksen näkemyksiä, miten sen toiminta jakautuu valtionosuuteen oikeuttavaan toimintaan ja muuhun toimintaan.

Työterveyslaitos toteaa selvityksessään, että sen toiminta voidaan jakaa asiantuntijatyöhön, tutkimus- ja kehittämistoimintaan, liiketoimintaan, osaamisen kehittämiseen ja johtamiseen. Näistä valtionosuutta käytetään muihin paitsi liiketoimintaan. Tutkimus- ja kehittämistoiminnalla tarkoitetaan selvityksessä strategian mukaisten tutkimus- ja kehittämishankkeiden toteuttamista. Osaamisen kehittäminen sisältää henkilökunnan osaamisen kehittämisen, omaehtoisen kouluttautumisen ja henkilöstökoulutuksen sekä kehityskeskustelut. Valtionosuutta käytetään myös yhteiseen toimintaan, kuten tutkimus- ja palvelukeskusten kokouksiin ja yhteisiin infoihin, sekä asiantuntijatyön johtamiseen ja tukitoimintoihin. Asiantuntijatyöllä tarkoitetaan kaikkea Työterveyslaitoksessa tehtävää pääsääntöisesti maksutonta yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tähtäävää toimintaan. Asiantuntijatyötä ovat selvityksen mukaan muun muassa osallistuminen hallitusohjelman toteutukseen, sidosryhmätyöskentely, julkaisut, tapahtumat, rekistereiden ja tietoaaineiston ylläpito, vapaasti käytettävissä olevien työkalujen ja tietopakettien tuottaminen, laivaväen lääkärintarkastukset, annettavat lausunnot sekä kansainvälisiin ja kotimaisiin verkostoihin osallistuminen.

Selvityksestä ilmenee, että Työterveyslaitoksen liiketoiminta on lähtökohtaisesti markkinaehtoista, eikä sitä tueta valtionosuudesta. Tähän poikkeuksen muodostavat erikoistuvien lääkäreiden koulutus sekä merimieslausunnot, jotka on katsottu selvityksessä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi (ns. SGEI-palvelu, ks. kohta 2.2.1). Työterveyslaitoksen tehtävänä on kouluttaa erikoistuvia lääkäreitä, mitä rahoitetaan valtionosuudella. Selvityksen mukaan koulutuskustannukset jakautuvat sekä valtionosuudella että liiketoiminnan tuotoilla rahoitettaviin kustannuksiin. Liiketoiminnallisin periaattein rahoitettava osuus on työlääkätieteen poliklinikalle kohdistuva työpanos. Selvityksessä tuodaan esiin myös, että Työterveyslaitoksen valtionosuuteen sisältyy määräraha, josta saa käyttää enintään 350 000 euroa työterveyshuollon koulutukseen ja työterveyshenkilöstön kehittämiseen liittyviin hankkeisiin.

Selvityksessä todetaan, että Työterveyslaitos katsoo toimivansa kilpailluilla markkinoilla konsultoinnin, koulutuksen, laboratoriopalvelujen, potilastoiminnan, sisäympäristön ja työhygienian aloilla. Konsultointi liittyy pääosin työturvallisuuteen, työterveyshuollon laadun kehittämiseen, työkuormitukseen ja uupumiseen sekä työyhteisön kriisi- ja konfliktitilanteisiin. Koulutus puolestaan liittyy lähinnä työterveyshuollon koulutukseen, työsuojelupäälliköiden koulutukseen sekä erilaisiin verkkokoulutuksiin työturvallisuuden ja työterveyden aihealueilla. Laboratoriopalvelut sisältävät biomonitoroinnin, kemialliset analyysit, mikrobiologiset analyysit ja pölyanalyysit. Selvityksen mu-

kaan Työterveyslaitoksen työlääkätieteen potilastoiminnassa on kyse siitä, että tutkitaan henkilöitä, joilla on työhön liittyviä terveysoireita ja epäily ammattitaudista. Työlääkätieteen klinikalla suoritetaan myös työkyvyn arviointitutkimuksia ja muun muassa pelastusosalalle suunnattuja fyysisen toimintakyvyn arviointeja. Sisäilmapalvelu sisältää muun muassa sisäilmaselvitys- ja ratkaisuprosessin ohjausta ja neuvontaa työpaikoilla, asiantuntijatehtäviä työpaikkojen sisäilmaryhmissä sekä työpaikkojen altistumisolosuhteiden ja sisäilmatilanteen terveydellisen merkityksen arviointia. Työhygieniä kattaa mittauksia ja selvityksiä, joiden avulla saa tietoa kemiallisen ja fysikaalisen altistumisen tasoista työpaikoilla sekä muun muassa kehittämistoimenpidesuosituksia.

Sosiaali- ja terveysministeriön Työterveyslaitoksen rahoituksen valtionosuudesta tehdyssä päätöksessä 26.2.2020 on aiempaa tarkemmin määritelty, mihin tehtäviin valtionosuutta voidaan käyttää. Päätöksen mukaan valtionosuutta saa käyttää vain TTL-lain ja TTL-asetuksen mukaisiin tehtäviin sekä valtion talousarvioesityksessä mainittuihin ja tulossopimuksessa sovittuihin tehtäviin, jotka on mainittu päätöksessä. Kyseisessä päätöksessä on nimenomaisesti lueteltu noin 20 valtionosuuteen oikeuttavaa tehtävää. Päätöksessä on erikseen todettu, että valtionosuutta ei tule käyttää Työterveyslaitoksen liiketoiminnalliseen palvelutoimintaan, kuten maksulliseen konsultointi- ja koulutustoimintaan, laboratorioliiketoimintaan, työlääkätieteen potilastoimintaan sekä sisäympäristö- ja työhygieniapalveluliiketoimintaan. Päätöksen ehtojen vastainen valtionosuuden käyttö on kielletty.

HPP-selvityksessä on lähtökohtana pidetty olettaa, että TTL-laissa ja TTL-asetuksessa Työterveyslaitoksen tehtäväksi määritellyt tehtävät ovat valtion ei-taloudellista, viranomaisluonteista toimintaa, jonka rahoittamista ei ole pidettävä kiellettyinä valtiontukena. HPP-selvityksessä ei ole arvioitu, ovatko kaikki TTL-laissa ja TTL-asetuksessa taikka Työterveyslaitoksen valtionosuudella rahoitettavaksi määrittämä toiminta tosiasiaassa ei-taloudellista toimintaa. HPP-selvityksessä kuitenkin suositellaan vastaavasti kuin VTV:n tarkastuskertomuksessa, että lainsäädäntöön on nykyistä yksityiskohtaisemmin täsmennettävä tehtävät, jotka katsotaan Työterveyslaitoksen ei-taloudelliseksi, yleishyödylliseksi, viranomaistoimintaan rinnastettavaksi toiminnaksi, johon valtionosuutta on mahdollista myöntää.

2.1.3 Rekisterit ja tiedonhallinta

Työterveyslaitoksen tehtävää koskevassa TTL-lain 2 §:ssä todetaan, että laitoksen tehtävänä on harjoittaa ja edistää työn ja terveyden välisen vuorovaikutuksen tutkimusta sekä käsitellä siinä tarkoituksessa henkilötietoja työntekijöiden terveydentilan kehityksen tutkimusta ja seurantatehtävää varten. Varsinaisesti TTL-lain 2 a §:ssä

säädetään Työterveyslaitoksen tietyistä rekistereistä, niihin talletettavista tiedoista, tietojen käsittelystä sekä tietojen säilyttämisestä.

TTL-lain 2 a §:n 1 momentin mukaan Työterveyslaitos voi muodostaa 2 §:ssä säädettyjen mittaus- ja laboratoriotointojen hoitamisessa syntyvistä työntekijöiden altistumistiedoista työhygieenisten altistusmittausten rekisterin ja biologisten altistumismittausten rekisterin. Edellä mainittuihin rekistereihin voidaan merkitä altistuneen henkilön nimi ja henkilötunnus sekä tiedot työnantajasta, työpaikasta, altistumisen laadusta ja kestosta, tilaajasta sekä altistumismittauksista ja niistä annetuista lausunnoista. Lisäksi biologisten altistumismittausten rekisteriin voidaan merkitä tiedot näyteanalysoista.

TTL-lain 2 a §:n 2 momentin mukaan Työterveyslaitos ylläpitää työperäisten sairauksien rekisteriä ammattitautien ja muiden työstä johtuvien sairauksien tutkimusta, selvittelyä ja ehkäisyä sekä diagnosoimista ja hoidon kehittämistä varten. Rekisteriin voidaan tallettaa sairastuneen henkilön nimi, henkilötunnus, ammatti, tiedot työnantajasta ja työpaikasta, altistumisen laadusta ja kestosta, sairauden toteamisesta ja laadusta sekä sen aiheuttamasta haitasta ja sairauslomasta, vakuutuslaitoksen päätös ammattitaudiksi hyväksymisestä ja korvauksesta sekä ammattitaudin aiheuttamasta kuolemasta. Momentissa säädetään lisäksi Työterveyslaitoksen oikeudesta saada tietoja työperäisten sairauksien rekisteriä varten, mistä säädetään erikseen työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006), työtapa- turma- ja ammattitautilain (459/2015) sekä maatalousyrittäjän työtapa- turma- ja ammattitautilain (873/2015) tietyissä TTL-laissa mainituissa säännöksissä.

Lain 2 a §:n 3-5 momentit sisältävät säännöksiä Työterveyslaitoksen oikeudesta käyttää pitämiensä rekisterien tietoja, oikeudesta luovuttaa tietoja tieteellistä tutkimusta varten sekä tietojen säilyttämisestä. Työterveyslaitos voi käyttää altistumismittausten rekistereiden ja työperäisten sairauksien rekisterin tietoja alansa tutkimus- ja selvitystoimintaan ja luovuttaa niistä tietoja toimialansa yksilöityä tieteellistä tutkimusta varten siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 28 §:ssä säädetään. Lisäksi laitos voi säilyttää ja käyttää rekisteröidyn suostumuksen mukaisesti alansa tutkimus- ja selvitystehtävissä tietoja, joita se on saanut tuottaessaan yksinomaan toisen lukuun terveydenhuoltopalveluja, tehdessään toimialaansa liittyviä tutkimuksia, henkilöarviointitoimintaa ja muita toimialaansa liittyviä selvityksiä ja mittauksia. Tutkimus- ja selvitystoiminnan lähdeaineistona arvokkaat altistumismittausten rekistereiden sekä työperäisten sairauksien rekisterin tiedot säilytetään pysyvästi siten kuin arkistolaitos erikseen määrää.

TTL-lain 2 b §:ssä säädetään, että Työterveyslaitos voi myös kerätä, säilyttää ja käsitellä 2 ja 2 a §:ssä tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi tarvittavia biologisia,

kudos-, työhygieenisiä ja muita näytteitä. Lisäksi säädetään, että tutkimus- ja selvitys-tehtäviä varten 2 ja 2 a §:n sekä tämän pykälän 1 momentin nojalla käsiteltävien arka-luonteisten tietoaineistojen käsittelytarve on arvioitava henkilötietolain (523/1999) 12 §:n 2 momentin mukaisesti vähintään viiden vuoden välein.

Työterveyslaitos pitää rekistereitä myös muun lainsäädännön perusteella. Se pitää esimerkiksi niin kutsuttua ASA-rekisteriä syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien luettelosta ja rekisteristä annetun lain (452/2020) perusteella sekä rekisteriä merimiehen lääkärintarkastuksista pidettävästä rekisteristä (25/1999) annetun lain perusteella. Työterveyslaitoksen terveyden- ja sairaanhoitotoiminnassa syntyviin potilasasiakirjoihin sovelletaan potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (785/1992) ja sen nojalla annettuja tarkempia säännöksiä.

2.1.3.1 Tietosuoja ja tiedonhallintaa koskeva uusi sääntelykehikko

Voimassa oleva TTL-lain rekistereitä ja henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely perustuu 2000-luvun alussa tehtyihin muutoksiin⁸. Muutosten taustalla on ollut perustuslain 10 §, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla, sekä 1.6.1999 voimaan tullut henkilötietolaki (523/1999). Tarkoituksena on tuolloin ollut säätää lain tasolla tarkemmin henkilötietojen käsittelystä. Viime vuosina tietosuoja ja tiedonhallintaa koskeva keskeinen sääntely on kuitenkin uudistunut. Seuraavassa käydään läpi keskeiset tietosuoja ja tiedonhallintaa koskevat voimassa olevat säädökset.

EU:n yleinen tietosuoja-asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta) on suoraan sovellettavaa oikeutta. Tietosuoja-asetusta on sovellettu jäsenvaltioissa 25.5.2018 alkaen. Siinä säädetään, milloin on oikeus käsitellä henkilötietoja. Tietosuoja-asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden tarkoitus on muodostaa rekisterin osa. Asetus sisältää joitakin sen aineellista ja alueellista soveltamisalaa koskevia rajoituksia (2 ja 3 artikla). Henkilötiedoilla tarkoitetaan asetuksessa kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja (4 artikla). Käsittelyllä tarkoitetaan laajasti toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti (4 artikla).

⁸ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain muuttamisesta, HE 107/2001 vp

Tietosuoja-asetuksessa säädetään henkilötietojen käyttöä koskevista periaatteista, joita ovat muun muassa käsittelyn lainmukaisuus, käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi ja täsmällisyys (5 artikla). Käsittely on lainmukaista ainoastaan silloin, jos joku tietosuoja-asetuksen 6 artiklan edellytyksistä täyttyy. Tällainen edellytys on esimerkiksi se, että käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan tiedon, kuten terveystiedon, käsittely edellyttää lisäksi, että joku 9 artiklan käsittelyperusteista täyttyy. Tietosuoja-asetuksessa säädetään lisäksi muun muassa rekisteröidyn oikeuksista, rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvollisuuksista sekä valvontaviranomaisen tehtävistä ja toimivallasta.

Tietosuojalailla (1050/2018) täsmennetään ja täydennetään EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja sen kansallista soveltamista. Se ei ole siten itsenäinen ja kattava sääntelykokonaisuus, vaan sitä sovelletaan rinnakkain tietosuoja-asetuksen kanssa⁹. Tietosuojalaissa säädetään muun muassa henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä eräissä tilanteissa, tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettavasta ikärajasta, valvontaviranomaisesta, oikeusturvasta sekä eräistä tietojenkäsittelyn erityistilanteista.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) tarkoituksena on varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Laki myös mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallisen ja tehokkaan hyödyntämisen sekä edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta. Laissa viranomaisella tarkoitetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja viranomaisia, eli itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena Työterveyslaitos on lain tarkoittama viranomainen. Lakia sovelletaan tiedonhallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoja, jollei muualla laissa toisin säädetä. Itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin ei kuitenkaan sovelleta julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleistä ohjausta koskevaa lain 3 lukua.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja. Viranomaisen on lain mukaan muun muassa suunniteltava ja ylläpi-

⁹ Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, HE 9/2018 vp

dettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvallisuus, tietosuoja, löydettävyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Viranomaisen käsite kattaa laissa itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset.

Sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain (552/2019) tavoitteena on mahdollistaa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa sekä sosiaali- ja terveysalan ohjaus-, valvonta-, tutkimus- ja tilastotarkoituksessa tallennettujen henkilötietojen tehokas ja tietoturallinen käsittely sekä niiden yhdistäminen Kansaneläkelaitoksen, Väestörekisterikeskuksen, Tilastokeskuksen ja Eläketurvakeskuksen henkilötietoihin. Lain tarkoituksena on mahdollistaa edellä mainittujen tietojen käsittely tiettyihin tarkoituksiin, kuten tieteelliseen tutkimukseen, vaikka niitä ei olisi alun perin tallennettu mainitussa tarkoituksessa. Lain mukainen tietolupaviranomainen tekee muiden rekisterinpitäjien aineistoja koskevia tietolupapäätöksiä sekä vastaa lupapäätösten mukaisten tietojen kokoamisesta, yhdistelystä ja luovuttamisesta toissijaiseen käyttöön. Rekisteritietojen toissijaista käyttöä varten ylläpidetään tiettyjä palveluja, kuten tietoaaineistojen kuvauksia ja neuvontapalveluja. Tietolupaviranomaisen lisäksi näistä palveluista vastaavat tietyt laissa mainitut viranomaiset ja organisaatiot. Lain mukaan Työterveyslaitos vastaa palvelujen tuottamisesta siltä osin kuin lain mukaisiin tarkoituksiin tarvitaan tietoja työperäisten sairauksien ja altistumismittausten rekistereistä sekä laitoksen potilasrekistereistä. Vastuun jakautumiseen tietolupaviranomaisen ja Työterveyslaitoksen kesken vaikuttaa se, koskeeko tietolupahakemus useiden organisaatioiden henkilörekistereissä olevia tietoja vai vain laitoksen omien henkilörekisterien tietoja.

Edellä mainittujen säädösten lisäksi tiedonhallinnan kokonaisuuteen liittyy useat muut yleislait, kuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki, hallintolaki (434/2003) ja arkistolaki (831/1994), joita kaikkia sovelletaan Työterveyslaitokseen itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena.

Työterveyshuollon toimintatietojen osalta on tunnistettu tarve koota kaikkien työterveyshuollon palvelutuottajien tiedot yhteen tietopohjaan sekä saada ja tuottaa ajantasaista tietoa työterveyshuollon toiminnasta, palvelujen ja resurssien käytöstä sekä työikäisten työhön liittyvistä sairauksista ja työkyvyn tuen tarpeesta nykyistä systemaatisemmin ja tarkemmin. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen hoitoilmoitusrekisteriin (Avohilmo) kerätään työterveyshuollon toimintatietoja. Tarkoitus on, että työterveyshuollon toiminnan tarkempaa raportointia ja analysointia tekisi Työterveyslaitos tehtäviensä mukaisesti. Tällä hetkellä työterveyshuollon toimintatietojen tarkempi tuottaminen tapahtuu tutkimushankkeeseen perustuen. Jos tarkoituksena on vakiinnuttaa ja varmistaa tiedonkulku Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta Työterveyslaitokselle, tarvitaan todennäköisesti lainsäädäntöä, johon oikeus tietojen saantiin tulevaisuudessa perustuisi.

Työterveyslaitoksen toiminnassa on sinänsä otettu huomioon uusi lainsäädäntökäytäntö. Sen tietosuojakäytännöistä ja rekistereistä saa lisätietoa laitoksen internet-sivuilta osoitteesta <https://www.ttl.fi/tietoa-meista/tietosuoja>. Laitoksen saavutettavuusseloste löytyy sen internetsivuilta osoitteesta <https://www.ttl.fi/saavutettavuusseloste/>.

2.1.3.2 Perustuslakivaliokunnan lausunto henkilötietojen suojaan koskevan sääntelyn vaatimuksista

Perustuslakivaliokunta antoi tietosuojalakea koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä lausunnon (PeVL 14/2018 vp), jossa se linjasi EU:n tietosuojauudistuksen voimaantulon myötä henkilötietojen suojaan koskevan sääntelyn vaatimuksia. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on lisäksi tullut olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta 14/2018 ilmenee, että enää henkilötietojen käsittelystä kansallisesti säädettäessä ei yleensä edellytetä aiemman kaltaista kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä. Valiokunta on katsonut, että yleisen tietosuojalain asetusten yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuojalain ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämistä tulee siten välttää ja varata se tilanteisiin, joissa se on sallittua tietosuojalain asetusten kannalta ja välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan kuitenkin, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojalain asetustenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhrin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Valiokunta toteaa, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuojalain mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta.

2.1.4 Rahoitus ja talous

TTL-lain 3 §:n mukaan Työterveyslaitoksen toiminnan rahoittamiseksi suoritetaan valtion vuotuisessa tulo- ja menoarviossa hyväksytyin toiminnan laajuuden mukaan vuosittain valtionosuutena neljä viidesosaa sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymän laitoksen talousarvion mukaisista kustannuksista. Lisäksi pykälässä todetaan, että tulo- ja menoarvion rajoissa Työterveyslaitokselle voidaan työsuojelu- ja työterveysalan tutkimus- ja palvelutoimintaan liittyvien erityistehtävien suorittamista tai erityistä tukea tarvitsevia toimintoja varten antaa lisättyä valtionapua. TTL-lain 6:ssä säädetään myös, että Työterveyslaitoksen suoritteista perittäviä maksuja vahvistettaessa on soveltuvin osin otettava huomioon, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/92) säädetään. TTL-lain 9 §:n mukaan Työterveyslaitoksella on oikeus ottaa vastaan lahjoituksia.

TTL-asetuksessa on useita taloutta, rahoitusta ja prosessia koskevia tarkempia säännöksiä. Asetuksen 16 §:n mukaan laitoksen tulee vuosittain toimittaa tuloslaskelman pääryhmittelyä noudattaen ehdotus seuraavan vuoden talousarvioksi sosiaali- ja terveysministeriölle hyväksymistä varten ministerin antamien ohjeiden mukaisesti. Asetuksen 16 a §:n mukaan hyväksyessään laitoksen talousarvion sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa, ottaen huomioon valtion talousarviossa hyväksytyin laitoksen toiminnan laajuuden, niiden menojen määrän, jotka hyväksytään valtionosuuteen oikeuttaviksi kustannuksiksi. Jos laitoksen toiminnasta saatavien tulojen arvioidaan ylittävän yhden viidesosan 1 momentissa tarkoitetuista valtionosuuteen oikeuttavien kustannusten määrästä, laitoksen tulee talousarvioehdotuksen yhteydessä tehdä sosiaali- ja terveysministeriölle esitys sanotun erän käyttämisestä.

TTL-asetuksen 16 b §:n mukaan laitoksen tulee erityisesti huolehtia siitä, että laitoksen valtionosuuteen oikeuttavan toiminnan rahoittamiseksi tarvittava oman toiminnan tuotto saavutetaan. Jos tuoton arvioidaan jäävän tätä pienemmäksi, tulee laitoksen tehdä esitys sosiaali- ja terveysministeriölle toimenpiteiksi, joilla laitoksen talous voidaan turvata ottaen huomioon, mitä TTL-lain 3 §:ssä on säädetty valtionosuuden enimmäismäärästä. Lisäksi pykälässä todetaan, että mitä 1 momentissa on säädetty, on soveltuvin osin noudatettava myös siinä tapauksessa, että laitoksen valtionosuuteen oikeuttavat kustannukset muodostuvat suuremmiksi kuin talousarviota laadittaessa on ollut ennakoitavissa.

TTL-asetuksen 17 §:n mukaan laitoksen tilikautena on kalenterivuosi. Laitoksen varojen hoidossa ja tilinpidossa on noudatettava kirjanpitolain (655/73) ja -asetuksen (783/73) säännöksiä sekä niiden nojalla annettuja määräyksiä. Kyseinen laki on kumottu kirjanpitolaille (1336/1997), jonka nojalla on annettu kirjanpitoasetus (1339/1997), kummatkin säädökset ovat tulleet voimaan 31.12.1997. TTL-asetuksen 18 §:ssä säädetään, että tilintarkastajien tulee huhtikuun kuluessa antaa sosiaali- ja

terveysministeriölle kirjallinen kertomus toiminnastaan ja lausunto laitoksen hallinnosta ja tileistä.

TTL-asetuksen 19 §:ssä säädetään muun muassa sosiaali- ja terveysministeriölle toimitettavista tiedoista sekä toiminnan ja talouden suunnittelusta ja ohjauksesta. Pykälän mukaan laitoksen tulee vuosittain toukokuun loppuun mennessä toimittaa ministeriölle vuosikertomus, tilinpäätös, tilintarkastajien lausunto sekä kertomus toiminnastaan ja tilastaan. Ministeriön tehtävänä on edellisen vuoden vuosikertomuksen hyväksyminen, edellisen vuoden tilinpäätöksen vahvistaminen ja vastuuvapauden myöntäminen tilivelvollisille. Pykälän mukaan Työterveyslaitoksen tulee ministeriön määräämässä kohtuullisessa ajassa antaa sille toiminnastaan muitakin tietoja, jotka ovat tarpeen TTL-laissa tarkoitettua valvontaa varten. Lisäksi Työterveyslaitoksella on oltava toiminnan ja talouden suunnittelujärjestelmä, joka sisältää keskipitkän ajan ja vuotuisen toiminnan suunnittelun sekä talousarviovalmistelun. Laitoksen tulee myös noudattaa niitä ohjeita, jotka ministeriö antaa alaisilleen virastoille ja laitoksille toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotuksen laadintaa varten. Tarkemmat määräykset Työterveyslaitoksen taloushoidosta annetaan taloushoidon ohjesäännöllä.

Valtionavustuslaissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslaissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Lain 3 §:n säädetään sen soveltamisalasta. Laki on sen 1 momentin mukaan toissijainen, eli jos muussa laissa on valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan valtionavustuslain sijasta. Lakia sovelletaan tällöin kuitenkin siltä osin, kuin jostakin seikasta ei ole säädetty erityislainsäädännössä. Lain 3 §:n 3 momentissa säädetään tuen muodoista, jolloin laki ei tule lainkaan sovellettavaksi. Lain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan, ellei muussa laissa toisin säädetä, laissa tarkoitettuna valtionavustuksena ei pidetä tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa. Jos kyse on kohdassa tarkoitettua etuudesta, valtionavustuslain soveltaminen edellyttää, että asiasta otetaan erillinen säännös asianomaiseen erityislakiin. Hallituksen esityksessä HE 63/2001 vp (hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarvioista annetun lain 7 c §:n muuttamisesta) todetaan, että tarkoituksena on, että valtionavustuslaki voisi myös näiltä osin toimia mallina tukien käyttöä, valvontaa ja tarkastusta sekä palauttamista ja takaisinperintää koskeville säännöksille. Tarvittaessa erityislainsäädännössä voidaan myös ottaa viittaussäännöksellä sovellettavaksi tarkoitukseen soveltuvat valtionavustuslain säännökset. Perusteluista ilmenee, että valtionavustuslain 3 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen etuuksien myöntävällä viranomaisella ei ole tarkoituksenmukaisuuteen tai talousarvion toimeenpanoon liittyvää harkintavaltaa myöntämisen ja myönnettävän määrän suhteen. TTL-

lain voidaan katsoa olevan erityislaki, jossa myönnettävän määrän määrätymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa (TTL-laki 3 §). TTL-laissa ei ole miltään osin viittauksia valtionavustuslakiin.

2.1.4.1 Huomioita rahoituksesta ja rahoituksen määrä

VTV:n tarkastuskertomuksessa on kiinnitetty huomiota Työterveyslaitoksen rahoitusta ja taloutta koskeviin tiettyihin asioihin. Näistä osa koskee lainsäädäntöä ja osa valtionapupäätöstä, maksatusta ja valvontaa. Lainsäädännössä tulee VTV:n mukaan kiinnittää huomiota käsitteiden yhdenmukaiseen käyttöön ja mahdollisuuksien mukaan käyttää samoja käsitteitä kuin esimerkiksi valtionavustuslaissa tai muissa saman hallinnonalan säädöksissä. Erityisesti todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriön on syytä kiinnittää huomioita kirjajaan käsitteiden käyttöön lainsäädännössä ja valtion talousarviossa. TTL-laki ja TTL-asetus ovat ajalta ennen valtionavustuslakia, eivätkä ne sisällä VTV:n mukaan kaikkia valtionavustuslaissa säädettyjä olennaisia asioita, kuten kohtia valtionavustuksen saajan oikeuksista, velvoitteista, valvonnasta ja valtionavustuksen palauttamisesta. Lainsäädännössä tulee ottaa kantaa myös ylijäämän käyttöön ja miten se huomioidaan valtionapua myönnettäessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön tekemästä valtionapupäätöksestä VTV:n tarkastuskertomuksessa todetaan, että siinä olisi suositeltavaa vahvistaa selkeästi menojen määrä, joka hyväksytään valtionosuuteen oikeuttaviksi kustannuksiksi. Lisäksi päätöksestä tulisi käydä ilmi tuen käyttötarkoitus- ja -aika sekä tuensaajan oikeudet ja velvoitteet. Edelleen todetaan, että lainsäädännön lisäksi ohjeistuksessa tulee ottaa kantaa Työterveyslaitoksen ylijäämään. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole tarkastuksen mukaan vaatinut erillistä esitystä arvioitua suurempien tulojen käyttämisestä. Ennakoiden maksamisesta VTV toteaa, että niiden maksamiselle tulee olla aina perusteet, mikä ministeriön tulee selvittää ennen ennakon maksamista. Tarkastuksen perusteella ministeriön valtionavun käytön valvontaa ei voida pitää riittävänä ja myös taloudellisen toiminnan valvontaan tulee kiinnittää enemmän huomiota esimerkiksi ohjeistuksella ja tarkastuksilla. VTV nostaa esiin myös sen, että selvitetäisiin, onko raha-asiainvalidiokunnassa tarpeen käsitellä tukia, joiden hyväksyminen voidaan katsoa tehdyn jo valtion talousarviokäsittelyn yhteydessä.

VTV:n laillisuustarkastuksen havaintojen perusteella käynnistetyssä kilpailuoikeudellisessa selvityksessä, jonka HPP Asianajotoimisto teki, on saatu vaikutelma, että valtionosuuden määrä ei perustu aidosti Työterveyslaitoksen esittämään talousarvioon ja laitoksen kustannuksiin, vaan valtion talousarviossa esitettyyn määrärahaan, johon Työterveyslaitoksen talous ja valtionosuuden alaiset kustannukset sekä talousarvioesitys sopeutetaan. Kuten VTV:n tarkastuskertomuksessa, myös HPP-selvityksessä on kiinnitetty huomiota ylijäämän käyttöön: ylijäämästä ja sen siirtämisestä seuraavalle vuodelle tiedotetaan tilinpäätösasiakirjoissa, mutta tarkempaa tietoa ylijäämän

käyttämisestä tai sen vaikutuksesta talousarvioon ei kuitenkaan toimiteta. HPP-selvityksessä on myös kiinnitetty huomiota valvontaan ja siihen, että Työterveyslaitoksen ministeriölle vuosittain toimittamissa raporteissa valtionavustuksen alaista toimintaa koskevat kustannustiedot on annettu kokonaissummina eikä niiden perusteella ole mahdollista arvioida, miltä osin ja missä määrin esimerkiksi Työterveyslaitoksen koko toimintaa koskevia kustannuksia on tosiasiallisesti jaoteltu budjettirahoitukseen, yhteisrahoituksen alaiseen toimintaan ja liiketoimintaan ja millä perusteilla jako on tehty.

Kilpailuoikeudellisen selvityksen ohella Työterveyslaitos on tehnyt vuosina 2019-2021 kilpailulain kilpailuneutraaliteettisäännösten edellyttämiä muutoksia toiminnassaan. Valtionosuustoiminnan ja liiketoiminnan eriyttämistä on tehty sekä laitoksen johtamisjärjestelmässä että toiminnan seurannassa ja raportoinnissa. Valtionosuuden käyttöä ja laitoksen taloudellista tilannetta seurataan aiempaa tarkemmin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ja Työterveyslaitoksen välisissä tulosohjauspalavereissa (n. 4-5 kertaa vuodessa). Lisäksi Työterveyslaitos toimittaa ministeriölle puolivuotisraportin yhteydessä otteen valtionosuustoiminnan kirjanpidosta (pääkirja), josta valtionosuustoiminnan menot ja tulot käyvät kokonaisuudessaan kustannuslajeittain ilmi. Työterveyslaitoksen tilinpäätöksen liitetiedoissa esitetään tuloslaskelmat molempien toimintojen osalta eriytettynä.

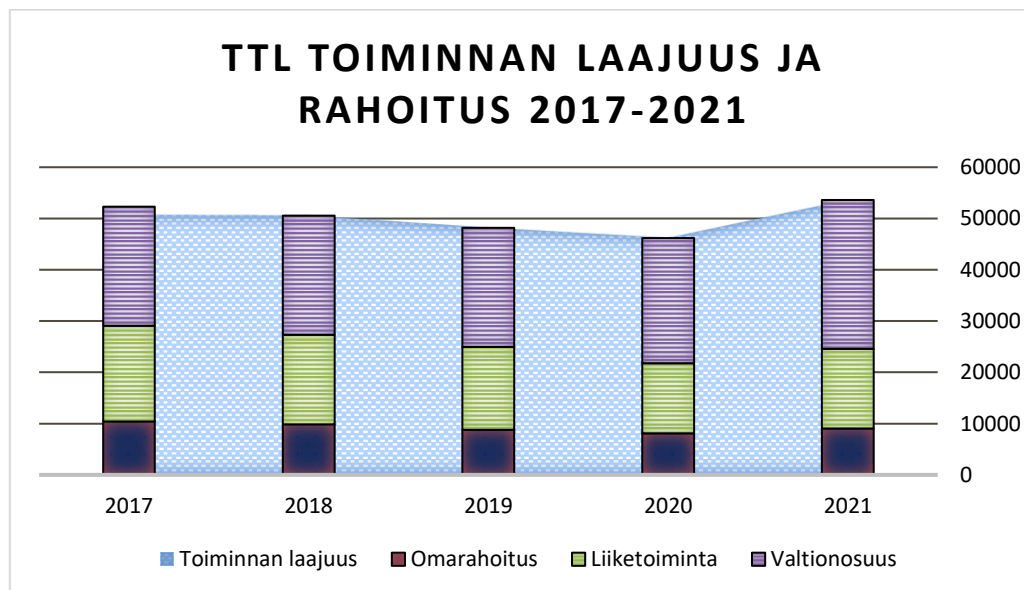
Kuten jo edellä kohdassa 2.1.2 kävi ilmi, varsinaista valtionosuuspäätöstä on muutettu VTV:n havaintojen perusteella siten, että päätöksessä on kuvattu aiempaa tarkemmin muun muassa avustuksen maksuaikataulu, käyttötarkoitus ja seuranta. Päätöksessä on joko yksityiskohtaisesti kuvattu, mihin valtionosuutta saa käyttää tai mikäli kuvaus on tehty muualla, kuten tulossopimuksessa, on viitattu kyseiseen asiakirjaan. Lisäksi valtionosuuspäätöksessä on nimenomaisesti rajoitettu määrärahan käyttö liiketoimintaan. Päätökseen on lisätty myös ehto ylijäämän seurannasta ja käytöstä. Edelleen, päätökseen on korjattu hallintopäätökseltä edellytettäviä muutoseikkoja, kuten Työterveyslaitosta koskevien oikeuksien ja velvoitteiden tarkennus.

Työterveyslaitos jakaa tilinpäätöksessään toimintansa budjettirahoitteiseen toimintaan, yhteisrahoitteiseen toimintaan ja liiketoimintaan. Sen liiketoimintaan kohdistuvat kustannukset katetaan liiketoiminnasta saatavilla tuloilla. Muut Työterveyslaitoksen toiminnan kustannukset katsotaan valtionosuuteen oikeuttaviksi kustannuksiksi. Osa näistä kustannuksista katetaan joko valtionosuuden alaisen palvelun tuotoilla (esim. valtion maksuperustelakiin perustuvilla tuotoilla) tai, kuten yhteisrahoitteisen toiminnan osalta, osin muulla rahoituksella. Yhteisrahoitteisella toiminnalla viitataan Työterveyslaitoksen yleishyödyllisiin ja valtionavun piirissä oleviin projekteihin, joissa osarahoittajina on muitakin julkisia tahoja, kuten Työsuojelurahasto, Euroopan sosiaalirahasto tai Suomen Akatemia.

Taulukko 1. Valtion talousarviossa momentilla 33.03.50 Työterveyslaitoksen toimintaan myönnetty valtionosuus (siirtomääräraha 2 v) 2017 - 2021

| Vuosi | Määräraha euroissa |
|-------|---|
| 2021 | 29 042 000 |
| 2020 | 24 442 000 (24 042 000, lisäksi 2020 II lisätalousarvio 400 000) |
| 2019 | 23 222 000 |
| 2018 | 23 222 000 |
| 2017 | 23 222 000 |

Kuvio 1. Työterveyslaitoksen toiminnan laajuus ja rahoitus 2017 - 2021



2021 (arvio) toiminnan laajuus 53 600, omarahoitus 24 558, josta liiketoiminta 15 500 (omarahoitusosuus 46 %)

2020 toiminnan laajuus 46 202, omarahoitus 21 760, josta liiketoiminta 13 683 (omarahoitusosuus 47 %)

2019 toiminnan laajuus 48 209, omarahoitus 24 987, josta liiketoiminta 16 174 (omarahoitusosuus 52 %)

2018 toiminnan laajuus 50 531, omarahoitus 27 309, josta liiketoiminta 17 464 (omarahoitusosuus 54 %)

2017 toiminnan laajuus 50 703, omarahoitus 29 053, josta liiketoiminta 18 665 (omarahoitusosuus 57 %)

Taulukko 2. Työterveyslaitoksen liiketoiminnan suuruus vuosina 2017 - 2021

| Vuosi | Liiketoiminnan menot (1 000 €) | Liiketoiminnan tulot (1 000 €) | Toiminnan laajuus (1 000 €) | Liiketoiminnan osuus toiminnan laajuudesta (%) |
|--------------|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|---|
| 2021 (arvio) | 15 500 | 15 500 | 53 600 | 29 |
| 2020 | 13 683 | 13 683 | 46 202 | 30 |
| 2019 | 16 174 | 16 174 | 48 209 | 34 |
| 2018 | 17 464 | 17 464 | 50 531 | 35 |
| 2017 | 19 590 | 18 665 | 50 703 | 37 |

2.1.5 Erikoislääkärikoulutus

TTL-lain 3 a §:n mukaan Työterveyslaitokselle myönnetään valtion talousarvion rajoissa valtion varoista laskennallisin perustein avustusta kustannuksiin, jotka aiheutuvat yliopiston hyväksymän koulutusohjelman mukaisesta työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksesta. Avustuksen suuruus on kolmen edellisen vuoden aikana valmistuneiden työterveyshuollon erikoislääkäreiden lukumäärän keskiarvo kerrottuna koulutuskohtaisella korvauksella, jonka suuruudesta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Työterveyslaitos voi käyttää avustusta itse antamansa työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen kustannuksiin. Se voi myös maksaa saamastaan avustuksesta korvausta yliopistoille, yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 2 §:n 2 momentissa tarkoitetuille palveluiden tuottajille (yksityiset terveystalujen tuottajat) ja työterveyshuoltolain (1383/2001) 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuille palveluiden tuottajille (työnantajan ylläpitämät terveysasemat) niiden antaman työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen kustannuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään avustuksen kohdentamisesta sekä perusteista ja menettelytavoista, joilla korvausten suorittamisesta yksityisille terveystalujen tuottajille ja työnantajan ylläpitämille työterveysasemille päätetään.

TTL-lain 3 b §:ssä säädetään, että jos yliopisto käyttää työterveyshuollon erikoislääkärikoulutukseen yksityistä terveystalujen tuottajaa tai työnantajan ylläpitämää työterveysasemaa, Työterveyslaitos voi maksaa 3 a §:ssä tarkoitettua avustuksesta korvausta yksityiselle terveystalujen tuottajalle tai työnantajan ylläpitämälle työter-

veysasemalle puolivuositain koulutuksen antajan hakemuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan säännökset hakemusmenettelystä. Lain mukaan, jos yksityinen terveystalvelujen tuottaja on oikeutettu saamaan antamastaan työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksesta korvausta terveydenhuoltolain (1326/2010) perusteella, sille ei makseta korvausta TTL-lain perusteella.

Korvauksen saajien on annettava vuosittain Työterveyslaitokselle selvitys saamiensa korvausten käytöstä. Laitoksen tulee puolestaan antaa vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle selvitys saamansa avustuksen käytöstä, laitoksen omaan toimintaan ohjattujen varojen käytöstä, työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksesta sekä yhteenveto yliopistojen, yksityisten terveystalvelujen tuottajien ja työnantajien ylläpitämien työterveysasemien saamien korvausten käytöstä. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan säännökset selvitysten antamiseen liittyvästä menettelystä. Avustusten oikeellisuuden valvomiseksi ministeriöllä on oikeus tarkastaa Työterveyslaitoksen ja korvausta saaneiden toimintaa, ja Työterveyslaitoksella on oikeus tarkastaa korvausta saaneiden toimintaa. Tarkastusta varten ministeriöllä ja Työterveyslaitoksella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä korvauksetta käyttöönsä välttämättömät tiedot, asiakirjat ja muu aineisto.

Taulukko 3. Valtion talousarviossa momentilla 33.70.51 työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin myönnetty korvaus (siirtomääräraha 3 v) 2017 - 2021

| Vuosi | Määräraha euroissa |
|--------------|---------------------------|
| 2021 | 2 900 000 |
| 2020 | 2 900 000 |
| 2019 | 1 900 000 |
| 2018 | 2 900 000 |
| 2017 | 2 900 000 |

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa vuosittain asetuksen työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen kustannuksiin valtion varoista myönnettävästä avustuksesta. Vuoden 2020 asetuksessa (1170/2020) säädetään, että TTL-laissa tarkoitetun koulutuskohtaisen korvauksen määrä on 64 700 euroa. Työterveyslaitos voi maksaa saamastaan avustuksesta korvausta asetuksessa mainitulle viidelle yliopistolle niiden antamasta

työterveyshuollon erikoislääkärinkoulutuksesta siten, että työterveyshuollon kliinisen opettajan tai yliopisto-opettajan tehtävän palkkaus- ja muihin kustannuksiin maksetaan kullekin yliopistolle enintään 81 000 euroa. Lisäksi yliopistoille voidaan maksaa korvausta muihin erikoislääkärinkoulutuksesta aiheutuviin sekä yliopistojen yhteisestä virtuaaliyliopistosta aiheutuviin kustannuksiin yhteensä 400 000 euroa käytettäväksi työterveyshuollon erikoislääkärinkoulutukseen sekä sen kehittämiseen ja valtakunnalliseen koordinointiin. Työterveyslaitos voi käyttää asetuksessa tarkemmin säädetyn mukaisesti saamastaan avustuksesta sen itse antaman työterveyshuollon kustannuksiin 1 120 000 euroa. Yksityisille terveystalouden tuottajille ja työnantajan ylläpitäville terveysasemille Työterveyslaitos voi maksaa korvausta 975 000 euron enimmäismäärän rajoissa enintään 750 euroa koulutuskuukautta ja kutakin koulutuksessa ollutta lääkäriä kohden asetuksessa tarkemmin säädetyn mukaisesti.

Taulukko 4. STM:n vuosittainen asetus työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen kustannuksiin valtion varoista myönnettävästä avustuksesta, 2017 - 2021

| STM:n asetus, soveltamisvuosi | 2017 | 2018 - 2021 |
|---|--|---|
| Koulutuskohtainen korvaus | 64 700 e | 64 700 e |
| Yliopistoille maksettava korvaus | -opettajan palkkaus ym. kulut: enintään 81 000 e/yliopisto -muut kustannukset: yhteensä 350 000 e | -opettajan palkkaus ym. kulut: enintään 81 000 e/yliopisto -muut kustannukset: yhteensä 400 000 e |
| TTL:n itse antama koulutus | 1 170 000 e | 1 120 000 e |
| Yksityisille terveystalvelujen tuottajille ja työntäjien ylläpitämille terveysasemille maksettava korvaus | 750 e/ koulutuskuukausi ja koulutuksessa oleva lääkäri, koulutus-kuukausien yhteenlaskettu lukumäärä saa olla enintään 1 300 (750 x 1 300 = 975 000) | 975 000 e rajoissa: 750 e/ koulutuskuukausi ja koulutuksessa oleva lääkäri |

2.1.5.1 Erikoislääkärikoulutusten rahoitusten yhdistämisen selvittäminen

Työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitusta koskevat säännökset olivat TTL-laissa pitkään voimassa väliaikaisina. Vuoden 2020 alusta tuli voimaan lakimuutos (1109/2019), jolla säännösten väliaikaisuudesta luovuttiin. Sisällöllisesti säännökset vastaavat aiempia väliaikaisia työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitusta koskevia säännöksiä. Muutos perustui hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 23/2019 vp). Muutoksen tarkoituksena on esityksen mukaan ollut turvata työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen jatkuvuus, koulutuksen laatu ja sen määrällinen riittävyys.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitusta koskevat säännökset ovat olleet väliaikaisina voimassa vuodesta 2005 lähtien (lakia on muutettu väliaikaisesti vuonna 2004 sekä uudelleen vuosina 2009, 2013 ja 2017). Pykälän väliaikaisuutta on niiden voimassaolon alkuvuosina perusteltu erityisesti uuden järjestelmän toimivuuden seurannalla. Vuonna 2017 säännökset lisät-

tiin kahden vuoden määräajaksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja maakuntia koskevan uudistuksen aikataulun mukaisesti. Tuona aikana oli määrä selvittää työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen ja muun erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen rahoituksen yhtenäistämistä tuolloin meneillään olevan erikoislääkärikoulutuksen rahoituksen ja järjestelmän uudistamisen yhteydessä. Kyseiset uudistukset eivät kuitenkaan tuolloin sellaisenaan toteutuneet.

Muu kuin työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitus perustuu terveydenhuoltolain (1326/2010) 59, 59 a, ja 60 §:ään. Valtion varoista korvataan terveydenhuoltolain perusteella erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia sairaanhoitopiirin kuntayhtymille, jossa on yliopistollinen sairaala, yliopistoille, kunnille, kuntayhtymille, valtion mielisairaaloille tai lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen korvauksiin ja yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen rahoitukseen oikeutetuista palvelujen tuottajista annetussa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa (1125/2013) mainituille muille terveydenhuollon toimintayksiköille. Korvauksen suuruus määritellään vuosittain annettavassa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa. Korvaus koostuu pääasiassa valmistuvasta erikoislääkäristä tai erikoishammaslääkäristä maksettavasta tutkintokorvauksesta ja erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksesta maksettavasta kuukausikorvauksesta. Terveydenhuoltolakiin perustuvaa korvausta ei voida maksaa Työterveyslaitokselle eikä laajasti yksityisille terveyspalvelujen tuottajille, joita osallistuu työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen järjestämiseen.¹⁰

Sosiaali- ja terveysministeriö on vastannut erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen valtakunnallisesta ohjauksesta 1.2.2015 lähtien, jolloin ohjausvastuu siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriöltä sosiaali- ja terveysministeriölle. Valtakunnallisesta koordinaatiosta ja strategisesta ohjauksesta vastaa Terveydenhuollon ammattihenkilöiden neuvottelukunnan (TANK) yhteydessä toimiva koordinaatiojaosto. Jaoston valmistelemassa Erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen toimenpideohjelmassa vuosille 2017-2019 (STM:n raportteja ja muistioita 2016:62¹¹) on todettu yhtenä toimenpiteenä, että kartoitetaan mahdollisuuksia yhtenäistää työterveyshuollon

¹⁰ Tässä muistiossa ei tarkemmin kuvata työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoituksella järjestettävää toimintaa. Sitä kuvaa esim. työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen toimintakertomus vuodelta 2019: Työterveyshuollon erikoislääkärikoulutus toimintakertomus 1.1. – 31.12.2019, Helsingin yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Tampereen yliopisto, Turun yliopisto ja Työterveyshuollon virtuaaliyliopisto sekä erikoislääkärikoulutuksen yhteistyössä Työterveyslaitos <http://tthvyo.fi/tthvyo/wp-content/uploads/TMKvuodelta2019.pdf>.)

¹¹ Erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen valtakunnallinen toimenpideohjelma vuosille 2017–2019. Erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen sekä yleislääketieteen erityiskoulutuksen koordinaatiojaosto. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:62. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78991/STM_raportti_ERL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

erikoislääkärikoulutuksen rahoitus muun erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen rahoituksen kanssa. Erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen toimenpideohjelman päivitys on parhaillaan käynnissä koordinaatiojaostossa. Osana toimenpideohjelman päivitystä teetetään selvityshenkilön selvitys, jossa tarkastellaan koulutuskorvausten kokonaisuutta. Selvityksen sekä toimenpideohjelman päivityksen on tarkoitus valmistua keväällä 2022.

2.1.6 Hallinto

Tässä osiossa käydään läpi keskeinen TTL-lain ja TTL-asetuksen sisältö, jota ei ole edellä vielä esitelty. Suurin osa näistä säännöksistä koskee Työterveyslaitoksen hallinnon järjestämistä.

TTL-lain 4 §:n mukaan Työterveyslaitoksen ylintä johtoa varten valtioneuvosto nimeää kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan johtokunnan. Siinä ovat edustettuina työsuojelun ja työterveyden kehittämisen kannalta keskeiset viranomaiset ja järjestöt sen mukaan kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Myös Työterveyslaitoksen hallinnosta säädetään tarkemmin asetuksella. Lain 7 §:n mukaan johtokunnan jäsenten ja laitoksen toimihenkilöiden toimintaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lain 8 §:ssä säädetään, että Työterveyslaitoksella on oltava sen hallinnon ja tilien tarkastamista varten kaksi tilintarkastajaa, joista toisen tulee olla KHT-tilintarkastaja. Tilintarkastajat valitsee sosiaali- ja terveysministeriö.

TTL-asetuksen 6 §:ssä säädetään johtokunnan kokoonpanosta. Laitoksen johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä, jotka samoin kuin heidän henkilökohtaiset varajäsenensä valtioneuvosto määrää kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja edustavat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaa ja yksi jäsen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaa. Lisäksi johtokunnassa tulee olla kolme keskeisten työnantajajärjestöjen ja kolme keskeisten työntekijäjärjestöjen edustajaa sekä yksi edustavimman itsenäisesti omaa työtään tekevien järjestön edustaja.

TTL-asetuksen 7 §:n mukaan johtokunta kokoontuu puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan kutsusta taikka milloin vähintään yli puolet muista johtokunnan jäsenistä sitä ilmoitettua asiaa varten kirjallisesti johtokunnalta vaatii. Johtokunta on päätösvaltainen, kun kokouksen puheenjohtaja ja yli puolet muista päätösvaltaisista jäsenistä on saapuvilla. Asiat ratkaistaan johtokunnassa äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan tulee päätökseksi se mielipide, johon puheenjohtaja on yhtynyt.

TTL-asetuksen 8 §:ssä säädetään johtokunnan tehtävistä ja ratkaisuvallasta. Johtokunnan tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa laitoksen toimintaa. Asetuksessa on mainittu kahdentoista kohdan lista asioista, joita johtokunta käsittelee ja ratkaisee. Tällaisia ovat esimerkiksi asiat, jotka koskevat laitoksen toimintalinjoja ja tulostavoitteita sekä muita laitoksen toiminnan kehittämiseen liittyviä kysymyksiä, esitystä toiminta- ja taloussuunnitelmaksi, ehdotusta vuosittaiseksi talousarvioksi, ehdotusta tilinpäätökseksi ja tilintarkastajien lausuntoa, työjärjestyksen vahvistamista sekä muita periaatteellisia tai laajakantoisia laitoksen toimintaan ja kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. TTL-asetuksen 9 §:n mukaan tarkemmat määräykset johtokunnan kokoontumisesta, kokouksista, sihteeristä ja kokousten pöytäkirjaamisesta sekä pöytäkirjan tarkastamisesta annetaan tarvittaessa työjärjestyksellä.

TTL-asetuksen 10 §:n mukaan laitoksen päällikkönä on pääjohtaja, jolla on professorin arvonimi. Asetuksen 11 §:n säädetään, että pääjohtaja johtaa Työterveyslaitoksen toimintaa ja vastaa siitä, että laitoksen tehtävät hoidetaan tehokkaasti, taloudellisesti ja tuloksellisesti. Lisäksi hän vastaa johtokunnalle esiteltävien asioiden valmistelusta, esittelystä ja täytäntöönpanosta. Työterveyslaitoksessa on lisäksi osaamiskeskuksien johtajia sekä tutkimusprofessoreita ja muuta henkilökuntaa sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään. Osaamiskeskuksen johtajalla on professorin arvonimi, jos hänellä on yliopistossa tai korkeakoulussa todettu dosentin pätevyys. TTL-asetuksen 21 §:ssä säädetään laitoksen nimen kirjoittamisesta.

TTL-asetuksen 9 ja 10 §:n lisäksi työjärjestyksellä määrättävistä asioista säädetään asetuksen 5, 12 ja 14 §:ssä. Näiden mukaan työjärjestyksellä annetaan tarvittaessa tarkemmat määräykset osaamiskeskuksista ja muista toimintayksiköistä ja niiden tehtävistä, pääjohtajan ja osaamiskeskuksien johtajien tehtävistä, muun henkilökunnan tehtävistä, laitoksen toimien kelpoisuusvaatimuksista, laitoksen toimintayksiköistä, asioiden käsittelymenettelystä sekä siitä, kenelle asioiden ratkaisu kuuluu.

TTL-asetuksen 20 §:ssä säädetään alueellisista neuvottelukunnista. Jokaisen alueellisen toimipisteen yhteydessä toimii neuvottelukunta, jonka puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä muut jäsenet johtokunta määrää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenten tulee edustaa työsuojeluviranomaisia, sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisia, keskeisiä työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjä sekä alueen elinkeino- ja väestöraenne ja muu toiminta huomioon ottaen muita keskeisiä järjestöjä, yhteisöjä ja organisaatioita. Neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa seurata muutoksia alueen elinkeino- ja työelämässä sekä tehdä niiden perusteella aloitteita ja esityksiä työsuojelua ja työhyvinvointia edistävästä toimenpiteistä, toimia alueellisena yhteistoimintaverkostona sekä seurata ja edistää alueellista yhteistoimintaa Työterveyslaitoksen ja sen palveluja tarvitsevien työpaikkojen, viranomaisten, työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen sekä muiden työsuojelun ja työhyvinvoinnin edistämisen kannalta merkittävien toimijoiden välillä.

2.2 Valtiontuki- ja kilpailusäätely

2.2.1 Valtiontuen ja kilpailuneutraliteetin arvioimiseen liittyvästä sääntelystä

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107-109 artikloissa ovat säännökset valtiontuesta. Valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kohdassa määritellään valtiontuen tunnusmerkit, joiden kaikkien on täytyttävä, jotta kyse olisi kielletystä valtiontuesta. Nämä tunnusmerkit¹² ovat:

- julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin – yrityksellä tarkoitetaan taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta,
- etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin,
- toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaa-jaa,
- toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Euroopan komissio on antanut vuonna 2016 tiedonannon, jonka tarkoituksena on ollut selkeyttää SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun valtiontukeen liittyviä keskeisiä käsitteitä (Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01)). Perussopimuksen tulkinnan ensisijainen perusta on kuitenkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, eikä tiedonanto vaikuta unionin tuomioistuinten tulkintaan valtiontuen käsitteestä.

SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdissa luetellaan tilanteet, joissa tuet soveltuvat tai voivat soveltua sisämarkkinoille. Tällaisia ovat esimerkiksi tietyt yksittäiselle kuluttajalle myönnettävät sosiaaliset tuet, poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi myönnettävät tuet tai poikkeuksellisen alhaisen elintason alueille taloudellisen kehityksen edistämiseen myönnettävä tuki. Lisäksi komissio on antanut yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja ja millaisia menettelytapoja tukia myönnettäessä on noudatettava. Komissio on antanut valtiontukia koske-

¹² Kts. työ- ja elinkeinoministeriön internet-sivut <https://tem.fi/eu-n-valtiontukisaantely>

van ns. yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti). Ryhmäpoikkeusasetus mahdollistaa jäsenvaltioille valtioneuvostokohjelmien käyttöönoton ja tukien myöntämisen ilman komission ennakkohyväksyntää, kun asetuksen yleiset ja kutakin tukimuotoa koskevat erityiset edellytykset täyttyvät. Ryhmäpoikkeusasetusta sovelletaan muun muassa tutkimus- ja kehitysohjelmiin sekä innovaatio toimintaan myönnettävään tukeen. Komissio on antanut myös vähämerkityksellisiä tukia koskevan ns. de minimis –asetuksen (komission asetus (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen). Lähtökohtaisesti enintään 200 000 euron tuki, joka myönnetään yritykselle kolmen peräkkäisen verovuoden kuluessa, on merkitykseltään niin vähäistä, ettei siitä tarvitse tehdä ennakoilmoitusta komissiolle.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla eli ns. SGEI-palveluilla (Services of General Economic Interest) tarkoitetaan kaupallisia palveluja, joista on yleistä taloudellista hyötyä ja joiden tuottajalle julkisyhteisö on sen vuoksi asettanut erityisen julkisen palvelun velvoitteen. Kyse on tilanteesta, joissa markkinoiden toiminta on puutteellista, mutta viranomaisen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa tärkeän palvelun saatavuuden. Tällöin yrityksen on tarjottava julkisen palvelun velvoitteen määrittämää palvelua, joka kompensoidaan maksamalla korvaus julkisista varoista. SGEI-palveluihin ei sovelleta SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohtaan. SGEI-palveluista säädetään SEUT sopimuksen 106 artiklassa, lisäksi niitä koskee muun muassa komission tiedonanto (komission tiedonanto Euroopan unionin valtioneuvostokohjelmien soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C 8/02)) ja komission päätös (komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtioneuvostotukeen (tiedoksiannettu numerolla K(2011) 9380), (2012/21/EU)).

Euroopan komission tehtävänä on valvoa EU:n jäsenvaltioiden myöntämiä valtioneuvostotukia. Komissiolle on lähtökohtaisesti ilmoitettava ennakolta tukiohjelmita tai yksittäisistä tuista, jos kyse on SEUT 107 artiklan tarkoittamasta valtioneuvostotuesta. Komissio tutkii tukien yhteensopivuuden sisämarkkinoille, ja viranomaisen voi myöntää tuen vasta komission hyväksynnän jälkeen. Ilman komission hyväksyntää myönnettyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä. Valtioneuvostotukien menettelyä koskevat säännöt on koottu valtioneuvostotukien ns. menettelyasetukseen (neuvoston asetus (EU) 2015/1589, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamisesta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (kodi-fikaatio)). Ennakoilmoitusmenettelystä on poikkeuksia, ilmoitusta ja etukäteishyväksyntää ei tarvita esimerkiksi, jos on kyse edellä mainitun yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesta tai vähämerkityksisestä tuesta. Eräiden valtion tukea koskevien

Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa (300/2001) säädetään muun muassa tuen takaisinperinnästä.

Kilpailulain (948/2011) tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Lain 4 §:n 1 kohdassa elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle kilpailulaiksi (HE 88/2010 vp) todetaan, että määritelmän sanamuoto muutetaan vastaamaan EU:n oikeuden mukaista yrityksen käsitettä. Esityksen mukaan yrityksen käsitettä ei ole määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa, mutta EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännössä käsite on määritelty hyvin laajaksi, niin että yrityksen käsite kattaa kaikki yhteisöt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa riippumatta niiden oikeudellisesta asemasta tai rahoitustavasta. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa tavaroita tai palveluita tarjotaan markkinoille. Sillä, tapahtuuko tämä vastikkeellisesti, ei ole sellaisenaan merkitystä. Tulkintakäytännössä painoarvoa on annettu sille, harjoitetaanko vastaavaa toimintaa markkinoilla yksityisten toimesta. Myöskään esimerkiksi vetoaminen yleiseen etuun ei sellaisenaan tarkoita, että toiminta jäisi kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen liittyisi yleiseen etuun perustuvia velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin. Esityksen mukaan kilpailulain soveltamisala määräytyy 4 §:n 1 kohdan mukaan, koska lain kielto­säännöksiä sovelletaan vain pykälän 1 kohdassa tarkoitettuihin elinkeinonharjoittajiin.

Kilpailulain 4 a luku sisältää säännökset kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä eli nk. kilpailuneutraliteetista. Säännösten tarkoituksena on varmistaa, ettei julkiset toimijat saa kilpailuetua, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja jotka voivat vääristää kilpailua. Kilpailulain 30 d §:n nojalla valtion määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittaessa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, sen on pidettävä tästä toiminnastaan erillistä kirjanpitoa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo kilpailuneutraliteettia, ja sen tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan muun muassa valtion määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa muun muassa vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla.

Tuloverolaissa (1535/1992) säädetään velvollisuudesta suorittaa veroa tulon perusteella. Tästä velvollisuudesta on tiettyjä poikkeuksia. Lain 20 §:ssä luetellaan tuloveroista vapaat yhteisöt. Pykälässä ei mainita Työterveyslaitosta. Tuloverolain 22 §:ssä säädetään yleishyödyllisestä yhteisöstä. Yhteisö on yleishyödyllinen, jos se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä, sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin ja se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-

osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä. Työterveyslaitosta ei mainita myöskään kyseisessä säännöksessä. Kuitenkin verohallinto on ohjeistuksessaan määrittänyt Työterveyslaitoksen tuloverolain 22 §:ssä tarkoitetuksi yleishyödylliseksi yhteiseksi. Tuloverolain 23 §:n mukaan laissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta. Verohallinto on ohjeissaan täsmentänyt elinkeinotoiminnan käsitettä. Työterveyslaitos ei ole maksanut toiminnastaan tuloveroa.

Arvonlisäverolain (1501/1993) 4 §:n mukaan tuloverolaissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen vain, jos sen harjoittamasta toiminnasta saatua tuloa pidetään mainitun lain mukaan yhteisön veronalaisena elinkeinotulona. Arvonlisäverolain 12 §:n mukaan liiketoiminnan harjoittajan on mahdollista tulla hakemuksesta verovelvolliseksi. Työterveyslaitos on hakeutunut arvonlisäverovelvolliseksi sen liiketoiminnasta. Työterveyslaitos on siten maksanut liiketoiminnastaan arvonlisäveroa, vaikka sen ei ole katsottu olevan tuloverovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta.

Konkurssilain (120/2004) 3 §:n mukaan konkurssiin voidaan asettaa luonnollinen henkilö sekä yhteisö, säätiö ja muu oikeushenkilö. Konkurssiin ei kuitenkaan voida säännöksen mukaan asettaa valtiota, hyvinvointialuetta, hyvinvointiyhtymää, Ahvenanmaan maakuntaa, kuntaa, kuntayhtymää tai muuta kuntien julkisoikeudellista yhteistoimintaelintä, valtion liikelaitosta, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta taikka evankelisluterilaista tai ortodoksista kirkkoa tai evankelisluterilaisen tai ortodoksisen kirkon seurakuntaa tai seurakuntayhtymää. Tästä poiketen yliopistolain (558/2009) 1 §:ssä tarkoitettu julkisoikeudellinen yliopisto voidaan kuitenkin asettaa konkurssiin. Konkurssilain mukaan Työterveyslaitosta ei itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksen ole siten mahdollista asettaa konkurssiin. Jos Työterveyslaitos ajautuisi maksukyvyttömäksi, valtio vastaisi käytännössä sen veloista myös siltä osin kuin olisi kyse sen harjoittamasta liiketoiminnasta kilpailluilla markkinoilla.

2.2.2 EU:n oikeuskäytäntö

EU:ssa on melko runsaasti oikeuskäytäntöä, jonka perusteella kilpailluilla markkinoilla taloudellista toimintaa harjoittavan julkisen laitoksen tai julkisen yrityksen saama konkurssisuoja ja vapautus veroista on katsottu olevan ristiriidassa SEUT 107 (1) artiklan kanssa. Tässä on pyritty nostamaan esiin niistä Suomen kannalta keskeisimmät.

Euroopan yhteisön komissio teki 11.12.2007 Suomea koskevan osittain kielteisen päätöksen Valtion tuki N:o C 7/2006¹³, jonka kielteinen osa koskee Tieliikelaitoksen saamaa valtiontukea (ns. *Destia*-päätös). Komissio piti kiellettyinä valtiontukena liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua (konkurssilainsäädännön ja tavanomaisen yhteisöverotuksen soveltumattomuus). Konkurssilainsäädännön soveltumattomuuden osalta komission päätöksessä katsottiin, että kyse on valtiontuesta, koska Tieliikelaitos voi hyötyä tuetusta asemastaan. Yhteisöverotuksen soveltumattomuuden osalta komission päätöksessä katsottiin, että vapautus yhteisöverosta muodostaa kilpailua vääristävän valtiontuen, jota ei voida perustella verojärjestelmän luonteella ja systematiikalla. Komissio totesi edellä mainitussa Tieliikelaitosta koskevassa päätöksessään, että rajoittamaton valtion takaus kaupallista toimintaa harjoittaville yksiköille on aina todettu perustamissopimuksen valtiontukisääntöjen vastaiseksi. *Destia*-päätöksen seurauksena Suomessa muutettiin valtion liikelaitoksia koskevaa lainsäädäntöä ja yhtiöitettiin toimintaa, jota on aiemmin hoidettu valtion liikelaitoksena.

Komissio on ottanut kantaa valtion liikelaitosmallia koskeviin kysymyksiin myös Helsingin kaupungin liikelaitos *Palmian* asiassa, joka on toinen Suomen kannalta merkittävä kantelu. EU-komission 14.4.2010 lähettämässä kirjeessä komissio antoi tuolloin voimassa olleen neuvoston menettelytapa-asetuksen (659/1999)¹⁴ 17 artiklan perusteella alustavan näkemyksen Suomen kunnallisille liikelaitoksille myönnetyn tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Kirjeessään komissio katsoi, että oikeudellisesta asemasta johtuvaa konkurssiin liittyvän liiketaloudellisen riskin puuttumista voidaan pitää kunnallisille liikelaitoksille myönnettynä rajoittamattomana valtiontakauksena. Lisäksi komissio katsoi, että kunnalle myönnettyt veroedut (vapautus yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) olivat valikoivia ja EU-valtiontukisäännöksen vastaisia tukia. Komissio kehotti Suomea muuttamaan kunnallisten liikelaitosten tilannetta ensinnäkin siten, että kilpailuilla markkinoilla toimiville kunnallisille liikelaitoksille ei enää pitäisi myöntää rajoittamatonta takausta ja veroetuuksia, vaan niillä olisi oltava yhtäläiset toimintaolosuhteet yksityisten toimijoiden kanssa. Tällainen tilanne voitaisiin saavuttaa muuttamalla ne tavanomaisiksi yrityksiä. Toiseksi komissio totesi, että lakisääteisiä takauksia ja veroetuuksia koskeva etuoikeutettu asema voitaisiin säilyttää vain sellaisten yksiköiden osalta, jotka ovat mukana kunnan sisäisissä toimissa eivätkä harjoita taloudellista toimintaa. Kuntalakiä muutettiin syyskuussa 2013 valtiontukisäännösten vuoksi ja lakimuutoksen taustalla oli ennen kaikkea *Palmia* –tapaus. Suomessa tosin

¹³ KOM, COMP/C7/06 Tieliikelaitos/*Destia* (2007). Komissio viittasi päätöksellään tässä yhteydessä myös tapaukseen, jossa Ranska on myöntänyt sähkö- ja kaasutoimialalle valtiontukea (EUVL L 49 22.2.2005, s. 9) sekä valtiontukipäätöksiin Espanjan kansalliselle radioyhtiölle (EUVL C 239 4.10.2006, s. 17), CDC:n takaukseen CDC IXIS:ille (EUVL C 154 2.7.2003, s. 13) ja valtion takauksiin Saksan julkisille luottolaitoksille (*Anstaltslast und Gewährträgerhaftung*) (EYVL C 150 22.6.2002, s. 7).

¹⁴ Nyk. Neuvoston asetusta (EU) 2015/1589.

käynnistettiin kunnan toiminnan kilpailuneutraliteetin turvaamista koskevat toimenpiteet ja asiaa koskeva lainvalmistelu jo komission edellä käsitellyn Destiaa koskevan päätöksen jälkeen. Voimassa olevan kuntalain (410/2015) 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulee pääsääntöisesti antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*). Säännöksessä rajataan eräitä tehtäviä yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle sillä perusteella, että niitä ei katsota hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Lakiin kirjatut poikkeukset yhtiöittämisvelvollisuudesta koskevat tehtäviä, joissa kunnan voidaan katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla mutta sillä ei ole yhtiöittämisvelvollisuutta toiminnan luonteesta johtuen. Poikkeuksilla mahdollistetaan kunnan toiminnan kokonaistaloudellinen tehostaminen tai poikkeukseen on muu erityisen painava syy. Kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi kunnan palvelut on tällöin hinnoiteltava markkinaperusteisesti (128 §).

EU:n tuomioistuin antoi 3.4.2014 merkittävän tuomion ns. *La Poste* –tapauksessa¹⁵. Kyseisessä tuomiossa tuomioistuin vahvisti komission kannan, jonka mukaan tiettyyn organisaatiomuotoon liittyvä vapautus konkurssimenettelystä ja rajoittamaton valtion takaus on katsottava valtiontueksi. Vastaavan kannan komissio otti jo aiemmin viitatussa vuonna 2007 Tieliikelaitosta (Destiaa) koskevassa päätöksessä, jossa verovapautusten ja konkurssisuojaan katsottiin muodostavan kiellettyä valtiontukea. Komissio katsoi asiassa N 438/02 antamassaan päätöksessä, että tietyille Belgian satamille annettu vapautus yhteisöverosta on sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea. Johtopäätöksensä komissio totesi, että Belgian satamille myönnetty verovapautus on SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea sikäli, kuin verosta vapautetut tulot ovat peräisin satamien harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Belgian viranomaisien tuli näin ollen päätöksen mukaan poistaa kyseessä oleva verovapaus ja velvoittaa satamien taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt suorittamaan yhteisöveroa.¹⁶

Suomea koskevia kanteluja on ollut edellä mainittujen lisäksi muitakin. Hyksin Oy –tapauksessa¹⁷ kanneltiin yksityissairaalan mahdollisesti saamasta kielletystä valtiontuesta, joka väärästi kilpailutilannetta Suomen terveydenhuoltomarkkinoilla. Kantelu tehtiin vuonna 2011. Komissio kuitenkin katsoi vuonna 2015 tekemänsä päätöksen nojalla, ettei sille toimitetun materiaalin perusteella ollut riittävästi näyttöä kielletystä valtiontuesta. Suomen metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskuksen erityis- asemasta, niiden budjetin kautta saamasta valtiontuesta sekä metsänhoitoyhdistysten saamista veronluonteisista metsänhoitomaksuista kanneltiin komissiolle vuonna 2009.

¹⁵ Tuomio 3.4.2014, Ranskan tasavalta v. Euroopan komissio, *La Poste*, C 559/12, EU:C:2014:217.

¹⁶ Komission päätös asiassa N 438/02 – Belgia – Tuki satamaviranomaisille, EYVL C 284, 21.11.2002.

¹⁷ Valtiontukikantelu SA.33700.

Kantelussa kiinnitettiin huomiota myös metsänhoitoyhdistyksen jäsenyyspakeroon ja sen tuomaan kilpailuetuun mm. puukaupassa sekä metsänhoitotöiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Kyseiset organisaatiot saivat asemansa nojalla käyttöönsä asiakas- ja yhteystietoja sekä markkina-analyysijä, joihin yksityisillä toimijoilla ei ollut pääsyä. Kantelun ja sitä seuranneen komission selvitysprosessin myötä metsänhoitoyhdistysten pakkojäsenyydet lakkautettiin. Valtiosektorilla myös esimerkiksi Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen laboratoriopalveluja koskevassa asiassa¹⁸ kantelija katsoi THL:n markkinoilla tapahtuvaan toimintaan saadun veroedun sekä konkurssisuojan vääristävän kilpailua (valtioneuvoston päätös SA.31977).¹⁹

2.2.3 HPP-selvityksen arviointia

HPP-selvityksessä on arvioitu Työterveyslaitokselle myönnettyä rahoitusta valtiontukisäännösten ja kilpailuoikeudellisten säännösten valossa. Kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt kuuluvat lähtökohtaisesti valtiontuki- ja kilpailusääntöjen soveltamisalaan. Työterveyslaitokseen voidaan HPP-selvityksen mukaan soveltaa näitä säännöksiä siltä osin kuin se harjoittaa palvelujen tarjontaan liittyvää taloudellista toimintaa (erityisesti konsultointi, laboratoriopalvelut, työlääketielen potilastoiminta, sisäilmapalvelut ja työhygieniset mittaukset ja tutkimus). Selvää on, että sosiaali- ja terveysministeriön valtionapupäätöksen mukainen Työterveyslaitoksen toiminnan rahoitus on peräisin valtion varoista SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamalla tavalla.

Työterveyslaitoksen hoitaessa lakisääteistä, ei-taloudellista tehtävää kyse on julkisesta hallintotehtävästä, jonka osalta valtiontukisäännökset eivät tule lähtökohtaisesti sovellettaviksi. Koska Työterveyslaitos harjoittaa myös kaupallista toimintaa, HPP-selvityksessä arvioidaan, onko ollut mahdollista varmistua siitä, ettei laissa tai asetuksessa määriteltyjä julkisia hallintotehtäviä varten myönnettyä rahoitusta tosiasiaa käytetä ja ettei sitä kanavoidu kaupalliseen toimintaan. Vaikka selvityksessä todetaan, että sitä varten saatujen selvitysten perusteella valtionapua ei ole käytetty Työterveyslaitoksen liiketoimintaan, niin sosiaali- ja terveysministeriön ei ole mahdollista Työterveyslaitoksen toiminnan sääntelyn ja valtionosuuden myöntämiskäytännön perusteella aukottomasti valvoa sitä, miten ja millä perusteella sen myöntämä rahoitus laitoksessa käytetään ja kohdennetaan. Ainoastaan, jos tästä voitaisiin aukottomasti varmistua,

¹⁸ Komission kirje COMP/F3/VD/sj/D(2014)69965, 4.7.2014.

¹⁹ EU-oikeustapauksia käsitelty tarkemmin oikeuskirjallisuudessa mm. Alkio, Mikko – Hyvärinen, Olli; Valtiontuet, Alma Talent Oy, Helsinki 2016 ja Raitio, Juha – Tuominen, Tomi; Euroopan unionin oikeus, Alma Talent Oy, Helsinki 2020. Hyödyllisiä oikeustapaustapauksia on myös komission 19.7.2016 antamassa tiedonannossa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01).

voitaisiin varmuudella vahvistaa, ettei Työterveyslaitokselle myönnettyssä valtionavussa ole miltään osin kyse SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valio-koivasta julkisesta tuesta, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Selvityksessä on pohdittu, voisiko Työterveyslaitoksen tarjoamat kaupalliset palvelut olla komission valtiontukea koskevassa tiedonannossa tarkoitettua liitännäistoimintaa, joka voi jäädä valtiontukisäännösten ulkopuolelle. Liitännäistoiminnoilla tarkoitetaan valtiontukiarvioinnissa yrityksen tiettyä toimintaa, joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen toimintaan tai on välttämättömiä sen pääasialliselle toiminnalle. HPP-selvityksessä katsotaan, että on mahdollista, että Työterveyslaitoksen tarjoamia joitakin yksittäisiä kaupallisia palveluja voitaisiin pitää sen työterveyteen ja työympäristöön liittyvien lakisääteisten tehtävien liitännäistoimintana. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi Työterveyslaitoksen henkilökunnan osaamisen kehittämiseen liittyvät palvelut, jotka rahoitetaan valtiontuen avulla. Selvityksessä kuitenkin katsotaan, että muilta osin ottaen huomioon Työterveyslaitoksen tarjoamien kaupallisten palvelujen moninaisuus ja laajuus, laitoksen kaupallista liiketoimintaa on kokonaisuudessaan pidettävä niin laajana ja taloudellisesti merkittävänä, ettei sen liiketoimintaa voida katsoa pelkäksi ei-taloudellisen toiminnan liitännäistoiminnoksi SEUT 107 artiklan 1 kohdan soveltamisen näkökulmasta.

HPP-selvityksestä on arvioitu myös Työterveyslaitoksen toimintaa suhteessa SGEI-palveluihin. Selvityksestä ilmenee, että Työterveyslaitoksen näkemyksen mukaan sen tarjoamissa palveluissa markkinapuutetilanne voi tulla kyseeseen työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen lisäksi yhteiskunnan kannalta kriittisessä ammattitautidiagnostiikassa ja työterveyshuollon kehittämisessä. Lisäksi merimieslausunnot ja tietyt vastikkeelliset mutta valtionavulla rahoitetut toiminnot voidaan Työterveyslaitoksen mukaan katsoa yleishyödyllisiksi palveluiksi, kuten tietyt projektit sekä osa yhteisrahoitteisista T&K -hankkeista. HPP-selvityksessä todetaan, että osa mainituista palveluista saattaa olla luonteeltaan viranomaistoimiin rinnastettavaa, ei-taloudellista toimintaa, johon ei sovelleta SEUT 107 artiklan 1 kohtaa. Selvityksen mukaan ei voida kuitenkaan poissulkea sitä, että jotkin mainituista vastikkeellisista palveluista olisivat EU:n valtiontukisääntelyssä tarkoitettua taloudellista toimintaa, erityisesti, jos niitä voisivat tarjota markkinoilla myös yksityiset toimijat. HPP-selvityksessä lähdetään siitä, että jos Työterveyslaitokselle annetuissa tehtävissä on kyse viranomaistehtäviin rinnastettavista toimista, tulisi tehtävät kirjata nimenomaan TTL-säädöksiin taikka valtionopapäätökseen. Samoin Työterveyslaitoksen tarjoamat SGEI-palvelut tulisi määrittellä yksiselitteisesti lain tai asetuksen tasolla. HPP-selvityksessä ei ole kuitenkaan arvioitu eri tehtävien luonnetta. SGEI-palvelujen poikkeusperustetta ei kuitenkaan voida käyttää sellaisten Työterveyslaitoksen kaupallisen liiketoiminnan palvelujen osalta, joita tarjotaan kilpailutilanteessa markkinoilla muiden toimijoiden kanssa.

HPP-selvityksestä ilmenee, että paitsi valtion varoista yksityiselle välittömästi tai välillisesti maksettava avustus, myös esimerkiksi valtion luopuminen tuloista, jonka yritys olisi muutoin maksanut valtiolle, merkitsee valtion varojen siirtoa yritykselle SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Esimerkiksi verotuen voidaan katsoa muodostavan nk. toimintatuen, joka mahdollistaa yrityksen pitkäaikaisen toiminnan paremilla ehdoilla ja olosuhteilla verrattuna tukea saamattomiin yrityksiin. Myös kansallinen lainsäädäntö, joka ei mahdollista taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa harjoitettavan yrityksen asettamista konkurssiin, voidaan katsoa tällaisille yrityksille myönnettyksi valtion niiden toimintaan myöntämäksi rajoittamattomaksi takaukseksi ja siten SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valikoivaksi taloudelliseksi tueksi. Tällainen rajoittamaton takaus poistaa kyseisiltä yrityksiltä muille yrityksille normaalisti kuuluvan taloudellisen riskin niiden harjoittaessa hyödykkeiden myyntiä tai ostoa kilpailutilanteessa markkinoilla. Se, että Työterveyslaitos on vapautettu tuloverolain mukaisesta yhteisöverosta ja se, ettei sitä itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena voida asettaa konkurssiin, antavat laitokselle taloudellisen edun verrattuna sen kanssa kaupallisilla markkinoilla kilpaileviin yksityisiin toimijoihin. Tällaiset edut voidaan katsoa SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaksi kielletyksi valtiontueksi. Kyseiset edut muodostavat epäilyn ja myös riskin Työterveyslaitokselle myönnetystä kielletystä, sisämarkkinoille soveltumattomasta valtiontuesta.

HPP-selvityksessä käydään läpi Työterveyslaitoksen toiminnan aiheuttamia riskejä kilpailuneutraliteetin kannalta. Siltä osin kuin Työterveyslaitoksen toiminta liittyy sille laissa määrättyjen ja valtion kustannusvastuulle kuuluvien tehtävien hoitamiseen, laitoksen ei voida katsoa kilpailulain 4 a luvussa tarkoitetulla tavalla toimivan samoilla markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa. Työterveyslaitoksen toimintaan sisältyy riskejä kilpailuneutraliteettivelvoitteen rikkomisesta vain sellaisissa tilanteissa, kun kyse on sen tarjoamista muista kuin laissa määritellyistä tai valtion velvoittamista ja rahoittamista palveluista. Näissäkin tilanteissa riskejä on vain silloin, kun laitoksen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa voidaan pitää riittävän laajana ja sen menettelyllä katsotaan olevan todennäköisiä merkittäviä kielteisiä markkinavaikutuksia. HPP-selvityksessä todetaan, että huolimatta Työterveyslaitoksen tavoitteista tarjota liiketoiminnan palvelujaan markkinaehtoisesti erillään sen ei-taloudellisesta toiminnasta, on olemassa riski siitä, että Työterveyslaitoksen tarjotessa palveluja kilpailutilanteessa kaupallisilla markkinoilla, sen nykyinen rakenne valtion osittain rahoittamana julkisena laitoksena ja toimintamalli, että sama organisaatio tuottaa samoille asiakkaille sekä ei-taloudelliset että taloudelliset toiminnot, on omiaan johtamaan kilpailuilla markkinoilla Työterveyslaitoksen saamaan, kilpailuneutraliteettia vaarantavaan kilpailuetuun. Kilpailuneutraliteetin kannalta esiin nostettuja seikkoja on esimerkiksi hinnoittelu, konkurssisuoja, vapautus yhteisöverosta sekä se, että valtionosuu-della voidaan rahoittaa Työterveyslaitoksen johdon ja henkilöstön osaamista ja kehittämistä sekä tukitoimenpiteitä, mikä hyödyttää myös sen liiketoimintaa.

Yhteenvedona HPP-selvityksessä todetaan, että valtiosuuden myöntäminen Työterveyslaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ei ole EU:n valtioneuvoston päätöksen tai kilpailulainsäädännön kannalta ongelmallista, mikäli varmistetaan, ettei valtion rahoitusta kanavoidu Työterveyslaitoksen kilpailuilla markkinoilla harjoittamaan palveluntarjontaan. Työterveyslaitoksen nykyinen rakenne johtaa kuitenkin riskiin sen saamasta EU-oikeuden vastaisesta valtiontuesta sekä kansallisen kilpailulain vastaisesta kilpailuneutraaliteettiperiaatteen rikkomisesta. Laitos hoitaa samassa organisaatiossa lainsäädännössä asetettuja tehtäviä ja harjoittaa markkinaehtoista liiketoimintaa. Kaupallisen liiketoiminnan osalta Työterveyslaitos saa hyväkseen konkurssisuojaan sekä vapautuksen yhteisöverosta, miltä osin HPP-selvityksen mukaan kriteerit EU-valtioneuvoston kieltämälle valtiontuella täyttyvät. Kyseessä on kansallisen lainsäädännön muodostama taloudellinen etu, joka on omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tilanne johtaa Työterveyslaitoksen taloudellisen tilanteen paranemiseen alentamalla sen sellaisia kustannuksia, jotka normaalisti rasittaisivat yritysten talousarvioita. Työterveyslaitoksen toimintaa koskevassa lainsäädännössä tulisi riittävän selkeästi määrittää ne tehtävät ja palvelut, joita Työterveyslaitos on lakisääteisesti velvoitettu tarjoamaan ja jota varten sille maksetaan valtionosuutta.

2.2.3.1 HPP-selvityksessä esitetyt vaihtoehdot toiminnan järjestämiseen

HPP Asianajotoimisto on tekemänsä kilpailuoikeudellisen selvityksen ensimmäisen vaiheen johtopäätösten perusteella arvioinut toisessa vaiheessa erilaisia toimintavaihtoehtoja nykyisen tilanteen saattamiseksi valtioneuvoston- ja kilpailusääntöjen mukaiseksi. HPP-selvityksessä ehdotetaan lyhyen ja pitkän aikavälin toimenpiteitä. Lyhyen aikavälin toimenpiteissä ehdotetaan muun muassa lakisääteisen toiminnan ja kaupallisen liiketoiminnan nykyistä parempaa erottelua perustamalla Työterveyslaitokseen toisistaan täysin erilliset yksiköt. Yksiköiden käytännön toiminta tulisi eriyttää taloudellisesti, henkilöittäin ja toiminnoittain. Lisäksi ehdotetaan muun muassa, että valtioneuvoston käytön valvonnan tulisi olla nykyistä johdonmukaisempaa.

Pitkän aikavälin toimenpiteissä HPP-selvityksessä ehdotetaan neljä vaihtoehtoista tapaa järjestää Työterveyslaitoksen toiminta valtioneuvoston- ja kilpailuoikeudellisten riskien poistamiseksi. Selvityksessä myös arvioidaan näitä vaihtoehtoja tarkemmin. Seuraavassa käydään läpi nämä neljä vaihtoehtoa.

Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan Työterveyslaitos jatkaisi lakisääteistä toimintaansa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, mutta luopuisi tietyssä siirtymäajassa kaupallisesta liiketoiminnastaan kilpailuilla markkinoilla. Vaihtoehto ei edellyttäisi erityisiä lainsäädännön muutoksia ja poistaisi selvityksessä havaitut valtioneuvoston- ja kilpailuoikeudelliset riskit. Työterveyslaitos saisi edelleen valtioneuvostonosuutta ja mahdollista muuta julkista rahoitusta lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseksi. Työterveyslaitos voisi

myös tarjota maksullisia palveluja valtiolle, kunnille ja muille julkisen hallinnon viranomaisille sekä tarjota kuluttajille ja yrityksille lainsäädännössä määritettyjä kaupallisia liiketoimintapalveluja ei-kilpailuilla markkinoilla. HPP-selvityksen mukaan tähän vaihtoehtoon saattaa kuitenkin sisältyä riski, että Työterveyslaitoksen palveluntarjonta supistuisi merkittävästi ja sen toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus heikkenisi. Vaihtoehto ei selvityksen mukaan ole suositeltava siinä tapauksessa, että palveluntarjonta yrityksille tapahtuu merkittävässä määrin kaupallisilla, kilpailuilla markkinoilla, ja näiden palveluiden lopettaminen heikentäisi merkittävästi Työterveyslaitoksen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Toisena vaihtoehtona esitetään, että Työterveyslaitos jatkaisi toimintaansa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena ja hoitaisi edelleen lakisääteisiä tehtäviä sekä tarjoaisi kaupallisia liiketoiminnan palveluja kilpailuilla markkinoilla. Vaihtoehto edellyttäisi muutoksia lainsäädäntöön ja Työterveyslaitoksen sisäiseen toiminnan organisointiin. Valtiontuki- ja kilpailuoikeudellisten riskien minimoimiseksi voitaisiin konkurssilakia muuttaa siten, että Työterveyslaitokselle asetettaisiin konkurssikelpoisuus. Työterveyslaitoksen kaupalliseen liiketoimintaan tulisi soveltaa sekä tuloverolakia että arvonalisäverolakia. Lisäksi Työterveyslaitosta koskevassa lainsäädännössä tulisi nykyistä täsmällisemmin säätää, miten Työterveyslaitoksen lakisääteinen ja kaupallinen toiminta eriytetään ja miten tätä eriyttämistä ohjataan ja valvotaan. Lainsäädännössä tulisi määrittää selkeästi laitoksen lakisääteiset tehtävät, jotta niistä voidaan selvästi eriyttää kaupallinen liiketoiminta. Nämä kaksi toimintoa pitäisi eriyttää erillisiin toimintayksiköihin. HPP-selvityksessä todetaan, että mainituista toimista huolimatta sekä valtiontuki- että kilpailuneutraliteetin vaarantumisen riski saattaa syntyä pelkästään siitä toiminnan rakenteesta, jossa Työterveyslaitos toimii itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena hoitaen sekä sille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä että harjoittaen markkinaehtoista liiketoimintaa. Riski on todennäköinen, mikäli kaupallisia toimintoja ei ole riittävästi eriytetty lakisääteisestä toiminnasta. Riskiä voitaisiin selvityksen mukaan vähentää lisäämällä Työterveyslaitoksen eri toimintojen läpinäkyvyyttä ja valvontaa sekä teettämällä säännöllisiä auditointeja esimerkiksi kaupallisen liiketoiminnan markkinaehtoisuudesta ja julkisen rahoituksen käytöstä. Yhtenä kokonaisuutena toimittaessa etuna selvityksessä mainittiin synergiahyödyt, mikä saattaisi tehostaa Työterveyslaitoksen toimintaa.

Kolmannen vaihtoehdon mukaan Työterveyslaitos jatkaisi lakisääteisistä toimintaansa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, mutta sen kaupallinen liiketoiminta siirrettäisiin hoidettavaksi erillisessä perustettavassa osakeyhtiössä. Yhtiö olisi konkurssikelpoinen ja yhteisöverovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta, joten Työterveyslaitoksen organisaatiomuotoon liittyvät valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettiriskit poistuisivat liiketoiminnan yhtiöittämissä myötä. HPP-selvityksen mukaan tässä vaihtoehdossa Työterveyslaitoksen lakisääteinen toiminta ja kaupallinen liiketoiminta olisivat selkeimmin eriytetty toisistaan. Työterveyslaitoksen kaupallisen liiketoiminnan yhtiöittäminen

olisi mahdollista tehdä kahdella tavalla. Ensinnäkin perustettava osakeyhtiö voisi olla Työterveyslaitoksen omistama, jolloin laitos ja yhtiö muodostaisivat konsernin. Toiseksi perustettava osakeyhtiö voisi olla valtion erityistehtävayhtiö, jonka valtio omistaisi kokonaan tai yhdessä jonkun muun toimijan kanssa, jolla olisi vähemmistö-omistus yhtiössä.

Neljäntenä vaihtoehtona esitetään, että Työterveyslaitoksen toiminta yhtiöitettäisiin kokonaisuudessaan valtion enemmistöomisteiseksi erityistehtävayhtiöksi, jolle määritettäisiin erityislaissa toimiala ja tehtävät. Osakeyhtiö olisi konkurssikelpoinen ja elinkeinotulonsa osalta yhteisöverovelvollinen. Yhtiö harjoittaisi sekä lakisääteistä toimintaa, johon se voisi edelleen saada valtionapua, että kaupallista liiketoimintaa. Lakisääteinen toiminta ja kaupallinen liiketoiminta olisi yhtiön toiminnan organisoinnissa ja kirjanpidossa selkeästi eriytettävä toisistaan. HPP-selvityksessä todetaan, että tässä toimintamallissa haasteita saattaisi tuoda se, miten kolmikannan ohjaustoimenpiteet Työterveyslaitoksessa otettaisiin huomioon lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla. Myös riski kilpailuneutraaliteetin vaarantumiseen olisi tässä mallissa toimittaessa suurempi kuin mallissa, jossa lakisääteinen toiminta ja kaupallinen liiketoiminta toteutetaan eri organisaatioissa.

HPP-selvityksen johtopäätöksenä todetaan, että valtioneuvoston- ja kilpailuoikeudelliset riskit saataisiin parhaiten poistettua sillä, että Työterveyslaitos harjoittaisi lakisääteistä toimintaansa edelleen laitospuolella, mutta sen harjoittama kaupallinen liiketoiminta yhtiöitettäisiin yhteen tai useampaan erilliseen osakeyhtiöön. Konkurssilainsäädännöstä aiheutuva etu poistuisi, koska perustettava kaupallista liiketoimintaa harjoittava osakeyhtiö voisi mennä konkurssiin riippumatta, olisiko omistaja valtio tai muu julkinen taho. Yhtiöön sovellettaisiin kilpailijoiden kanssa kilpailuneutraalia verotusta. Myös kirjanpidollisesti kaupallisten toimintojen erillisuus ja valtioneuvoston saamatta jääminen olisi helpommin todennettavissa ja valvottavissa tässä vaihtoehdossa.

HPP-selvityksen mukaan yleisesti yhtiöittämistä voidaan suositella, jos ei nähdä erityistä tarvetta yhtiöitettävän liiketoiminnan merkittävälle ohjaukselle ja jos yhtiöittämisen arvioidaan johtavan siirtyvän liiketoiminnan lisääntyneeseen tuloksellisuuteen, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paranemiseen, selkeämpään johtamiseen tai uusien mallien soveltamiseen palvelujen hoitamisessa. Yhtiöittämistä vastaan voi puhua synergiaetujen menettäminen ja yhteiskunnallisen ohjauksen heikentyminen Työterveyslaitoksen palveluntarjonnassa. Lisäksi on kiinnitettävä huomioita, miten kolmikannan ohjaustoimivalta voidaan säilyttää yhtiöittämissä.

3 Organisaatiomallin valinnasta: selvityksiä, esimerkkejä ja suosituksia

3.1 Tutkimuslaitoksia koskevia aiempia selvityksiä

2000-luvun kahdella ensimmäisellä vuosikymmenellä on tehty useita tutkimuslaitoksia koskevia selvityksiä. Osin näiden perusteella on tehty erilaisia linjauksia, joista keskeinen on tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus (nk. TULA-uudistus), joka perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen vuodelta 2013. Osa tehdyistä selvityksistä on kohdistunut tutkimuslaitoskenttään laajasti, osa esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan.

Seuraavassa on poimintoja tehdyistä selvityksistä, katsausta täydentää muun muassa edellä mainittu periaatepäätös sekä esimerkiksi nosto tutkimusyhteenliittymien perustamisesta. Poiminnoissa on painotettu tutkimuslaitosten rakenteellisia uudistuksia ja sitä, miten Työterveyslaitoksen asemaa ja organisointia on käsitelty eri selvityksissä. Tämän vuoksi kooste ei tee oikeutta tehdyille selvityksille, jotka käsittelevät aihetta yleensä huomattavasti laajemmin. Kuitenkin aikajärjestykseen kootut poiminnot eri selvityksistä auttavat hahmottamaan pääpiirteittäin, mitä kahden vuosikymmenen aikana tutkimuslaitoskentässä on tapahtunut ja miten Työterveyslaitoksen sijoittumista tutkimuslaitoskenttään on pohdittu.

Monissa tehdyissä selvityksissä on korostettu lähtökohtana tutkitun tiedon merkitystä yhteiskunnallisen päätöksenteon välineenä. Lisäksi selvityksissä ja käynnistetyissä hankkeissa on korostunut tarve tehostaa tutkimustoimintaa ja vahvistaa eri tahojen yhteistyötä muuttuviin tarpeisiin. Tutkimuskenttään on tosiasiallisesti vaikuttanut myös valtion tuottavuusohjelma ja tutkimukselle osoitetun rahoituksen väheneminen. Selvityksissä on nostettu esiin tutkimuslaitoskentän kirjavuus: laitoksilla on tutkimus- ja kehittämistyön lisäksi runsaasti muita tehtäviä, joiden kirjo eroaa laitospohjaisesti. Selvityksissä on tehty monenlaisia ehdotuksia, joista keskeisimmät ovat kohdistuneet muun muassa tutkimuslaitosten rahoituksen ja ohjauksen keskittämiseen valtioneuvostotasolla, tilaaja-tuottajamallin kehittämiseen, tutkimuslaitosten kokoamiseen aihekokonaisuuksiin tai yhteenliittymiin, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten työnjaon selkeyttämiseen sekä eri tutkimustahojen yhteistyön vahvistamiseen.

3.1.1 Huttusen selvitysmiesraportti vuodelta 2004²⁰

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto käynnisti vuonna 2003 julkisen sektorin rakenteellista kehittämistä koskevan selvitys- ja arviointityön. Työtä ohjaamaan neuvosto asetti johtoryhmän, joka käynnisti kolme erillisselvitystä, jotka kohdistuivat korkeakoulujen, valtion tutkimuslaitosten ja välittäjäorganisaatioiden rakenteelliseen kehittämiseen. Selvitysmieheksi kutsutun professori Jussi Huttusen tehtävänä oli selvittää, millaisia toiminnallisia haasteita sektoritutkimus ja erityisesti valtion tutkimuslaitokset julkisen tutkimuslaitosjärjestelmän osana joutuvat lähivuosina kohtaamaan ja mitä rakenteellisia kehittämistoimia tarvitaan, jotta tutkimuslaitokset yhdessä ja erikseen kykenevät vastaamaan näihin haasteisiin.

Raportissa todetaan sosiaali- ja terveysministeriön alaisista tutkimuslaitoksista, että niiden organisaatio, tehtäväkenttä ja työnjako tulisi arvioida uudelleen. Työterveyslaitoksen osalta todetaan, että sen osaamisaluetta ja toimintaa tulisi laajentaa käsittämään työterveyteen ja työhyvinvointiin liittyvät työelämän kehittämisen kysymykset, mikä tulisi toteuttaa laitoksen nykyisin resurssein. Suuremmat muutosehdotukset kohdistuivat muihin sosiaali- ja terveysministeriön alaisiin laitoksiin kuin Työterveyslaitokseen. Raportin mukaan palvelujärjestelmän kehittämistä, ohjausta ja valvontaa voitaisiin olennaisesti vahvistaa yhdistämällä pääosa Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesista, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus ja Lääkehoidon kehittämiskeskus. Uuden laitoksen ensisijaisina tehtävinä olisivat sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmään kohdistuva tutkimus- ja kehittämistyö ja palvelujärjestelmän valvonta. Raportissa todetaan myös, että elinolojen ja hyvinvoinnin tutkimukseen tulisi osoittaa lisää voimavaroja siirtämällä terveyden edistämiseen liittyvät tehtävät Stakesista Kansanterveyslaitokseen ilman vastaavia resurssisiirtoja. Lisäksi alaa voitaisiin kehittää sosiaali- ja terveysministeriön alaisten laitosten tai Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen osana tai erillisenä tutkimuslaitoksena.

3.1.2 Sektoritutkimustyöryhmän mietintö vuodelta 2006²¹

Sektoritutkimustyöryhmän tehtävänä oli laatia valtioneuvoston 7.4.2005 tekemän periaatepäätöksen edellyttämä kokonaissuunnitelma valtion sektoritutkimuksen ja sen resurssien kohdentamiseksi yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaan. Työryhmän

²⁰ Jussi Huttunen. Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen. Selvitysmiesraportti 31.8.2004.

²¹ Sektoritutkimustyöryhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2006.

työssä tuli tarkastella sektoritutkimuksen kokonaisorganisaatiota, perusrahoituksen kehittämistä kilpaillun rahoituksen suuntaan, yhteistyön tiivistämistä korkeakoulujen kanssa, ministeriöiden sitomattomien tutkimusvarojen kehittämistä, yksittäisiä elinkeinoja palvelevan sektoritutkimuksen ja Suomen elinkeinorakenteen keskinäistä vastavuutusta sekä tutkimuslaitosten organisointimalleja.

Mietinnössä tuodaan esiin, että tutkimuslaitosten rakenteelliseksi kehittämiseksi on vuosien mittaan tehty useita ehdotuksia, viimeksi selvitysmies Huttusen toimesta. Konkreettisiin toimiin on mietinnön mukaan kuitenkin päästy vasta muutamassa tapauksessa siitä huolimatta, että rakenteellisten toimien tärkeys verkostoitumisen rinnalla on sinänsä tunnustettu.

Mietinnössä on kaksi keskeistä rakenteellista kehittämissuunnitelmaa. Työryhmä katsoi, että kehittämistoimet tulisi keskeisiltä osiltaan perustaa tilaaja-tuottaja –mallin mukaiseen toimintaan. Lisäksi sektoritutkimuksen kenttä tulisi koota neljäksi aihepiiriksi, jotka ovat: alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit, osaaminen, työ ja hyvinvointi, kestävä kehitys sekä turvallisuus. Jokaista aihepiiriä varten nimettäisiin valtioneuvoston päätöksellä omistajista (ministeriöt), tutkimuksen muista hyödyntäjistä ja asiantuntijoista koostuva tilaajakonsortio. Konsortioiden asema ja tehtävät määriteltäisiin asetuksella. Konsortiot laatisivat tutkimusohjelmista koostuvan aihepiirin tutkimusagendan, jota toteutettaisiin sopimusperusteisesti. Muistiosta käy ilmi, että tilaaja-tuottaja –mallin käyttöönotto temaattisine tuottajakonsortioineen nähtiin avaavan uudenlaisia mahdollisuuksia rakenteellisten toimien toteuttamiseen.

Mietinnössä Työterveyslaitos mainitaan kahdessa kohdassa. Ensimmäinen todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriössä oli vastikään valmistunut ehdotus perustaa hallinnonalalle kaksi liikelaitosta (kts. kohta 3.1.4). Näihin liikelaitoksiin siirtyisi ehdotuksen mukaan yhteensä 80 henkilötyövuotta Työterveyslaitoksesta, Stakesista ja Kansanterveyslaitoksesta. Toiseksi todetaan edellä viitatussa Huttusen raportissa jo mainittu ehdotus Työterveyslaitoksen osaamisalueen ja toiminnan laajentamisesta käsittämään työterveyteen ja työhyvinvointiin liittyvät työelämän kehittämisen kysymykset.

Työryhmän mietinnössä on sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide. Sen mukaan sektorityöryhmän ehdotukset siltä osin, kuin ne koskevat sektoritutkimuksen ohjauksen organisoimista valtioneuvostotasolle sekä sektoritutkimuksen ohjausmekanismien kytkemistä hallitusohjelmaan ja muihin hallituksen strategia-asiakirjoihin, ovat hyvin kannatettavat. Sen sijaan ehdotukset, jotka koskevat sektoritutkimuksen kokoamista neljäksi aihepiiriksi ja niitä tukeviksi tilaajakonsortioiksi, ovat mielipiteen mukaan keskeneräisiä ja sisällöltään niin epämääräisiä, ettei sosiaali- ja terveysministeriö voi niitä esitettyssä muodossa hyväksyä.

Eriävässä mielipiteessä tuodaan ilmi, että sosiaali- ja terveysministeriöllä ja sen tutkimuslaitoksilla on nykyisellään laajaa yhteistyötä kaikkien esitettyjen neljän aihepiirin kanssa, minkä takia näiden aihepiirien ja niitä vastaavien tilaajakonsortioiden perustaminen rajoittaisi merkittäväällä tavalla nykyistä yhteistyötä. Sektoritutkimuslaitoksia ja niiden ohjausta ei eriävän mielipiteen mukaan voi tarkastella vain tutkimuksen näkökulmasta. Esityksiä tehtäessä ei ole myöskään otettu huomioon sitä, että sosiaali- ja terveysministeriön sektorin tutkimuslaitoksissa ylläpidetään ja kehitetään pysyvää ja laaja-alaista asiantuntemusta moninlaisiin asiantuntijatehtäviin. Tutkimustyö palvelee olennaisesti näitä asiantuntijatehtäviä. Lisäksi todetaan, ettei esityksissä ole lainkaan otettu huomioon olemassa olevia hallinnonalojen välisiä eroja laitosten ohjaamisessa eikä myöskään sitä, että laitosten rooli vaihtelee sektoreittain.

3.1.3 Huttusen ja Mäki-Lohiluoman selvityshenkilöraportti vuodelta 2007²²

Sosiaali- ja terveysministeriö kutsui professori Jussi Huttusen ja varatoimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoman selvityshenkilöiksi selvittämään sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen ja laitosten voimavarojen uudelleensuuntaamista ja niiden toiminnan tehostamista. Toimeksiannon mukaan selvityshenkilöiden tuli arvioida sosiaali- ja terveysministeriön alaisten sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien virastojen ja laitosten organisaatioon ja työnjakoon liittyvät kehittämistarpeet sekä tehdä ehdotukset näiden organisaation ja työnjaon kehittämiseksi ja uudelleen suuntaamiseksi siten, että tarvittavat muutokset voidaan toteuttaa valtion vuoden 2009 talousarviossa. Selvityksen kohteena oli Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes), Kansanterveyslaitos, Työterveyslaitos, Säteilyturvakeskus, Terveydenhuollon oikeusturvakeskus sekä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus.

Raportissa todetaan tutkimuslaitosten yleisestä merkityksestä, että ne ovat hallinnonalan päätöksenteossa tarvittavan tiedon tärkeimpiä tuottajia ja vastaavat yhdessä ministeriön ja sen alaisten valvontavirastojen kanssa hallinnonalan informaatio-ohjauksesta. Raportin mukaan laitoksissa tehdään sekä kansallisesti että kansainvälisesti arvioiden poikkeuksellisen korkeatasoista tutkimustyötä ja henkilöstö on ammattitaitoista ja se on jatkuvasti pyrkinyt kehittämään työnsä tuottavuutta. Kaikki sosiaali- ja terveysministeriön alaiset tutkimuslaitokset osallistuvat myös aktiivisesti eurooppalaiseen ja globaaliseen tutkimusyhteistyöhön. Kuitenkaan raportin mukaan ministeriön ja sen alaisten laitosten välinen työnjako ei ole kaikilta osiltaan tarkoituksenmukainen.

²² Jussi Huttunen ja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma. Sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen ja laitosten voimavarojen uudelleen suuntaaminen. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:66.

Raportissa esitetään, että ministeriön ja sen alaisten laitosten ja virastojen työnjako tulee uudistaa siten, että ministeriö voi keskittyä perustehtäviinsä ja kehittämistyö siirretään pääsääntöisesti virastoille ja laitoksille. Lisäksi lupahallinto- ja valvontatehtävät tulee erottaa tutkimus- ja kehittämistehtävistä.

Raportissa ehdotetaan, että Stakes ja Kansanterveyslaitos yhdistetään Sosiaali- ja terveysministeriön alaiseksi Hyvinvoinnin ja terveyden tutkimuskeskukseksi. Selvityshenkilöt tuovat esiin, että näiden kahden laitoksen toimialueet ovat osaksi päällekkäisiä, ja yhdistäminen poistaisi työnjako-ongelmat ja loisi kansallisesti ja kansainvälisesti poikkeuksellisen vahvan hyvinvoinnin ja terveyden tutkimuskeskuksen. Sen sijaan raportissa todetaan, että Työterveyslaitoksen ja Säteilyturvakeskuksen toimenkuvat ovat selkeitä ja niiden toiminta kohdistuu pääosin toimenkuvassa määritellylle alueelle, joten ehdotuksen mukaan ne jatkavat toimintaansa itsenäisinä laitoksina toteuttaen voimassaolevaa strategiaansa. Työterveyslaitoksen osalta kuitenkin todetaan, että sitä koskeva laki ja sen hallinnollinen asema tulee pikaisesti arvioida uudelleen siten, että otetaan huomioon yhteiskunnan muuttuneet olosuhteet. Raportissa ehdotetaan myös valvontavirastojen organisaation kehittämistä: Terveystieteiden tutkimuskeskus ja Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus ehdotetaan yhdistettäväksi Sosiaali- ja terveydenhuollon oikeusturva- ja valvontakeskukseksi, johon liitetään myös lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot.

Selvityshenkilöiden ehdotukset sisältävät myös muita toimenpiteitä, kuten tulostulotuksen kehittämisen. Ohjauksen tulee ehdotuksen mukaan painottua nykyistä enemmän strategiaan kysymyksiin. Raportissa otetaan kantaa myös maksullisen palvelutoiminnan yhtiöittämiseen tai liikelaitostamiseen: ”Maksullinen palvelutoiminta ei pääsääntöisesti kuulu sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen ja laitosten tehtäviin. Silloin kun laitoksella perustelluista syistä on maksullista palvelutoimintaa, tulee se joko yhtiöittää tai toteuttaa liikelaitosmuotoisena toiminnan läpinäkyvyyden takaamiseksi. Maksullisen palvelutoiminnan tarkoituksenmukaisuutta tulee arvioida ja sen taloudellisuutta ja vaikuttavuutta seurata jatkuvasti. Valtion varoin ei tule tukea sellaista maksullista palvelu- tai konsulttitoimintaa, joka kilpailee vapailla markkinoilla toimivien yritysten kanssa.”²³

²³ Maksullisesta palvelutoiminnasta raportin sivuilla 10, 48 ja 52.

3.1.4 STM:n hallinnonalan tutkimustoiminnan tehostamista koskevan työryhmän loppuraportti vuodelta 2008²⁴

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 23.5.2006 työryhmän selvittämään valtionhallinnon tuottavuusohjelmaan²⁵ liittyen ministeriön hallinnonalan laitosten tutkimustoiminnan tehostamista. Työryhmä esitti väliraportissaan joulukuussa 2006, että jatkotyössä selvitetään mahdollisuudet perustaa hallinnonalalle kaksi liikelaitosta, jotka olivat työniemeltään Health and Welfare Innovations ja Työlääkätieteen klinikka. Väliraportissaan työryhmä ehdotti myös näkemyksiään tuottavuusohjelman muusta toimeenpanosta ja henkilöstövähennyksistä.

Työryhmän jatkotyössä otettiin huomioon muun muassa uuden hallituksen ohjelma tavoitteineen, sektoritutkimuksen edistämisestä ja koordinoinnista vuoden 2007 aikana tehdyt valtioneuvoston päätökset sekä edellä esitetyn selvityshenkilöiden (Jussi Huttunen ja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma) työn tulokset. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa todettiin, että sektoritutkimuksen ohjausjärjestelmä uudistetaan nopealla aikataululla valtioneuvoston määrittämiin aihepiireihin perustuvaksi. Hallitusohjelman linjausten pohjalta tehdyssä sektoritutkimusta koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä 28.6.2007 painotettiin muun muassa uutta sektoritutkimuksen ohjausjärjestelmää sekä asetettiin sektoritutkimuksen neuvottelukunta.

Merkittävimmän muutoksen työryhmän työhön aiheutti kuitenkin syksyn 2007 aikana tietoon tullut Euroopan unionin komission kielteinen suhtautuminen liikelaitosmalliin (kts. kohta 2.2.2.). Asiaa käsiteltiin valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, joka linjasi, että uusien liikelaitosten perustamisesta luovutaan tässä vaiheessa.

²⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tutkimustoiminnan tehostaminen. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali – ja terveysministeriön selvityksiä 2008:18.

²⁵ Valtion tuottavuusohjelma oli koko valtionhallinnon kattava hanke, jonka tarkoituksena oli kasvattaa julkisten palvelujen ja hallinnon tuottavuutta, pysäyttää menojen kasvu sekä tehostaa virastojen ja laitosten toimintaa. Se käynnistyi pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (24.6.2003 - 19.4.2007) aikana ja pääministeri Vanhasen toinen hallitus (19.4.2007 – 22.6.2010) jatkoi tuottavuusohjelman toteuttamista siten, että toimenpiteiden vaikutus ulottui vuoteen 2015 asti. Tuottavuusohjelma tunnetaan julkisuudessa henkilötyövuosivähennyksistä, joista hallitus päätti ensimmäisen kerran kehyspäätöksessään maaliskuussa 2005. Kts. esim. Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 207/2010 ja Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset, Tuloksellisuustarkastuskertomus 231/2011, julkaistu sarjassa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla 8/2011.

Työryhmän loppuraportti sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka painottuvat tuottavuusohjelman toimeenpanoon, tutkimusrahoitukseen, tulossopimusmenettelyyn sekä hallinnonalan ohjaustoimiin. Tärkein rahoitukseen liittyvä ehdotus koskee yhteisrahoitteisen toiminnan sulkemista tuottavuusohjelman säästötoimien ulkopuolelle.

Raportista ilmenee, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan sektoritutkimuksen uudelleenjärjestelyä on käsitelty sosiaalipoliittisen ministeriryhmän kokouksessa 21.2.2008. Siellä linjattiin, että Kansanterveyslaitoksen ja Stakesin toiminnot yhdistetään uuden kehittämiskeskuksen piiriin. Työterveyslaitoksesta kokouksessa todettiin, että se on tarkoitus säilyttää itsenäisenä ja sen osaaminen työelämä tutkimuksessa halutaan varmistaa.

3.1.5 Rantasen selvitysmiesraportti vuodelta 2008²⁶

Valtioneuvoston periaatepäätökseen 28.6.2007 perustuen asetetun sektoritutkimuksen neuvottelukunnan yhtenä tehtävänä oli valmistella ehdotus sektoritutkimuksen rakenteellisesta uudistamisesta siten, että valtioneuvosto voisi tehdä tarvittavat tutkimuskentän rakenneuudistuksia koskevat päätökset vuoden 2008 loppuun mennessä. Neuvottelukunta käynnisti selvitystyön ja selvitysmieheksi kutsutun professori Jorma Rantasen tehtävänä oli arvioida nykyisen sektoritutkimuksen tuottajakentän tarkoituksenmukaisuutta yhteiskunnan tutkimustarpeen kannalta. Selvitysraportissa on otettu huomioon muun muassa hallitusohjelma, valtioneuvoston periaatepäätöksiä, aikaisempien selvitystöiden sektoritutkimuksen kehittämistä koskevia linjauksia sekä Tiede- ja teknologianeuvoston kannanottoja.

Selvitysraportti sisältää lukuisia yleisiä johtopäätöksiä ja suosituksia. Yleisissä johtopäätöksissä todetaan muun muassa, että sektoritutkimuksen ja siihen liittyvien yhteiskunnallisten toimintojen kokonaisuuden kehittäminen edellyttää kokonaisvaltaista sektoritutkimuspolitiikkaa, joka tutkimuksen lisäksi kattaa myös sektoritutkimusorganisaatioiden kaikki muut asiantuntijatehtävät. Sektoritutkimuslaitosten nimi on raportin mukaan harhaanjohtava, koska suurin osa laitoksista toteuttaa sektoreillaan useantyyppisiä tehtäviä, joista keskeisimpiä ovat policy-toimintaa tukeva tutkimus-, palvelu-, asiantuntijajuki-, informaatio- ja osittain koulutus-, valvonta- ja viranomaistehtävät. Sektoritutkimuslaitosten rakenteet ja organisaatio määräytyvät kaikkien yllämainittujen tehtävien eikä ainoastaan tutkimuksen pohjalta. Eri laitosten tehtävien painopiste myös vaihtelee laajasti, osa tutkimuslaitoksista tekee valtaosin tutkimustyötä, kun taa-

²⁶ Sektoritutkimuksen selvitysraportti. Professori Jarmo Rantanen 15.8.2008. Selvitysmies. Valtion sektoritutkimuksen neuvottelukunta 1:2008.

sen osalla tutkimus kattaa vain muutaman prosentin koko toimintavolyymistä. Tutkimus on kuitenkin olennainen tekijä muiden toimintojen laadun ja kehittämisen kannalta.

Selvitysmies esittää raportissaan useita tutkimustoiminnan kehittämistä ja ohjausta sekä rakenteellista uudistamista koskevia toimenpiteitä. Ne koskevat laajasti muun muassa sektoritutkimuspolitiikkaa, ohjausta, sektoritutkimuksen toiminnallista ja rakenteellista kehittämistä, sektoritutkimuksen tietojärjestelmiä, sektoritutkimuksen arviointia ja ennakointia, sektoritutkimuksen ja korkeakoulujen yhteistyötä, sektoritutkimuksen kansainvälistä yhteistyötä, tilaaja-tuottajamallia, tuottavuusohjelman toimeenpanoa sekä sektoritutkimuksen rahoitusta. Rakenteelliseksi uudistukseksi esitettiin muun muassa, että sektoritutkimuslaitosten hallintomalli muutettaisiin julkisoikeudellisen laitoksen hallintomalliksi. Tätä perustellaan raportissa sillä, että tuleva sektoritutkimus joutuu kilpailemaan kotimaassa ja kansainvälisesti tutkimusrahoituksesta ja toteuttamaan monitoimijahankkeita kansallisesti ja kansainvälisesti vaihtelevissa ympäristöissä. Tämä edellyttää uudenlaista dynamiikkaa, joustavuutta ja nopeutta niin operatiivisissa kuin taloudellisissakin toiminnoissa, minkä julkisoikeudellisen laitoksen hallintomalli mahdollistaisi. Lisäksi suositellaan, että sektoritutkimuslaitokset muodostaisivat alakohtaisia tai alueellisia yhteistyökonsortioita, joiden tehtävänä on organisoida sektoreidenvälistä tutkimuksen tuottajayhteistyötä ja tarvittavat yhteiset tukipalvelut. Työterveyslaitos on otettu raportissa huomioon yhtenä sektoritutkimuslaitoksena, mutta siihen ei kohdistu erityisiä johtopäätöksiä tai suosituksia.

3.1.6 SOTERKO-tutkimusyhteenliittymän perustaminen vuonna 2011

Tutkimuslaitoksia koskevissa eri selvityksissä oli noussut esiin osana rakenteellisia kehittämistoimia tutkimuslaitosten yhteenliittymien kehittäminen ja yhteistyön syventäminen. Yhteenliittymien tarkoitus oli muun muassa koota eri organisaatioiden toisiaan sivuavaa tutkimustoimintaa tiiviimmin yhteen, kehittää sektoritutkimusjärjestelmää ja vahvistaa päätöksentekoa tukevaa tutkimusta.

Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymä (nk. SOTERKO) perustettiin vuonna 2011 (valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymästä (70/2011)). SOTERKO oli Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Työterveyslaitoksen ja Säteilyturvakeskuksen välinen yhteistyöelin, joka toimi kyseisten laitosten yhteisen tutkimustoiminnan, yhteisten asiantuntijapalvelujen sekä hyvinvointi- ja terveystiedon hallinnan yhteistyöelimenä. Käytännössä yhteenliittymän toimintaa osallistui muitakin tahoja. Yhteenliittymästä annetun asetuksen mukaan muiden sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämistoimintaa harjoittavien virastojen ja

laitosten oli mahdollista osallistua yhteenliittymän toimintaan. Muiden hallinnonalojen vastaavien tahojen oli mahdollista osallistua yhteenliittymän tutkimusohjelmiin.

Vuoden 2018 alusta perustettiin Tutkimuslaitosten yhteenliittymä (Tulanet). Se perustettiin sopimuksella, ja samalla SOTERKO-yhteenliittymää koskeva valtioneuvoston asetus kumottiin (kumoamisasetus 677/2017). Uuden yhteenliittymän tarkoituksena oli laajentaa eri toimialojen yhteistyötä, poistaa toimintojen päällekkäisyyttä sekä vahvistaa jäsentensä asemaa tutkimus- ja innovaatiojärjestelmässä. Tulanetin jäseniä sen perustamisvaiheessa olivat Elintarviketurvallisuusvirasto, Geologian tutkimuslaitos, Ilmatieteen laitos, Luonnonvarakeskus, Maanmittauslaitos, Suomen ympäristökeskus, Säteilyturvakeskus, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Terveystieteiden tutkimuslaitos ja Työterveyslaitos. Käytännössä Tulanettiin yhdistyivät SOTERKO, luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymä (Lynet) ja Tutkimuslaitosten johtajien neuvosto (TUNE). Tulanet toimii edelleen (kts. <https://tulanet.fi/tulanet/>).

3.1.7 Asiantuntijaryhmän kokonaisuudistusta koskeva esitys vuodelta 2012²⁷

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman 22.6.2011 mukaan valtion sektoritutkimuslaitokset kootaan suuremmiksi kokonaisuudeksi. Ohjelmassa todetaan myös muun muassa, että perustutkimuksen työnjako yliopistojen ja sektoritutkimuslaitosten välillä selkeytetään, Tutkimus- ja innovaationeuvoston koordinoivaa roolia sektoritutkimuksen suuntaamisessa ja kansallisessa tutkimusinfrastruktuuripolitiikassa vahvistetaan sekä valtion sektoritutkimuksen tavoitteita koordinoidaan valtioneuvoston kansliassa.

Tutkimus- ja innovaationeuvosto päätti joulukuussa 2011 asettaa asiantuntijaryhmän tekemään ehdotuksen valtion tutkimuslaitoskentän kokonaisuudistuksesta. Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotus malliksi, jolla toteutetaan valtion tutkimuslaitoskentän rakenteellinen uudistaminen, vahvistetaan tutkimuslaitosten ohjausta, uudistetaan laitosten rahoitusta ja parannetaan voimavarojen kohdentumista yhteiskunnan tarpeiden mukaisesti.

Asiantuntijaryhmän raportissa painotetaan, että yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulisi perustua tutkittuun tietoon. Tutkimustiedon järjestelmälliselle käyttämiselle tulee luoda perusta ja tietoperusteiselle johtamiselle ja toimin-

²⁷ Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2012.

nan ohjaamiselle toimivat rakenteet ja toimintamallit. Asiantuntijaryhmä esittää yhteiskuntapolitiikkaa sekä yhteiskunnan toimintoja ja palveluja tukevan tutkimuksen sekä tutkimuksen ohjaus- ja rahoitusmallien kehittämiseksi kolme päälinjausta. Nämä ovat, että:

1. tutkimuslaitosten rakennetta uudistetaan kokoamalla tutkimuslaitoksista toiminnallisesti ja rakenteellisesti vahvempia laitoksia ja, että niissä tehtävän tutkimuksen tieteidenvälisyyttä ja monitieteisyyttä vahvistetaan,
2. tutkimusvoimavaroja kootaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseksi yhtäältä valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaksi tutkimukseksi ja toisaalta strategisesti suunnatun tutkimuksen rahoitusvälineeksi yhteiskunnan merkittävien haasteiden tutkimusperusteiseksi ratkaisemiseksi,
3. tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyötä syvennetään ja kehitetään siten, että yliopistoista ja tutkimuslaitoksista muodostetaan tutkimuksen, innovaatioiden ja korkeimman opetuksen keskittymiä ja keskeisiä toimijoita yhteiskuntaa tukevassa tutkimuksessa.

Raportista ilmenee, että asiantuntijaryhmä on arvioinut yhteiskuntapolitiikkaa sekä yhteiskunnan toimintoja ja palveluja tukevan tutkimuksen ja valtion tutkimuslaitosten rakenteellisen kehittämisen sekä ohjaus- ja rahoitusmallien erilaisia ulottuvuuksia kolmen eri vaihtoehdon perusteella. Nämä ovat: tutkimuslaitosten fuusiot, tutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääminen tilaajamallilla, sekä tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyön syventäminen. Valtion tutkimuslaitosten osalta tuodaan esiin, että ne poikkeavat merkittävästi toisistaan: niiden koko, rahoitusrakenne ja alueellinen rakenne vaihtelevat sekä niillä on erilaisia tutkimuksen tehtäväalueita. Lisäksi monilla on tutkimustehtävän ohella vaihtelevassa määrin niille säädettyjä tai tulossopimuksin osoitettuja erilaisia muita tehtäviä. Tutkimuslaitosten rakenteita tulee uudistaa laitosten toiminta ja tehtävät huomioiden.

Asiantuntijaryhmä esittää useita fuusioita, joista yksi koskee sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämistoiminnan kokoamista yhdeksi kokonaisuudeksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ja Työterveyslaitos esitetään yhdistettäväksi terveyden ja hyvinvoinnin tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi, johon mahdollisesti voitaisiin liittää Kansaneläkelaitoksen tutkimusosasto. Yhdistämistä puoltaa raportin mukaan se, että Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ja Työterveyslaitos kumpikin tekee terveysongelmiin liittyvää tutkimus- ja kehitystyötä, ja laitosten tutkimustoiminnassa on päällekkäisyyttä. Yhdistämisellä saadaan aikaan raportin mukaan kokonaisvaltainen ja vahva tutkimus-, asiantuntija- ja kehittämislaitos, jossa on huomattava määrä kyseisen laajan toiminta-alueen asiantuntemusta.

3.1.8 Valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 2013²⁸

Valtioneuvosto hyväksyi 5.9.2013 tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta (nk. TULA-uudistus) koskevan periaatepäätöksen. Periaatepäätöksen taustalla oli hallituksen iltakoulussa 10.10.2012 tekemät tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta koskevat linjaukset. Kokonaisuudistuksen tavoitteena on, että tutkimus toimii yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina.

Periaatepäätöksessä painotetaan, että yhteiskuntapolitiikan valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon tulisi perustua tutkittuun tietoon. Jotta varmistetaan vahva ja horisontaalinen tietopohja yhteiskunnallisen päätöksenteon ja toiminnan tueksi, tarvitaan systemaattinen toimintamalli. Kokonaisuudistuksen tavoitteena on muun muassa vahvistaa monitieteistä, korkeatasoista ja yhteiskunnan kannalta relevanttia tutkimusta, tehostaa tutkimustoimintaa ja parantaa tutkimuksen relevanssia vapauttamalla resursseja kiinteistä rakenteista ja tutkimuksen tukipalveluista sekä koota tutkimuslaitoksia aihepiireittäin nykyistä suuremmiksi ja vahvemmiiksi kokonaisuusiksi ottaen huomioon toiminnan laadun kehittämisedellytykset.

Uudistuksen toimenpidekokonaisuudet jaetaan periaatepäätöksessä rakenteellisiin uudistuksiin, tutkimusrahoitusta koskeviin uudistuksiin sekä uudistuksen toimeenpanoon ja seurantaan. Rakenteelliset uudistukset taas koostuvat neljästä kokonaisuudesta: tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen, tutkimuslaitosten yhdistäminen Helsingin yliopistoon, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen yhteistyön syventäminen sekä tutkimuslaitosten yhteenliittymien toiminnan kehittäminen.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaa koskevat kannanotot sisältyvät periaatepäätöksen tutkimuslaitosten yhteenliittymien toiminnan kehittämisen alle. Päätöksen mukaan tutkimusorganisaatioiden rakenteellisen uudistamisen lisäksi tarvitaan virasto- ja laitosrajat ylittävän verkostomaisen yhteistyön syventämistä. Edellä jo esiin tuotujen Luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymän (Lynet) ja Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymän (SOTERKO) puitteissa aloitettua toimintaa kehitetään ja laajennetaan päätöksen mukaan tutkimuksen ja asiantuntijatyön laadun, tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Toiminnan kehittämisen vaikutuksina nähdään se, että yhteenliittymät edistävät tutkimus- ja kehittämistoiminnan laatua ja tehokkuutta rakentamalla toimijoiden välille yhteistyötä, se, että toiminta

²⁸ Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi 5.9.2013

edistää henkilöstön liikkuvuutta laitosten välillä ja se, että tutkimuksen infrastruktuurit ja seurantajärjestelmät saadaan laajempaan yhteiseen käyttöön.

Periaatepäätöksessä linjataan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Työterveyslaitoksen osalta, että niiden toiminta arvioidaan 30.6.2014 mennessä. Arvioinnissa selvitetään laitosten strategisten tutkimusalueiden ja keskeisten kehittämis- ja viranomais-tehtävien tarkoituksenmukaisuus ja yhteensopivuus ottaen huomioon ohjauksen ja päätöksenteon tarpeet valtioneuvoston piirissä. Arvioinnissa selvitetään myös mahdollisten päällekkäisten toimintojen karsiminen sekä tarkoituksenmukainen työnjako ja tutkimustehtävien jakautuminen tutkimuslaitosten ja yliopistojen kesken. Arvioinnissa tehdään kehittämissuhteet laitosten strategisesta ohjauksesta ja niissä hoidettavista tutkimus-, kehittämis- ja viranomaistehtävistä sekä yliopistoihin siirrettävästä tutkimustoiminnasta. Vastuuministeriönä on sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

3.1.9 Työterveyslaitoksen kansainvälinen arviointi vuodelta 2014²⁹

Valtion vuoden 2013 periaatepäätöksen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö nimisi kansainvälisen ryhmän arvioimaan sekä Työterveyslaitoksen että Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimintaa. Kansainväliset asiantuntijaryhmät antoivat raporttinsa vuonna 2014. Johtopäätöksenä raporteissa katsotaan, että laitosten tulisi priorisoida toimintaansa, mutta ne tulisi pitää erillisinä ja itsenäisinä laitoksina. Työterveyslaitosta koskevan raportin mukaa sen säilyminen erillisenä laitoksena takaa parhaiten kohdennetun ja soveltuvan tutkimuksen, kehityksen ja koulutukselliset tavoitteet, jotka tukevat työvoiman hyvinvoinnin ja hyvien työolosuhteiden kehityksen edistämistä. Työterveyslaitoksen osalta arvioinnissa ei ole tunnistettu mitään ilmeisiä perustehtävien päällekkäisyyksiä muiden laitosten tai yliopistojen kanssa. Arviointiryhmä ehdottaa kuitenkin, että kahden tukitoiminnan (rekisterien hallinta ja tutkimuslaboratoriot) synergioita ja resurssien jakamista Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Työterveyslaitoksen ja Kansanterveyslaitoksen välillä voisi tutkia, mikä vaatisi kuitenkin huolellisen arvioinnin.

²⁹ Report of the International Evaluation of the Finnish Institute of Occupational Health, Reports and memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2014:22

Arviointiryhmä toteaa, että Työterveyslaitoksen toimintaa on kehitetty huomattavasti edellisen, vuoden 2009 kansainvälisen arvioinnin³⁰ jälkeen, erityisesti tutkimusta on viety käytäntöön. Työterveyslaitoksen toiminta on linjassa ja tukee hallituksen politiikkaa. Se on tärkeä toimija työvoiman ja kansallisen hyvinvoinnin aloilla, ja sillä on myös merkittävä rooli kansainvälisen tietoisuuden lisäämisessä työntekijöiden hyvinvoinnista ja terveydestä. Arviointiryhmä tekee useita suosituksia, jotka kohdistuvat Työterveyslaitoksen operatiiviseen toimintaan. Ryhmä suosittaa muun muassa kiinnittämään huomiota hallituksen suunnitelmiin vähentää julkista rahoitusta, perustelemaan paremmin strategiset valinnat ja toimenpiteet, priorisoimaan toimintaansa ja panostamaan toimenpiteisiin työurien pidentämiseksi, tunnistamaan sidosryhmien tarpeet ja parantamaan edelleen toimintaa näiden kanssa, vahvistamaan olemassa olevia tutkimuksen voimavaroja painottamalla yksilöihin kohdistuvia riskejä työoloihin liittyvien riskien rinnalla, parantamaan sähköiseen kommunikointiin liittyvää osaamista, seuraamaan työolojen kehitystä työmarkkinoiden kehitystrendien valossa sekä kehittymään työelämän kokonaisvaltaiseksi erityisosajaksi.

3.1.10 Ahtelan selvitys vuodelta 2014³¹

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi Jukka Ahtelalle 7.2.2014 toimeksiannon, jonka mukaan toimeksisaajan tuli valmistella ehdotus uudenlaisen toimintamallin rakentamiseksi työsuojelun ja -terveyden kansallisten toimijoiden välille. Toimintamallin tavoitteena oli muun muassa vahvistaa luottamuksellista perustaa osapuolten yhteistyölle ja tämän pohjalta edistää työpaikkojen omatoimisuutta ja aloitteellisuutta työsuojelussa, työterveydessä ja työhyvinvoinnissa. Tavoitteena olevassa mallissa toimijat, joiden joukossa on Työterveyslaitos, muodostaisivat toiminnallisen konsortion tukemaan työpaikkojen käytännön kehittämistoimintaa, ja konsortio toimisi ministeriöiden ja työmarkkinajärjestöjen ohjauksessa. Toimeksiannon mukaan toimintamallissa ei kuitenkaan puututa osapuolten autonomiaan eikä edellytetä uusia organisatorisia rakenteita.

³⁰ Työterveyslaitokseen on tehty vastaavia kansainvälisen arviointiryhmän suorittamia tarkastuksia mm. vuosina 2004 ja 2009: *Toward a Better Working Life. International Evaluation of the Finnish Institute of Occupational Health (1997-2003). Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2004:11, sekä Meeting Future Needs of Finnish Working Life Through a Healthy Workforce 2009. International Evaluation of the Finnish Institute of Occupational Health. Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2009:27.*)

³¹ Jukka Ahtelan selvitys: Työ hyväksi: sanoista tekoihin – tekemistä kaikille. Parempaa työkykyä ja pidempiä työuria työpaikkojen omin toimin. Apua ja tukea työpaikoille uudella yhteistyöllä. 27.4.2014.

Ahtela toteaa selvityksessään, että kysymys on pelkistettynä työsuojelun, työterveyden ja työhyvinvoinnin alalla toimivien organisaatioiden ja järjestelmien yhteistoiminnan parantamisesta. Tarkoitus on, että tuo yhteistyö auttaisi asiakkaita, työpaikkoja, toimimaan tavalla, joka edistää työurien pidentämistä. Selvityksen tulokulmana työurien pidentämiseen on keskeisesti työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden alentaminen.

Selvitys sisältää esimerkinomaisen koonnoksen (10 toimenpide-ehdotusta), minkälaisissa hankkeissa selvityksessä tarkoitettujen toimijoiden yhteistyötä voitaisiin tehdä. Työterveyslaitosta koskee yksi nimenomainen esimerkki, Työterveyslaitokselle kirkaat painopisteet. Sen mukaan: ”Työterveyslaitoksen osaamista tulee nykyistä paremmin hyödyntää STM-konsernissa. Sen roolia STM:n osaamisresurssina ja saumattomana osana työsuojelun, työterveyden ja työhyvinvoinnin kehittämistyötä tulee vahvistaa. Tämän ohella Työterveyslaitoksen yhdeksi perustehtäväksi tulee määritellä työterveyshuollon vaikuttavuustutkimus ja valtakunnallisen työterveyshuollon tukitoiminta. Konkreettisenä tavoitteena on laatia työpaikkoja varten välineistö helpottamaan työterveyshuollon hankintaa ja siinä yhteydessä tarvittavaa tuloksellisuuden arviointia.” Työterveyslaitokselle annetaan tehtävä myös esimerkissä, joka koskee työterveys- ja työhyvinvointimallien arviointia ja sertifiointia. Laitoksen tulisi käynnistää ohjelma, jonka avulla markkinoilla oleville työterveyden ja –hyvinvoinnin kehittämismalleille laaditaan objektiivisia mittareita ja tuloksellisuuskriteereitä. Ohjelmalla helpotettaisiin työpaikkojen ja muiden käyttäjätahojen mahdollisuuksia valita omia tarpeita parhaiten vastaava malli.

Raportin lopussa hahmotetaan strategisempaa yhteistyötä toimijoiden kesken. Tämä yhteistyö koostuu yhteistyöstä tilannekuvan muodostamisessa, prosessiyhteistyöstä eli jatkuvasta yhteistyömallista (sovitusta menettelytavoista) työurien pidentämisessä sekä viestinnällisestä yhteistyöstä.

3.1.11 Selvitys erilaisen oikeusaseman vaikutuksesta vuodelta 2017³²

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan tilaaman hankkeen ”Miten elinkeinoelämän, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä sekä niiden toimintaedellytyksiä parannetaan?” yksi osa käsittelee korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten oikeusaseman

³² Ella Mikkola – Mikko Nurmisto – Veli-Pekka Saarnivaara. Korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja elinkeinoelämän yhteistyö – miten erilainen oikeusasema vaikuttaa? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2017.

vaikutusta sektoreiden väliseen yhteistyöhön. Selvityksen taustalla on korkeakouluissa tapahtuneet muutokset, joilla niiden itsenäisyyttä on vahvistettu antamalla niille itsenäisen oikeushenkilön asema. Suurin osa tutkimuslaitoksista sen sijaan on ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvia tilivirastoja. Selvityksessä on tarkasteltu oikeusaseman vaikutuksia tutkimuksen ja elinkeinoelämän väliseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen sekä etsitty keinoja, joilla tätä yhteistyötä ja vuorovaikutusta voitaisiin parantaa.

Selvityksessä on havaittu, että erot toimijoiden oikeusasemissa eivät ole keskinäisen yhteistyön varsinainen este. Myöskään lainsäädännöstä muuten ei löydy merkittäviä yhteistyön esteitä. Yhteistyön esteet näyttävätkin olevan pääasiassa asenteissa ja toimintatavoissa. Yhteistyötä voidaan lisätä erilaisilla kannusteilla. Kannusteita tarvitaan asenteiden muuttamiseksi yhteistyömyönteisemmiksi. Yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja tutkimuslaitosten rahoitusmalleihin ja ohjaukseen tulisi sisällyttää kannusteita ja mittareita yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle ja osana sitä elinkeinoelämävaikutuksille.

Selvityksen keskeinen oikeusasemaan ja lainsäädäntöön liittyvä johtopäätös on, että tutkimuslaitosten hallintomallin muodon suhteen ei näytä olevan kaikille sopivaa yhtä ratkaisua. Toimintasuosituksena todetaan, että jos muutosta halutaan, hallintomalli kannattaa harkita tutkimuslaitoskohtaisesti johtuen tutkimuslaitosten toisistaan poikkeavista rooleista ja viranomaistehtävistä. Asenteisiin, rahoitusmalliin ja ohjaukseen liittyvänä yhtenä toimintasuosituksena todetaan, että tutkimuslaitoskohtaisesti voidaan tarkastella myös sitä, olisiko tietyn tutkimuslaitoksen kohdalla viranomaistoiminnan syytä erottaa omaksi yksikökseen, mikäli jännitteet viranomaistoiminnan ja liiketoiminnan välillä näyttävät liian suurina.

3.1.12 Soininvaaran selvitysraportti vuodelta 2017³³

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti Osmo Soininvaaran selvittämään ministeriön alaisen virastojen tehtäviä ja työnjakoa sote-uudistuksen jälkeisessä ajassa. Selvityshenkilön tehtävänä oli muun muassa selvittää Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL), Työterveyslaitoksen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen (Fimea) mahdolliset päällekkäiset tehtävät tai tehtävät, joita uudelleen järjestelemällä ja suuntaamalla on saavutettavissa tavoiteltavia synergiaetuja hallituskauden aikana. Edelleen tehtävänä oli muun muassa

³³ Osmo Soininvaara. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laitosten tehtävät ja rakenteet Sote-uudistuksen ja maakuntauudistuksen tehtävien toteuttamiseksi. Selvitysraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:5.

esittää näkemykset näiden virastojen mahdollisuuksista osallistua sote-uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen osana STM:n ohjauskokonaisuutta, esittää näkemykset laitosten uusista, kansallisesti linjattavista tehtävistä ja niihin liittyvästä ohjausjärjestelmästä sekä tarkastella ja esittää tarvittavia pitkän aikavälin muutoksia laitosten tehtäviin, työnjakoon ja kumppanuuksiin muiden toimijoiden kanssa. Selvityksen taustalla on ollut nimenomaan sote-uudistus tuolloin esillä olleineen maakuntauudistuksineen, ja raportin mukaan selvityshenkilöä on tehtävässään ohjannut käsitys, että maakuntauudistuksen jälkeen sosiaali- ja terveystoimessa tarvitaan päätöksenteon tueksi huomattavasti enemmän tutkittua tietoa, kuin on nyt saatavilla, ja että tiedontarve painottuu uudella tavalla. Siksi hän on selvityksessään keskittynyt erityisesti THL:n toimintaan tutkimuslaitoksena.

Selvityksessä todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriön toimialueella tehtävä tutkimus on liian kaukana päätöksenteosta, jolloin tutkittu tieto ei välity päätöksentekoon eivätkä päätöksenteon ongelmat tutkimukseen. Selvitys sisältää 25 ehdotusta, jotka useimmat koskevat THL:n toimintaa ja sen suuntaamista ja käytäntöjä. Ehdotuksista yksi koskee Työterveyslaitosta. Sen mukaan jo nyt kolmikantaisesti johdettu Työterveyslaitos siirrettäisiin selkeämmin työmarkkinajärjestöjen vastuulle, ja Työturvallisuuskeskuksen toiminta yhdistettäisiin Työterveyslaitokseen. Selvitysraportissa todetaan vaihtoehto THL:n ja Työterveyslaitoksen yhdistämisestä, mutta se voisi tulla raportin mukaan ajankohtaisesti, mikäli taloudelliset voimavarat terveyttä edistävään tutkimukseen edelleen niukkenevat. Selvityksessä siten paneudutaan vaihtoehtoon, jossa Työterveyslaitoksen roolia selkeytetään ja eriytetään THL:n tehtäväkentästä.

Selvityksessä todetaan Työterveyslaitoksen toiminnasta, että laitos on viime aikoina vastannut säästövelvoitteisiin muuttamalla toimintaansa aiempaa kaupallisemmaksi vähentäen tutkimus- ja kehitystoimintaansa. Selvityksen mukaan Työterveyslaitoksen erillinen asema tulee oikeutetuksi, jos se profiloituu entistä selkeämmin jo ottamaansa suuntaan eli terveyttä edistävän tiedon jakamiseen. Kokonaan Työterveyslaitos ei kuitenkaan voi katkaista yhteyksiään alan tutkimukseen vaarantamatta asiantuntemuksensa ylläpitoa. Edelleen selvityksessä todetaan olevan luontevaa, että Työterveyslaitos ajattelee terveydentilaa työkyynä. Työkyky on rahanarvoinen asia, ja Työterveyslaitos voi periaatteessa rahoittaa suuren osan kuluistaan kaupallisesti. Selvityksen mukaan laitos voisi edelleen lisätä tulorahoitustaan myymällä osaamistaan ja asiantuntijapalveluja. Selvityksessä ei sinänsä pohdita Työterveyslaitoksen kaupallisen toiminnan vaikutuksia sen organisointimuotoon. Sen sijaan selvityksessä pohditaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen maksullista toimintaa ja sen vaikutusta organisointimuotoon. Selvityksen tekijä ei kuitenkaan kannata THL:n organisointiin tältä osin muutoksia.

3.1.13 TULA-uudistuksen arviointiraportti vuodelta 2018³⁴

Arvioinnin kohteena on ollut tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus (TULA-uudistus), josta valtioneuvosto teki periaatepäätöksen vuonna 2013. TULA-uudistus sisälsi yhteensä seitsemän toimenpidekokonaisuutta, joista neljä liittyi rakenteellisiin uudistuksiin ja kolme rahoituksellisiin uudistuksiin. Rakenteelliset uudistukset koskivat tutkimuslaitosten yhteensulauttamista, yhdistämistä yliopistoon, yhteenliittymien kehittämistä sekä yhteistyön syventämistä. Arvioinnissa selvitettiin, miten TULA-uudistus on toteutunut ja miten se on edesauttanut tutkimuksen toimimista yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina.

Raportissa käsitellään muun muassa edelläkin esiin tuotuja tutkimuslaitosten yhteenliittymien toimintaa sekä Työterveyslaitoksen vuonna 2014 tehtyä toiminnan arviointia. Raportissa myös tuodaan esiin toimintaympäristön muutokset, erityisesti rahoituksen väheneminen, ja niiden vaikutukset TULA-uudistuksen toimeenpanoon. Raportista käy ilmi, että valtion yleiset budjettileikkaukset TKI-rahoituksessa ovat vaikuttaneet vahvasti erityisesti tutkimuslaitosten TKI-voimavaroihin ja mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää toimintaa ja yhteistyötä turbulენტina aikana. Leikkaukset ovat vaikuttaneet suoraan tutkimuslaitosten mahdollisuuksiin toimeenpanna TULA-uudistuksessa tavoiteltuja asioita. Merkittävä haaste strategisen johtamisen kannalta ovat olleet henkilövähennykset, joita on pitänyt tehdä muuttuneessa rahoitustilanteessa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tutkimuslaitosten osalta budjettirahoitus on vähennyt lähes kolmanneksen vuosina 2013-2017 ja vain pieni osa tästä on johtunut TULA-uudistuksesta. Raportissa tuodaankin esiin, että tulosten tulkinnessa huomioon otettava merkittävä asia on valtionavun leikkaukset ja niistä johtuvat toimenpiteet, kuten henkilöstön vähennykset ja tutkimusstrategiset linjaukset, joita vastaajat eivät välttämättä osaa erottaa suoraan TULA-uudistuksen liittyvistä arvioinnin toimenpiteistä.

Arvioinnin tuloksena syntyi tietoa uudistuksen tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta, selkeydestä, yhtenäisyydestä, relevanssista sekä vaikutuksista yhteiskunnan tulevaisuuden osaamis- ja tutkimusvalmiuksiin. Arvioinnin johtopäätöksinä todetaan muun muassa, että TULA-uudistuksen toimenpiteet, etenkin uudet rahoitusmuodot, ovat edesauttaneet päätavoitteen mukaisesti tutkimuksen toimimista yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina. Toisaalta todetaan, että TULA-uudis-

³⁴ Katri Haila, Timo Aarrevaara, Mari Hjelt, Heli Paavola, Santeri Palomäki, Kirsi Pulkkinen, Tuomas Raivio, Heikki Rannikko, Susanna Sepponen & Mikko Valtakari. Valtion tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA-uudistus) arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 74/2018.

tus ei saavuttanut tavoitettaan turvata ja vahvistaa tutkimuslaitosten strategista ohjausta valtioneuvoston tasolla, TULA-uudistus ei ole ollut operatiiviselta toteutustavaltaan yhtenäinen uudistus eikä toimenpiteiden mahdollisia keskinäisiä synergioita ole voitu täysimääräisesti hyödyntää ja että TULA-uudistuksen ohjaus ja seuranta on myös ollut puutteellista. Rakenteellisista uudistuksista todetaan, että institutionaalisella tasolla tehdyt uudistukset, kuten tutkimuslaitosten yhteensulauttaminen ja Tulanet-verkosto, ovat edistäneet tavoiteltua monitieteistä yhteistyötä. TULA-uudistuksessa keskityttiin kuitenkin institutionaalsiin rakenteisiin, kun taas eri toimijoiden strategiaan ja operatiivisiin toimintamalleihin kiinnitettiin vähemmän huomiota.

Arviointiraportin mukaan tutkimuskentässä ei ole tarvetta uusille mittaville rakenteellisille muutoksille. Raportissa annetaan suosituksia nykyisen järjestelmän edelleen kehittämiseksi. Raportissa todetaan, että uusien rakenteellisten uudistusten tulisi jatkossa perustua selkeään lähtötilan analyysiin ja yhtenäiseen tietopohjaan. Lisäksi uudistuksen tarve tulisi ensin todentaa. Tämä tukisi uudistusten toimeenpanoa, seuranta ja vaikuttavuuden arviointia jatkossa, ja parantaisi uudistuksen johtamisen edellytyksiä strategisella tasolla. Toimenpiteiden jatkumiseen liittyvänä suosituksena todetaan muun muassa, että TULA-uudistuksen aikaansaamien verkostomaisten yhteistyörakenteiden tulee jäädä pysyväksi käytännöksi³⁵.

3.2 Esimerkkejä valtion virastojen ja laitosten uudelleenorganisoinnista

Edellä kohdassa 3.1 esitetyissä selvityksissä ehdotetuista rakenteellisista muutoksista osa on toteutunut ja osa ei. Seuraavassa käydään läpi esimerkinomaisesti muutamia toteutuneita valtion organisaatiomuutoksia esittelemällä niitä koskevien hallitusten esitysten ja kunkin esityksen eduskuntakäsittelyn pääpiirteet. Näistä Metsähallitusta koskeva organisaatiouudistus, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisten rokotepalvelujen yhtiöittäminen sekä Teknologian tutkimuskeskus VTT:n yhtiöittäminen ovat valikoituneet katsaukseen, koska ne on nostettu esiin HPP-selvityksessä edellä kohdassa 2.2.3.1 esiteltyjen vaihtoehtoisten toiminnan järjestämistä koskevien mallien esimerkkeinä. Lisäksi on nostettu esiin Ilmatieteen laitosta koskeva lainsäädännön

³⁵ VTV on tehnyt TULA-uudistukseen liittyvän selvityksen Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA) päätöksentekoa tukevan toiminnan organisointi. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2018. Selvityksestä on tehty Jälkiseurantaraportti 9.8.2021 (Selvitys 2/2018 Valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistuksen (TULA) päätöksentekoa tukevan toiminnan organisointi, Jälkiseurantaraportti 9.8.2021 D/361/04.07.02/2021, 11/54/2017).

muutos, koska sen toiminnan jakaantumisessa ei-taloudelliseen ja taloudelliseen toimintaan on samankaltaisuutta Työterveyslaitoksen toiminnan kanssa ja esitystä koskevista lausunnoista nostettiin esiin kilpailuneutraaliteettiin liittyvät haasteet. Suomen metsäkeskusta koskeva organisaatiouudistus on mukana, koska metsäkeskus on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jota koskevista uudistuksista ensin pyrittiin eriyttämään julkisten hallintotehtävien hoito ja liiketoiminta ja jossa loppujen lopuksi liiketoiminnasta luovuttiin kokonaan. Viimeisenä on käyty läpi toinen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan virastoon kohdistunut yhtiöittäminen, jossa Säteilyturvakeskuksen kansainväliset asiantuntijapalvelut yhtiöitettiin.

Organisaatiomuutoksissa ei ole löydettävissä mitään yhtenäistä toimintatapaa tai linjaa, mikä on ymmärrettävää, koska uudistusten taustalla vaikuttaa kulloinkin vallitseva oikeudellinen, poliittinen ja yhteiskunnallinen kehikko. Lisäksi muutoksiin vaikuttavat kutakin organisaatiota koskevat ominaispiirteet ja tarpeet. Esimerkkejä, joita olisi paljon muitakin, ei voikaan pitää varsinaisina malleina mahdolliselle Työterveyslaitosta koskevalle uudistukselle, vaan ne avaavat organisaatiomuutoksissa esiin nousseita näkökulmia.

3.2.1 Metsähallituksen uudelleenorganisointi

Hallitus antoi vuonna 2015 esityksen eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2015 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Metsähallituksesta. Metsähallitus olisi esityksen mukaan edelleen maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Se olisi perustuslain 84 §:n 4 momentissa tarkoitettu valtion liikelaitos, jota koskevat tarkemmat säännökset sisältyisivät Metsähallituksesta annettuun lakiin, eikä siihen sovellettaisi lakia valtion liikelaitoksista (1062/2010). Sen yleistehtävänä olisi valtion maa- ja vesialueiden haltijana hoitaa, käyttää ja suojella hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Se harjoittaisi toimialueellaan myös liiketoimintaa. Se hoitaisi sille säädetyt julkiset hallintotehtävät liiketoiminnasta eriytettyssä julkisissa hallintotehtäviä hoitavassa yksikössä. Metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaisi omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. Esityksellä toteutettaisiin Metsähallitusta koskevat kilpailuneutraaliteettivaatimukset. Euroopan unionin kilpailulainsäädäntöön liittyvien vaatimusten toteuttamiseksi esitykseen sisältyy ehdotus laiksi valtion metsätalousosakeyhtiöstä. Metsähallitus merkitsisi osakeyhtiötä perustettaessa kaikki sen osakkeet valtion lukuun ja hallinnoisi yhtiötä.

Esityksestä ilmenee, että Euroopan komission 11.12.2007 Tieliikelaitosta koskeva päätös (Valtion tuki N:o C 7/2006), jossa komissio piti kiellettynä valtiontukena liikelai-

toksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua, oli jo vaikuttanut valtion virastojen ja liikelaitosten toiminnan uudelleenorganisointiin. Esityksen mukaan liiketoiminnan laajuuden näkökulmasta Metsähallitus oli merkittävin vielä uudelleenorganisoimaton toimija. Metsähallitus oli yleistehtävänsä lisäksi harjoittanut liiketoimintaa, lisäksi se hoiti lakisääteisiä ja sille annettuja julkisia hallintotehtäviä. Se oli toiminut liiketaloudellisin periaattein. Sen liiketoiminnasta saatua varoja ei käytetty julkisten hallintotehtävien rahoitukseen eikä julkisten hallintotehtävien varoilla rahoitettu liiketoimintaa. Vuoden 2010 liikelaitoslain ei esityksen mukaan katsota soveltuvan Metsähallitukseen, koska siitä ei voida kehittää sen tehtävät huomioon ottaen valtionhallinnon sisäistä toimijaa, laki ei mahdollista liikelaitoksen hoitavan julkisia hallintotehtäviä eikä lain mukaan liikelaitosta voida rahoittaa valtion talousarvioista.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä oli 22.5.2012 käsitellyt Metsähallituksen uudelleenorganisoimista. Ministerityöryhmä oli linjannut muun muassa, että Metsähallitus säilytetään yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena ja se organisoidaan erityisliikelaitokseksi, liikelaitos toimii konsernimuodossa, ja markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa toimivat liiketoiminnat yhtiötetään liikelaitoksen tytäryhtiöksi. Hallituksen esityksen mukaan sen tavoitteena on ottaen huomioon muun muassa ministerityöryhmän linjaukset pysyttää Metsähallituksen hallinnassa oleva valtion maa- ja vesiomaisuus valtion suorassa omistuksessa ja säilyttää Metsähallituksen nykyisin hoitamat tehtävät toiminnallisessa organisaatiokokonaisuudessa siten, että järjestely täyttää kilpailuneutraliteettivaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 1/2016 vp) tuonut esiin, että perusratkaisu, jossa Metsähallituksen viranomaistehtävät on osoitettu erilliselle ja riippumattomalle julkisten hallintotehtävien yksikölle, vastaa nykyistä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä Metsähallitusta koskevaa lainsäädäntöä. Valiokunta piti tuolloin tätä perustuslain kannalta sinänsä hyväksyttävänä tapana organisoida virkamienshallintoa, vaikka se ei pitänytään hyvänä suuntausta, jossa liikelaitosten yhteyteen perustetaan erillisiä virkamiestehtävien yksiköjä (PeVL 38/2004 vp). Valiokunta on lausunnossaan myös kiinnittänyt huomiota ehdotuksen kohtaan, jossa julkisten hallintotehtävien hoidosta laadittavasta erillisestä kirjanpidosta on tarkoitus luopua. Valiokunta toteaa, että eduskunnan budjettivallan käyttö ja julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön aseman riippumattomuus voitaisiin jatkossakin turvata paremmin, jos erilliskirjanpidosta ei luovuta. Valiokunta myös edellyttää, että sääntelyä on selkeytettävä eri ministeriöiden ohjaus- ja valvontavallan osalta. Perustuslaista ei johdu estettä sille, että samaan valtion toimielimeen kohdistuu eri ministeriöiden ohjausta ja valvontaa. Sen sijaan perustuslain ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy perustuslakivaliokunnan mielestä väistämättä vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on mietinnössään (MmVM 2/2016 vp) käynyt perusteellisesti läpi Metsähallitusta koskevaa hallituksen esitystä ja sen tehtäviä ja toimintaa. Valiokunta on tuonut esiin, että uuden lainsäädännön lähtökohta tulee olla mahdollisimman pitkälle valtionmaan ja Metsähallituksen kokonaisuuden ja toimivan organisaation säilyttäminen. Viitaten muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntoon valiokunta pitää välttämättömänä toimivaltuuksien ja ohjausjärjestelmien selkeämpää määrittelyä. Valiokunta esittää julkisia hallintotehtäviä koskeviin metsähallituslain säännöksiin muutoksia. Se esittää myös metsähallituslakiin täydennystä siltä osin, että julkisten hallintotehtävien hoidosta pidetään erillistä kirjanpitoa. Valiokunta esittää muutoksia myös valtion metsätalousosakeyhtiöstä annettavaan lakiin muun muassa sen hankintayksikköaseman selkeyttämiseksi.

Eduskunnan muutettuina hyväksymät lait, laki Metsähallituksesta (234/2016) ja laki valtion metsätalousosakeyhtiöstä (234/2016), tulivat voimaan 15.4.2016.

3.2.2 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittäminen

Hallitus antoi esityksen eduskunnalle laiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisen rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittämisestä (HE 224/2020 vp). Esityksen mukaan säädettävällä lailla valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen hallinnassa olevaa kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen tuottamiseen liittyvää omaisuutta ja toimintaa myöhemmin perustettavalle osakeyhtiölle. Osakeyhtiön pääasiallinen tehtävä olisi kaupallisten rokotetutkimusten tekeminen. Suomen valtiolla olisi osake-enemmistö perustettavassa yhtiössä. Perustettava yhtiö olisi valtion erityistehtäväyhtiö ja sen omistajaohjauksesta vastaisi sosiaali- ja terveystoiministeriö.

Esityksen mukaan sen taustalla on oikeuskanslerin päätös 10.5.2019, jossa hän piti perusteltuna lääkeyhtiöiden rahoittaman rokotetutkimuksen ja rokotehankintoja koskevan päätösten valmistelun ja päätöksenteon erottamista entistä selkeämmin toisistaan riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi. Esityksen tavoitteena on tehdä oikeuskanslerin päätöksen mukainen toimintojen erottaminen ja luoda edellytykset kansallisen rokotetutkimuksen vahvistamiselle. Esityksestä ilmenee, että kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittämisellä pyritään osaltaan ehkäisemään myös kielletyn valtiontuen syntymistä. Esityksessä viitataan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107-109 artikloihin ja todetaan, että kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen osalta on tunnistettu mahdollinen valtiontukiongelman, mikäli rokotetutkimuspalvelujen toiminta nykyisellään osana Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta saisi markkinaehtoisempia piirteitä.

Esityksessä käydään läpi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäviä. Tartuntatauteihin liittyen laitos tukee muita viranomaisia tartuntatautien torjunnassa, tekee ehdotuksia kansallisen rokotusohjelman kehittämiseksi ja valmistelee sekä toimeenpanee sosiaali- ja terveysministeriön rokotteita koskevat hankintapäätökset. Lisäksi se päättää taloudelliselta merkitykseltään pienemmistä tartuntatautilaissa (1227/2016) säädettyistä rokotehankinnoista. Lakisääteisten tehtävien lisäksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on tehnyt kaupallisia rokotetutkimuksia rokotteita kehittäville ja valmistaville lääkeyhtiöille. Rokotehankinnat ja rokotetutkimukset on tehty Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella eri osastoilla, eikä niiden välillä ole ollut organisatorista tai päätöksenteollisia kytköksiä. Esityksen mukaan rokotehankinnoista vastaava yksikkö ei ole vastaanottanut rahoitusta rokoteyhtiöiltä, vaan se toimii budjettirahoituksella. Esityksessä todetaan kuitenkin, että toimintojen erillisyydestä huolimatta yhteistyö rokotteita valmistavien lääkeyhtiöiden kanssa voi ulkoapäin tarkasteltuna herättää epäilyjä riippumattomuuden vaarantumisesta.

Esityksestä käy ilmi, että vähemmistöosuuden osakekannasta merkitsisi Tampereen korkeakoulusäätiö, joka myös luovuttaisi yhtiöön Tampereen rokotetutkimuskeskuksen kliniset rokotetutkimustoiminnot. Yhtiön perustamiseen liittyvistä asioista päättäisi yhdessä sovitusti valtioneuvoston yleisistunto valtion osalta ja Tampereen korkeakoulusäätiön hallitus omalta osaltaan.

Talousvaliokunta (TaVL 27/2020 vp) on eduskuntakäsittelyssä kiinnittänyt huomiota vaihtoehtoisten toteuttamistapojen tarkastelun puutteellisuuteen. Valiokunnan lausunnossa todetaan muun muassa, että kilpailuneutraliteetin kannalta on sinänsä perusteltua lähtökohtaisesti, että valtion harjoittama liiketoiminta eriytetään erilliseen yhtiöön. Tällä rakenteella voidaan ehkäistä kilpailu- ja valtiontukiongelmien syntymistä. Lausunnossa kuitenkin todetaan, että yhtiöittäminen ei ole ainoa mahdollinen toimintojen eriyttämisen tapa eikä itsessään riittävä tae kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi. Lausunnossa todetaan, että voimakas pääomitus herättää kysymyksiä myös valtiontukisääntelyn näkökulmasta ja että ehdotettu rakenne ei ole ongelmaton myöskään riippumattomuuden kannalta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 40/2020 vp) tuodaan esiin, että asiantuntijakuulemisessa on esitetty sekä yhtiöittämistä puoltavia että kriittisiä näkökohtia. Kilpailuneutraliteetin osalta valiokunta päätyy toteamaan, ettei asian käsittelyssä ole ilmennyt kilpailuneutraliteettiin liittyviä oikeudellisia perusteita, joiden vuoksi yhtiöittämistä ei tulisi toteuttaa. Pääomituksen liittyen valiokunta pitää välttämättömänä, että valtioneuvosto huolehtii ennen rahoitustoimiin ryhtymistä siitä, ettei yhtiö saa kilpailua vääristävää tukea valtiolta. Valiokunta pitää kuitenkin samalla tärkeänä, että perustettavan yhtiön aloitusvaiheen toimintakyky varmistetaan riittävällä kerta-luonteisella perustamis- ja pääomituspanostuksella, jotta yhtiö voi mahdollisimman nopeasti aloittaa toimintansa tarkoitetulla tavalla. Mietinnössä todetaan lisäksi muun

muassa, että valiokunta yhtyy oikeuskanslerin näkemykseen riippumattomuuden toteutumisesta esitetystä mallissa ja pitää omistajaohjauksen osoittamista sosiaali- ja terveysministeriölle perusteltuna yhtiölle kaavaillun rokoteturvallisuuden edistämiseen liittyvän erityistehtävän kannalta. Edelleen todetaan, että lakiehdotus mahdollistaa myös muiden kuin Tampereen korkeakoulusäätiön osallistumisen yhtiön omistukseen ja toimintaan ja pitää tärkeänä, että yhtiön omistajapohjaa laajennetaan mahdollisimman pian käynnistämävaiheen jälkeen.

Laki Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittämisestä (1159/2020) tuli voimaan 1.1.2021.

3.2.3 Teknologian tutkimuskeskus VTT:n yhtiöittäminen

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy –nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 74/2014 vp) ehdotetaan säädettäväksi muun muassa lait Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy –nimisestä osakeyhtiöstä sekä Teknologian tutkimuskeskus VTT:n ja Mittatekniikan keskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi. Valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan Mittatekniikan keskuksen ja Teknologian tutkimuskeskus VTT:n hallinnassa oleva omaisuus ja toiminta perustettavalle osakeyhtiölle. Luovutusvaltuus ei koskisi Mittatekniikan keskuksen akkreditointiyksikköä, joka siirrettäisiin osaksi Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa. Mittatekniikan keskuksen ja Teknologian tutkimuskeskus VTT:n henkilöstö siirtyisi osakeyhtiön palvelukseen. Valtio omistaisi perustettavan osakeyhtiön koko osakekannan.

Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan valtion sektoritutkimuslaitokset kootaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Valtioneuvoston periaatepäätöksen 5.9.2013 mukaan Teknologian tutkimuskeskus VTT ja Mittatekniikan keskus yhdistetään, ja näistä muodostuva uusi yksikkö yhtiöitetään. Mittatekniikan keskuksen akkreditointiyksikön toiminnalle tulee kuitenkin taata objektiivisuus ja puolueettomuus, eikä keskus voi olla osa yhtiötä, jolle se toimittaa myös palveluja. Mittatekniikan keskuksen akkreditointiyksikkö uudelleensijoitetaan syntyvän uuden yksikön ulkopuolelle osaksi Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa.

Teknologian tutkimuskeskus VTT oli työ- ja elinkeinoministeriön alainen tutkimuslaitos, joka suoritti tutkimusta ja maksullista palvelutoimintaa eri teknologia- ja toimialoilla, kaupallisesti tutkimustuloksia, tuotti teknologian kehittämiseen ja hyödyntämiseen liittyviä asiantuntijapalveluita sekä suoritti vaatimustenmukaisuuden arviointipalveluja. Valtio rahoitti VTT:n strategista tutkimusta valtion talousarvioista. Laitoksen

operatiivisessa toiminnassa ja kirjanpidossa oli pidetty strateginen perustutkimus erillään asiakasrahoitteisista toimeksiantotutkimuksista, jotka ovat markkinaehtoisia tutkimuspalveluita. VTT oli toiminut vuoden 2010 alusta konsernimaisesti VTT-Group –toimintamallissa, jossa viraston omistajaohjauksessa on ollut neljä erityistehtävää suoritettavaa, valtion kokonaan omistamaa osakeyhtiötä.

Esityksen tavoitteena on parantaa VTT:n ja Mittatekniikan keskuksen edellytyksiä toteuttaa niiden keskeisiä tehtäviä, parantaa toiminnan strategista kilpailukykyä ja mahdollisuuksia toimia ketterästi ja ennakoivasti sekä luoda paremmat mahdollisuudet strategiseen kehittämiseen. Kokonaisuudessaan esityksen tavoitteena on edistää työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tutkimuksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä tehtävien hoidon toiminnallista tehokkuutta valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti.

Esityksessä käydään läpi EU:n valtiontukikehikkoa. Esityksessä todetaan muun muassa, että perustettavaksi ehdotettava osakeyhtiö olisi EU:n puitesäännösten edellyttämällä tavalla voittoa tavoittelematon tutkimuslaitos, jonka voitto investoidaan kokonaisuudessaan edelleen yhtiön omaan tutkimustoimintaan, osaamisen kehittämiseen ja tutkimustulosten levittämiseen. Yhtiön on pystyttävä erottamaan läpinäkyvästi kirjanpidossaan liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuva tutkimustoiminta ja muu toiminta. Lisäksi todetaan, että yhtiöittäminen lisää avoimuutta VTT:n toimintaan, ja kilpailijat pystyvät paremmin seuraamaan sitä, ettei VTT pyri tukemaan markkina-asemaansa liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuvassa toiminnassaan strategisesta tutkimuksesta saadulla valtion rahoituksella.

Esityksestä ilmenee lisäksi, että kilpailuneutraliteetin toteutumisen varmistamiseksi VTT-konsernin maksullinen palvelutoiminta, tutkimustoimintaa lukuun ottamatta, eriyttäisiin jatkossa voittoa tavoittelevan yhtiön hoidettavaksi. Strateginen ja liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuva tutkimus eriyttäisiin VTT Oy:ssä, mutta esitykseen on kirjattu myös, että mikäli taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan harjoittaminen samassa yhtiössä aiheuttaisi kilpailupoliittisia ongelmia, työ- ja elinkeinoministeriö velvoittaisi VTT:n toteuttamaan rakenteellisen eriyttämisen myös tutkimustoiminnan osalta.

Talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 10/2014 vp) todetaan valtiontukia koskevana johtopäätöksenä, että valtiontukisäännösten kannalta organisaation oikeudellisella asemalla ei ole merkitystä, minkä vuoksi virastosta osakeyhtiöksi siirtymiselle ei ole estettä tältä osin. Kilpailuneutraliteetista mietinnössä todetaan, että sen kannalta on tärkeää, että uuden yhtiön toiminnot eriytetään kirjanpidollisesti siten, että liiketaloudellisin perustein tehtävää toimintaa ei voida subventoida julkisesti rahoitetun toiminnan resursseilla tai tuotoilla tavalla, joka vääristäisi kilpailua. Mietinnössä todetaan jo esityksestäkin ilmi tuotu seikka, eli että VTT Oy on velvoitettava käynnistämään toimet

liiketaloudellisen toiminnan eriyttämiseksi eri yhtiöön, mikäli liiketaloudellisin perustein toteutettava ja julkisesti rahoitetun toiminnan harjoittaminen samassa yhtiössä todetaan myöhemmin aiheuttavan markkinahäiriöitä. Laki Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy-nimisestä osakeyhtiöstä (761/2014) ja laki Teknologian tutkimuskeskus VTT:n ja Mittatekniikan keskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi (762/2014) tulivat voimaan 1.1.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti kesäkuussa 2018 ulkopuolisen, riippumattoman arvioinnin VTT:n asemasta ja roolista tutkimus- ja innovaatiojärjestelmässä³⁶. Arvioinnin tavoitteena oli tuottaa näkemys keskeisistä kehittämistarpeista ja suosituksia sekä VTT:lle että valtiolle omistajaohjauksen kehittämiseksi. Arvioinnin osana on käsitelty VTT:n yhtiöittämisen vaikutuksia strategiaa ja kilpailukykyyn. Arvioinnissa todetaan muun muassa, että valtion myöntämän rahoituksen vähenemisen riski on toteutunut, siitä, että yhtiömuoto vahvistaisi merkittävästi liiketoiminnallisia edellytyksiä ja kasvat- taisi tuottaja yrityksiltä, ei ole näyttöä eikä tämä ole ollut yhtiöittämisen perusteluina, ja että yhtiöittäminen ei ole vaikuttanut käytännön yhteistyöhön yritysten kanssa. Edel- leen todetaan esimerkiksi, että mahdollisuudet toimia ketterämmin ja VTT:n omiin tar- peisiin vastaten ovat kasvaneet ja strategisen ohjauksen selkeys on parantunut. Yhti- öittäminen on lisäksi merkittävästi muuttanut omistajaohjauksen rakennetta.

3.2.4 Ilmatieteen laitosta koskevan lainsäädännön uudistus

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on tehty paljon rakenteellisia uudistuk- sia 1990-luvulta alkaen, joka oli liikelaitostamisen aikaa. Valtion budjettitaloudesta siir- rettiin pois valtion harjoittamaa liiketoimintaa perustamalla liikelaitoksia. 2000-luvulla organisaatiouudistuksiin vaikuttava yleinen periaate oli tilaaja-tuottaja-malli eli valtio toimi tilaajana muttei operatiivisten palvelujen tuottajana. Palvelujen tuottaminen irro- tettiin liikelaitoksiksi ja myöhemmin niitä yhtiöitettiin ja osasta luovuttiin kokonaan. Tä- män jälkeen rakenteellisiin uudistuksiin vaikutti kilpailun avaaminen eri toimialoilla sekä tarkoitus selkeyttää viranomaistehtävistä vastaavien virastojen asemaa. 2010- luvulla yhtiöitettiin jäljellä olleet liiketoimintaa harjoittavat hallinnonalan liikelaitokset. Lisäksi liikennehallinnon virastorakenne uudistettiin kokoamalla viranomaistoiminnot aiempaa harvempiin virastoihin³⁷. Hallinnonalan nykyinen rakenne käy ilmi liikenne- ja

³⁶ Mari Hjelt, Solveig Roschier, Tuomas Raivio, Susanna Sepponen, Diane Palmintera, Jenni Mikkola. VTT:n arviointi 2018. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:6.

³⁷ Kts. esim. Kaisa Kuukasjärvi, Mikael Nyberg, Antti Paasilehto, Hanna Perälä, Olli- Pekka Rantala, Juhapekka Ristola, Anna Similä, Pyry Takala, Elina Thorström, Laura Viikonen. Parempia väyliä – sujuvampaa liikennettä. Selvitys liikenneverkon kehittä- misestä liiketaloudellisesti: Liikenneverkko-yhtiö (Live). Raportit ja selvitykset 1/2017.

viestintäministeriön internetsivuilta (<https://www.lvm.fi/hallinnonala>). Ainoa itsenäinen tutkimustoimintaa harjoittava laitos on Ilmatieteen laitos.

Ilmatieteen laitos on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan kuuluva palvelu- ja tutkimuslaitos, jota koskeva lainsäädäntö on uudistettu hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi Ilmatieteen laitoksesta (HE 6/2018 vp) pohjalta. Esityksen tarkoituksena oli ajanmukaistaa Ilmatieteen laitosta koskevat säännökset ottaen huomioon perustuslain, muun lainsäädännön ja toimintaympäristön kehitys. Ilmatieteen laitokselle ei esitetty uusia tehtäviä, vaan ehdotukset koskivat laitoksen johtamisen ja toiminnan selkeyttämistä. Ilmatieteen laitos tuottaa havainto- ja tutkimustietoa ilmakehästä ja meristä sekä sää-, meri- ja ilmastopalveluita yleisen turvallisuuden, elinkeinoelämän ja kansalaisten tarpeisiin.

Vaikka esitys oli pitkälti pikemminkin lakitekkinen, siitä annetuissa lausunnoissa kiinnitettiin huomioita Ilmatieteen laitoksen asemaan liittyviin kilpailuneutraliteettiongelmiin. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa todetaan esityksen mukaan, että sekä voimassa olevan että ehdotetun lain laitoksen tehtäviä koskevien määritelmien voidaan tulkita antavan Ilmatieteen laitokselle mahdollisuuden harjoittaa ei-taloudellisten viranomaistehtävien lisäksi taloudellista toimintaa kilpailluilla markkinoilla. Lausunnon mukaan taloudellisen toiminnan harjoittaminen laitos- tai virastomuodossa on jo lähtökohtaisesti EU-oikeuden valtioneuvoston vastusta laitos- ja virastomuodosta aiheutuvien konkurssisuoja- ja veroetujen vuoksi. Kilpailuneutraliteetti- ja valtioneuvoston vastustamiseen liittyvien ongelmien välttämiseksi Ilmatieteen laitoksen tehtäväksi tulisi säätää ainoastaan luonteeltaan ei-taloudellisia viranomaistehtäviä. Laitoksen harjoittama taloudellinen toiminta tulisi eriyttää laitoksesta erillisen yhtiön hoidettavaksi. Lausunnon mukaan siinä epätoivottavassa tilanteessa, että taloudellista toimintaa voitaisiin jatkossakin harjoittaa osana Ilmatieteen laitoksen toimintaa, tulisi uudessa laissa olla nimenomainen maininta kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntöjen noudattamisesta laitoksen toiminnassa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto totesi puolestaan lausunnossaan, että osa Ilmatieteen laitoksen tarjoamista palveluista tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla. Lainsäädännön nykytila on neutraliteetin kannalta ongelmallinen, koska palveluja tarjotaan yhtiöittämättä virastomuodossa ja vaarana on, että ei-taloudelliseen toimintaan tarkoitettua julkista pääomaa valuu tukemaan taloudellista toimintaa. Nykyinen järjestelmä on näistä syistä omiaan vääristämään kilpailua yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä. Esitys ei Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan korjaa nykyiseen malliin liittyviä kilpailuneutraliteettiongelmiä. Neutraliteettiongelmiin poistamiseksi Ilmatieteen laitoksen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa tulisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan harjoittaa yhtiömuodossa ja tämä olisi perusteltua todeta myös Ilmatieteen laitosta koskevassa laissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa esityksessä, että Ilmatieteen laitos toteuttaa viraston sille lainsäädännössä säädettyjä tehtäviä. Ilmatieteen laitoksen perimistä maksuista on säädetty erikseen ja ne ovat maksuperustelain mukaisia. Ilmatieteen laitoksen yhtiöittäminen niiden toimintojen ja palveluiden osalta, joista peritään liiketaloudellisin perustein muodostuva maksu, ei olisi liiketaloudellisesti eikä viranomaistehtävien järjestämisen kannalta toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Kyseiset tehtävät liittyvät kiinteästi Ilmatieteen laitoksen viranomaistehtäviin. Yhtiöittämisvelvollisuus samalla estäisi Ilmatieteen laitosta tuottamasta riippumatonta ja korkealuokkaista tutkimustietoa yhtä laajalle asiakaskunnalle kuin tällä hetkellä. Esityksen mukaan tällä olisi moninaisia vaikutuksia muun muassa yleiseen turvallisuuteen, liikenteen ja elinkeinoelämän toimivuuteen, huoltovarmuuteen sekä poikkeusoloihin varautumiseen usealla sektorilla. Yhtiöittämisellä olisi myös vaikutuksia Ilmatieteen laitoksen tuottaman datan ja palveluiden pohjalle syntyvän uuden yritystoiminnan edellytyksiin.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä (LiVM 5/2018 vp) ei ole käsitelty mahdollisia kilpailuneutraliteettiongelmia. Valiokunta toteaa, että se pitää hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana. Laki Ilmatieteen laitoksesta (212/2018) tuli voimaan 1.5.2018.

3.2.5 Suomen metsäkeskusta koskevat uudistukset

Hallitus antoi esityksen eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksesta (HE 260/2010 vp), jonka mukaan alueellisista metsäkeskuksista muodostettaisiin yksi, koko maan kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin valtakunnallisesta toimivan Suomen metsäkeskuksen tehtävistä ja sitä koskevista hallinnollisista asiakokonaisuuksista. Metsäkeskus ehdotetaan muodostettavaksi osaksi väliillistä valtionhallintoa, kuten silloiset metsäkeskukset ja Metsätalouden kehittämissentrum Tapio. Se toimisi maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa ja sen suorassa tulos- ja resurssiohjauksessa. Metsäkeskuksessa olisi julkisen palvelujen yksikkö ja liiketoimintayksikkö. Julkisten palvelujen yksikkö valtuutettaisiin käyttämään myös julkista valtaa yksityisen henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa asioissa. Esityksen mukaan liiketoiminta eriytettäisiin selkeästi julkisten hallintotehtävistä hoidosta siirtymäajan kuluessa.

Esityksessä on nostettu esiin kilpailuneutraliteetti. Esityksen mukaan, vaikka valtionavun käyttö on kirjanpidossa eriytetty liiketoiminnasta, eriyttäminen ei käytännössä ole kaikilta osin ulkopuolisten silmissä uskottava ja aiheuttaa kysymyksiä asiakasrahoituksen liiketoiminnan subventoinnista. Esityksen mukaan valtionaputoiminnan ja liiketoi-

minnan yhteisten tukipalvelujen ja muiden yhteisten resurssien käyttö tuo metsäkeskusten liiketoiminnalle tiettyjä etuja suhteessa kilpaileviin toiminnanharjoittajiin. Julkisten hallintotehtävien ja asiakasrahoitteisen liiketoiminnan erottaminen nykyistä selkeämmin on yksi keino parantaa kilpailun edellytyksiä metsäpalvelumarkkinoilla. Esityksen mukaan perustettavan julkisen palvelun yksikkö ja liiketoimintayksikkö eriytettäisiin taloudellisesti, henkilöittäin ja toiminnallisesti. Esityksen tavoitteena on muun muassa varmistaa puolueettomuus julkisten hallintotehtävien hoitamisessa ja huomioida EU:n kilpailuoikeuden näkökulma. Ehdotettuun lakiin on sisällytetty siirtymäsäännös, jonka mukaan metsäkeskuksen liiketoiminta olisi eriytettävä kokonaisuudessaan metsäkeskuksen hoitamista julkisista hallintotehtävistä vuoden 2014 loppuun mennessä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (53/2010 vp) pohtinut julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta toteaa lausunnossaan muun muassa, että se on toisessa yhteydessä katsonut, että julkisten hallintotehtävien siirtäminen erilliseen virastoon tai keskukseseen on periaatteessa parempi ratkaisu kuin se, että julkiset hallintotehtävät keskitetään laitoksen sisällä olevaan erilliseen viranomaistehtävien yksikköön (ks. PeVL 47/2005 vp, s. 2/I). Toisaalta valiokunta on hyväksynyt sen tavaksi lailla organisoida hallintoa (ks. PeVL 38/2004 vp, s. 2/II). Tämän vuoksi valiokunta pitää myös nyt ehdotettua ratkaisumallia valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena. Lisäksi perustuslakivaliokunta muistuttaa lausunnossaan, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus perustuslain 124 §:ssä on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne. Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että tehtävänannon tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Valiokunnan mielestä ehdotetun lain luetellut julkiset hallintotehtävät ovat laadultaan sellaisia, että ne soveltuvat myös muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Maa- ja metsätalousvaliokunta on mietinnössään (MmVM 29/2010 vp) muun muassa korostanut sitä, että kilpailuneutraliteetilla turvataan tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoiden kaikille toimijoille sekä sitä, että toiminnallisella eriyttämisellä liiketoiminnan organisaatio erotetaan muusta metsäkeskuksesta.

Suomen Metsäkeskuksesta annettua lakia (418/2011) on muutettu sen voimaantulon jälkeen. Keskeinen muutos sisältyy hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi Suomen metsäkeskuksesta annetun lain ja Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 223/2016 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen metsäkeskuksesta annettua lakia siten, että laissa olevat viittaukset liiketoimintayksikköön poistetaan, koska Suomen metsäkeskus ei enää jatkossa harjoittaisi liiketoimintaa. Esityksen mukaan Metsäkeskus on vuoden 2016 syyskuussa myynyt liiketoimintansa ulkopuoliselle toimijalle, lisäksi se on myynyt omistamansa metsäkiinteistöt. Tämän vuoksi laissa oleva rakenne julkisen palvelun yksikön ja liike-

toimintayksikön muodostamasta kokonaisuudesta purettaisiin. Lain voimaantulon jälkeen jäljelle jäävä Suomen metsäkeskus toimisi yhtenä kokonaisuutena, joka hoitaisi vain julkisia hallintotehtäviä. Julkisia hallintotehtäviä hoitavana organisaationa metsäkeskuksen toimintaan ei voisi sisältyä liiketoiminnan harjoittaminen enää sen jälkeen, kun yksikkö rakenne poistetaan. Esityksessä ehdotetaan tämän vuoksi säädettäväksi metsäkeskukselle kielto harjoittaa liiketoimintaa. Kiellolla harjoittaa liiketoimintaa sekä metsäkeskuksen liiketoiminnan ja metsäomaisuuden siirtymisellä ulkopuolisille toimijoille viimeistellään se kilpailuneutraaliteettiin liittyvä Suomen metsäkeskuksesta annetussa laissa säädetty päämäärä, jonka mukaan metsäkeskuksen liiketoiminta on eriytettävä kokonaisuudessaan metsäkeskuksen hoitamista julkisista hallintotehtävistä viimeistään 1.1.2017.

Esityksestä ilmenee, että tarkoituksena on ollut yhtiöittää metsäkeskuksen liiketoiminta. Yhtiöittämistä on kuitenkin lykätty ensin vuoden 2014 lopusta vuoden 2015 loppuun markkinatilanteen ja liiketoimintojen kehittämistilanteen vuoksi. Edelleen liiketoiminnan yhtiöittämistä siirrettiin metsäkeskuslain muutoksella vielä vuodella osin samoilla perusteilla, osin taloushallinnon ja raportointijärjestelmien kehittämistilanteen keskeneräisyyden ja uuden kestävä metsätalouden rahoituksen tukijärjestelmän muutoksista johtuen. Kun metsäkeskus on vuonna 2016 myynyt omistamansa metsäkiinteistöt ja harjoittamansa liiketoiminnan ulkopuolisille toimijoille, liiketoimintayksikön yhtiöittämistarve on rauennut.

Esityksellä ei ole muutettu Suomen metsäkeskuksen asemaa välillisessä julkishallinnossa. Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi lakia liiketoimintayksikön toiminnan päättymisen vuoksi. Metsäkeskuksen tehtäviin ei ehdoteta uusia tehtäviä. Metsäkeskus julkisia hallintotehtäviä hoitavana organisaationa olisi esityksen mukaan jatkossa samanlainen kuin sen nykyinen julkisen palvelun yksikkö. Ottaen huomioon myös eduskunnan aiemmat kannanotot, metsäkeskuksen asemaa välillisen valtionhallinnon organisaationa ei ole arvioitu esityksen valmistelussa uudelleen. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääntämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa kuitenkin selostetaan esityksen suhdetta perustuslain 124 §:ään, ja katsotaan, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on edelleen olemassa nykytilanteen säilyttämiselle.

Vaikka Suomen metsäkeskuksen asema välillisessä valtionhallinnossa on ollut selvä, Suomen metsäkeskuksesta annettuun lakiin on lisätty nimenomainen maininta sen asemasta itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena (lain muutos 29/2019). Muutoksen taustalla on tietosuojasääntelyn uudistuminen ja tarve kohdella Suomen riistakeskusta ja Suomen metsäkeskusta samalla tavoin suhteessa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta, HE 26/2018 vp).

3.2.6 Säteilyturvakeskuksen kansainvälisten asiantuntijapalvelujen yhtiöittäminen

Hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi säteilyturvakeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 60/2015 vp) tarkoituksena on siirtää Säteilyturvakeskuksen kansainvälisten säteily- ja ydinturvallisuutta koskevien asiantuntijapalvelujen hallinta perustettavalle osakeyhtiölle. Osakeyhtiö olisi valtion kokonaan omistama ja Säteilyturvakeskuksen hallinnoima. Osakeyhtiön omistajaohjauksesta huolehtisi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Perustettavan osakeyhtiön osakkeet merkittäisiin valtion lukuun.

Säteilyturvakeskus on sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön alainen valtion keskushallintoveranomaisen, jonka tehtävänä on säteilyn vahingollisten vaikutusten estäminen ja rajoittaminen, säteilyn ja ydinenergian käytön turvallisuusvalvonta sekä näihin liittyvä tutkimus, koulutus ja tiedottaminen. Lisäksi säteilyturvakeskus tuottaa eri säädösten ja kansainvälisten sopimusten mukaisesti toimialaansa soveltuvia asiantuntijapalveluja. Esityksessä todetaan, että Säteilyturvakeskuksen asiantuntemukselle on paljon kysyntää maailmalla, mutta virastomuotoinen toiminta ei sovellu kaupalliseksi muuttuneen kansainvälisen palvelutoiminnan kehittämiseen. Esityksestä käy ilmi, että nykyisellään asiantuntijapalveluihin ei käytetä Säteilyturvakeskuksen budjettirahoitusta, vaan asiantuntijapalvelut-tulosalueen kustannukset katetaan kokonaan asiakkailta perittävillä maksuilla. Esityksessä todetaan, että yhtiön toiminta järjestettäisiin siten, että yhtiön ja Säteilyturvakeskuksen toiminnallinen ja taloudellinen erillisyydet ovat selkeästi osoitettavissa sekä riippumattomuuteen liittyvät tavoitteet saavutetaan.

Esityksen tavoitteena on, että Säteilyturvakeskuksen kansainvälisiä asiantuntijapalveluita kehitetään markkinaehtoisena toimintana kilpailukykyisen yhtiön avulla. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on suomalaisen säteily- ja ydinturvallisuusosaamisen vieni ydinenergian käyttöä aloittaviin ja kehittäviin maihin. Ennen kaikkea esityksessä katsotaan, että yhtiö pystyisi joustavasti vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin ja kilpailun tuomiin haasteisiin sekä kehittämään tehokkaasti palvelutarjontaansa ja palveluidensa laatua.

Talousvaliokunta pitää mietinnössään (TaVM 9/2015 vp) esityksen tavoitteita kannatettavina. Mietinnössä todetaan, että Säteilyturvakeskuksen korkeatasoisella osaamisella on kansainvälistä kysyntää, ja tämän potentiaalinen kaupallinen hyödyntäminen on perusteltua sekä taloudellisista syistä että kansainvälisen ydin- ja säteilyturvallisuuden lisäämisen kannalta. Mietinnön mukaan yhtiömuoto tukee tämän toiminnan kehittämistä parhaiten. Talousvaliokunta painottaa kuitenkin, että Säteilyturvakeskuksen ensisijaisena tehtävänä on huolehtia kansallisesta ydin- ja säteilyturvallisuudesta. Tärkeää on myös huolehtia, etteivät viranomaistoimet ja kaupallinen toiminta sekoitu keskenään. Mietinnössä ehdotetaan ehdotettuun lakiin muutosta siten, että sekä yhtiön

hallinnointi että omistajaohjaus keskitetään sosiaali- ja terveysministeriöön, mikä vastaa valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007).

Säteilyturvakeskuksesta annetun lain (1069/1983) kokonaisuudistus on käynnissä (hanke STM104:00/2020). Tarkoituksena on muun muassa päivittää laki vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia sekä erottaa nykyisessä laissa oleva säännös (4 a §) STUK International Oy:stä erilliseksi laiksi. Uudessa laissa olisivat säännökset yhtiön asemasta ja tehtävistä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa keväällä 2022.

3.3 VM:n suositukset valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista ja omistajaohjausta koskeva periaatepäätös

3.3.1 VM:n suositukset

Valtiovarainministeriö on antanut kolme suositusta valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista. Kaksi ensimmäistä sisältää liitteet, joissa on organisaatiomallin tarkastelukehikko sekä asian taustaselvitys. Suositukset ovat:

- Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä, valtiovarainministeriön suositus 15.10.2018 (VM/1064/00.00.01/2018), voimassa 15.10.2018 – toistaiseksi,
- Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt, valtiovarainministeriön suositus 15.3.2019 (VM/2174/00.00.01/2018), voimassa 15.3.2019 – toistaiseksi,
- Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot, valtiovarainministeriön suositus 1.12.2021 (VN/11537/2021), voimassa 1.12.2021 – toistaiseksi.

Valtion virastojen ja laitosten lisäksi valtionhallinnon tehtäviä toimeenpannaan erilaisissa organisaatiomuodoissa, kuten liikelaitoksissa, osakeyhtiöissä, julkisoikeudelli-

sisä laitoksissa, rahastoissa, säätiöissä, lautakunnissa ja muissa toimielimissä. Valtionhallinnolla ei ole aiemmin ollut yhtenäistä ohjeistusta eri organisointimuotojen valintaan. Valtiovarainministeriön suosituksissa kootaan ja selkeytetään valtionhallinnon organisaatiomallien valintaa koskevia periaatteita ja harkinnassa käytettävää arviointikriteeristöä sekä kuvataan valtionhallinnon organisointitapojen pääpiirteitä. Taustaselvityksistä ilmenee, että valtionhallinnon toimintojen organisoinnissa tulisi noudattaa yhteisiä periaatteita ja yhteistä tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Samankaltaisissa olosuhteissa toiminnan organisoinnin tulisi johtaa ennustettavaan ja yhtenäiseen lopputulokseen. Taustaselvitysten mukaan valinta eri organisaatiomuotojen välillä on aiemmin ollut epäsystemaattista ja osin satunnaista.

ORGANISAATIOMUOTOJEN PÄÄPIIRTEET:

Julkisten hallintotehtävien hoitaminen on organisoitu valtionhallinnossa pääasiassa virastoiksi ja laitoksiksi (perustuslaki 119 §). Virastot eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, vaan niiden sitoumuksista vastaa viime kädessä valtio. Valtionhallinnon toimielinten tehtävistä säädetään lainsäädännössä, toiminnan rahoitus tulee pääasiassa valtion talousarviosta ja toiminnassa korostuvat hallinnon lainalaisuusperiaate sekä hyvä hallinto perusoikeutena.

Valtion liikelaitokset ovat julkisoikeudellisia organisaatioita, jotka toimivat markkinaohjatusti. Ne eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä vaan osa valtiota. Niitä koskeva yleislaki on valtion liikelaitoslaki (1062/2010). Lain tarkoittamat valtion liikelaitokset voivat tuottaa valtion virastojen ja laitosten tarvitsemia palveluja, mutta niiden tehtävänä ei ole hoitaa julkisia hallintotehtäviä. EU-lainsäädännöstä ja tuomioistuinkäytännöstä johtuen valtion liikelaitokset eivät lähtökohtaisesti voi tarjota palveluja kilpailluilla markkinoilla.

Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, joka vastaa itse omasta taloudestaan ja tekemisestään. Keskeisiä osakeyhtiötä koskevia lakeja ovat osakeyhtiölaki (624/2006) ja kirjanpitolaki (1336/1997) sekä verolainsäädäntö. Valtio omistaa useita osakeyhtiöitä, joissa sillä on joko enemmistöomistus tai pienempi omistusosuus. Valtio vaikuttaa yhtiön toimintaan omistajaohjauksen kautta ja tekee omistajan vastuulle kuuluvia päätöksiä pääsääntöisesti yhtiökokouksessa. Valtion omistajapolitiikka ja -ohjaus perustuvat valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettuun lakiin (1368/2007). Osakeyhtiön tehtävänä on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Yhtiömuoto on yleisesti tehokas tapa organisoida liiketoimintaperiaatteilla harjoitettava toiminta ja rajata omistajan riski yhtiön sijoitettavaan pääomaan. Yhtiön toiminnassa korostuvat omistajan tavoitteet, taloudellinen raportointi ja toiminnan kannustimet.

Julkisoikeudellinen laitos on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka on yleensä perustettu erityisellä säädöksellä julkisoikeudellisen laitoksen asemaan. Julkisoikeudellinen laitos ei kuulu varsinaiseen hallintokoneistoon vaan niin kutsuttuun välilliseen julkiseen hallintoon. Se hoitaa erikseen määriteltäviä julkista tehtävää ja käyttää julkista valtaa. Tällaisilla laitoksilla on tavallisesti oma talous ja hallinto ja ne ovat oikeustoimikelpoisia. Laitoksen itsenäisyys merkitsee lähinnä sen korostettua riippumattomuutta hallintokoneiston ohjauksesta. Niiden toimintaa kuitenkin valvoo valtio.

Julkisoikeudellinen laitos ei voi mennä konkurssiin. Lähtökohtaisesti julkisoikeudellinen laitos ei voi toimia kilpailua koskevien säännösten vastaisesti.

Organisaatiouudistuksia harkittaessa tulee suositusten mukaan huomioida, että järjestyksen seurauksena valtion kokonaisedun tulee kasvaa. Kokonaisuus syntyy toiminnan lisääntyneestä tuloksellisuudesta, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paraneemisesta, johtamisen selkeyttämisestä tai sovellettaessa uusia malleja tehtävien hoitamiseksi. Uudistuksissa arvioinnin lähtökohtana tulee olla tehtävät sekä muut toiminnalliset ja taloudelliset tarpeet. Näitä tarkastellaan toiminnan ohjauksen ja valvonnan näkökulmista sen mukaan, miten erilaisilla organisaatiomalleilla voitaisiin ratkaista ongelmia ja saavuttaa laadukkaasti ja tehokkaasti toiminnalle asetetut tavoitteet. Perustuslain asettamat reunaehdot (kuten PL 119 ja 124 §) tulee huomioida kuin myös kilpailu- ja valtiontukilainsäädännöstä tulevat reunaehdot. Jälkimmäisinä mainitaan muun muassa se, että jos valtio toimii kilpailuilla markkinoilla/harjoittaa taloudellista toimintaa, toiminta ei laissa erikseen säädettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta saa estää tai vääristää tervettä ja toimivaa kilpailua. Toiminnallisten ja taloudellisten näkökulmien sisällä mahdollista yhtiöittämistä on pohdittava toimintaympäristön, organisaatiomuodon rajoitteiden, julkisen varallisuuden siirron ja seurannan kannalta.

Edellä esitettyjen yleisten periaatteiden lisäksi voidaan todeta, että yhtiöittämisen perusedellytyksenä yhtiön tuotteilla tai palveluilla tulee olla markkinat ja aito asiakkuus, ja yhtiön liiketoiminta pitää olla rakennettavissa taloudellisesti kannattavaksi. Taustaselvityksen (Yhtiöittämisen periaatteet valtiolla – esiselvitys 30.1.2018) kuvataan valtion omistamia yhtiöitä tarkemmin. Valtion kokonaan tai osittain omistamat yhtiöt voidaan jakaa kolmeen yhtiöryhmään omistajaintressin mukaan.

- Valtiolla on omistajana joko ainoastaan tai lähes yksinomaan vahva sijoittajaintressi.
- Vahvan sijoittajaintressin lisäksi yhtiöön liittyy strategisia intressejä, joiden vuoksi valtion on syytä pysyä toistaiseksi vahvana omistajana tai turvata muulla tavoin kyseiset strategiset intressit, jos omistusosuutta pienennetään tai omistuksesta luovutaan.
- Valtiolla on omistajana sääntelyyn tai viranomaistehtäviin liittyvä erityisintressi, eli yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä taikka jokin muu erityisrooli (erityistehtäväyhtiö).

3.3.2 Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös vuodelta 2020

Valtioneuvosto on tehnyt hallituskausittain, yleensä neljän vuoden välein omistajapoliittisia periaatepäätöksiä, joiden tarkoituksena on ohjata valtion toimintaa osakkeenomistajana. Viimeisin valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös³⁸ tehtiin 8.4.2020. Periaatepäätös ohjaa valtion toimintaa osakkeenomistajana ja koskettaa kaikkia niitä osakeyhtiöitä, joissa valtio on osakkeenomistaja. Se sitoo ministeriöitä niiden tehdessä omia ministeriökohtaisia omistajapoliittisia linjauksia. Periaatepäätös edellyttää, että valtion yhtiöomaisuuden hoidossa tavoitellaan mahdollisimman hyvää yhteiskunnallista ja taloudellista kokonaistulosta.

Päätöksestä ilmenee, että omistajaohjauksen rakenteita koskeneiden aiempien uudistusten tavoitteena on ollut keskittää valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle, mitä omistamisen ja regulaation eriyttämistä jatketaan ja muiden ministeriöiden vastuulla olevien erityistehtävayhtiöiden asemaa arvioidaan hallituskaudella aktiivisesti. Periaatepäätöksessä käydään läpi, miten omistajapoliittinen päätöksentekovalta jakautuu eri toimijoiden välillä (eduskunta, valtioneuvosto, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto).

Erityistehtävayhtiöistä periaatepäätöksessä todetaan, että niissä valtiolla on omistajana yhteiskunnalliseen palveluun tai tehtävään liittyviä tavoitteita. Eräistä yhtiöistä tai yhtiöiden toimintakenttään kuuluvista palveluista on säädetty erikseen lailla. Päätöksen mukaan erityistehtävayhtiöiden tavoitteita asetettaessa otetaan huomioon erityistehtävän luonne ja siitä aiheutuvat kustannukset. Lisäksi todetaan muun muassa, että erityistehtävayhtiöt eivät saa vääristää kilpailua toimialallaan. Erityisesti tähän tulee kiinnittää huomiota, jos erityistehtävayhtiö laajentaa toimintaansa. Tämän kilpailuneutraaliteettitavoitteen mukaisesti valtion omistamien yhtiöiden toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimivien muiden yhtiöiden kanssa.³⁹

³⁸ Vaurautta vastuullisella omistajuudella. Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 8.4.2020. Valtioneuvoston periaatepäätös VNK/2020/48.

³⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto on julkaissut 24.11.2020 tarkastuskertomuksen Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona (Tuloksellisuustarkastuskertomus. Osakeyhtiö valtionhallinnon toimintojen organisointimuotona. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2020.) VTV tarkasteli seitsemän vuosina 2017-2019 perustetun valtion erityistehtävayhtiön perustamista ja alkuvaiheen toimintaa. Erityistehtävayhtiöitä tulisi perustaa vain todelliseen tarpeeseen. Kun valtioyhtiöitä perustetaan, tulee miettiä, mihin yhteiskunnalliseen ongelmaan tai tarpeeseen yh-

3.4 Kansainvälinen vertailu

Työterveyslaitoksen toimintaa vastaava toiminta on järjestetty ja rahoitettu eri maissa hyvin eri tavoin. Järjestämisen tavat eivät ole keskenään vertailukelpoisia muun muassa erilaisten lainsäädäntöratkaisujen ja tarpeiden vuoksi. Seuraavassa on esitelty lyhyesti muutama esimerkki.

3.4.1 Ruotsi

Ruotsissa työterveyden ja turvallisuuden alalla toimii *Myndighet för arbetsmiljökunskap* (Mynak). Mynak kokoaa ja viestii tietoa siitä, mikä muodostaa hyvän työympäristön ja miten se korreloi työntekijöiden terveyden ja tuottavuuden kanssa.

Mynak on Ruotsin valtion viranomainen ja toimii Ruotsin työministeriön (*Arbetsmarknadsdepartementet, Ministry of Labor and Employment*) alaisuudessa. Mynakin toimintaa säätelevät asetukset ja vuosittainen ohajuskirje. Mynakin tehtäviä ovat muun muassa kerätä, koota ja levittää olemassa olevaa, tutkimukseen perustuvaa tietoa työstä ja työympäristöstä, arvioida uudistusten ja hallinnon aloitteiden vaikutuksia, tunnistaa kehittämiskohteita ja puuttuvan tiedon alueita sekä edistää työterveyden kehittämistä.⁴⁰

3.4.2 Norja

Norjassa työterveyden ja -turvallisuuden alalla toimii STAMI (*Statens arbeidsmiljøinstitutt*), joka on osittain itsenäinen valtion viranomainen (*forvaltningsor-*

tiömuotoisella toiminnalla voidaan vastata. Valtio-omistajan on tärkeää pystyä viestimään yhtiön johdolle selkeästi yhtiön toiminnan tavoitteista ja siitä, mihin yhtiön liiketoimintaa on tarkoitus viedä. Kertomuksessa tuodaan esiin, että valtion virastot ja laitokset ovat valtion toiminnan pääasiallinen organisointimuoto. Kun valtion varoja ja toimintaa siirretään talousarvioletaloudesta valtionyhtiöihin, eduskunnan budjettivalta kaventuu ja sen ohjaus- ja valvontavaltaa siirtyy valtioneuvostolle ja yhtiöiden omille toimielimille. Lisäksi todetaan, että erityistehtävayhtiöt eivät useinkaan toimi kilpailuilla markkinoilla eikä niillä ole juuri konkurssiriskiä. Kilpailuneutraaliteettiin liittyviä ongelmia voidaan yleensä välttää perustamalla erityistehtävayhtiön sijaan kilpailuilla markkinoilla toimiva, voittoa tavoitteleva valtionyhtiö.

⁴⁰ <https://mynak.se/>

gan med særskilte fullmakter). STAMI on osittain itsenäinen – muun muassa tieteellinen autonomia – ministeriöstä, ja sillä voi olla rahoitusta myös muualta kuin ministeriön budjetista.

STAMIn toiminta ja tehtävät perustuvat valtion asetukseen, ministeriön ohjeistukseen, rahoitussopimukseen (funding letter) sekä ministeriön hyväksymään strategiaan.

STAMIn keskeisimpiä tehtäviä ovat tutkimus, valvonta, koulutus ja viestintä sekä asiantuntijatuki muun muassa työturvallisuuden ja -terveyden valvontainstituutioille ja ministeriölle sekä työterveyden toimijoille. STAMI voi olla mukana myös perustamassa yrityksiä, jos ne hyödyttävät työterveys- ja -turvallisuussektoria pitkällä aikavälillä. Tämä toimintamalli mahdollistaa STAMille tehokkaasti sille annettujen tehtävien hoitamisen.

Valtaosa STAMIn rahoituksesta (n. 85 %) tulee valtion budjetista, loput muun muassa tutkimusrahoituksesta, kuten EU:n puiteohjelmista.⁴¹

3.4.3 Alankomaat

Alankomaissa toimii TNO (*Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek, Netherlands Organisation for Applied Scientific Research*). TNO on itsenäinen tutkimusorganisaatio, joka keskittyy sovellettuun tutkimukseen. TNO:n toimiala on kuitenkin työhön ja terveyteen liittyviä kysymyksiä laajempi. Terveyteen liittyvien kysymysten lisäksi TNO:n alaan kuuluvat muun muassa ympäristöön ja kiertotalouteen, teollisuuteen sekä puolustukseen ja turvallisuuteen liittyvät tehtävät.

TNO suorittaa alallaan myös tilaustutkimusta, tarjoaa asiantuntijakonsultointia ja myöntää lisenssejä patenteihin ja ohjelmistoihin. TNO testaa ja sertifioiduotteita ja palveluita ja tarjoaa itsenäistä laadunarviointia. Lisäksi TNO tuottaa markkinoille yrityksiä innovaatioiden markkinoimiseksi.⁴²

⁴¹ <https://stami.no/en/>

⁴² <https://www.tno.nl/en/>

3.4.4 Saksa

Saksassa toimii kaksi organisaatiota, jotka ovat PEROSH:in (*Partnership for European Research in Occupational Safety and Health*) jäseniä.

BAuA

Saksassa toimii BAuA (*Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin*), joka on Saksan liittovaltion alainen laitos. Sillä ei ole lainsäädäntövaltaa ja se toimii Saksan työministeriön (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Ministry for Labour and Social Affairs*) alaisuudessa. BAuA:n tehtävät ovat ministeriön hyväksymiä ja ne vahvistetaan asetuksessa.

BAuA:n tehtävät on asetuksessa määritelty varsin laajasti. Ministeriö vahvistaa neljän vuoden välein BAuA:n työ- ja tutkimussuunnitelman, jonka puitteissa laitoksella on kuitenkin varsin paljon liikkumavaraa. BAuA:n tehtäviin kuuluu muun muassa ministeriön neuvonta työhön ja terveyteen sekä inhimilliseen töiden suunnitteluun liittyvissä kysymyksissä, tutkimus työn vaikutuksista terveyteen ja turvallisuuteen sekä tutkimustuosten arvointi, tutkimustulosten siirtäminen käytännön toimintamalleiksi, osallistuminen kansallisiin ja kansainvälisiin komiteoihin sääntöjen ja suositusten asettamiseksi sekä osallistuminen EU:n kemikaaliturvallisuusmenettelyihin kansallisena viranomaisena.

BAuA:n rahoitus perustuu pääasiassa Saksan työministeriön budjettiin ja pienemmässä määrin tutkimusrahoitukseen, kuten EU:n puiteohjelmiin. BAuA:lla ei ole itsenäistä liiketoimintaa. BAuA toimii myös tutkimusrahoittajana toiminta-alueillaan.⁴³

IFA, Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung

IFA (*Institut für Arbeitsschutz der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung*) on osa DGUV:ta (*Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, German Social Accident Insurance*), joka on Saksan lakisäätteisten vakuutuslaitosten kattojärjestö, ja edustaa jäsenjärjestöjään yhteiskunnan eri tasoilla.

IFA:n tehtävät liittyvät Saksan lakisääteiseen työntekijöiden vakuutusturvaan. Sen toiminta perustuu vuona 1996 säädettyyn lakiin Saksan sosiaalivakuutuksesta (*Social Code (SGB VII)*). IFA:n tehtävänä on erityisesti tukea Saksan sosiaalivakuutusta toteuttavia laitoksia työterveyteen ja -turvallisuuteen liittyvissä teknisissä ja tieteellisissä kysymyksissä. Tätä tehtävää varten IFA tekee tutkimusta, kehitystoimintaa, testausta,

⁴³ https://www.baua.de/EN/Home/Home_node.html

näytteiden analysointia sekä mittauksia työpaikoilla. IFA tarjoaa myös neuvontaa työpaikoille sekä osallistuu standardisointia ja sääntelyä kehittäviin toimielimiin. IFA myös testaa ja sertifiioi valmistajien tilauksesta tuotteita sekä laadunhallintajärjestelmiä.

IFA:n rahoituksesta valtaosa tulee vakuutusjärjestelmästä ja pienempi osa teollisuuden tilauksista. Testaus- ja sertifiointitoiminta on liiketoimintaa. IFA myös rahoittaa Saksan sosiaalivakuutusjärjestelmää ennaltaehkäisyyn, ammattitautien ja kuntoutuksen alueilla.⁴⁴

3.4.5 Yhdysvallat

Yhdysvalloissa toimii NIOSH (The National Institute for Occupational Safety and Health). NIOSH on perustettu vuonna 1970 säätämällä laki työturvallisuudesta -ja terveydestä (*Occupational Safety and Health Act of 1970*). NIOSH toimii Yhdysvaltain sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä (*HHS, Department of Health and Human Services*) ja on sijoitettu osaksi Yhdysvaltain Tautikeskusta (*CDC, Centers for Disease Control and Prevention*). NIOSH:n visio on ”Safer, Healthier Workers” ja sen toiminta on jaettu 11 divisioonaan.

NIOSHin tehtäviin kuuluu työelämän turvallisuuden ja terveellisyys tutkimus, tiedon jalostaminen näistä aiheista sekä tiedon siirtäminen käytäntöön. Tässä tehtävässä NIOSH toimii yhteistyössä teollisuuden, työntekijöiden, tiedeyhteisöjen, ja hallinnon kanssa sekä Yhdysvalloissa että kansainvälisesti.

NIOSHin rahoitus perustuu pääasiassa Yhdysvaltain liittovaltion rahoitukseen. Joissakin tapauksissa rahoitusta on myös muista lähteistä. NIOSH itse toimii myös tutkimusrahoittajana, ja myöntää rahoitusta akateemiseen tutkimukseen tutkimusohjelmiensa kautta. NIOSH rahoittaa myös muiden tahojen, kuten koulutus- ja tutkimuskeskusten (*OSH Education and Research Centers*) toimintaa.⁴⁵

⁴⁴ <https://www.dguv.de/ifa/wir-ueber-uns/aufgaben/index-2.jsp>

⁴⁵ <https://www.cdc.gov/niosh/index.htm>

4 Nykytilan arviointi ja alustavat tavoitteet

Työterveyslaitoksen toimintaa ja rahoitusta koskevan sääntelyn perusta on lähes 45 vuotta vanhoissa säädöksissä. TTL-lakia ja TTL-asetusta on kumpaakin muutettu noin 15 kertaa. TTL-lain 4 ja 12 §:ssä olevat TTL-asetuksen antamista koskevat valtuutussäännökset eivät täytä perustuslain 80 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Säänneltävästä asiasta on oltava riittävät perussäännökset laissa ja valtuutussäännöksen on oltava asianmukainen. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään määrittänyt valtuuttavan lain täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Pelkästään jo nämä edellä mainitut seikat huomioiden voidaan todeta, että lakiteknisesti arvioiden TTL-laki ja TTL-asetus muodostavat osin vanhentuneen ja sekavan kokonaisuuden.

- *Tavoitteena on selkeyttää ja ajantasaistaa Työterveyslaitoksen toimintaa ja rahoitusta koskeva sääntely tekemällä kokonaisuudistus.*

Työterveyslaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka hoitaa sille laissa säädettyjä tehtäviä sekä harjoittaa kaupallista liiketoimintaa. Valtion virastot ja laitokset ovat valtion toiminnan pääasiallinen organisaatiomuoto. Näiden lisäksi valtionhallinnon tehtäviä kuitenkin hoidetaan erilaisissa organisaatiomuodoissa, joista yksi on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Työterveyslaitoksen organisointimuotoon päädyttiin työmarkkinaosapuolten kanssa pidettyjen neuvottelujen jälkeen 1970-luvulla. Käytännössä aiemmin toiminut Työterveyslaitoksen ylläpitämä Työterveyslaitos jatkoi toimintaansa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, josta lainsäädännön lisäksi tehtiin sopimus valtion ja Työterveyslaitoksen kesken. Työterveyslaitoksen erityispiirteenä on ollut koko sen toiminnan aikana kolmikantainen hallinto. Tutkimuslaitoskenttää on selvitetty useissa hankkeissa etenkin 2000-luvun kahdella ensimmäisellä vuosikymmenellä. Työterveyslaitoksen asemaa on tarkasteltu osana näitä selvityksiä, ja useimmiten sen itsenäistä asemaa on pidetty perusteltuna eikä laitoksen toimintamuotoon ole selvitysten johdosta päädytty tekemään muutoksia.

Valtiontukia ja kilpailua koskevasta sääntelystä on tullut yhä keskeisempää Suomen liittyttyä EU:hun, lisäksi sääntely ja sen tulkinta ovat kehittyneet vuosien saatossa. Valtiontukisäännökset eivät tule lähtökohtaisesti sovellettaviksi, kun kyse on Työterveyslaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitamisesta. Sen sijaan taloudellista toimintaa harjoittavat yhteisöt kuuluvat valtiontuki- ja kilpailusääntelyn piiriin riippumatta niiden oikeudellisesta asemasta tai rahoitustavasta. Kilpailuneutraaliteetin tarkoituksena on varmistaa tasapuoliset kilpailuedellytykset julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken. Työterveyslaitoksen nykyinen rakenne, jossa se hoitaa sekä sille lainsäädännössä asetettuja tehtäviä että harjoittaa markkinaehtoista liiketoimintaa, johtaa riskiin laitoksen

saamasta EU-oikeuden vastaisesta valtiontuesta sekä kansallisen kilpailulain vastaisesta kilpailuneutraliteettiperiaatteen rikkomisesta. Organisaatiomallin pitäisi olla sellainen, että pystytään varmistumaan, ettei lakisääteisten tehtävien hoitoon myönnettyä valtionosuutta kanavoidu kaupalliseen liiketoimintaan. Erityisen ongelmallisia ovat Työterveyslaitoksen kohdalla se, ettei sitä voida asettaa konkurssiin, jolloin myös kaupallinen liiketoiminta saa konkurssisuoja, ja se, ettei se ole maksanut tuloverolain perusteella veroa saamastaan elinkeinotulosta. Konkurssisuoja ja veroetua liiketoiminnan osalta voidaan pitää EU:n valtiontukisääntelyn tarkoittamana kiellettyinä valtiontukena.

- *Tavoitteena on huomioida valtiontuki- ja kilpailusääntely ja minimoida lainsäädännön keinoin näihin liittyvät riskit.*

VTV:n tarkastuskertomuksen yksi keskeisimmistä huomioista on, että TTL-laissa ei ole yksilöity, mitä tehtäviä tai osaa Työterveyslaitoksen toiminnasta valtionosuudella on tarkoitus rahoittaa. TTL-lain 2 §:ssä säädetään Työterveyslaitoksen tehtävistä, mutta niitä on lueteltu myös TTL-lain 2 a §:ssä. Lain tasolla säädetään myös Työterveyslaitoksen mahdollisuudesta harjoittaa sen tarkoituksen toteuttamista tukevaa elinkeinotoimintaa. TTL-asetuksessa on lisäksi tarkempi luettelo laitoksen tehtävistä. Voimassa olevassa laissa ei ole asianmukaista valtuutussäännöstä antaa tarkempia säännöksiä tehtävistä eli tehtäviä koskevan asetustasoisen säännöksen muuttaminen edellyttäisi tosiasiasa lain muuttamista. Ylipäänsä tehtäviä määrittävä kokonaisuus on muodostunut säädöksissä sekavaksi. Vaikka vuoden 2020 valtionosuuspäätöksessä on aiempaa tarkemmin määritelty, mihin tehtäviin valtionosuutta voidaan käyttää ja kielletty muun muassa valtionosuuden käyttö Työterveyslaitoksen liiketoiminnalliseen palvelutoimintaan, ei tämä poista tarvetta määrittää Työterveyslaitoksen tehtävät myös lainsäädännössä nykyistä tarkemmin.

- *Tavoitteena on säätää Työterveyslaitoksen ajantasaisista tehtävistä nykyistä selkeämmin ja täsmällisemmin, jotta on selvää, mihin tehtäviin valtionosuutta voidaan käyttää.*

TTL-lakia on 2000-luvun alussa muutettu siten, että Työterveyslaitoksen tehtävänä olevaa työn ja terveyden välisen vuorovaikutuksen tutkimuksen harjoittamista ja edistämistä on täsmennetty lisäämällä siihen oikeus käsitellä henkilötietoja työntekijöiden terveydentilan kehityksen tutkimusta ja seurantatehtävää varten. Samalla TTL-lakiin on lisätty 2 a ja 2 b §, joissa pääasiassa säädetään työhygieenisten altistusmittausten rekisteristä ja biologisten altistusmittausten rekisteristä. Tarkoituksena on ollut säätää Työterveyslaitoksen asemasta henkilötietojen käsittelijänä lain tasolla aiempaa tarkemmin ottaen huomioon perustuslain 10 § sekä henkilötietolain säännökset. Viime vuosina tietosuojaa ja tiedonhallintaa koskeva sääntely on uudistunut. Keskeisiä sää-

döksiä ovat EU:n tietosuoja-asetus, tietosuojalaki sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti, mikä tulee kyseeseen etenkin arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Työterveyslaitoksen käsittelemissä henkilötiedoissa on osin kyse terveystiedoista, jotka ovat EU:n tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja. Näin ollen TTL-laissa oleva erityissääntely voi edelleen olla tarkoituksenmukaista, mutta sen ajantasaisuus ja suhde yleislakeihin on syytä käydä läpi. Lisäksi on tunnistettu tarve tuottaa ajantasaista, nykyistä tarkempaa tietoa työterveyshuollon toiminnasta, miltä osin Työterveyslaitoksen oikeus saada kyseisiä tietoja vaatisi lainsäädännöllisen pohjan.

- *Tavoitteena on arvioida henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarve ja huomioida tarvittavissa säännöksissä tietosuoja ja muuta tiedonhallintaa koskeva voimassa oleva sääntely.*

Kuten edellä on todettu, jotta voidaan minimoida riski EU-oikeuden vastaiseen kiellettyyn valtiontukeen ja kansallisen kilpailulain vastaiseen kilpailuneutraaliteettiperiaatteen rikkomiseen, tulee huolehtia, ettei lakisääteisten tehtävien hoitamiseen Työterveyslaitokselle myönnettyä valtionosuutta kanavoidu sen kaupalliseen liiketoimintaan. Tätä tukee paitsi edellä mainittu tavoite säätää Työterveyslaitoksen tehtävistä nykyistä selkeämmin ja täsmällisemmin, niin myös se, että valtionosuutta koskevat säännökset ovat TTL-laissa selkeitä, täsmällisiä ja riittäviä. VTV on tarkastuskertomuksessaan kiinnittänyt huomiota käsitteiden kirjavaan käyttöön sekä siihen, ettei TTL-laissa säädetä vastaavasti kuin valtionavustuslaissa valtionavustuksen saajan oikeuksista, velvoitteista, valvonnasta ja valtionavustuksen palauttamisesta. Lainsäädännössä tulisi ottaa VTV:n mukaan kantaa myös ylijäämän käyttöön ja miten se huomioidaan valtionavustusta myönnettäessä. TTL-laki on suhteessa valtionavustuslakiin erityislaki, jossa säädetään myönnettävän määrän määrätymisperuste yksityiskohtaisesti, eikä valtionavustuslaki tule sovellettavaksi. TTL-laki ei sisällä myöskään viittauksia valtionavustuslakiin.

- *Tavoitteena on, että Työterveyslaitokselle myönnettävää valtionosuutta koskevat säännökset ovat käsitteiltään selkeitä ja sisältävät riittävät säännökset menettelystä, valtionosuuden saajan oikeuksista ja velvoitteista sekä valvonnasta ottaen huomioon valtionavustuslaissa oleva sääntely.*

Työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitus eroaa muusta erikoislääkäri- tai erikoishammaslääkärikoulutuksen rahoituksesta. Työterveyshuollon erikoislääkärikoulutukseen myönnetystä avustuksesta voidaan maksaa korvauksia Työterveyslaitok-

selle, yliopistoille sekä yksityisille terveystalvelujen tuottajille ja työnantajien ylläpitämille terveysasemille. Työterveysshuollon erikoislääkärikoulutusta koskevat pykälät ovat olleet voimassa TTL-laissa vuodesta 2005 ensin väliaikaisina aina muutaman vuoden kerrallaan. Vuoden 2020 alusta tuli voimaan muutos, jolla työterveysshuollon sisällöllisesti aikaisempia vastaavat säännökset säädettiin pysyvästi osaksi lakia. Työterveysshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoituksen yhtenäistämistä muun erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen kanssa kartoitetaan ja selvitetään Terveystalveluun ammattihenkilöiden neuvottelukunnan koordinaatiojaostossa. Työ on kesken. Koordinaatiojaoston työ voi heijastua TTL-lain työterveysshuollon erikoislääkärikoulutusta koskevien pykäliden tarpeellisuuteen tai sisältöön, joten on tärkeää seurata koordinaatiojaoston työtä. Koska rahoituksen yhtenäistämisen selvittäminen on organisoitu erikseen, ei tältä osin ole tarkoituksenmukaista asettaa mitään sisällöllisiä tavoitteita.

- *Tavoitteena on tunnistaa muut Työterveyslaitoksen toimintaan ja rahoitukseen vaikuttavat ajankohtaiset asiat ja huomioida tarvittaessa niiden vaikutukset lainsäädäntöön.*

TTL-laki ja TTL-asetus sisältävät lukuisia hallintoa koskevia säännöksiä. Näitä ovat muun muassa Työterveyslaitoksen johtokunnan kokoonpanoa, kokoontumista, päätösvaltaisuutta, tehtäviä ja ratkaisovaltaa koskevat säännökset sekä laitoksen pääjohtajaa, henkilöstöä, työjärjestystä ja alueellisia neuvottelukuntia koskevat säännökset. Nämä ovat sinänsä tavanomaisia hallintoa koskevia säännöksiä, joiden ajantasaisuutta on toki tarkasteltava. Työterveyslaitoksen erityispiirteenä on sen kolmikantainen johtokunta. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi johtokunnassa on kahdeksan jäsentä, joista kolme edustaa keskeisiä työnantajajärjestöjä ja kolme keskisiä työntekijäjärjestöjä sekä yksi edustavimman itsenäisesti omaa työtään tekevien järjestöä.

- *Tavoitteena on säätää riittävät ja ajantasaiset hallintoa koskevat säännökset, joissa huomioidaan kolmikantainen hallintomalli.*

5 Yhteenveto

Aluksi

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukemista ja eräitä erillismenettelyjä koskevassa vuonna 2019 annetussa tarkastuskertomuksessa huomiota Työterveyslaitoksen rahoitusta ja toimintaa koskevan lainsäädännön vanhentuneisuuteen ja puutteellisuuteen. Keskeiset huomiot koskivat sitä, ettei Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetussa laissa ole yksilöity, mitä tehtäviä tai osaa Työterveyslaitoksen toiminnasta valtionosuudella on tarkoitus rahoittaa, sekä sitä, ettei laki sisällä olennaisia säännöksiä valtionavustuksen saajan oikeuksista, velvoitteista, valvonnasta ja valtionavustuksen palauttamisesta. Tarkastusvirasto suositteli, että Työterveyslaitosta koskeva lainsäädäntö päivitetään vastaamaan laitoksen nykyistä toimintaa ottaen huomioon valtionavustuslain sekä EU:n valtiontukilainsäädännön vaatimukset.

Tämän taustamuistion tarkoitus on kuvata Työterveyslaitoksen toimintaa ja rahoitusta koskevan lainsäädännön nykytilaa, arvioida muutostarvetta, kuvata tavoitteita ja esittää mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja, joilla tavoitteita voidaan edistää. Muistion tarkoitus on tuoda esiin asian laatua ja laajuutta koskevia näkökohtia, joiden perusteella voidaan arvioida ja päättää, onko lainsäädäntöhanke syytä aloittaa ja miten se on tarkoituksenmukaista organisoida. Taustamuistiossa ei kuitenkaan vielä linjata mitään. Valtiontuki- ja kilpailusääntelyä koskeva osuus pohjautuu HPP-Asianajotoimiston tekemään selvitykseen, jonka sosiaali- ja terveysministeriö päätti Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastukseen liittyen teettää.

Työterveyslaitos ja sitä koskeva lainsäädäntö

Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annettu laki ja samanniminen asetus on tullut voimaan vuonna 1978. Lain voimaan tullessa aiempi yksityisen Työterveyslaitoksen ylläpitämä Työterveyslaitos jatkoi toimintaansa laissa tarkoitettuna itsenäisenä julkisoikeudellisena yhteisönä. Valittu organisointimalli perustui työmarkkinajärjestöjen kanssa pidettyihin neuvotteluihin. Työterveyslaitoksen ja valtion välillä tehtiin sopimus niistä järjestelyistä, jotka liittyivät yksityisen Työterveyslaitoksen muuttamiseen julkisoikeudelliseksi laitokseksi.

Työterveyslaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka ylintä johtoa varten nimitetään kolmikantainen johtokunta. Työterveyslaitoksen pääjohtaja johtaa laitoksen toimintaa ja vastaa johtokunnalle esitettävien asioiden valmistelusta, esittelystä ja täytäntöönpanosta. Työterveyslaitos on rakenteellisesta jaettu kahteen osaamiskeskuk-

seen, jotka jakaantuvat edelleen pienempiin yksiköihin. Laitoksella on alueellisia toimipisteitä Helsingissä, Kuopiossa, Oulussa, Tampereella ja Turussa. Työterveyslaitoksen henkilöstövoimavarat olivat 427 henkilötyövuotta vuonna 2020.

Työterveyslaitoksen tehtävänä on harjoittaa ja edistää työn ja terveyden välisen vuorovaikutuksen tutkimusta sekä käsitellä siinä tarkoituksessa henkilötietoja työntekijöiden terveydentilan kehityksen tutkimusta ja seurantaan varten. Lisäksi se suorittaa työpaikoilla ja muutoin työympäristössä esiintyvien terveydellisten vaarojen ja haittojen selvitys-, mittaus- ja palvelutoimintaa. Työterveyslaitos harjoittaa itsenäistä terveydenhuolto-, sairaanhoito- sekä laboratoriotoimintaa ammattitautien, työperäisten ja työhön liittyvien sairauksien toteamiseksi, hoitamiseksi ja ehkäisemiseksi sekä työkyvyn arvioimiseksi. Se harjoittaa alansa liittyvää koulutus-, julkaisu ja tiedotustoimintaa sekä suorittaa muut sille säädetyt ja määrätyt tehtävät. Työterveyslaitos voi harjoittaa sellaista elinkeinotoimintaa, joka tukee laitoksen tarkoituksen toteuttamista.

Valtion talousarviossa Työterveyslaitoksen toimintaan myönnetty valtionosuus vuonna 2021 on 29 042 000 euroa ja toiminnan laajuus (arvio) 53 600 000 euroa. Vuonna 2021 koko omarahoituksen osuus toiminnan laajuudesta on 46 prosenttia. Liiketoiminnan osuus toiminnan laajuudesta on 29 prosenttia. Työterveyslaitoksen voidaan katsoa harjoittavan liiketoimintaa kilpailuilla markkinoilla lähinnä konsultoinnin, koulutuksen, laboratoriopalvelujen, potilastoiminnan, sisäympäristön ja työhygienian aloilla. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen johdosta sosiaali- ja terveysministeriön Työterveyslaitoksen rahoituksen valtionosuudesta tehdyssä päätöksessä vuodelta 2020 on aiempaa tarkemmin määriteltä, mihin tehtäviin valtionosuutta voidaan käyttää. Lisäksi päätöksessä on todettu, ettei valtionosuutta tule käyttää Työterveyslaitoksen liiketoiminnalliseen palvelutoimintaan. Työterveyslaitoksen toiminnassa on kiinnitetty huomiota lakisääteisen toiminnan ja liiketoiminnan eriyttämiseen toisistaan. Myös lainsäädännön tasolla on syytä nykyistä selkeämmin säätää Työterveyslaitoksen tehtävistä sekä valtionavustuksiin liittyvistä asioista, kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto on asiasta todennut.

Voimassa olevan työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely perustuu 2000-luvun alussa tehtyihin muutoksiin, joiden tarkoituksena oli säätää henkilötietojen käsittelystä lain tasolla aiempaa tarkemmin. Laissa säädetään rekistereistä, niihin talletettavista tiedoista, tietojen käsittelystä sekä tietojen säilyttämisestä. Kyseisiä rekistereitä ovat työhygienisten altistusmittausten rekisteri, biologisten altistusmittausten rekisteri sekä työperäisten sairauksien rekisteri. Lisäksi Työterveyslaitos pitää rekistereitä muun lainsäädännön perusteella.

Viime vuosina tietosuojaa ja tiedonhallintaa koskeva keskeinen sääntely on uudistunut. Keskeisiä säädöksiä ovat EU:n yleinen tietosuoja-asetus, tietosuojalaki, julkisen

hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki, digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki sekä sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettu laki. Näitä kaikkia sovelletaan kokonaan tai osittain Työterveyslaitokseen. Työterveyslaitoksen toimintaa ja rahoitusta koskevaa sääntelyä ei ole kuitenkaan tarkasteltu uuden lainsäädännön myötä. Perustuslakivaliokunta on myös linjannut yleisen tietosuoja-asetuksen lisäksi tarvittavan erityissääntelyn tarvetta ja sen arviointia. Lisäksi on tunnistettu tarve tuottaa ajantasaista, nykyistä tarkempaa tietoa työterveyshuollon toiminnasta, miltä osin Työterveyslaitoksen oikeus saada kyseisiä tietoja vaatisi lainsäädännöllisen pohjan.

Työterveyslaitokselle myönnetään valtion talousarvion rajoissa valtion varoista laskennallisin perustein avustusta kustannuksiin, jotka aiheutuvat yliopiston hyväksymän koulutusohjelman mukaisesta työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksesta. Vuonna 2021 valtion talousarviossa korvauksen määräraha on 2 900 000 euroa. Työterveyslaitos voi käyttää avustusta itse antamansa työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen kustannuksiin tai se voi maksaa saamastaan avustuksesta korvausta yliopistoille, yksityisille terveyspalvelujen tuottajille tai työnantajan ylläpitämille terveysasemille. Työterveyshuollon erikoislääkärikoulutukseen perustuva rahoitus on järjestetty osin muusta erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksesta poikkeavasti. Erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen valtakunnallisesta koordinaatiosta ja strategisesta ohjauksesta vastaa Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ammattihenkilöiden neuvottelukunnan yhteydessä toimiva koordinaatiojaosto. Jaoston toimenpideohjelmassa vuosille 2017-2019 on mainittu työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoituksen yhtenäistämismahdollisuuksien kartoitus muuhun erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen rahoitukseen. Toimenpideohjelman päivitys on käynnissä ja osana toimenpideohjelman päivitystä teetetään selvityshenkilön selvitys, jossa tarkastellaan koulutuskorvausten kokonaisuutta.

Kuten edellä on käynyt ilmi, keskeiset lainsäädännön muutostarpeet liittyvät Työterveyslaitoksen tehtäviin, valtionavustuksiin sekä tietosuojaan. Tehtäviä harkittaessa on otettava huomioon Työterveyslaitoksen asema itsenäisenä julkisoikeudellisena laitokseksi ja perustuslain 124 §:n asettamat reunaehdot julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Yleisesti voidaan lisäksi todeta, että työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annettua lakia ja asetusta on kumpaakin muutettu yli 15 kertaa niiden voimassaolon aikana, ja esimerkiksi valtuutussäännökset eivät vastaa perustuslain vaatimuksia. Kaikki nämä seikat näyttävät puoltavan Työterveyslaitosta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta.

Erityisesti valtioneuvoston- ja kilpailuoikeudesta

Valtioneuvoston säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta, ja valtioneuvoston yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa

vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. EU:ssa on annettu useita valtioneuvoston liittyviä asetuksia, päätöksiä ja tiedonantoja, jotka koskevat valtiontukien käsitettä, tiettyjen tukimuotojen toteamista sisämarkkinoille soveltuvaksi, vähämerkityksellisiä tukia, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita ja valtiontukimenettelyä. EU-sääntelyn lisäksi kilpailulailla turvataan terve ja toimiva taloudellinen kilpailu vahingollisilta kilpailurajoituksilta. Kilpailulain yrityksen käsite vastaa EU-oikeuden mukaista yrityksen käsitettä eli se kattaa kaikki yhteisöt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa riippumatta niiden oikeudellisesta asemasta ja rahoitustavasta. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan markkinoilla. Kilpailulaki sisältää säännökset kilpailuneutraliteetista eli kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Säännösten tarkoituksena on varmistaa, etteivät julkiset toimijat saa kilpailuetua, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja jotka voivat vääristää kilpailua.

Tuloverolaissa säädetään velvollisuudesta suorittaa veroa tulon perusteella. Työterveyslaitosta ei ole mainittu laissa lueteltujen tuloveroista vapaiden yhteisöjen tai yleishyödyllisten yhteisöjen joukossa. Tuloverolain mukaan laissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta. Verohallinto on kuitenkin ohjeistuksessaan määrittänyt Työterveyslaitoksen tuloverolain tarkoittamaksi yleishyödylliseksi yhteisöksi sekä toisaalta täsmentänyt elinkeinotoiminnan käsitettä, joten Työterveyslaitos ei ole maksanut toiminnastaan tuloveroa. Arvonlisäverolain mukaan tuloverolaissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen vain, jos sen harjoittamasta toiminnasta saatua tuloa pidetään tuloverolain mukaan yhteisön veronalaisena elinkeinotulona. Työterveyslaitos on kuitenkin hakeutunut arvonlisäverovelvolliseksi sen liiketoiminnasta. Työterveyslaitos on siten maksanut liiketoiminnastaan arvonlisäveroa, vaikka sen ei ole katsottu olevan tuloverovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta. Lisäksi konkurssilain mukaan itsenäistä julkisoikeudellista laitosta ei voida asettaa konkurssiin. Jos Työterveyslaitos ajautuisi maksukyvyttömäksi, valtio vastaisi käytännössä sen veloista myös siltä osin kuin olisi kyse sen harjoittamasta liiketoiminnasta kilpailluilla markkinoilla.

HPP-Asianajotoimisto teki sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta selvityksen, jossa arvioitiin, onko ministeriön Työterveyslaitokselle myöntämä rahoitus joltain osin ristiriidassa EU-valtioneuvoston sääntelyn kanssa ja sisältyykö laitoksen toimintaan muita kilpailuoikeudellisia riskejä. Työterveyslaitokseen voidaan soveltaa valtioneuvoston- ja kilpailuoikeudellisia säännöksiä siltä osin kuin se harjoittaa palvelujen tarjontaan liittyvää taloudellista toimintaa. Sen sijaan laitoksen hoitaessa lakisääteistä, ei-taloudellista toimintaa kyse on julkisesta hallintotehtävästä, jonka osalta nämä säännökset eivät lähtökohtaisesti tule sovellettaviksi.

HPP-selvityksessä todetaan, että valtionosuuden myöntäminen Työterveyslaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ei ole EU:n valtioneuvoston tai kilpailulainsäädännön kannalta ongelmallista, mikäli varmistetaan, ettei valtion rahoitusta kanavoidu Työterveyslaitoksen kilpailuilla markkinoilla harjoittamaan palveluntarjontaan. Selvityksen mukaan Työterveyslaitoksen nykyinen rakenne johtaa kuitenkin riskiin sen saamasta EU-oikeuden vastaisesta valtiontuesta sekä kansallisen kilpailulain vastaisesta kilpailuneutraaliteettiperiaatteen rikkomisesta: laitos hoitaa samassa organisaatiossa lainsäädännössä asetettuja tehtäviä ja harjoittaa markkinaehtoista liiketoimintaa. Kaupallisen liiketoiminnan osalta Työterveyslaitos saa hyväkseen konkurssisuojaan sekä vapautuksen yhteisöverosta, miltä osin HPP-selvityksen mukaan kriteerit EU-valtioneuvoston kieltämälle valtiontuella täyttyvät. Tilanne johtaa Työterveyslaitoksen taloudellisen tilanteen paranemiseen alentamalla sen sellaisia kustannuksia, jotka normaalisti rasittaisivat yritysten talousarvioita. Myös HPP-selvityksessä päädytään siihen, että Työterveyslaitoksen toimintaa koskevassa lainsäädännössä tulisi riittävän selkeästi määrittää ne tehtävät ja palvelut, joita Työterveyslaitos on lakisääteisesti velvoitettu tarjoamaan ja jota varten sille maksetaan valtionosuutta.

HPP-selvityksessä on arvioitu erilaisia toimintavaihtoehtoja nykyisen tilanteen saattamiseksi valtioneuvoston ja kilpailulainsäädännön mukaiseksi. Selvityksessä ehdotetaan neljä vaihtoehtoa tapaa järjestää Työterveyslaitoksen toiminta valtioneuvoston ja kilpailuoikeudellisten riskien poistamiseksi. Nämä ovat:

- Työterveyslaitos jatkaisi lakisääteistä toimintaansa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, mutta luopuisi tietyssä siirtymäajassa kaupallisesta liiketoiminnasta kilpailuilla markkinoilla,
- Työterveyslaitos jatkaisi toimintaansa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena ja hoitaisi edelleen lakisääteisiä tehtäviä sekä kaupallista liiketoimintaa kilpailuilla markkinoilla,
- Työterveyslaitos jatkaisi toimintaansa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, mutta sen kaupallinen liiketoiminta siirrettäisiin hoidettavaksi erillisessä perustettavassa osakeyhtiössä, joka voisi olla laitoksen omistama tai valtion erityistehtävayhtiö, tai
- Työterveyslaitoksen toiminta yhtiöitettäisiin kokonaan.

HPP-selvityksessä katsotaan, että valtioneuvoston ja kilpailuoikeudelliset riskit saataisiin parhaiten poistettua sillä, että Työterveyslaitos harjoittaisi lakisääteistä toimintaansa edelleen laitosmuodossa, mutta sen harjoittama kaupallinen liiketoiminta yhtiöitettäisiin yhteen tai useampaan erilliseen osakeyhtiöön. Tällöin konkurssisuoja poistuisi ja yhtiöön sovellettaisiin kilpailuneutraalia verotusta. Tässä vaihtoehdossa kirjanpidollisesti kaupallisten toimintojen erillisuus ja valtiontuen saamatta jääminen olisi myös helpommin todennettavissa ja valvottavissa.

Edellä todetun mukaisesti HPP-selvityksestä ilmenee kielletty valtiontuki, jonka Työterveyslaitos saa kaupalliseen liiketoimintaansa veroetuuden ja konkurssisuojaan muodoissa. Samoin selvityksestä nousee esiin riski EU-oikeuden vastaisesta valtiontuesta sekä kansallisen kilpailulain vastaisesta kilpailuneutraliteettiperiaatteen rikkomisesta, koska Työterveyslaitos hoitaa lakisääteisiä tehtäviä ja kaupallista liiketoimintaa samassa organisaatiossa. EU-sääntely ei edellytä tiettyä organisaatiomuotoa sinänsä. Olennaista on, että pystytään varmistumaan myös lainsäädännöllisin keinoin, ettei Työterveyslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin myönnettyä valtionosuutta kanavoidu kaupalliseen liiketoimintaan. Eri vaihtoehtojen punninnassa on oleellista, että niiden vaikutukset arvioidaan huolellisesti. HPP-selvitys on ollut ennen kaikkea oikeudellinen analyysi eikä se sisällä yksityiskohtaista arviota eri vaihtoehtojen vaikutuksista.

Poimintoja aiemmista selvityksistä sekä organisaatiomuutoksista

Muistiossa on poimintoja kahdella viime vuosikymmenellä tehdyistä tutkimuslaitoksista koskevista selvityksistä ja muista keskeisistä toimista. Poiminnoissa on painotettu tutkimuslaitosten rakenteellisia uudistuksia ja sitä, miten Työterveyslaitoksen asemaa ja organisointia on eri selvityksissä käsitelty. Monissa selvityksissä on korostettu lähtökohtana tutkitun tiedon merkitystä yhteiskunnallisen päätöksenteon välineenä. Lisäksi on korostettu tarvetta tehostaa tutkimustoimintaa ja vahvistaa eri tahojen yhteistyötä. Selvityksistä ilmenee tutkimuslaitoskentän kirjavuus: laitoksilla on tutkimus- ja kehittämistyön lisäksi muita laitoskohtaisesti eroavia tehtäviä. Osin mainittujen selvitysten perusteella on tehty erilaisia linjauksia, joista keskeinen on valtioneuvoston vuoden 2013 periaatepäätökseen perustuva tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistus. Työterveyslaitoksen asemaan ja organisointimalliin on otettu eri selvityksissä kantaa, mutta sen itsenäistä asemaa on pidetty pääsääntöisesti perusteltuna eikä muutoksiin ole selvitysten perusteella ryhdytty.

SELVITYSTEN JA MUIDEN TOIMIEN KESKEINEN SISÄLTÖ TYÖTERVEYSLAITOKSEN KANNALTA:

- 2004 Huttusen selvitysmiesraportti: Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tutkimuslaitosten organisaatio, tehtäväkenttä ja työnjako esitetään arvioitavaksi uudelleen. Työterveyslaitoksen osaamisaluetta ja toimintaa tulisi laajentaa käsittämään työterveyteen ja työhyvinvointiin liittyvät työelämän kysymykset, mikä tulisi toteuttaa laitoksen nykyisin resursssein. Työterveyslaitoksen organisaatioon ei esitetä muutoksia.

- 2006 Sektoritutkimustyöryhmän mietintö: Kahtena keskeisenä rakenteellisena kehittämisehdotuksena esitetään kehittämistoimien perustamista tilaaja-tuottajamallin mukaiseen toimintaan sekä sektoritutkimuskentän kokoamista neljäksi aihepiiriksi. Työterveyslaitoksen osalta viitataan sosiaali- ja terveysministeriössä valmistuneeseen ehdotukseen perustaa hallinnonalalle kaksi liikelaitosta. Lisäksi toistetaan Huttusen selvitysmiesraportissa oleva ehdotus Työterveyslaitoksen osaamisalueen ja toiminnan laajentamisesta.
- 2007 Huttusen ja Mäki-Lohiluoman selvityshenkilöraportti: Tiettyjen sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen ja laitosten toimintojen yhdistämistä esitetään, mutta Työterveyslaitoksen osalta todetaan, että sen toimenkuva on selkeä. Työterveyslaitoksen ehdotetaan jatkavan toimintaansa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena. Lisäksi todetaan, että Työterveyslaitosta koskeva laki ja sen hallinnollinen asema tulisi arvioida uudelleen siten, että otetaan huomioon yhteiskunnan muuttuneet olosuhteet.
- 2008 STM:n hallinnonalan tutkimustoiminnan tehostamista koskevan työryhmän loppuraportti: Työryhmä esitti väliraportissaan, että selvitetään mahdollisuutta perustaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kaksi liikelaitosta. Työryhmän työn aikana tuli tietoon EU:n komission kielteinen suhtautuminen liikelaitosmalliin, jonka jälkeen linjattiin, että uusien liikelaitosten perustamisesta luovutaan. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan sektoritutkimuksen uudelleenjärjestelyä käsiteltiin sosiaalipoliittisen ministeriryhmän kokouksessa, jossa Työterveyslaitoksesta todettiin, että se on tarkoitus säilyttää itsenäisenä ja sen osaaminen työelämä tutkimuksessa halutaan varmistaa.
- 2008 Rantasen selvitysmiesraportti: Rakenteellisina uudistuksina esitetään, että sektoritutkimuslaitosten hallintomalli muutettaisiin julkisoikeudellisen laitoksen hallintomalliksi, sekä suositellaan, että sektoritutkimuslaitokset muodostaisivat alakohtaisia tai alueellisia yhteistyökonsortioita. Työterveyslaitokseen raportissa ei kohdisteta erityisiä johtopäätöksiä tai suosituksia.
- 2011 SOTERKO-tutkimusyhteenliittymän perustaminen: Eri selvityksissä oli noussut esiin osana rakenteellisia kehittämistoimia tutkimuslaitosten yhteenliittymien kehittäminen ja yhteistyön syventäminen. Perustetaan sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymä (nk. SOTERKO), joka on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Työterveyslaitoksen ja Säteilyturvakeskuksen välinen yhteistyöelin, jonka toimintaan osallistuu muitakin tahoja.

- 2012 Asiantuntijaryhmän kokonaisuudistusta koskeva esitys: Yhtenä päälinjauksena esitetään, että tutkimuslaitosten rakennetta uudistetaan kokoamalla tutkimuslaitoksista toiminnallisesti ja rakenteellisesti vahvempia laitoksia ja että niissä tehtävän tutkimuksen tieteidenvälisyttä ja monitieteisyyttä vahvistetaan. Asiantuntijaryhmä esittää Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Työterveyslaitoksen yhdistämistä terveyden ja hyvinvoinnin tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi, johon mahdollisesti voitaisiin liittää Kansaneläkelaitoksen tutkimusosasto.
- 2013 valtioneuvoston periaatepäätös: Valtioneuvosto hyväksyi tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta koskevan periaatepäätöksen. Periaatepäätöksessä linjataan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Työterveyslaitoksen osalta, että niiden toiminta arvioidaan kesäkuun 2014 loppuun mennessä.
- 2014 Työterveyslaitoksen kansainvälinen arviointi: Kansainväliset ryhmät nimettiin arvioimaan Työterveyslaitoksen sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimintaa. Raportissa todetaan, että laitosten tulisi priorisoida toimintaansa, mutta ne tulisi pitää erillisinä ja itsenäisinä laitoksina. Työterveyslaitoksen säilyminen erillisenä laitoksena takaa parhaiten kohdennetun ja sovelletun tutkimuksen, kehityksen ja koulutukselliset tavoitteet, jotka tukevat työvoiman hyvinvoinnin ja hyvien työolosuhteiden kehityksen edistämistä. Työterveyslaitoksen osalta ei tunnisteta mitään ilmeisiä perustehtävien päällekkäisyyksiä muiden laitosten tai yliopistojen kanssa.
- 2014 Ahtelan selvitys: Selvityksen pääpaino on toimeksiannon mukaisesti ollut työsuojelun, työterveyden ja työhyvinvoinnin alalla toimivien organisaatioiden ja järjestelmien yhteistoiminnan parantamisessa. Työterveyslaitoksen osalta todetaan, että sen osaamista tulee hyödyntää nykyistä paremmin STM-konsernissa ja sen roolia tulee vahvistaa. Lisäksi Työterveyslaitoksen yhdeksi perustehtäväksi tulisi määritellä työterveyshuollon vaikuttavuustutkimus ja valtakunnallisen työterveyshuollon tukitoiminta.
- 2017 Selvitys erilaisen oikeusaseman vaikutuksesta: Selvityksessä todetaan, että erot korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten oikeusasemissa eivät ole keskinäisen yhteistyön varsinainen este eikä myöskään lainsäädännöstä muuten löydy merkittäviä yhteistyön esteitä. Tutkimuslaitosten hallintomallin muodon suhteen ei näytä olevan kaikille sopivaa ratkaisua. Jos muutosta halutaan, hallintomalli kannattaa harkita tutkimuslaitoskohtaisesti johtuen tutkimuslaitosten toisistaan poikkeavista rooleista ja viranomaistehtävistä. Tutkimuslaitoskohtaisesti voidaan tarkastella myös sitä, olisiko tietyn tutkimuslaitoksen kohdalla viranomaistoiminnat syytä erottaa omaksi yksikökseen, mikäli jännitteet viranomaistoiminnan ja liiketoiminnan välillä näyttäytyvät liian suurina.

- 2017 Soininvaaran selvitysraportti: Työterveyslaitos ehdotetaan siirrettäväksi selkeämmin työmarkkinajärjestöjen vastuulle ja Työturvallisuuskeskuksen toiminta yhdistettäväksi Työterveyslaitokseen. Työterveyslaitoksen erillinen asema tulee oikeutetuksi, jos se profiloituu entistä selkeämmin terveyttä edistävän tiedon jakamiseen. Työterveyslaitos voi periaatteessa rahoittaa suuren osan kuluistaan kaupallisesti, koska työkyky on rahanarvoinen asia. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Työterveyslaitoksen yhdistämisen vaihtoehto voisi tulla raportin mukaan ajankohtaiseksi, mikäli taloudelliset voimavarat terveyttä edistävään tutkimukseen edelleen niukkenevat.
- 2018 TULA-uudistuksen arviointiraportti: Raportissa arvioidaan vuonna 2013 valtioneuvoston periaatepäätökseen pohjautuvaa tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistusta. Institutionaalisella tasolla tehdyt uudistukset ovat edistäneet tavoiteltua monitieteistä yhteistyötä. Kuitenkaan tutkimuskentässä ei ole tarvetta uusille mittaville rakenteellisille muutoksille. Uusien rakenteellisten uudistusten tulisi jatkossa perustua selkeään lähtötilan analyysiin ja yhteiseen tietopohjaan. Lisäksi uudistuksen tarve tulisi ensin todentaa.

Taustamuistiossa on esimerkinomaisesti käyty läpi muutamia toteutuneita valtion organisaatiomuutoksia. Niissä on kyse tapauksista, joissa kyseinen taho on harjoittanut muun toiminnan ohella kaupallista liiketoimintaa. Esimerkeistä ei ole kuitenkaan löydettävissä täysin yhtenäistä toimintatapaa tai linjaa, koska uudistusten taustalla vaikuttaa kulloinkin vallitseva oikeudellinen, poliittinen ja yhteiskunnallinen kehikko. Lisäksi muutoksiin vaikuttavat kutakin organisaatiota koskevat ominaispiirteet ja tarpeet. Kaupallisen liiketoiminnan erottaminen julkisten hallintotehtävien hoidosta on kuitenkin vaikuttanut tehtyihin ratkaisuihin, ja kaupallisen liiketoiminnan yhtiöittäminen on ollut useimmiten valittu ratkaisu.

ESIMERKKEJÄ ORGANISAATIOMUUTOKSISTA:

Metsähallitus

Taustalla vaikutti EU:n komission Tieliikelaitosta koskeva päätös, jossa komissio piti kiellettyinä valtiontukena liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua. Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä oli linjannut, että Metsähallitus säilytetään yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena, se organisoidaan erityisliikelaitokseksi, joka toimii konsernimuodossa, ja markkinoilla avoimessa kilpailutilanteessa toimivat liiketoiminnot yhtiöitetään liikelaitoksen tytäryhtiöiksi. Metsähallitus organisoitiin erityisliikelaitokseksi, jossa julkiset hallintotehtävät hoidetaan liiketoiminnasta eriytetyssä yksikössä. Samalla perustettiin valtion metsätalousosakeyhtiö, joka hoitaa markkinaehtoista liiketoimintaa. Kyseiset lait tulivat voimaan 2016.

THL:n kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittäminen

Taustalla oli oikeuskanslerin päätös, jossa hän piti perusteltuna lääkeyhtiöiden rahoittaman rokotetutkimuksen ja rokotehankintoja koskevan päätöksen valmistelun ja päätöksenteon erottamista entistä selkeämmin toisistaan riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi. Kaupallisia rokotetutkimuspalveluja varten perustettiin valtion erityistehtäväyhtiö, jossa valtiolla on osake-enemmistö. Vähemmistöosakekannan merkitsee Tampereen korkeakoulusäätiö. Yhtiöittämistä koskeva laki tuli voimaan vuoden 2021 alusta.

VTT Oy

Taustalla oli vuoden 2013 valtioneuvoston periaatepäätös, jonka mukaan Teknologian tutkimuskeskus VTT ja Mittatekniikan keskus yhdistetään ja niistä muodostuva yksikkö yhtiötetään. Perustettiin VTT Oy-niminen valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva osakeyhtiö. Samalla Mittatekniikan keskuksen akkreditointiyksikkö siirrettiin osaksi Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa. Perustettu osakeyhtiö on voittoa tavoittelematon tutkimuslaitos. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi VTT-konsernin maksullinen palvelutoiminta, tutkimustoimintaa lukuun ottamatta, eriytettäisiin jatkossa voittoa tavoittelevan yhtiön hoidettavaksi. Lisäksi todetaan, että mikäli taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan harjoittaminen samassa yhtiössä aiheuttaisi kilpailupoliittisia ongelmia, työ- ja elinkeinoministeriö velvoittaisi VTT:n toteuttamaan rakenteellisen eriyttämisen myös tutkimustoiminnan osalta. Kyseiset lait tulivat voimaan vuoden 2015 alussa.

Ilmatieteen laitos

Taustalla oli ajantasaistaa Ilmatieteen laitosta koskevat säännökset ottaen huomioon perustuslain, muun lainsäädännön ja toimintaympäristön muutokset. Ilmatieteen laitoksen asemaan ei esitetty muutoksia, vaan se on edelleen liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluva palvelu- ja tutkimuslaitos. Esitystä koskevissa lausunnoissa tuotiin esiin, että laitoksen harjoittama taloudellinen toiminta tulisi eriyttää laitoksesta erillisen yhtiön hoidettavaksi, ja tilannetta pidettiin valtioneuvoston päätöksen ja kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisena. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että laitoksen liiketaloudellisen toiminnan yhtiöittäminen ei olisi liiketaloudellisesti eikä viranomaistehtävien kannalta toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Laki tuli voimaan vuonna 2018.

Suomen metsäkeskus

Alueellisista metsäkeskuksista muodostettiin yksi, koko maan kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio, joka on osa välillistä valtionhallintoa. Perustamisvaiheessa metsäkeskukseen perustettiin julkisten palvelujen yksikkö ja liiketoimintayksikkö, jotka eriytettiin toisistaan. Siirtymäajan kuluessa oli tarkoitus eriyttää liiketoiminta kokonaisuudessaan julkisista hallintotehtävistä (yhtiöittää liiketoiminta). Myöhemmin liiketoiminta myytiin ulkopuoliselle toimijalle, jonka jälkeen jäljellä oleva Suomen metsäkeskus toimii yhtenä kokonaisuutena hoitaen vain julkisia hallintotehtäviä. Metsäkeskukselle asetettiin kieltä harjoittaa liiketoimintaa. Laki tuli voimaan 2012 ja sitä muutettiin tehtävien osalta 2016.

Säteilyturvakeskuksen asiantuntijapalvelujen yhtiöittäminen

Säteilyturvakeskuksesta annettuna lakia muutettiin vuonna 2015 tarkoituksena siirtää Säteilyturvakeskuksen kansainvälisten säteily- ja ydinturvallisuutta koskevien asiantuntijapalvelujen hallinta perustettavalle osakeyhtiölle. Virastomuotoista toimintaa ei pidetty soveltuvana kaupalliseksi muuttuneen kansainvälisen palvelutoiminnan kehittämiseen. Osakeyhtiö perustettiin Säteilyturvakeskuksen yhteyteen.

Valtiovarainministeriö on antanut suosituksia valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista. Näistä yksi painottuu yhtiöittämiseen ja toinen tiettyihin organisointimuotoihin mukaan lukien itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset. Suositusten antamista on pidetty tarpeellisena, koska valtion virastojen ja laitosten lisäksi valtionhallinnon tehtäviä toimeenpannaan erilaisissa organisaatioissa, mutta valtionhallinnolla ei ole ollut yhtenäistä ohjeistusta eri organisaatiomuotojen valintaan. Valinta eri organisaatiomuotojen välillä on ollut epäsystemaattista ja osin sattunnaista.

Suosituksissa kootaan ja selkeytetään valtionhallinnon organisaatiomallien valintaa koskevia periaatteita ja harkinnassa käytettävää arviointikriteeristöä sekä kuvataan valtionhallinnon organisointitapojen pääpiirteitä. Organisaatiojärjestelyjen seurauksena valtion kokonaisedun tulee kasvaa. Kokonaisuuteen syntyy toiminnan lisääntyneestä tuloksellisuudesta, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paranemisesta, johtamisen selkeyttämisestä tai sovellettaessa uusia malleja tehtävien hoitamiseksi. Uudistuksen arvioinnin lähtökohtana tulee olla tehtävät sekä muut toiminnalliset ja taloudelliset tarpeet. Reunaehdoja asettaa perustuslaki samoin kuin kilpailu- ja valtioneuvoston lainsäädäntö.

Lopuksi

Näyttää selvältä, että Työterveyslaitoksen toimintaa ja rahoitusta koskevassa lainsäädännössä on tarvetta uudistamiselle ja selkeyttämiselle. Muu lainsäädäntö, mukaan lukien valtioneuvoston tukea ja kilpailua koskeva sääntely, edellyttää nykyisen Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain ja asetuksen tarkastelua. Mahdollisesti asetettavan hankkeen tavoitteena voisikin olla:

- selkeyttää ja ajantasaistaa Työterveyslaitoksen toimintaa ja rahoitusta koskeva sääntely tekemällä kokonaisuudistus,
- huomioida valtioneuvoston tukea ja kilpailusääntely ja minimoida lainsäädännön keinoin näihin liittyvät riskit,

- säättää Työterveyslaitoksen ajantasaisista tehtävistä nykyistä selkeämmin ja täsmällisemmin, jotta on selvää, mihin tehtäviin valtiosuutta voidaan käyttää,
- arvioida henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarve ja huomioida tarvittavissa säännöksissä tietosuojaa ja muuta tiedonhallintaa koskeva voimassa oleva sääntely,
- varmistaa, että Työterveyslaitokselle myönnettävää valtiosuutta koskevat säännökset ovat käsitteiltään selkeitä ja sisältävät riittävät säännökset menettelyistä, valtiosuuden saajan oikeuksista ja velvoitteista sekä valvonnasta ottaen huomioon valtiovastuuksissa oleva sääntely,
- tunnistaa muut Työterveyslaitoksen toimintaan ja rahoitukseen vaikuttavat ajankohtaiset asiat ja huomioida tarvittaessa niiden vaikutukset lainsäädäntöön,
- säättää riittävät ja ajantasaiset hallintoa koskevat säännökset, joissa huomioidaan kolmikantainen hallintomalli.

Kuten edellä on tuotu esiin, taustamuistion tarkoitus on auttaa hahmottamaan, mistä asiassa on kyse. Jotta asian lähtötilanteesta saataisiin mahdollisimman hyvä kuva, tarkoitus on lähettää muistio lausunnonle. Kaikki huomiot, jotka täydentävät muistiossa esitettyä tai auttavat analysoimaan lähtötilannetta, ovat tervetulleita. Asiaa voi miettiä esimerkiksi seuraavien kysymysten avulla.

- Miksi Työterveyslaitos on olemassa, mikä on sen olemassaolon perusta?
- Ovatko nykyiset Työterveyslaitoksen tehtävät ajan tasalla? Mitä puuttuu?
- Miten Työterveyslaitoksen tehtäviä tulisi täsmentää?
- Tarvitaanko tietosuojaa ja tiedonhallintaa koskevaa erityissääntelyä, miltä osin?
- Puuttuuko nykyisestä laista jotain tietosuojaan, tiedonhallintaan tai tiedonsaantioikeuksiin liittyvää sääntelyä?
- Onko rahoitusta/taloutta/valtiosuutta koskevissa nykyisissä säännöksissä muutostarpeita tai puuttuuko niistä jotain olennaista, mitä?
- Onko hallintoa koskevissa säännöksissä puutteita ja jos on, mitä ne ovat?
- Onko valtiontuki ja kilpailuoikeudelliset riskit esitetty riittävästi? Onko muita seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon arvioitaessa Työterveyslaitoksen asemaa ja toimintaa valtiontuki- ja kilpailusääntelyyn kannalta?
- Mitkä ratkaisut todennäköisimmin/parhaiten poistaisi/minimoisi valtiontukiin ja kilpailuneutraliteettiin liittyvät riskit? Miksi?
- Mitkä ovat eri vaihtoehtojen hyödyt/vaikutukset tai mihin tulisi erityisesti kiinnittää huomiota näitä arvioitaessa?
- Mitä muuta olisi syytä nostaa esiin?

6 Sammanfattning

Inledningsvis

Statens revisionsverk fäste i sin revisionsberättelse 2019 över stöd till icke-vinstdrivande sammanslutningar och vissa särskilda förfaranden uppmärksamhet vid att lagstiftningen om Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering är föråldrad och bristfällig. De centrala iakttagelserna gällde att lagen om Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering inte specificerar vilka uppgifter eller vilken del av Arbetshälsoinstitutets verksamhet som är avsedda att finansieras med statsandelen och att lagen inte innehåller några relevanta bestämmelser om statsunderstödstagarens rättigheter och skyldigheter, om tillsynen över dess verksamheten och om återbetalning av statsandelen. Revisionsverket rekommenderade att lagstiftningen om Arbetshälsoinstitutet uppdateras så att den motsvarar institutets nuvarande verksamhet med beaktande av statsunderstödslagen och EU-lagstiftningen om statligt stöd.

Syftet med den här bakgrundspromemorian är att beskriva nuläget i fråga om lagstiftningen om Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering, bedöma behovet av ändringar, beskriva målen och presentera tänkbara lösningsalternativ för att uppnå målen. Avsikten med promemorian är att lyfta fram synvinklar som rör ärendets art och omfattning och utifrån vilka det går att bedöma och besluta om det är skäl att inleda ett lagstiftningsprojekt och hur det i så fall är ändamålsenligt att organisera detta. Bakgrundspromemorian innehåller dock ännu inte några principbeslut. Den del som behandlar regleringen av statligt stöd och konkurrens grundar sig på advokatbyrån HPP-Asianajotoimistos utredning, som social- och hälsovårdsministeriet beslutade beställa i samband med till Statens revisionsverks granskning.

Arbetshälsoinstitutet och lagstiftningen om institutet

Lagen och förordningen om Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering trädde i kraft 1978. Då lagen trädde i kraft fortsatte det tidigare Arbetshälsoinstitutet med den privata Stiftelsen för arbetshygien som huvudman sin verksamhet som ett i lagen avsett självständigt offentligrättsligt samfund. Den organisationsmodell som valdes grundade sig på förhandlingar med arbetsmarknadsorganisationerna. Mellan Stiftelsen för arbetshygien och staten ingicks ett avtal om de arrangemang som anknöt till att omvandla det privata Arbetshälsoinstitutet till en offentligrättslig inrättning.

Arbetshälsoinstitutet är en självständig offentligrättslig inrättning där en trepartsdirektion utnämns för att sköta den högsta ledningen. Arbetshälsoinstitutets generaldirektör leder inrättningens verksamhet och svarar för beredningen, föredragningen och verkställandet av de ärenden som presenteras för direktionen. Strukturellt är Arbetshälso-

institutet indelat i två kompetenscenter, som ytterligare är indelade i mindre enheter. Arbetshälsoinstitutet har regionala verksamhetsställen i Helsingfors, Kuopio, Uleåborg, Tammerfors och Åbo. År 2020 uppgick Arbetshälsoinstitutets personalresurser till 427 årsverken.

Arbetshälsoinstitutet har till uppgift att bedriva och främja forskning kring växelverkan mellan arbete och hälsa samt att i detta syfte behandla personuppgifter för forskning om och uppföljning av hur arbetstagarnas hälsotillstånd utvecklas. Dessutom bedriver institutet utrednings-, mät- och serviceverksamhet i anslutning till hälsorisker och olägenheter som förekommer på arbetsplatser eller annars i arbetsmiljön. Arbetshälsoinstitutet bedriver självständig hälsovårds-, sjukvårds- och laboratorieverksamhet i syfte att konstatera, behandla och förebygga yrkessjukdomar och arbetsrelaterade sjukdomar samt bedöma arbetsförmågan. Institutet bedriver utbildnings-, publicerings och informationsverksamhet som hör till dess område samt utför andra uppgifter som enligt bestämmelserna ankommer på institutet. Arbetshälsoinstitutet kan bedriva sådan näringsverksamhet som stöder fullgörandet av institutets syfte.

I statsbudgeten var den statsandel som 2021 beviljades för Arbetshälsoinstitutets verksamhet 29 042 000 euro och verksamhetens omfattning (uppskattning) var 53 600 000. År 2021 är andelen egen finansiering totalt 46 procent. Affärsverksamheten står för 29 procent av verksamhetens omfattning. Arbetshälsoinstitutet kan anses bedriva affärsverksamhet på den konkurrerade marknaden inom områdena konsultering, utbildning, laboratorietjänster, patientverksamhet, inomhusmiljö och arbetshygien. På grund av statens revisionsverks revisionsberättelse anges i social- och hälsovårdsministeriets beslut 2020 om statsandel för Arbetshälsoinstitutets finansiering noggrannare än tidigare för vilka uppgifter statsandelen kan användas. I beslutet anges därtill att statsandelen inte ska användas för serviceverksamhet inom Arbetshälsoinstitutets affärsverksamhet. I Arbetshälsoinstitutets verksamhet har uppmärksamhet ägnats åt att hålla den lagstadgade verksamheten och affärsverksamheten i sär. Också på lagstiftningsnivå är det skäl att tydligare än för närvarande reglera sådant som avser Arbetshälsoinstitutets uppgifter och statsandelarna, såsom statens revisionsverk har konstaterats i ärendet.

Regleringen av behandlingen av personuppgifter i den gällande lagen om Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering grundar sig på ändringar som gjordes i början av 2000-talet i syfte att på lagnivå reglera behandlingen av personuppgifter noggrannare än tidigare. I lagen ingår bestämmelser om register, om de uppgifter som ska sparas i registren samt om behandling och förvaring av uppgifterna. Registren i fråga är ett register över arbetshygieniska exponeringsmätningar och ett register över biologiska exponeringsmätningar samt ett register över arbetsrelaterade sjukdomar. Därtill för Arbetshälsoinstitutet register med stöd av annan lagstiftning.

Under de senaste åren har de centrala bestämmelserna om dataskydd och informationshantering förnyats. Centrala författningar i sammanhanget är EU:s allmänna dataskyddsförordning, dataskyddslagen, lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, lagen om tillhandahållande av digitala tjänster samt lagen om sekundär användning av personuppgifter inom social- och hälsovården. Alla dessa tillämpas i sin helhet eller delvis på Arbetshälsoinstitutet. Regleringen av Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering har emellertid inte granskats i och med den nya lagstiftningen. Grundlagsutskottet har också angett hurdan speciallagstiftning som behövs utöver tillämpandet av den allmänna dataskyddsförordningen och hur speciallagstiftningen bör utvärderas. Därtill har man identifierat ett behov av att producera aktuell information, som är noggrannare än den nuvarande, om företagshälsovårdens verksamhet. Till den delen kräver Arbetshälsoinstitutets rätt att få uppgifterna i fråga en lagstiftningsgrund.

Arbetshälsoinstitutet beviljas inom ramen för statsbudgeten på kalkylmässiga grunder understöd med statliga medel för kostnader som beror på den specialistläkarutbildning inom företagshälsovård som ges i enlighet med det utbildningsprogram som universitetet godkänt. År 2021 är anslaget för ersättningen i statsbudgeten 2 900 000 euro. Arbetshälsoinstitutet kan använda understödet för kostnaderna för sin egen specialistläkarutbildning inom företagshälsovård. Alternativt kan institutet använda understödet för att betala ersättning till universitetet, till producenter av privata hälsovårdstjänster eller till hälsostationer som drivs av arbetsgivare. Den finansiering som grundar sig på specialistläkarutbildningen inom företagshälsovård har delvis ordnats på ett sätt som avviker från finansieringen av den övriga specialistläkar- och specialisttandläkarutbildningen. Ansvaret för den riksomfattande samordningen och styrningen av specialistläkar- och specialisttandläkarutbildningen bärs av en samordningssektion som verkar i anslutning till delegationen för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. I sektionens åtgärdsprogram för 2017–2019 nämns en kartläggning av möjligheterna att förenhetliga finansieringen av specialistläkarutbildningen inom företagshälsovården med finansieringen av den övriga specialistläkar- och specialisttandläkarutbildningen. Arbetet med att uppdatera åtgärdsprogrammet pågår och som en del av uppdateringen har en utredningsperson utsetts för att granska helheten av utbildningsersättningar.

Som framgår ovan anknyter de centrala behoven av ändringar i lagstiftningen till Arbetshälsoinstitutets uppgifter, statsandelarna och dataskyddet. Då uppgifterna begrundas bör man beakta Arbetshälsoinstitutets ställning som självständig offentlig-rättslig inrättning och de randvillkor som ställs i 124 § i grundlagen om att anförtro offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter. Allmänt kan därtill konstateras att både lagen och förordningen om Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansie-

ring har reviderats mer än 15 gånger under deras giltighetstid och att exempelvis bestämmelserna om bemyndigande inte motsvarar kraven i grundlagen. Alla dessa faktorer ser ut att tala för en helhetsreform av lagstiftningen om Arbetshälsoinstitutet.

Särskilt om rätten till statligt stöd och konkurrensrätten

Bestämmelser om statligt stöd ingår i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och statliga stöd till företagsverksamhet är i princip förbjudna. Stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den inre marknaden till den del det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Inom EU har utfärdats flera förordningar, beslut och meddelanden om statliga stöd som rör begreppet statligt stöd, konstaterandet av vissa stödformers lämplighet på den inre marknaden, stöd av mindre betydelse, tjänster som anknyter till allmänna ekonomiska syften och förfarandet för statligt stöd. Utöver EU-reglerna används konkurrenslagen för att skydda en sund och fungerande ekonomisk konkurrens mot skadliga konkurrensbegränsningar. Begreppet företag i konkurrenslagen motsvarar begreppet företag i EU-rätten, det vill säga det omfattar alla sammanslutningar som bedriver ekonomisk verksamhet oavsett deras rättsliga ställning och finansieringssätt. Med ekonomisk verksamhet avses verksamhet, där varor och tjänster erbjuds på marknaden. Konkurrenslagen innehåller bestämmelser om konkurrensneutralitet, det vill säga om tryggnad av jämlik konkurrens mellan offentlig och privat näringsverksamhet. Avsikten med reglerna är att säkerställa att offentliga aktörer inte får en konkurrensfördel som privata aktörer inte kan få och som kan snedvrیدا konkurrensen.

I inkomstskattelagen ingår bestämmelser om skyldigheten att betala skatt på grundval av inkomsten. Arbetshälsoinstitutet nämns inte i lagens förteckning över samfund som är befriade från inkomstskatt eller över allmännyttiga samfund. Enligt inkomstskattelagen är ett allmännyttigt samfund skattskyldigt för sina näringsinkomster. Skatteförvaltningen har emellertid i sina anvisningar definierat Arbetshälsoinstitutet som en allmännyttig sammanslutning i inkomstskattelagens betydelse samt å andra sidan preciserat begreppet näringsverksamhet. Därmed har Arbetshälsoinstitutet inte betalat inkomstskatt för sin verksamhet. Enligt mervärdesskattelagen är ett sådant allmännyttigt samfund som avses i inkomstskattelagen skattskyldigt endast om inkomsten av dess verksamhet enligt inkomstskattelagen betraktas som skattepliktig näringsinkomst. Arbetshälsoinstitutet har emellertid ansökt om mervärdesskattskyldighet för sin affärsverksamhet. Arbetshälsoinstitutet har därmed betalat mervärdesskatt för sin affärsverksamhet, trots att institutet inte har ansetts vara inkomstskattskyldigt för sin näringsinkomst. Enligt konkurslagen kan en offentligrättslig inrättning inte heller försättas i konkurs. Om Arbetshälsoinstitutet

skulle bli insolvent skulle staten i praktiken stå för dess skulder också till den del som det är fråga om affärsverksamhet på den konkurrerade marknaden.

I den utredning som advokatbyrån HPP-Asianajotoimisto gjorde på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet bedömdes om den finansiering som ministeriet beviljat Arbetshälsoinstitutet till någon del står i konflikt med EU:s regler om statligt stöd och om institutets verksamhet är förknippad med andra konkurrensrättsliga risker. Reglerna om statligt stöd och konkurrensrätt kan tillämpas på Arbetshälsoinstitutet till den del som institutet bedriver ekonomisk verksamhet i anslutning till erbjudande av tjänster. Då institutet bedriver lagstadgad, icke-ekonomisk verksamhet är det däremot fråga om en offentlig förvaltningsuppgifter och till den delen ska dessa regler i princip inte tillämpas.

I advokatbyråns utredning konstateras att beviljandet av statsandel för skötsel av Arbetshälsoinstitutets lagstadgade uppgifter inte är ett problem med tanke på EU:s regler om statligt stöd eller konkurrenslagstiftningen, förutsatt att man säkerställer att den statliga finansieringen inte kanaliseras till Arbetshälsoinstitutets utbud på den konkurrerade marknaden. Enligt utredningen leder Arbetshälsoinstitutets nuvarande struktur ändå till en risk för att institutet får statligt stöd som strider mot EU-rätten samt till brott mot konkurrensneutralitetsprincipen i enlighet med den nationella konkurrenslagen: institutet sköter inom samma organisation både uppgifter enligt åläggande i lagstiftningen och affärsverksamhet på marknadsvillkor. I fråga om den kommersiella affärsverksamheten kan Arbetshälsoinstitutet utnyttja möjligheten till konkursskydd och befrielse från samfundsskatt. Till den delen uppfylls enligt advokatbyråns utredning kriterierna för sådant statligt stöd som EU-reglerna om statligt stöd förbjuder. Situationen leder till att Arbetshälsoinstitutets ekonomiska situation förbättras genom att sådana kostnader minskar som normalt belastar ett företags budget. Också advokatbyråns utredning kommer fram till att lagstiftningen om Arbetshälsoinstitutets verksamhet tillräckligt tydligt borde definiera de uppgifter och tjänster, som Arbetshälsoinstitutet enligt lag är skyldigt att erbjuda och för vilka institutet får statsandel.

I advokatbyråns utredning bedöms olika verksamhetsalternativ för att göra den nuvarande situationen förenlig med reglerna om statligt stöd och konkurrens. I utredningen föreslås fyra alternativa sätt att ordna Arbetshälsoinstitutets verksamhet så att riskerna i anslutning till statligt stöd och konkurrensrätt elimineras. Dessa är:

- Arbetshälsoinstitutet fortsätter sin lagstadgade verksamhet som självständig offentligrättslig inrättning, men upphör under en övergångstid med affärsverksamheten på den konkurrerade marknaden
- Arbetshälsoinstitutet fortsätter sin verksamhet som självständig offentligrättslig inrättning och fortsätter att sköta sina lagstadgade uppgifter och sin kommersiella affärsverksamhet på den konkurrerade marknaden

- Arbetshälsoinstitutet fortsätter sin verksamhet som självständig offentlig-rättslig inrättning, men den kommersiella affärsverksamheten överförs till ett separat aktiebolag som grundas för ändamålet och som kan ägas av institutet eller vara ett statsägt specialuppgiftsbolag eller
- Arbetshälsoinstitutets verksamhet bolagiseras i sin helhet.

Advokatbyrån HPP-Asianajotoimisto anser i sin utredning att riskerna i anslutning till statligt stöd och konkurrensrätt bäst kunde elimineras genom att Arbetshälsoinstitutet fortsätter att bedriva sin lagstadgade verksamhet i institutsform, men att den kommersiella affärsverksamheten bolagiseras i ett eller flera separata aktiebolag. På det sättet elimineras konkursskyddet och en konkurrensneutral beskattning tillämpas på bolaget. I det här alternativet skulle också de separata kommersiella funktionerna framgå tydligare och det uteblivna statliga stödet lättare kunna konstateras i bokföringen och därmed övervakas.

I enlighet med det som konstateras ovan framgår det av advokatbyråns utredning att Arbetshälsoinstitutet får förbjudet statligt stöd för sin affärsverksamhet i form av skattefordel och konkursskydd. Likaså visar utredningen på en risk för statligt stöd som strider mot EU-rätten samt för brott mot konkurrensneutralitetsprincipen i enlighet med den nationella konkurslagen, eftersom Arbetshälsoinstitutet sköter lagstadgade uppgifter och kommersiell affärsverksamhet inom en och samma organisation. EU-reglerna förutsätter inte i sig någon viss organisationsform. Det väsentliga är att man också med lagstiftningsmetoder kan säkerställa att den statsandel som beviljats för Arbetshälsoinstitutets lagstadgade verksamhet inte kanaliseras till den kommersiella affärsverksamheten. Då de olika alternativen vägs mot varandra är det väsentligt att konsekvenserna av dem bedöms omsorgsfullt. Advokatbyråns utredning var framför allt en juridisk analys och den innehåller inte någon detaljerad bedömning av konsekvenserna av de olika alternativen.

Plock ur tidigare utredningar och gällande tidigare omorganiseringar

Promemorian innehåller plock ur utredningar om forskningsinstitut som gjorts under de två senaste årtiondena och gällande andra viktiga åtgärder som vidtagits. Plocken har gjorts med fokus på forskningsinstitutens strukturella reformer och på hur Arbetshälsoinstitutets ställning och organisation har behandlats i utredningarna. I många utredningar betonas i första hand betydelsen av forskningsbaserad kunskap som verktyg i det samhälleliga beslutsfattandet. Därtill poängteras behovet av att effektivisera forskningen och stärka samarbetet mellan olika aktörer. Utredningarna visar hur brokigt forskningsinstitutsfältet är: inrättningarna har utöver forsknings- och utvecklingsarbetet andra uppgifter som är olika vid de olika instituten. Delvis utifrån de här utredningarna har olika riktlinjer dragits upp, där den viktigaste är totalreformen av forsk-

ningsinstituterna och forskningsfinansieringen, som grundar sig på statsrådets principbeslut 2013. De olika utredningarna tar ställning till Arbetshälsoinstitutets ställning och organisationsmodell, men institutets självständiga ställning har i regel betraktats som motiverad och inga ändringar har utifrån utredningarna gjorts på den punkten.

DET CENTRALA INNEHÅLLET I UTREDNINGARNA OCH ANDRA ÅTGÄRDER FRÅN ARBETSHÄLSOINSTITUTETS PERSPEKTIV:

- 2004 Huttunens utredningsmannarapport: I rapporten föreslås att organisationen, uppgiftsfältet och arbetsfördelningen vid forskningsinstituterna inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde utvärderas på nytt. Arbetshälsoinstitutets kompetensområde och verksamhet borde utvidgas så att det omfattar arbetslivsfrågor som anknyter till arbetshälsa och välbefinnande i arbetet. Detta borde genomföras med institutets nuvarande resurser. Inga ändringar föreslås i Arbetshälsoinstitutets organisation.
- 2006 Betänkande av arbetsgruppen för sektorforskning: Två centrala strukturella utvecklingsförslag är att utvecklingsinsatser sätts in i verksamheten enligt beställar-producentmodellen samt att sektorforskningsfältet samlas till fyra ämnesområden. För Arbetshälsoinstitutets del hänvisas till ett förslag som färdigställts vid social- och hälsovårdsministeriet om att grunda två affärsverk inom förvaltningsområdet. Därtill upprepas förslaget i Huttunens utredningsmannarapport om att utvidga Arbetshälsoinstitutets kompetensområde och verksamhet.
- 2007 Huttunens och Mäki-Lohiluomas utredningsmannarapport: En sammanslagning av vissa funktioner som hör till ämbetsverk och inrättningar som lyder under social- och hälsovårdsministeriet föreslås, men för Arbetshälsoinstitutets del konstateras att dess uppgiftsbeskrivning är tydlig. Arbetshälsoinstitutet föreslås fortsätta sin verksamhet som självständig offentligt rättslig inrättning. Därtill konstateras att lagen om Arbetshälsoinstitutet och dess administrativa ställning borde utvärderas på nytt med beaktande av de förändrade förhållandena i samhället.
- 2008 Slutrapport av arbetsgruppen för effektivisering av forskningsverksamheten inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde: I sin mellanrapport föreslog arbetsgruppen att möjligheten att inrätta två affärsverk inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde utreds. Medan arbetsgruppens arbete pågick fick man kännedom om Europeiska kommissionens negativa inställning till affärsverksmodellen. Efter det beslöts att inga nya affärsverk grundas. Omorganiseringen av sektorforskningen inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde behandlades vid socialpolitiska ministergruppens sammanträde. Om Arbetshälsoinstitutet konstaterades där att institutet ska bevaras som en självständig inrättning och att dess kompetens inom arbetslivsforskning bör säkerställas.

- 2008 Rantanens utredningsmannarapport: Som strukturella reformer föreslås att sektorforskningsinstitutens förvaltningsmodell ändras till en förvaltningsmodell för offentligrättslig inrättning och dessutom rekommenderas att sektorforskningsinstitutet bildar samarbetskonsortier utifrån ämnesområde eller region. Rapporten innehåller inte några slutledningar eller rekommendationer som specifikt avser Arbetshälsoinstitutet.
- 2011 Grundande av forskningssammanslutningen SOTERKO: Flera utredningar har lyft fram utvecklingen av sammanslutningar och fördjupande av samarbetet mellan forskningsinstitut som en del av de strukturella utvecklingsåtgärderna. En sammanslutning bestående av sakkunniginrättningar inom social- och hälsovården (den så kallade forskningssammanslutningen SOTERKO) grundas. Sammanslutningen är ett samarbetsorgan mellan Institutet för hälsa och välfärd, Arbetshälsoinstitutet och Strålsäkerhetscentralen, men också andra aktörer deltar i verksamheten.
- 2012 Sakkunniggruppens förslag om en totalreform: Som en huvudriktlinje föreslås att forskningsinstitutens struktur reformeras genom att de samlas till funktionellt och strukturellt starkare institut och att den tvär- och multivetenskapliga forskningen vid instituten stärks. Sakkunniggruppen föreslår att Institutet för hälsa och välfärd och Arbetshälsoinstitutet slås samman till ett forsknings- och utvecklingscenter för hälsa och välfärd där också Folkpensionsanstaltens forskningsavdelning kunde ingå.
- 2013 Statsrådets principbeslut: Statsrådet godkände ett principbeslut om en totalreform av forskningsinstitutet och forskningsfinansieringen. I principbeslutet anges för Institutet för hälsa och välfärds och Arbetshälsoinstitutets del att deras verksamhet bedöms fram till slutet av juni 2014.
- 2014 Internationell bedömning av Arbetshälsoinstitutet: Internationella grupper utsågs för att bedöma Arbetshälsoinstitutets och Institutet för hälsa och välfärds verksamhet. I rapporten konstateras att instituten borde prioritera sin verksamhet men att de bör bevaras som separata och självständiga institut. Fortlevnaden av Arbetshälsoinstitutet som separat inrättning är den bästa garantin för riktad och tillämpad forskning, för utveckling och för uppnående av de utbildningsmässiga målen, som stöder främjande av utvecklingen av arbetskraftens välbefinnande och goda arbetsförhållanden. Inga uppenbara överlappningar med andra inrättningar eller universitet identifierades i fråga om Arbetshälsoinstitutet.

- 2014 Ahtelas utredning: Fokus i utredningen vilar i enlighet med uppdraget på förbättring av samverkan mellan de organisationer som verkar inom arbetarskydd, arbetshygien och arbetshälsa och mellan systemen i verksamhetsområdet. För Arbetshälsoinstitutets del konstateras att dess kompetens ska utnyttjas bättre än för närvarande inom SHM-koncernen och dess roll stärkas. Därtill borde forskningen om företagshälsovårdens effekter och verksamhet som stöder den riksomfattande företagshälsovården specificeras som en av Arbetshälsoinstitutets grundläggande uppgifter.
- 2017 Utredning om konsekvenserna av olika rättslig ställning: I utredningen konstateras att skillnaderna mellan högskolornas och forskningsinstitutens rättsliga ställning inte är ett egentligt hinder för inbördes samarbete och att det inte heller annars i lagstiftningen finns några betydande hinder för samarbete. Det verkar inte finnas någon förvaltningsmodell för forskningsinstitut som skulle passa alla. Om en ändring önskas lutar det sig att överväga förvaltningsmodellen per forskningsinstitut. Detta på grund av att de olika forskningsinstituten har olika roller och myndighetsuppgifter. Per forskningsinstitut går det också att granska om det i fråga om ett visst forskningsinstitut är skäl att avskilja myndighetsfunktionerna till en enhet för sig om spänningarna mellan myndighetsverksamheten och affärsverksamheten är alltför stora.
- 2017 Soininvaaras utredningsrapport: I rapporten föreslås att Arbetshälsoinstitutet överförs tydligare på arbetsmarknadsorganisationernas ansvar och att Arbetarskyddscentralens verksamhet slås samman med Arbetshälsoinstitutet. Arbetshälsoinstitutets särställning blir motiverad om institutet profilerar sig tydligare som distributör av hälsofrämjande kunskap. Arbetshälsoinstitutet kan i princip finansiera en stor del av sina kostnader kommersiellt, eftersom arbetsförmåga är något som är pengar värt. Alternativet att slå samman Institutet för hälsa och välfärd och Arbetshälsoinstitutet kunde enligt rapporten bli aktuellt om de ekonomiska resurserna för hälsofrämjande forskning minskar ytterligare.
- 2018 rapport över utvärderingen av reformen av forskningsinstituten och forskningsfinansieringen (TULA-reformen): I rapporten utvärderas helhetsreformen av forskningsinstituten och forskningsfinansieringen, som grundade sig på statsrådets principbeslut. Reformen på institutionell nivå har gynnat det multivetenskapliga samarbete som eftersträvades. Det finns emellertid inte något behov på forskningsfältet att göra nya omfattande strukturella ändringar. Nya strukturella reformer borde i framtiden grunda sig på en tydlig analys av utgångsläget och på en gemensam kunskapsbas. Därtill borde behovet av en reform först verifieras.

I bakgrundspromemorian beskrivs i exempelform några statliga omorganiseringar som har genomförts. Det är fråga om fall där aktören i fråga vid sidan av annan verksamhet har bedrivit kommersiell affärsverksamhet. Exempelen visar emellertid inte på nå-

got helt gemensamt verksamhetssätt eller någon gemensam linje, eftersom reformerna görs mot bakgrunden av det rådande juridiska, politiska och samhällsliga ramverket. Ytterligare påverkas ändringarna av de särdrag och behov som gäller för de enskilda organisationerna. Att hålla i sär den kommersiella affärsverksamheten från skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter har emellertid påverkat de lösningar som valts och den vanligaste lösningen har varit att bolagisera den kommersiella affärsverksamheten.

EXEMPEL PÅ OMORGANISERINGAR:

Forststyrelsen

Omorganiseringen grundar sig på Europeiska kommissionens beslut om Vägverket, där kommissionen ansåg konkursskyddet för affärsverket och den avvikande skattebehandlingen vara förbjudet statligt stöd. Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling hade beslutat att Forststyrelsen bevaras som en funktionell helhet och organiseras som ett specialaffärsverk som fungerar i koncernform och att de affärsverksamheter som verkar i en öppen konkurrenssituation på marknaden bolagiseras som dotterbolag till affärsverket. Forststyrelsen organiserades som ett specialaffärsverk där de offentliga förvaltningsuppgifterna sköts i en enhet som är differentierad från affärsverksamheten. Samtidigt bildades ett statligt skogsaktiebolag som driver en marknadsbaserad affärsverksamhet. Dessa lagar trädde i kraft 2016.

Bolagiseringen av THL:s kommersiella vaccinforskningstjänster

Bolagiseringen grundade sig på ett beslut av justitiekanslern där han ansåg att det för att säkerställa oberoende och opartiskhet var motiverat att göra en tydligare åtskillnad mellan den vaccinforskning som finansieras av läkemedelsföretagen och beredningen av beslut om inköp av vaccin och beslutsfattandet. För de kommersiella vaccinforskningstjänsterna bildades ett bolag med statliga specialuppgifter, där staten har aktiemajoritet. Minoritetsaktiebeståndet tecknas av Tammerfors högskolestiftelse. Lagen om bolagisering av Institutet för hälsa och välfärds kommersiella vaccinforskningstjänster trädde i kraft vid ingången av 2021.

Teknologiska forskningscentralen VTT Ab

Omorganiseringen grundade sig på statsrådets principbeslut från 2013 enligt vilket Teknologiska forskningscentralen VTT och Mätteknikcentralen sammanslås och den enhet som de utgör bolagiseras. Ett aktiebolag vid namn VTT Ab som ägs och innehas av staten bildades. Samtidigt överfördes Mätteknikcentralens ackrediteringsenhet till Säkerhets- och kemikalieverket. Det aktiebolag som bildades är ett icke-vinstdrivande forskningsinstitut. I regeringspropositionen i ärendet anges att VTT-koncernens avgiftsbelagda serviceverksamhet, med undantag för forskningsverksamheten, ska anförtros ett vinstdrivande bolag. Detta för att säkerställa konkurrensneutraliteten. Dessutom sägs det att om det skulle uppstå konkurrenspolitiska problem med att bedriva ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet i samma bolag, ska arbets- och näringsministeriet ålägga Teknologiska forskningscentralen VTT att genomföra en strukturell differentiering även i fråga om forskningsverksamheten. Dessa lagar trädde i kraft i början av 2015.

Meteorologiska institutet

Omorganiseringen grundade sig på ett behov att uppdatera bestämmelserna om Meteorologiska institutet med beaktande av ändringarna i grundlagen, annan lagstiftning och verksamhetsmiljön. Inga ändringar föreslogs i Meteorologiska institutets ställning och institutet är fortfarande ett service- och forskningsinstitut inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde. I yttrandena om förslaget framhölls att institutets ekonomiska verksamhet borde åtskiljas från institutet och anförtros ett separat bolag. Situationen ansågs vara problematisk med tanke på reglerna om statligt stöd och konkurrensneutraliteten. Kommunikationsministeriet ansåg att bolagiseringen av institutets företagsekonomiska verksamhet inte skulle vara en lösning som är genomförbar med tanke på företagsekonomi eller myndighetsuppgifterna. Lagen trädde i kraft 2018.

Finlands skogscentral

De regionala skogscentralerna ombildades till en utvecklings- och genomförandeorganisation som omfattar hela landet och ingår i den indirekta statsförvaltningen. Vid grundandet av skogscentralen inrättades en enhet för offentliga tjänster och en affärsenhet som skiljdes åt. Avsikten var att under en övergångsperiod skilja hela affärsverksamheten från de offentliga förvaltningsuppgifterna (bolagisera affärsverksamheten). Senare såldes affärsverksamheten till en utomstående aktör, varefter den återstående skogscentralen i Finland fungerar som en helhet och sköter endast offentliga förvaltningsuppgifter. Skogscentralen förbjöds att bedriva affärsverksamhet. Lagen trädde i kraft 2012 och ändrades när det gäller uppgifterna 2016.

Bolagisering av Strålsäkerhetscentralens sakkunnigtjänster

Lagen om Strålsäkerhetscentralen ändrades 2015 genom lag i syfte att överföra Strålsäkerhetscentralens administration av internationella sakkunnigtjänster i fråga om strålnings- och kärnsäkerhet till ett aktiebolag som ska bildas. Verksamhet i form av ett ämbetsverk ansågs inte lämplig för utvecklingen av internationell serviceverksamhet som blivit kommersiell. Aktiebolaget grundades i anslutning till Strålsäkerhetscentralen.

Finansministeriet har utfärdat rekommendationer om de principer som ska iakttas vid omorganiseringen av statsförvaltningens funktioner. En av principerna lägger fokus på bolagisering och en annan på vissa former av organisation, inklusive självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar. Det har ansetts nödvändigt att utfärda rekommendationer, emedan statsförvaltningens uppgifter utöver vid de statliga ämbetsverken och inrättningarna verkställs inom olika organisationer. Statsförvaltningen har ändå inte haft någon enhetlig instruktion för valet av olika organisationsformer. Valet mellan olika organisationsformer har varit osystematiskt och delvis slumpmässigt.

I rekommendationerna samlas och förtydligas principerna för valet av organisationsmodeller för statsförvaltningen och de bedömningskriterier som ska tillämpas samt beskrivs huvuddragen i statsförvaltningens organisationssätt. Statens intressen som en helhet måste öka till följd av organisationsarrangemangen. De samlade intressena

beror på ökad effektivitet i verksamheten, förbättring av tjänsternas kvalitet och servicestrukturen, förtydligande av ledningen eller tillämpning av nya modeller för att sköta uppgifterna. Utgångspunkten för utvärderingen av reformen ska vara uppgifterna samt andra funktionella och ekonomiska behov. Randvillkoren fastställs i grundlagen och lagstiftningen om konkurrens och statligt stöd.

Slutord

Det verkar uppenbart att det finns ett behov av att reformera och förtydliga lagstiftningen om Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering. Annan lagstiftning, inklusive bestämmelser om statligt stöd och konkurrens, kräver en översyn av den nuvarande lagen och förordningen om Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering. Målet för ett eventuellt projekt kan därmed vara att:

- tydliggöra och uppdatera bestämmelserna om Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering genom en övergripande reform
- ta hänsyn till bestämmelserna om statligt stöd och konkurrens och minimera de risker som är förknippade med detta genom lagstiftning
- tydligare och mer exakt fastställa Arbetshälsoinstitutets aktuella uppgifter, så att det är klart för vilka uppgifter statsandelen kan användas
- bedöma behovet av särskild lagstiftning om behandling av personuppgifter och ta hänsyn till gällande bestämmelser om dataskydd och annan informationshantering i tillämpliga bestämmelser
- se till att bestämmelserna om statsandel till Arbetshälsoinstitutet är tydliga i begreppen och innehåller tillräckliga bestämmelser om förfarandet, om statsandelstagarens rättigheter och skyldigheter samt om tillsynen med beaktande av bestämmelserna i statsunderstödslagen
- identifiera andra aktuella frågor som påverkar Arbetshälsoinstitutets verksamhet och finansiering och vid behov beakta deras inverkan på lagstiftningen
- fastställa tillräckliga och aktuella administrativa bestämmelser som tar hänsyn till en trepartsförvaltningsmodell.

Som nämnts ovan är syftet med bakgrundspromemorian att bidra till bättre förståelse för vad det handlar om. För att man ska få en så bra bild som möjligt av utgångsläget i ärendet kommer promemorian att skickas på remiss. Alla kommentarer som kompletterar eller hjälper till att analysera utgångsläget är välkomna. Ärendet kan begrundas till exempel med hjälp av följande frågor:

- Varför finns det ett Arbetshälsoinstitut, vilket är grunden för dess existens?
- Är Arbetshälsoinstitutets nuvarande uppgifter aktuella? Vad saknas?

- Hur borde Arbetshälsoinstitutets uppgifter preciseras?
- Behövs det särskild reglering av dataskydd och informationshantering, till vilka delar?
- Saknas det reglering av dataskyddet, informationshanteringen eller rätten att få uppgifter i den nuvarande lagstiftningen?
- Finns det behov av att ändra de nuvarande bestämmelserna om finansiering/ekonomi/statsandelar eller saknas det något väsentligt i bestämmelserna, i så fall vad?
- Finns det brister i förvaltningsbestämmelserna och, om så är fallet, vilka är de?
- Finns det tillräcklig information om statligt stöd och konkurrensrättsliga risker? Finns det andra faktorer som bör beaktas vid bedömningen av Arbetshälsoinstitutets ställning och verksamhet med avseende på regleringen av statligt stöd och konkurrens?
- Vilka lösningar skulle sannolikt/bäst undanröja/minimera riskerna i anslutning till statligt stöd och konkurrensneutralitet? Varför?
- Vilka är fördelarna med/effekterna av de olika alternativen eller vad bör ägnas särskild uppmärksamhet vid bedömningen av dessa?
- Vad finns det mer som borde tas upp?