

Covid 19 – pandemiaan liittyvien suojautumisen kustannusten korvaaminen yksityisille sosiaali- ja terveys- sekä varhaiskasvatuspalveluiden tuottajille

1. Juridinen tausta

Valmiuslain (29.12.2011/1552) 2 §:n mukaan valmiuslailla säädetään viranomaisen toimivaltuuksista ja varautumisesta poikkeusoloihin. Poikkeusolot tulivat voimaan ensimmäisen kerran 16.3.2020. Siitä lähtien Covid 19 -pandemia on pysynyt jatkuvasti varsinkin riskiryhmien henkeä uhkaavalla tasolla sekä työntekijöiden ja asiakkaiden terveyttä vaarantavana.

Tartuntatautilain (1227/2016) 6 §:n mukaan valtion viranomaisten, asiantuntijalaitosten sekä kuntien ja kuntayhtymien on järjestelmällisesti torjuttava tartuntatauteja sekä varauduttava terveydenhuollon häiriötilanteisiin. Terveys- ja hyvinvointilain 38 § säätelee sairaanhoitopiirien ja kuntien velvollisuudesta valmiussuunnitteluun. Osana valmiutta on suojavälinekapasiteetin ylläpitäminen ja hankinta. Tartuntatautilain 78 §:n nojalla kuntien järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992) sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009).

Edellä mainittujen lakien perusteella kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun hankkimalla palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta tai antamalla palvelun käyttäjälle palvelusetelin. Julkisella järjestäjällä oleva varautumis- ja valmiussuunnittelovelvoite koskee terveys- ja sosiaalipalveluita sekä muita kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluita.

Pandemian puhjettua yllätyksellisesti keväällä 2020, yksityisten palveluntuottajien on ollut pakko hankkia suojarusteita markkinoilta, koska kunnat ja kuntayhtymät ovat pystyneet toimittamaan niitä vain hyvin rajallisesti. Yksityisten suojarustehankinnat ovat tukeneet merkittäväällä tavalla kunnan kykyä huolehtia asukkaistaan ja näin on ehkäisty todennäköisesti lukuisia kuolemia.

Yksityisten palveluntuottajien suojautumismateriaalien hankinta (jotta ne voivat huolehtia asianmukaisesti kunnan niiltä ostamasta palvelusta) ei millään tavoin vähennä, saati poista kunnan velvollisuutta korvata suojautumiseen ja taudinehkäisyyden liittyviä suojarustehankintoja. Nämä välttämättömät rustehankinnat eivät ole olleet tiedossa palveluiden kilpailutushetkellä. Suojarustehankinnat ja niiden korvausvelvollisuus ei ylipäätään perustu hankintasopimukseen, vaan tartuntatautilain jne. vaatimukseen riippumatta siitä mikä taho kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluita tuottaa ja välttämättömiä

suojarusteita ostaa. Kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluita tuottavat mm. kunnan ostopalvelu- ja palvelusetelikumppanit.

Kysymys on siis tartuntatautilain mukaan lähtökohdiltaan julkiselle viranomaiselle asetetusta velvollisuudesta. Valtion korvatessa julkiselle toimijalle suojarustehankintojen kustannukset, tulee ne luonnollisesti edelleen kohdistaa niille tahoille, jotka ovat näitä tosiasiasa joutuneet kuntien puolesta hankkimaan. Valtion korvattavaksi tulevat tasavertaisesti sekä kunnan oman tuotannon että kunnan ulkoistamien palveluiden ylimääräiset suojarustekustannukset.

Valtio on hyväksynyt useita lisätalousarvioita, joiden perusteella kunnille maksettiin vuonna 2020 noin 3 mrd euroa koronakorvauksia ja niiden lisäksi on päätöksiä tehty ainakin 1,6 mrd:n euron suuruisista korvauksista vuodelle 2021. Palveluntuottajien kanssa aikoinaan tehdyt hankintasopimukset kohdistuvat lähtökohtaisesti normaaliajan toimintaan, eivätkä ne sisällä poikkeusoloihin liittyviä korvauksia tai määräyksiä. Sellaisista sopiminen etupainotteisesti on edelleenkin erityisen haasteellista sekä määrällisesti että ajallisesti ajateltuna. (Vuoden 2021 alkupuolella ovat jotkut yksittäiset kunnat pyrkineet muuttamaan voimassa olevia sopimuksiaan tältä osin, mutta valtaosassa sopimuksia ei ole tehty muutoksia.)

Ostopalvelu- ja palveluseteliasiakkaat ovat kunnan järjestämisvastuun piirissä olevia henkilöitä. Myös normaalioloissa kunnat ovat useimmiten vastuussa asiakkaan hoitotarvikkeista. Jos suojarusteita on käytettävissä liian vähän, on prioriteettijärjestys muodostettava asiakastarpeen eikä tuottajatahon perusteella. Eri alueiden viranomaismääräykset ovat vaihdelleet samoin kuin tautitilanteet. Yksityiset palveluntuottajat ovat luonnollisesti noudattaneet kulloisikakin viranomaisohjeita. Kysymys on mahdollisten kuolemien ehkäisystä esimerkiksi hoivayksiköissä.

2. Kunnille maksettujen koronakorvausten käytöstä vuoden 2020 osalta

Viranomaisohjeet eivät ole linjanneet miten koronakustannuksia korvataan yksityisille tuottajille. Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteinen ohjaus- ja valvontavastuu sekä normaali- että poikkeusolotilanteessa. Valtion tahtotila on ollut, että kunnat ja kuntayhtymät ovat vastuussa varautumisesta ja palveluiden järjestämisestä ja siksi kunnat ja sairaanhoitopiirit ovat saaneet vuonna 2020 mittavat koronakorvaukset valtiolta.

STM:n kuntakirjeessä 30.6.2020 todetaan seuraavaa:

"Kun kunta ostaa palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta, kunnan on huolehdittava siitä, että ko. palveluntuottajalla on asianmukaiset välineet ml. suojaimet. Näiden välineiden tulisi sisältyä hankintasopimukseen. Jos näin ei ole, niin keskeistä on joka tapauksessa, että kunta turvaa hoidon/hoitotapahtuman asianmukaisuuden."

STM:n on lisäksi selventänyt asiaa kuntakirjeellä 17.12.2020, jossa ministeriö edellyttää, että kunnat neuvottelevat palveluntuottajien kanssa korvausten suorittamisesta.

STM:n ohjeistuksia on valitettavasti tulkittu jopa niin, että kunnilla olisi harkintavaltaa suojarusteiden kustannusten korvaamisen suhteen myös siltä osin, onko kunta ylipäättään

korvausvelvollinen. STM:n ohje ei sisältänyt yksityiskohtaista ohjetta siitä, miten korvaukset maksetaan, mutta siitä käy ilmi, että korvauksista on sovittava palveluntuottajien kanssa.

Selkeiden ja valtakunnallisesti yhdenmukaisten linjausten puuttuessa on maahan syntynyt lukuisia erilaisia tapoja hoitaa juridisilta perusteiltaan yksi ja sama asia. Tämä on johtanut erittäin merkittävään epätasa-arvoon eri alueiden välillä ja vaarantanut merkittäväällä tavalla palveluntuottajien oikeusturvan. Valtakunnallisesti epätasa-arvoinen menettely vääristää myös palveluntuottajien välistä kilpailua ja ristiriidassa valtion tukiin liittyvän lainsäädännön kanssa.

Suomen kunnat olivat taloudellisesti vuoden 2019 lopussa historiallisen huonossa taloustilanteessa ja koronavuoden 2020 päättyessä lukuisat kunnat tekivät ylijäämäisiä tilinpäätöksiä. Tämä synnyttää epäilyä siitä, ovatko kunnat ovat käyttäneet valtiolta saamiaan koronakorvauksia muihin tarkoituksiin kuin koronan aiheuttamiin ylimääräisiin kustannuksiin.

Yksityisille toimijoille on aiheutunut taudilta suojautumisen ja taudin leviämisen ehkäisemisestä maaliskuusta 2020 lähtien arvioituna ainakin yli 100 miljoonan euron kulut (esimerkiksi ylimääräisiä henkilöstö- ja materiaalikuluja). Koska kunnat ovat korvanneet ylimääräisistä kuluista vain murto-osan, on kyseessä merkittävä kilpailuhaitta. Kuntien tulee korvata yksityisille tuottajille ylimääräiset kulut täysimääräisesti siinä suhteessa kuin palveluita on ulkoistettu.

Huomioon tulee lisäksi ottaa se, että kunnat voivat ostaa ko. tarvikkeita ja aineita logistiikkakeskustensa kautta arvonlisäverottomasti suurissa erissä, mutta yksityiset tuottajat joutuvat ostamaan ne valtaosin arvonlisäverollisesti vapailta markkinoilta. Vain muutamilla isoilla tuottajilla oli mahdollisuus vuonna 2020 hankkia joitakin suuria eriä ulkomailta arvonlisäverottomasti arvonlisäverolakiin liittyvän poikkeussäännön voimassa ollen. Suojavarusteiden hinnat vapailla markkinoilla ovat olleet jopa moninkertaiset verrattuna kuntien käyttämien materiaalien hintoihin ja lisäksi tulee korvattavaksi arvonlisävero.

Palveluseleiden sääntökirjat eivät sisällä määräyksiä varautumisesta poikkeusoloihin tai tartuntatauteihin. Tiedossamme ei ole myöskään sopimuksia, joihin olisi pandemian alkaessa sisällytetty varautuminen poikkeusoloihin. Hankintasopimukseen liittyvät mahdolliset JYSE- ehdot eivät määritä poikkeusoloihin varautumista. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että tulevien poikkeusolotilanteiden täsmällisen sisällön, keston ja toimenpiteiden ennakointi on käytännössä mahdotonta, olipa kyse kunnasta tai palveluntuottajasta.

Tilanne on tällä hetkellä se, että osa kunnista ja kuntayhtymistä on tehnyt päätöksiä liittyen suojavarusteiden korvaamiseen yksityisille toimijoille. Päätökset ovat lähes poikkeuksetta tasoltaan merkittävästi alempia kuin aiheutuneet pakolliset kustannukset. Lisäksi päätöksiin on sisällytetty vain joitain sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita ja vain joitain suojautumisessa tarvittavia tuotteita. Suurin osa kunnista ei ole tehnyt asiasta muutoksenhakukelpoisia päätöksiä, eikä sellaisia ole aina saatu edes pyydettyä. Niiltä osin, kun kunnat ovat tehneet muutoksenhakukelpoisia päätöksiä, kuntiin on toimitettu lukuisia oikaisuvaatimuksia. Kunnat ovat niidenkin jälkeen kieltäytyneet maksamasta korvauksia.

Muutamien kielteisten oikaisuvaatimusten osalta on valitettu hallinto-oikeuteen. Tältä osin on saatu ensimmäinen hallinto-oikeuden päätös, jossa hallinto-oikeus katsoo, että se ei ota

asiaa käsiteltäväkseen, koska asiassa ei oltu osoitettu muotovirhettä. Hallinto-oikeus ei siis ottanut lainkaan kantaa nyt kyseessä olevaan korvauskysymykseen. Yksityiset tuottajat ovat joutuneet ikään kuin umpikujaan korvausten osalta; tuotteita on pakko ostaa, jotta asiakkaiden ja työntekijöiden henki ei vaarannu ja viranomaismääräykset täytyvät. Käytännössä esimerkiksi hoivayksikössä aiheutuu kuukausittain tuhansien eurojen ylimääräiset kulut ja kunnan maksamat korvaukset kattavat ainoastaan normaalin palvelutoiminnan.

Saatu hallintotuomioistuimen ratkaisu ei osoita sitä, että yksityisten toimijoiden koronakorvausten maksamatta jättäminen olisi lainmukaista, koska kuntayhtymän päätöksen asiasisältöä ei käsitelty lainkaan tuomioistuimessa.

3. Vuoden 2021 koronakorvauksista

Vuoden 2020 tilanne on siis yksityisten palveluntuottajien osalta edelleen käytännössä suurimmaksi osaksi epäselvä varsinkin pienten ja keskisuurten yleishyödyllisten yhdistysten ja yritysten osalta. Monet tuottajat elävät tulevan lomakauden alla likviditeettikriisin rajoilla, kun samanaikaisesti aiheutuu edelleen mittavat ylimääräiset kulut ja tulossa on mm. vuosilomat ja niistä aiheutuvat sijaiskustannukset.

Vuoden 2021 alkupuoliskolla on suojautumisen kustannukset olleet edelleen korkeat. Joidenkin tuotteiden kuten suunenäsuojainten hinnat ovat laskeneet jonkin verran, mutta joidenkin tuotteiden, kuten suojakäsineiden hinnat ovat nousseet. Yksityiset tuottajat ovat edelleen joutuneet ostamaan tuotteet pääosin vapailta markkinoilta kuntien ja kuntayhtymien logistiikkakeskuksia kalliimpaan hintaan. Joillakin alueilla kuntien logistiikkakeskukset ovat jakaneet suojautumismateriaaleja viime kuukausina, mutta se on edelleen pikemminkin poikkeus kuin sääntö. Pandemian alkuvaiheessa eräät logistiikkakeskukset laskuttivat yksityisiä tuottajia jakamistaan tuotteista.

Vuonna 2021 tulevat siis kuntien ja kuntayhtymien maksettavaksi

- vuoden 2020 rästissä olevat ylimääräiset kustannukset
- vuonna 2021 aiheutuvat ylimääräiset kustannukset

4. Edellisen johdosta Hyvinvointiala HALI ry edellyttää, että

- ministeriö ottaa parhaillaan valmisteltavana olevassa ko. valtion avustuksia koskevassa asetuksessaan huomioon, että yksityisille tuottajille korvataan vuoden 2020 kustannukset jo aiheutuneiden ylimääräisten kustannusten mukaisesti täysimääräisesti.
- Erällä alueilla (esimerkiksi Essote ja Hämeen liiton alue) on ollut käytössä täyden korvauksen periaate ja sitä varten laaditut laskutusohjelmat. Näitä voidaan soveltaa hyvinä käytäntöinä myös muilla alueilla. Asian saamiseksi lainsäädännön mukaiselle tasolle, tulee ministeriön edellyttää kunnilta selkeästi korvausten suorittamista koko pandemian ajalta. Kyse on valtion tukien käytöstä ja ministeriön vastuu on valvoa,

että valtion tuet käytetään kenenkään kilpailuasemaa heikentämättä kuten EU lainsäädäntö edellyttää.

- Tulevassa asetuksessa tulee säätää kustannusten korvaamisesta yksityisille ostopalvelu- ja palvelusetelituottajille taannehtivasti epidemian alusta lähtien täysimääräisesti. Esimerkiksi Valtionkonttori on korvannut sen korvausvastuulle kuuluvat kulut täysimääräisesti aiheutuneiden kulujen mukaisesti epidemian alusta lähtien. Muistutamme, että valtio ei voi kohdella eri tuottajia eriarvoisella tavalla valtion tukien osalta.
- Osa tuottajista on saanut korvauksia ja niiden osalta asia on jo hoidettu, mikäli korvaukset ovat kattaneet aiheutuneet ylimääräiset kulut. Jos korvaukset on suoritettu todelliset kustannukset alittavina, tulee palveluntuottajille suorittaa hakemuksesta täydennyksenä puuttuvat erät.
- Koska korvausvelvollisuus kohdistuu ylimääräisiin kuluihin jää toimintaan normaalisti liittyvä suojautumismateriaalien käyttö ulkopuolelle. Kunkin tuottajat ylimääräiset kulut on todennettavissa ostolaskuista ja normaali suojautumismateriaalien kustannus on todennettavissa tilinpäätöstiedoista edeltävältä vuodelta. Toiminnan sisällöt ja sopimukset vaihtelevat ja tämän johdosta myös palveluntuottajien saamien korvausten summat vaihtelevat.
- Valtiontukien tasapuolisen käytön osalta viittaamme eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun 17.6.2021 (EOAK/3843/2020). Kantelu koski Business Finlandin kautta ohjattuja ns. kustannustuki rahoja. Ratkaisun perusteella on selvää, että valtion tukia ei voida käyttää epätasa-arvoisesti kuntien, yritysten ja järjestöjen kesken. Tartuntalain ja muiden asiaan liittyvien lakien mukaiset velvollisuudet eivät voi kaatua yksityisten palveluntuottajien harteille tilanteessa, jossa asiaa ei ole hankintasopimuksissa voitu etukäteen sopia mm. sen yllätyksellisyyden ja tuntemattoman sisällön vuoksi. Ratkaisun mukaisesti julkisen sektorin tulee kohdentaa valtionavustukset oikein ja oikeudenmukaisesti, myös sen puolesta toimiville myös kuntien järjestämisvastuuta toteuttavien ostopalvelu- ja palvelusetelikumppaneille. Tukiviranomainen ei voi mielensä mukaan, omiin olettamuksiinsa perustuen, rajoittaa potentiaalisten tuensaajien joukkoa. STM:llä on asiassa merkittävä valvonta- ja ohjausvastuu.
- Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että tämän kuntien menettely suojarusteiden korvausasiassa merkitsee yksityisten toimijoiden merkittävää kilpailuaseman heikentämistä ja valtion tukien epätasapuolista käyttöä julkisen ja yksityisen välillä.

Annamme mielellämme tarvittavat lisätiedot, yhteyshenkilömme on johtava elinkeinoasiantuntija Aino Närkki, 0400 436438.

Ulla-Maija Rajakangas
toimitusjohtaja
Hyvinvointiala HALI ry