

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta ja Paras -puitelain velvoitteiden jatkamisesta

Käsittelyssä olevalla hallituksen esitysluonnoksella esitetään ns. rajoituslakia jatkettavaksi vuoden 2025 loppuun. Laki tuli alun perin voimaan 1.7.2014, jolloin määräaikainen laki säädettiin päättyväksi 31.12.2019. Lakia kuitenkin muutettiin 1.7.2016 (HE 1057 / 2017 vp). Tällöin ehtoja tiukennettiin ja määräaikaa jatkettiin investointien rajoittamisen osalta 31.12.2020 saakka ja kunta- ja palvelurakenteen uudistamisen ("Paras-lainsäädäntö") eräiden velvoitteiden osalta vuoden 2019 loppuun. Tällä hetkellä voimassa olevan lain mukaisesti irtisanomisehto on sisällytettävä sopimukseen, jos sopimuksen ennakoitu arvo ylittää 30 % kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaiset vuosittaiset käyttötalousmenot. Esityksen mukaan lain soveltamisen alaraja laskettaisiin 15 prosenttiin.

Hyvinvointiala HALI ry pitää tarkoituksenmukaisena, että hallitus jatkaa olemassa olevan rajoituslain määräaikaa ehdotetulla tavalla koskien suuria investointeja ja Paras -puitelain mukaisten yhteistoiminta-alueiden toimintaa. Muilta osin Hyvinvointiala HALI ry pitää ehdotettua määräaikaisen lain jatkamista epätarkoituksenmukaisena ja edellyttää, että kuntien investointeja ja sopimusvapautta rajoittavasta lainsäädännöstä luovutaan kokonaan.

Perustelut

1. Esityksen mukaan lain voimassaolo jatkuisi lähes 10 vuotta, vaikka laki on tarkoitettu määräaikaiseksi

Laki oli alun perin tarkoitettu olemaan voimassa siihen saakka, kunnes edellisen hallituksen suunnittelema sote-uudistus olisi toteutettu vuoden 2020 alusta. Sote-uudistuksen kaaduttua maaliskuussa 2019, ei esitykselle rajoituslain jatkamiselle ole tällä hetkellä perusteluita.

Antti Rinteen hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen liittyvät keskeiset kysymykset (verotus- ja monikanavarahoitus, itsehallinnollisen alueen muut toiminnot sekä valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät) käsitellään parlamentaarisessa komiteassa, jonka määräaika on vuoden 2020 loppuun. Lakien eduskuntakäsittely tulee vaatimaan vähintään vuoden, ellei perustuslaillisia ongelmia tule eteen. Kuntien tehtävien siirto maakunnille edellyttää reilusti yli vuoden mittaista siirtymäaikaa, kun otetaan huomioon talousarvio- jne. menettelyt. Lisäksi järjestetään maakuntavaalit. Maakuntahallintoon siirtymistä ei voida hallituskauden tässä vaiheessa käyttää määräaikaisen lain perusteluna, koska hallituksella ei ole tietoa tai täyttä varmuutta päätöksentekokykyisten maakuntien toteutumisesta ja aikataulusta. Esitetty määräaika on pitkä ottaen huomioon, että kyseessä on määräaikainen luonteeltaan poikkeuksellinen laki. Rajoituslain tarpeellisuutta voidaan pohtia aikaisintaan komiteatyöskentelyn päätyttyä.

Paras- lainsäädäntö, suurten julkisten investointien sekä kuntien ostojen rajoittaminen ovat eri asioita. Jos hallitus katsoo Paras -lainsäädännön jatkamisen välttämättömäksi, on siitä päätettävä omana kokonaisuutenaan.

2. Esityksen mukaisten ehtojen toteutuessa lain soveltamisala laajenisi kestävämmäksi

Rajoituslaissa on kyse kuntien ja yritysten sopimusvapauteen liittyvästä merkittävästä periaatteellisesta muutoksesta. Tämän tyyppisiä lakisäätöisiä rajoituksia pitää tehdä Hyvinvointiala HALL ry:n näkemyksen mukaan vain silloin, kun ne ovat vankasti perusteltuja ja muuta toiminnan vaihtoehtoa ei ole.

Lain voimassaolon pidennys vuoden 2025 loppuun on huomattava pidennys ottaen huomioon lain aiheuttamat merkittävät rajoitukset. Soveltamisrajan laskeminen 15 %:iin merkitsee suurta laajentamista aikaisempaan verrattuna. Käytännössä raja merkitsi puuttumista tarpeettoman pieniin ja merkitykseltään vähäisiin sopimuksiin sekä hallinnollisen taakan lisääntymistä. Esitetty soveltamisraja on kuntien itsemääräämisoikeuden näkökulmasta arvioituna suhteeton ja kohtuuton. Esimerkiksi Vantaan kaupungin osalta lakiesityksen mukainen tilanne koskisi lähes kaikkia voimassa olevia ostopalvelusopimuksia (Vantaan kaupungin lakimiehen lausunto STM:n kuulemistilaisuudessa 13.9.2019).

3. Lain perustuslain mukaisuus pitää selvittää ennen hallituksen ehdotuksen eduskuntaan lähettämistä

Nyt esitettyjen muutosten perustuslainmukaisuus pitää selvittää huolellisesti ennen hallituksen esityksen eduskunnalle antamista. Asiaa perustelemme seuraavasti:

3.1 Lakiesitystä on käsitelty kaksi kertaa eduskunnan perustuslakivaliokunnassa ja silloin on katsottu, että määräaikainen ja vaikutuksiltaan vähäiseksi katsottu laki voidaan säätää normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä. Nyt määräaikaa ollaan pidentämässä toistamiseen ja kokonaisuutena huomattavan pitkäksi ja soveltamisalan raja on laskettu merkittävän alhaiseksi. Edelliset perustuslakivaliokunnan käsittelyt eivät tarkoita sitä, että tämä uusi esitys olisi hyväksyttävissä nykyisessä toimintaympäristössä.

Laki ei ole enää vähämerkityksinen, eikä lakia voida perustella enää esitetyllä tavalla perustuslakivaliokunnan aiemmalla lausunnolla PeVL 30/2016 vp. Siinä todetaan nimenomaisesti, että ” Rajoitukset perustuvat perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään, ja rajoitusten vähäisyys huomioon ottaen niitä voidaan pitää myös oikeasuhtaisina.” Nyt ehdotetut rajoitukset eivät ole vähäisiä.

3.2 Laki rajoittaa merkittäväällä tavalla kuntien itsemääräämisoikeutta

3.3 Laki rajoittaa merkittäväällä tavalla kuntien ja palveluntuottajien oikeutta tehdä sopimuksia

3.4 Rajoituslailla puututaan vain yksityisten toimijoiden (yritysten ja järjestöjen) kunnan kanssa tekemiin sopimuksiin. Kun lain tarkoituksena on estää epätarkoituksenmukaiset järjestelyt ja nykyisten rakenteiden betonointi, niin sopimus julkisesti omistetun osakeyhtiön, liikelaitoksen tai toisen kunnan kanssa voi olla aivan yhtä haitallinen. Laki asettaisi yksityiset ja julkiset toimijat eriarvoiseen asemaan.

3.5 Pev:n viitatuissa lausunnoissa korostetaan lakiehdotusten tarvetta palveluiden saatavuuden turvaamiseksi. Nyt ehdotettu laki olisi päinvastoin omiaan vaarantamaan palveluiden saatavuutta kuten jäljempänä perustelemme.

4. Olemassa olevien sopimusehtojen muuttaminen jälkikäteisesti

Hyvinvointiala HALI ry pitää lakiesityksen kirjausta, että julkisten hankintojen osalta sopimuksen irtisanomisehto voitaisiin sisällyttää jälkikäteen voimassa oleviin sopimuksiin ilman uutta hankintamenettelyä, perusteettomana ja sopimusoikeuden vastaisena. Kyseiset sopimukset ovat syntyneet aina kuntien hankintamenettelyn kautta ja niiden osalta noudatetaan lakia julkisista hankinnoista. Sopimukseen ei sisälly väitettyä taloudellista riskiä, koska kaikki olemassa olevat sopimukset on tehty edullisimmilla hinnoilla kuin mitä kunnan oman toiminnan kustannukset vastaavasta palvelusta ovat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hankintasopimusten mukaiset palvelut ovat kansalaisten hoito- ja palvelusuunnitelman mukaisia julkisella järjestämisvastuulla olevia palveluita. Tämän osalta ei

ole merkitystä sillä, onko sopijaosapuolena kunta vai maakunta. Jos sopimus on voimassa maakunnan aloittaessa työnsä, siirretään sopimus kunnalta maakunnalle samalla tavalla kuin on toimittu esimerkiksi lukuisissa kuntaliitostilanteissa. Sopimukset eivät betonoi rakenteita kuten in mitä lakiesityksessä väitetään. Korostamme sitä, että kunnilla ja kuntayhtymillä on laaja harkintavalta siitä, millä tavoin ja missä muodossa ne järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunsa.

Myös istuva hallitus tavoittelee nykyistä parempaa kustannuskontrollia ja palvelujen parempaa saatavuutta. Kokonais- ja osaulkoistusten kautta nämä tavoitteet on jo saavutettu. Ulkoistetuissa palveluissa toteutuu jo nyt myös hallituksen tavoite perusterveydenhuollon seitsemän päivän hoitotakuusta. Huomautamme, että esimerkiksi monien suurten kaupunkien perusterveydenhuollon hoitoon pääsyn viipeet ovat tällä hetkellä moninkertaiset verrattuna hallituksen seitsemän päivän tavoitteeseen.

Vaikutusarvioissa todetaan myös, että sopimukseen sisällytettävä ehto sopimuksen irtisanomismahdollisuudesta saattaisi välillisesti vaikuttaa ehdotetun sääntelyn piiriin kuuluvien sopimusten osalta kuntien kustannuksia lisäävästi, jos irtisanomisehto otetaan huomioon sopimusten hinnoittelussa. Konditionaalimuoto on tässä yhteydessä merkittävä, koska toimijoiden on pakko huomioida tällainen ehto hinnoittelussaan. Koska laki pakottaa sisällyttämään ehdon sopimukseen, se nostaa kunnalle koituvia julkisten palvelujen kustannuksia. Näin ollen ehdotus kasvattaa veronmaksajien taakkaa.

Kokonais- ja osa-ulkoistukset säästävät kuntien kustannuksia. Tästä on näyttöä useiden eri selvitysten kautta:

Kuntamaisema ja THL ovat selvittäneet ns. kokonaisulkoistuksien kautta saavutettavissa olevia kustannussäästöjä. Kuntamaisema on selvittänyt mm. Puolangan, Rääkkylän ja Tohmajärven tilannetta ja THL Mänttä-Vilppulan tilannetta verrattuna kymmeneen verrokkikuntiin. Vaikka tutkimusjaksot ovat suhteellisen lyhyet, puhuvat tulokset suuntaa-antavasti puolestaan ja ovat molemmissa toisistaan riippumattomissa selvityksissä yhdensuuntaiset.

- <http://www.sosiaaliala.fi/kaksi-selvitysta-yhtenevat-tulokset-soten-kokonaisulkoistus-tuo-kunnille-saastoja/>
- <http://www.sosiaaliala.fi/soten-kokonaisulkoistukset-eiko-kilpailua-pitaisi-lisata-ei-rajata/>
- <https://www.hyvinvointiala.fi/kuntien-sote-palveluiden-kokonaisulkoistukset-vahvistavat-kuntien-taloutta-ja-mahdollistavat-palveluiden-sailyamisen/>

Kokonais- ja osaulkoistuksissa on kyse sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen suhteutettuna varsin pienestä volyymistä. Asia koskee noin 20 kuntaa ja Länsi-Pohjan ulkoistus mukaan lukien alle 200 000 kansalaista.

Yksityisten toimijoiden oikeussuoja jää lakiesityksessä erittäin kyseenalaiseksi. Kuntien olisi pystyttävä seuraamaan soveltamisalan rajan täyttymistä ja jos raja hetkellisesti ylittyisi, olisi asialla järeät vaikutukset kaikkiin voimassa oleviin sopimuksiin (samaa tuottajaa koskevien sopimuksien arvot lasketaan yhteen).

5. Julkisten sairaala- ja hyvinvointikeskusinvestointien rajoittaminen on tarkoituksenmukaista

Hyvinvointiala HALI ry:n näkemyksen mukaan kyseisen lain suuria julkisia investointeja koskevat kohdat ovat tarkoituksenmukaisia. Liitto ei pidä tarkoituksenmukaisena, että uusia seiniä rakentamalla betonoidaan tulevaa toimintaympäristöä. Kuntien ja kuntayhtymien tulee ylipäätään käynnistää vain ehdottoman välttämättömiä rakennusinvestointeja, olipa rajoituslaki voimassa tai ei.

Ajalla 1.7.2016 – 10.9.2019 on sairaanhoitopiireille myönnetty STM:n mukaan 37 (+3) poikkeuslupaa investointien ollessa yhteensä 2,77 mrd (+ 224 meur) euroa. Kunnille on myönnetty 38 (+4) poikkeuslupaa investointien ollessa 0,58 mrd. (+84 meur) euroa. Eli lupia on myönnetty yhteensä 75 ja niiden kokonaisarvo on noin 3,35 mrd euroa. Vireillä on 12 hakemusta ja hylättyjä hakemuksia on ollut vain viisi. Käytännössä siis rakennusinvestointeja on tällä hetkellä meneillään ja suunnitteilla erittäin paljon. Voimassa olevalla rajoituslailla ei siten ole ollut vaikutusta kuntien ja kuntayhtymien rakentamiseen. Investoinnit ovat tällä hetkellä kuntien maksukyvyyn ääri rajoilla kuten hallituksen esitysluonnoksessakin todetaan ("Sairaanhoitopiirien lisäinvestointien suunnittelu ja toteuttaminen ei ole käytännössä juurikaan mahdollista".)

Pidämme kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisena, jos yksityisen sektorin mahdollisuutta käynnistää em. palveluita rajoitetaan erilaisilla keinoilla ja samanaikaisesti julkisen sektorin yksiköillä on mahdollisuus käynnistää uutta toimintaa.

6. Lakiesitys kilpailuneutraliteetin näkökulmasta

Kilpailuneutraliteetti voi häiriintyä esimerkiksi silloin, jos valtio tai kunta harjoittaa markkinoilla EU-oikeuden mukaista taloudellista toimintaa sellaisessa organisaatiomuodossa, jossa toimija saa hyväkseen konkurssisuojaan ja veroetuuksia, joita yksityinen toimija ei saa. Kuntalaissa on jo asetettu velvoitteita yhtiöittä toimintaa tällaisissa tilanteissa.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain perusteella toimivalta puuttua valtion, kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön elinkeinotoimintaan tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa, jos käytetyt menettelyt tai toiminnan rakenteet estävät tai vääristävät kilpailua markkinoilla.

Ehdotuksen mukainen rajoituslaki sulkisi käytännössä pois yksityisiä yrityksiä tietystä palvelutoiminnasta. Tämän vuoksi ministeriön tulisi selvittää ennen hallituksen esityksen eduskunnalle antamista, onko esitys EU-oikeuden mukainen. Tältä osin on olemassa myös uhka siitä, että joku yksityisistä toimijoista valittaa asiasta EU-tuomioistuimeen.

Lopuksi

Hallituksen tulee säätää vain välttämättömiä normeja. Näkemyksemme mukaan alkuperäisellä määräaikaikaisella rajoituslailla ei ole sellaisia taloudellisia, rakenteellisia tai muita perusteluita, jotka edellyttäisivät esitettyjen rajoitusten toimeenpanoa palvelusopimuksia koskevilta osilta. Sosiaalipalveluiden palvelusopimukset ovat pääsääntöisesti ns. puitejärjestelyitä, joissa

palveluntuottajiksi valitaan useita (yleensä yli 5) palveluntuottajia eri puolilta kyseessä olevaa aluetta. Palvelutuotantoon liittyvät rakennukset rakennetaan yksityisen sektorin toimijoiden riskillä. Kunnat ostavat vain asiakkaiden hoito- ja palvelusuunnitelmien mukaisia kuntalaisille täysin välttämättömiä palveluita.

Mikäli nyt esitettyä määräaikaista lakia kuitenkin jatkettaisiin ja lain ehtoja tiukennettaisiin entisestään ja sitä kautta jouduttaisiin tilanteeseen, että jokin tulevaisuuden maakunnista irtisanoisi sopimuksen, yksipuolisesti sopimuksen irtisanovan maakunnan pitää vastata kaikista palveluntuottajalle mahdollisesti aiheutuvista haitoista. Tämä asia tulee kirjata mahdolliseen lakiin. Esimerkiksi palvelutuotanto vanhusten tehostetussa palveluasumisessa vaatii huomattavia taloudellisia panostuksia, jotka on välttämätöntä suunnitella sekä yksityisellä että julkisella sektorilla nyt esitetyn poikkeusnormin määräaika pidemmälle ajanjaksolle.

Pidämme tärkeänä, että avohuollon sosiaalipalveluiden kehittämistä, kuten esimerkiksi vanhusten tehostettua asumispalvelua ja kotihoitoa sekä lastensuojelua jatketaan normaalisti myös ennen mahdollisten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen liittyvien lakien voimaan astumista. Tämä on entistäkin tärkeämpää meneillään olevassa tilanteessa, jossa lakien voimaantulo on useaan kertaan siirtynyt ja tälläkin hetkellä on olemassa lukuisia epävarmuustekijöitä. Jos tällä lakiesityksellä tai muilla saman suuntaisilla toimenpiteillä estetään tai hidastetaan jo nykyin hidasta avohuollon palvelukehitystä, lisätään sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia raskaimmassa ja kalleimmassa laitoshoidossa ja erikoissairaanhoidossa.

Yksityisen sektorin huomattavat taloudelliset panostukset sosiaali- ja terveydenhuollon infraan, toiminnanohjaukseen ja laadun parantamiseen ovat olleet välttämätön kehitystekijä viime vuosina. Tämän yhteistyön kautta yksityinen sektori on pystynyt tukemaan merkittäväällä tavalla julkisen sektorin selviytymistä lakisääteisistä velvoitteistaan rajallisten veroeurojen puitteissa. Tätä yhteistyötä pitää tukea myös jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon hallintorakenteesta riippumatta.

Tällä hetkellä ei olet tietoa siitä, miten hallitus ja eduskunta päättävät mahdollisen sote-uudistuksen yhteydessä kuntien omistamien sosiaali- ja terveydenhuollon rakennusten omistussuhteista ja mahdollisesta siirtymisestä kaavailtujen maakuntien hallintaan. Yksityinen sektori tuottaa jo tällä hetkellä merkittävän osan kuntien tarvitsemista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Pidämme välttämättömänä, että mahdollinen tilojen myynti ja vuokraus tapahtuu sekä julkiselle että yksityiselle toimijalle samoin ehdoin.

Esitämme, että lainsäädännön arviointineuvosto arvioi tämän toistuvasti määräaikaisena esitetyn lain säätämisen tarkoituksenmukaisuuden ja lain sisällön.

Jos lakiesitys etenee eduskunnan käsittelyyn, se on vietävä eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi mahdollisten sopimusvapauteen ja kuntien itsehallintoon liittyvien ristiriitojen tarkistamiseksi.

Lakiehdotukseen tulee liittää nykyistä täsmällisempi lain taloudellisten ja yritysvaikutusten arviointi. Sosiaali- ja terveysalalla toimii tuhansia yrityksiä. Yksityinen sektori tuottaa reilut 20 % terveyspalveluista ja noin 35 % sosiaalipalveluista. Varsinkin sosiaalipalveluissa lähes kaikki palvelut tuotetaan yhteistyössä kuntien kanssa hankintasopimuksin. Lakiesityksen

LAUSUNTO
16.9.2019



perusteluissa pitää selvittää mikä olisi vaihtoehtoiskestustannus, jos lakiesityksessä esitettävä raja säilytettäisiin 30 %:ssa.

Lähtökohtaisesti pidämme yksityisen tuottajan koko sopimuskauden aikaisen arvon suhteuttamista kunnan yhden vuoden tilinpäätöslukuihin epätarkoituksenmukaisena. Huomioon tulee myös ottaa se, että kunnan yksityisten kanssa solmimien sopimusten mukainen palvelutaso on pääsääntöisesti korkeampi kuin kunnan oman vastaavan palvelun taso.

Muistutamme myös lainsäädännön suhteellisuusperiaatteesta. Muutaman mahdollisen, epäasiallisilla perusteilla tehtävän sopimuksen estäminen ei ole riittävä syy vaikeuttaa tai estää lukuisien asianmukaisesti perusteltujen ja välttämättömien sopimusten solmimista. Tämä koskee kaikkia toimialoja.

Annamme mielellämme asiaan liittyviä lisätietoja tarvittaessa, yhteyshenkilö Aino Närkki, puhelin 0400 436 438.

Varaamme mahdollisuuden täydentää lausuntoamme tarvittaessa myös myöhemmin.

Hyvinvointiala HALI ry

Ulla-Maija Rajakangas
toimitusjohtaja