

Sosiaali- ja terveysministeriö
Hallitusneuvos Auli Valli-Lintu
auli-valli.lintu@stm.fi

Lausuntopyyntönnö 2.9.2019, STM/2770/2019

Lausunto HE-luonnoksesta laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta ja Paras-puitelain velvoitteiden jatkamiseksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on järjestänyt kuulemistilaisuuden hallituksen esitysluonnoksesta laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta annetun lain sekä eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain muuttamisesta. Kuulemistilaisuuteen liittyvässä kutsussa sosiaali- ja terveysministeriö on varannut kullekin kuultavalle mahdollisuuden jättää näkemyksensä liitteenä olevasta esitysluonnoksesta myös kirjallisesti.

Hallituksen esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annettua lakia sekä kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettua lakia.

Esityksen tarkoituksena on, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikana muodostettuja yhteistoiminta-alueita ei purettaisi ennen pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita koskevan uudistuksen voimaantuloa eikä vaikeutettaisi tulevien uusien maakuntien mahdollisuuksia päättää palveluista koko alueella alueen asukkaiden tarpeita vastaavasti ja yhdenvertaisesti.

Eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annettua lakia muutettaisiin siten, että lain voimassaoloa jatkettaisiin vuoden 2023 loppuun saakka.

Kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain voimaantuloa jatkettaisiin neljällä vuodella vuoden 2025 loppuun. Lisäksi muutettaisiin lain mukaisia määräaikoja ja irtisanomisehdon rajoja siten, että kunnan ja kuntayhtymän tulisi sisällyttää lain voimaantulon jälkeen tehtäviin ja vuoden 2023 jälkeen voimassa oleviin sopimuksiin yksityisen palvelujen tuottajan kanssa ja rakennusten toimitilojen vuokra- ja muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sopimusehto, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteissä järjestämisvastuussa olevalla taholla olisi oikeus irtisanoa sopimus vuonna 2024 ja 2025 kahdentoista kuukauden irtisanomisajalla. Irtisanomista koskeva ehto olisi sisällytettävä sellaisiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sopimuksiin, joiden ennakoitu vuotuinen arvo ylittää 15 % kyseisen kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viimeisimmän tilinpäätöksen mukaisista käyttötalousmenoista. Sama velvoite koskisi sellaisia sopimuksia, joiden perusteella 15 %:n raja ylittyisi silloin kuin sopimuksia on useita.

Lain voimassaolon jatkaminen jatkaisi myös lain mukaista investointirajoituksia ja sitä koskevaa lupamenettelyä.

Lausunto

Tausta

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistuksen. Uudistuksen keskeisinä tavoitteina on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattimaisen työvoiman saanti ja vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua. Uudistuksessa sosiaali- ja terveyspalvelut on tarkoitus siirtää kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joita kutsutaan maakunniksi.

Paras-puitelain velvoitteiden jatkaminen

Paras-puitelain mukaisten velvoitteiden jatkamisen tarkoituksena on varmistaa perustettujen yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkuminen siten, ettei yhteistoiminnan purkaminen vaaranna sosiaali- ja terveyspalveluiden saantia tai aiheuta ylimääräisiä kustannuksia toiminnan uudelleenjärjestelyistä. Tarkoitus on turvata palvelut siihen saakka, kunnes perustettavat uudet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastuussa olevat maakunnat aloittavat toimintansa. Lakiehdotus ei edellytä kunnilta uusia toimenpiteitä, vaan esityksellä pyritään ainoastaan säilyttämään tällä hetkellä voimassa oleva tilanne siihen saakka, kunnes sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen mukaiset uudet järjestämisvastuussa olevat organisaatiot aloittavat toimintansa.

Kuntaliitto pitää edellä mainituista syistä Paras-puitelain velvoitteiden jatkamista koskevan lain voimassaolon jatkamista vuoden 2023 loppuun saakka perusteltuna.

Kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaiseen rajoittamiseen liittyvät muutokset

Rajoituslain muutoksien tarkoituksena on turvata se, että uusilla Sote-uudistuksen perusteella muodostettavilla maakunnilla olisi mahdollisuus muokata palvelurakennetta asukkaiden tarpeiden mukaisesti ja yhdenvertaisesti sekä estää se, että tuotantorakenteita uudistettaisiin siten, että niiden muuttaminen koko alueen tarpeen mukaisesti heikentyisi.

Ulkoistamissopimukset

Rajoituslain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi 31.12.2025 asti. Lisäksi ehdotetaan tiukennettavaksi irtisanomisehdon sisällyttämisvelvollisuutta sellaisiin sopimuksiin, joissa sovitetaan lain voimaantulon jälkeen tehtäviin ja vuoden 2023 jälkeen voimassa oleviin ulkoistusso-
pimuksiin, joiden sopimuksen arvo yksin tai yhdessä muiden sopimusten kanssa ylittää 15 % kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon vuosittaisista käyttömenoista. Palveluiden järjestämisvastuulla olevalla taholla olisi oikeus irtisanoa sopimus vuonna 2024 ja 2025 kahdentoista kuukauden irtisanomisajalla.

Esityksessä todetaan, että säännökset eivät estäisi kuntia ja kuntayhtymiä edelleen haluamassaan laajuudessa hankkimasta palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta sekä tekemästä kiinteistöjen ja toimitilojen käyttöoikeutta koskevia sopimuksia. Kunnan tai kuntayhtymän tulisi kuitenkin sisällyttää sopimukseensa sopimusehto, jonka mukaan tulevilla palvelun järjestäjällä olisi lain edellytysten täytyessä oikeus irtisanoa sopimus.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että sopimukseen sisällyttämä ehto sopimuksen irtisanomismahdollisuudesta saattaisi välillisesti vaikuttaa ehdotetun säätelyn piiriin kuuluvien sopimusten osalta kuntien kustannuksia lisäävästi, jos irtisanomisehto otetaan huomioon sopimusten hinnoittelussa. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että sopimuksen irtisanomismahdollisuuteen liittyvä epävarmuus voisi periaatteessa vaikuttaa kustannuksiin myös sitä kautta, että ulkoistustapauksissa palvelutuotannon kehittyminen hidastuisi, sillä laajojen toiminnan muutosten toteutus vaatii kokemusten mukaan yleensä noin 2-4 vuotta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ulkoistamista koskevan sääntelyn tiukentamista esitetyllä tavalla perustellaan sillä, että aiempi 30 %:n raja mahdollisesti muun muassa perusterveydenhuollon laajojakin ulkoistuksia varsinkin niissä tapauksissa, joissa oli siirretty sairaanhoitopiireille laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Perustelujen mukaan laajoja kokonaisulkoistuksia ei kuitenkaan voida enää toteuttaa aiemmin tavoin, koska perustuslakivaliokunta katsoi viimeisimmässä maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 65/2018), että järjestämisvastuussa olevalla on oltava riittävä oma tuotanto ja laajat ulkoistukset eivät turvaa perusoikeuksien toteuttamista.

Kuntaliitto pitää lähtökohtaisesti perusteltuna, että rajoituslainsäädännön voimassaoloa jatketaan esitetyllä tavalla, koska se turvaa, että uusilla Sote-uudistuksen perusteella muodostettavilla maakunnilla olisi mahdollisuus muokata palvelurakennetta asukkaiden palvelutarpeiden mukaisesti ja yhdenvertaisesti sekä estää sen, että tuotantorakenteita uudistettaisiin siten, että niiden muuttaminen koko alueen tarpeen mukaisesti heikentyisi.

Kuntaliiton mukaan nyt esitetyn ulkoistamisen tiukentamisen perusteita ja seurauksia tulisi kuitenkin lainvalmistelun yhteydessä tarkemmin selvittää ja arvioida, koska on olemassa riski siitä, että rajoitukset voivat tarpeettomasti hidastaa tarpeellista palvelutuotannon kehittymistä. Vasta tämän selvityksen jälkeen on edellytykset arvioida, voidaanko nyt esitettyä tiukennusta pitää perusteltuna.

Investointirajoitus

Lain rajoitukset koskevat myös kustannuksiltaan suuria investointeja sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin. Kunta tai kuntayhtymä saisi tehdä arvonlisäverottomia kustannuksiltaan yli 5 M€ rakennusinvestoinnin sosiaali- ja terveydenhuollon rakennuksiin vain, jos investointi on sosiaali- ja terveystalouden turvaamiseksi välttämätön. Rajoitusta sovelletaan myös sellaiseen vuokra- tai muuna käyttöoikeussopimuksena toteutettavaan investointiin, jonka sopimusehtojen mukaan hanke on rinnastettavissa kunnan tai kuntayhtymän omistukseen tehtäviin investointiin. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että rakennusinvestointeihin poikkeuslupia on myönnetty lain voimassaoloaikana kunnille ja kuntayhtymille yhteensä 90. Myönnettyjen poikkeuslupien kokonaisarvo on noin 3,34 mrd. euroa, josta sairaanhoitopiirien kuntayhtymien osuus on noin 2,77 mrd. ja kuntien osuus noin 0,574 mrd. euroa. Myönnettyistä poikkeusluvista on 40 sairaanhoitopiirien hankkeita ja 50 kuntien. Vireillä on 11 hakeusta. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että poikkeuslupien rajaaminen palvelujen turvaamisen kannalta välttämättömiin investointeihin ei ole vaikuttanut eikä sen arvioida vaikuttavan seuraavana neljänä vuotenaakaan todennäköisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa käytännössä haittaavasti.

Kuulemistilaisuudessa STM:n ilmoitti, että poikkeuslupaprosessilla on ollut myönteisiä vaikutuksia hankkeen sisältöön, kun hakemuksen käsittelyaikana hakijat ovat ministeriön kanssa neuvoteltaessa saaneet uusia ajatuksia siitä, millaisen tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskuksen hakijan haluaakin tehdä. Rakennusten geneerisyyteen, tilojen käyttöasteeseen, toimintojen integraatioon sekä hoito- ja palveluketjuihin liittyvä yhteinen ajatustyö on muuntanut osaa hankkeista olennaisesti. Kuulemistilaisuudessa ilmoitettiin, että ainoastaan viisi hakemusta on hylätty lain voimassaoloaikana.

Kuntaliitto toteaa, että 5 M€ raja-arvo on ongelmallinen kuntayhtymien ja kuntien kannalta, koska se ei ota lainkaan huomioon sitä, minkä kokoinen kuntayhtymä tai kunta on ryhtymässä lain tarkoittamaan investointiin. Eräät isot kaupungit ja sairaanhoitopiirit ovat todenneet, että 5 M€:n raja-arvo on liian matala ja se tarpeettomasti hidastaa heidän tarpeellisina pitämiään kiinteistöinvestointien suorittamista muun muassa lupamenettelyyn liittyvän hallintoprosessin vuoksi. Poikkeuslupamenettely on kokonaisuutena arvioiden kuitenkin toiminut ennakoitua paremmin, kun poikkeuslupia on myönnetty 90 ja niiden kokonaisarvo on 3,34 mrd. Kuntaliitto pitäisi perusteltuna, että hallituksen esityksessä käsiteltäisiin yksityiskohtaisemmin sitä, mihin hankkeisiin poikkeuslupia on myönnetty, miten ne jakautuvat maakunnittain sekä mikä on ollut poikkeuslupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika ja mikä on ollut näiden 5 poikkeuslupahakemuksen hylkäämisen perusteet. Kyseisten seikkojen perusteella olisi paremmat edellytykset arvioida poikkeuslupajärjestelmän hyväksyttävyyden perusteita ja sitä, miten järjestelmä on kehittynyt sen voimassaolon aikana.

Erillisselvitysten merkitys

Hallituksen esitysluonnoksen yleisissä perusteluissa on todettu, että Rinteen hallitusohjelmassa ei ole linjattu Sote-uudistuksen voimaantuloa. Lisäksi yleisperusteluissa todetaan, että Sote-uudistuksen valmisteluun ja voimaantuloon vaikuttaa olennaisesti hallitusohjelmassa linjatut Uudenmaan, Pääkaupunkiseudun ja Helsingin alueen sosiaali- ja terveydenhuollon erillisratkaisua koskeva selvitys sekä kuntien Sote-palveluiden tuottamista koskeva selvitys, jotka molemmat selvitykset laaditaan vuoden 2019 loppuun mennessä.

Kuntaliiton mukaan selvitysten perusteella tehtävät tulevat lainsäädäntöratkaisut voivat antaa aiheen uudelleen arvioida nyt ehdotetun lainsäädännön sisältöä.

SUOMEN KUNTALIITTO



Pirkka-Petri Lebedeff
Johtava lakimies