

8.5.2017

Mikael Hidén:

Olen ollut valiokunnassa kuultavana maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevasta esityksestä HE 15/17 vp kokouksessa 4.4.2017 ja uudelleen kokouksessa 19.4.2017. Viimeksi mainitussa kokouksessa esitin lausuntoni vain suullisesti, koska olin edellisenä iltana kirjallista lausuntoa viimeistellessäni tullut vahingossa hävittäneeksi tietokoneesta lausunnon sisällön kokonaisuudessaan. Tämän kuulemisen jälkeen minua pyydettiin vielä toimittamaan suullisesti esittämäni lausunnon pääkohdat kirjallisina valiokunnalle. Yritän seuraavassa tiiviissä muodossa vielä kirjata tuolloin esittämiäni näkökohtia. Asioiden tarkastelun taustana ovat kysymykset, joita oli etukäteen osoitettu ko. kokouksessa kuulluille asiantuntijoille.

Eräät yleiset näkökohdat ovat lakiehdotusten - ja tässä yhteydessä esitettyjen kysymysten - tarkastelussa merkittäviä. Kuntien omaisuus ja niiden erilaiset taloudelliset edut eivät ole omaisuudelle perusoikeussäännöksissä taatun suojan piirissä. Kunnat eivät julkisoikeudellisina, pakkojäsenyyteen perustuvina oikeushenkilöinä ole mitenkään omaisuuden suojaa koskevan perusoikeuden, kuten ei muidenkaan perusoikeuksien subjekteja. Perustuslain turvaamassa kuntien itsehallinnossa ei ole kysymys kuntasektorille tai kunnille keskimäärin tulevasta edusta taikka jonkinlaisesta valtion ja kuntien kaksiansaaisuuden järjestelyä koskevasta normista, vaan kuntakohtaisesta, periaatteessa kunta kunnalta toteutettavasta, ”kunnan asukkaiden” itsehallinnosta (PL 121 §). Se, että kuntien taloudelliset edut eivät saa suojaa omaisuuden suojaa koskevasta perusoikeusnormista, ei toisaalta mitenkään vaikuta estävästi tai rajoittavasti siihen, merkitseekö ja millä tavoin kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja mahdollisesti jonkinasteista perustuslainsuojaa kuntien varallisuudelle ja erilaisille taloudellisille eduille. Tässä kohden voidaan lyhyesti todeta, että perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut, että kuntien itsehallintoon kuuluu myös jonkinasteinen mahdollisuus itsenäisesti hoitaa omaa talouttaan. Mitä tällaiseen kunnan taloudenhoidon perustuslailla turvattuun itsenäisyyteen kuuluu, jää tapauksittain erikseen harkittavaksi. Tässä voidaan kuitenkin todeta, että yksittäisille kunnille sote-uudistuksen toteuttamisesta aiheutuvat taloudelliset

seuraamukset voivat olla sillä tavoin huomattavia, että niiden merkitystä kunnan taloudenhoidon itsenäisyydelle ei voida yleisesti sivuuttaa vaikutusten vähäisyyteen vedoten.

Jos yhtäältä kunnan kaikki tehtävät ja toiminnot ja toisaalta kaikki kunnan taloudelliset resurssit (omaisuus, saatavat, tulot) olisi tarkasti ja varuoksitta sijoitettavissa SOTE-otsakkeen tai EI-SOTE –otsakkeen alle, voisi ainakin tilanteittain ilmeisesti olla melko ongelmatonta arvioida, merkitsevätkö kunnan omaisuuteen puuttuvat järjestelyt sote-uudistuksessa puuttumista kunnallisen itsehallinnon suojaamaan kunnan itsenäisyyteen oman taloutensa hoitamisessa. Jos SOTE-tehtävien hoidon yhteydessä ei hoideta muita tehtäviä (EI-SOTE-tehtäviä) ja jos toisaalta SOTE-tehtävien hoitoon käytetään ainoastaan vain juuri siihen osoitettuja taloudellisia resursseja, voitaisiin ajatella, että järjestely, jossa kunnilta viedään samanaikaisesti kaikki SOTE-velvoitteet ja kaikki vain SOTE-tehtävien hoitoon käytetyt ja käytettävissä olleet taloudelliset resurssit ja vain ne, jättää kunnan mahdollisuuden itsenäisesti hoitaa talouttaan ennalleen (kun ts. muiden kuin SOTE-tehtävien hoitoon käytettävissä olevat resurssit olisivat samat kuin ennen uudistusta). - Ajatus on tietysti kaavamainen - sen kummemmin kunnan tehtävät kuin kunnan käyttämät resurssit eivät käytännössä rajaudu terävästi SOTE- ja EI-SOTE- kategorioihin.

Vaikka edellä esitetty on vain kaavamaista yksinkertaistusta, voidaan sanoa, että voimaansäilytyslain 18 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymien siirtäminen ”varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen” maakuntiin merkittävältä osin vastaa edellä todettua. Kuntayhtymissä oleva viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyy pois kunnilta ja samalla kunnilta siirtyy vastuu ko. sote-tehtävien hoitamisesta. Kun tehtävä ja tehtävään sidotut (nämä) resurssit poistuvat kunnilta samanaikaisesti, ei tämä varallisuuden siirto nähdäkseen ole ristiriidassa kunnille oman taloutensa hoidossa turvatun itsenäisyyden kanssa. Asiantuntijoille osoitettujen kysymysten johdosta totean myös, ettei se seikka, että maakunnille siirtyvä omaisuus siirtyy edelleen maakuntien määräysvallan ulkopuolella olevalle osakeyhtiölle, sinänsä vaikuta kuntien oman talouden hoidon itsenäisyyteen.

Ongelmallinen kuntien oman taloudenhoidon itsenäisyyden kannalta on sen sijaan voimaansäilytyslain 20 §, joka koskee kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitiloja. Kiinnitin suullisessa lausunnossani tässä kohden huomiota mm. siihen, että säännöksissä ja perusteluissa viitatuissa mahdollisissa maakunnan ja kunnan sopimistilanteissa ei tule yleisesti olemaan

kysymys tasaveroisista sopijapuolista, vaan maakunta tulee ilmeisesti monesti olemaan selvästi vahvemassa asemassa oleva sopijapuoli. Viittasin myös siihen, että valtiovarainministeriö on muistiossaan (6.4.2017) todennut noin 20 % kuntien omistamasta rakennuskannasta kohdistuvan sote-toimitiloihin ja että ”oletettavasti velat kohdistuvat investointeihin vastaavalla tavalla, vaikka kuntien velanotto ei olekaan ns. korvamerkittyä.” Sillä, että osalla kunnista tulee olemaan sote-toimitiloja koskeviin investointeihin otettua velkaa vielä sen jälkeen kun sote-velvoitteet ovat siirtyneet pois kunnilta, saattaisi ko. velkojen määrästä riippuen olla merkitystä yhtenä osatekijänä arvioitaessa tekeillä olevan uudistuksen vaikutusta kuntien mahdollisuuteen hoitaa itsenäisesti omaa talouttaan. Tässä kohden on minulle jäänyt epäselväksi, mihin perustuu ministeriön muistion toteamus, jonka mukaan ”joka tapauksessa” kuntien sote- ja pelastustoimen toimitiloistaan saama vuokratulo – jota lakiehdotuksen pääsäännön mukaan kertyisi kolmelta vuodelta - varmistaisi, että kunnat pystyvät hoitamaan niitä varten ottamansa velat.

Kuntien itsenäisen taloudenhoidon kannalta ehkä vakavin yksittäinen seikka tässä yhteydessä on kuitenkin se, että kunnille ilmeisesti jää tapauksittain merkittävässäkin mitassa sote- toimitiloja, joille ei löydetä asiallisia hyödyntämismahdollisuuksia. En ymmärrettävästi tunne käytännössä mahdollisia tilanteita, mutta jotakin kuvaa tilanteesta antavat jo esityksen perustelut. Ehdotettujen omaisuusjärjestelyjen vaikutuksia kuntiin on esityksessä käsitelty mm. sivuilla 248-260. Sivujen 253 -254 taitteessa todetaan mm.:

”Maakuntien toiminnan käynnistäminen vie väistämättä aikaa ja päätöksiä palvelu- ja toimitilaverkosta on todennäköisesti käytännössä mahdollista ryhtyä tekemään vasta vuodesta 2019 lähtien. Tilanteen arviointiin vaikuttavat myös sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden valinnanvapauteen liittyvät kysymykset. Asiakkaiden valinnanvapaus saattaa johtaa siihen, että maakunnan toimitilatarpeet vähenevät, mutta tilalle tulevat yksityisen palvelutuotannon tilatarpeet. Asian monitahoisuuden vuoksi on käytännössä lähes mahdotonta varmuudella arvioida, minkälainen maakuntien palvelu- ja toimitilaverkko on siirtymäkauden eli vuosien 2019— 2021 jälkeen. Esimerkiksi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän (Eksoten) toiminnan käynnistyttyä vei useita vuosia ennen kuin alueen toimitilaverkkoa voitiin ryhtyä muuttamaan ja työ edelleen käynnissä. Joka tapauksessa on kuitenkin oletettavissa, että ainakin osa tällä hetkellä sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista jää tulevaisuudessa pois nykyisestä käytöstä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevien toimitilojen määrää ja omistuksen jakautumista on kuvattu hallituksen esityksen yleisperustelujen nykytila -osassa, kohdassa 2.15.1. NHG:n selvityksen mukaan kuntien ja muiden kunta-yhtymien omistukseen olisi esitettyjen omaisuusjärjestelyjen jälkeen jäämässä noin 6,8 milj. m² sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevia toimitiloja. Näiden arvo olisi selvityksessä käytetyn arvonmääritysmenetelmän (vähennetty jälleenhankintakustannus) mukaan yhteensä noin 4,2 miljardia euroa. Selvityksen

yhteydessä ei selvitetty, miten edellä mainittu arvio vastaa kyseisten kiinteistöjen tasearvoja.”

Sivujen 259 -260 taitteessa todetaan mm.:

”Yhteenvedona voidaan todeta, että mahdollisesti noin 1,2 – 1,4 milj.m² osalta sosiaali- ja terveydenhuollon käyttö loppuu. Suurin riski sille, että kiinteistölle ei löydetä uutta käyttötarkoitusta, on pienissä ja väestömäärältään taantuvissa, harvaan asutuissa kunnissa erityisesti silloin, jos kyseessä on laitospalvelurakennus (sekä yli että alle 20 vuotta vanhat laitospalvelurakennukset). Seuraavaksi suurin riski kohdistuu vanhoihin avopalvelurakennuksiin tiheän palveluverkon omaavalla, mutta väestömäärältään taantuvalla alueella. Näiden edellä mainittujenkaan kolmen kiinteistötyypin kaikki rakennukset eivät tule poistumaan käytöstä, vaan ainoastaan osa niistä. Tämän suurimmalla todennäköisyydellä käytöstä kokonaan poistuvan ja vaille uutta käyttöä jäävän osuuden määräksi on NHG:n selvityksessä arvioitu noin 528 tm² ja arvoksi vähennetyn jälleenhankintakustannuksen menetelmää käyttäen noin 315 milj. € sekä vuosittaisiksi ylläpitokustannuksiksi noin 3 milj.€.

Kuten edellä olevasta voidaan päätellä, mahdollisesti käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista tulisi todennäköisesti vaihtelevasti eri kunnissa. On oletettavaa, että kasvukeskuksissa ja niiden läheisyydessä tyhjiksi jäävien tilojen ongelma on väliaikainen ja poistuu kohtuullisen lyhyellä aikavälillä tilojen siirtyessä vähitellen muuhun käyttöön. Ongelman merkittävyyteen vaikuttaa huomattavasti toimitilojen ikä, kunto ja erityisesti sijainti. Suurimmat kuntataloudelliset haasteet syntyvät silloin, kun käyttämättömäksi on jäämässä vasta peruskorjattu tai rakennettu, väestörakenteeltaan taantuvassa kunnassa sijaitseva toimitila. Ongelman ajallista ulottuvuutta on lähes mahdoton arvioida, mutta vaikutukset eivät tule yhtäaikaaisesti ja kerralla, vaan todennäköisesti sangen pitkällä aikajänteellä.”

Kunnan talouden hoitamista kuormittavat edellä viitatu seikat (velkojen hoito, kunnalle hyödyttömiksi käyneet, kustannuksia aiheuttavat kiinteistöt, ehkä myös vähemmän edulliset sopimukset maakunnan kanssa) voivat ilmeisesti kumuloitua joissakin kunnissa. Minusta valiokunta ei voi ainakaan merkittävässä määrin irrottautua eri yhteyksissä toteamastaan kannasta, jonka mukaan perustuslain turvaama kunnallinen itsehallinto ei ole kuntasektorin itsehallintoa, vaan kuntakohtaisesti toteutuvaa itsehallintoa. Hallituksen esityksessä annettu informaatio viittaa nyt varsin selvästi siihen, että ehdotetut kuntien talouteen vaikuttavat järjestelyt voivat joissakin kunnissa johtaa tai tulevat huomioon otettavalla todennäköisyydellä johtamaan kunnan talouden sellaisiin kuormituksiin, jotka jo vaarantavat kunnan mahdollisuuden itsehallinnon suojaamalla tavalla itsenäisesti hoitaa omaa talouttaan. Perustuslakivaliokunta ei tämän vuoksi mielestäni voi pelkästään tältä pohjalta hyväksyä lakiehdotuksia käsiteltäväksi tavallisessa lainsäätämisyksessä, vaan tarvitaan

ainakin lisäinformaatiota (sen osoittamista, että lausunto perustuu tältä osin muuhunkin kuin esityksestä ilmenevään, kriittisiinkin seuraamuksiin viittaavaan tietoon). En tarkoita mitään kaikkien kuntien tässä relevantin taloudellisen tilanteen läpivalaisua, vaan

esim. useiden hallituksen esityksessä esitetyn mukaan mahdollisesti hankalaan tilanteeseen joutuvien kuntien tilanteen tarkastelua. Jos valiokunta tällaisen – lausunnossakin julkituotavan - tarkastelun jälkeen päätyy katsomaan, että lakiehdotukset eivät kuntakohtaisesti voi johtaa tai eivät suurella todennäköisyydellä tule johtamaan edellä viitatulla tavalla itsehallinnon suojan kannalta kriittisiin tilanteisiin, lakiehdotukset voidaan tämän kysymyksen osalta käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Jos taas valiokunta päätyisi siihen, että kuvatuunkaltaiset seuraamukset joissakin kunnissa ovat selvästi mahdollisia, ehkä todennäköisiäkin, lakiehdotuksiin olisi nähtävästi tarpeen tehdä tällaisia seuraamuksia torjuvia tai ainakin niiden merkitystä vähentäviä muutoksia. Minulla ei ole asiantuntemusta arvioida, mitä tällaiset muutokset voisivat sisältää, mutta periaatteessa mahdollisia keinoja voisivat ilmeisesti mm. olla yhtäältä julkisen vallan velvoittaminen tukitoimiin selvästi kohtuuttomiksi muodostuvissa tilanteissa ja toisaalta muutokset, jotka parantavat kuntien mahdollisuuksia varautua syntyviin tilanteisiin.

Asiantuntijoille osoitettujen muiden kysymysten osalta viittaa asiassa aikaisemmin jättämäni kirjalliseen lausuntoon.