

Karri Vainio, Arto Sulonen

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Etäkuuleminen 19.2.2021

HE 241/2020 vp eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Yleistä

Tässä lausunnossa käsitellään erityisesti hallituksen esityksen väliaikaishallintoa, siirtymävaiheen toimia omaisuuden siirtoa koskevia kysymyksiä. Muilta osin viittaamme Kuntaliiton valiokunnalle 11.2. ja 16.2. antamiin lausuntoihin.

Sote-uudistuksen toimeenpano ja tätä käsittelevä nk. voimaannanolaki perustuvat monilta osin edeltävän hallituskauden mukaisiin ratkaisuihin. Uudistuksen voimaannpanoa, hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien rajatumman laajuuden ohella on kuitenkin se, ettei perustettavaksi esitettyjen hyvinvointialueiden esivalmistelua alueilla ole käynnistetty edeltävän hallituskauden maakunta- ja sote-uudistuksen mukaisessa laajuudessa. Lisäksi vastuiden näkökulmasta keskeinen muutos liittyy siihen, ettei uudistuksessa maakuntien liitoille ole suoraan osoitettu uudistuksen alueellisia valmistelutehtäviä vaan väliaikaishallinnon perustamiseen ja hallinnolliseen tukeen liittyvä alueellinen työnjako, on määritelty nykyisten kuntaorganisaatioiden välillä sovittavaksi.



Uudistuksen aikataulusta

Uudistukselle asetetun tavoiteaikatauluun 1.1.2023 liittyy useita riskejä. Aikataulua arvioitaessa on huomioitava myös perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot (mm. PeVL 26/2017 vp), joiden mukaan perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvä julkisen vallan turvaamisvelvollisuus edellyttää, ettei uudistuksen aikataulu johda sosiaali- ja terveystalouden saatavuuden vaarantumiseen.

Hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien valmistelun ja hallitun toteuttamisen edellyttämä työmäärä ja sille varattava aika vaihtelee merkittävästi eri alueiden välillä. Alueista nykytilassa seitsemällä alueella toimii koko tai lähes koko alueen kattava sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, kun taas 14 alueella muutokseen lähdetään järjestämisen ja tuottamisen nykyisten rakenteiden osalta hajanaisemmasta lähtötilanteesta. Yksi alue, Pohjanmaa, on lisäksi parhaillaan perustamassa miltei koko hyvinvointialueen kattavaa sote-kuntayhtymää, jolle ollaan siirtämässä alueen sote-palveluiden järjestämistä vastuu kahta kuntaa lukuunottamatta.

Hallituksen esityksen mukaan lakien voimaantulosta järjestämis- ja tuottamisvastuiden siirtymiseen jäisi aikaa käytännössä enimmillään 18 kuukautta. Aikataulu vaikuttaa haastavalta erityisesti alueilla, joissa toimeenpanoon lähdetään hajanaisesta lähtötilanteesta palveluiden järjestämis- ja tuottamisratkaisujen sekä mm. palvelutoiminnassa käytettävien tietojärjestelmäratkaisujen osalta. Alueilla, joissa sote-palveluiden järjestämistä vastuu on koottu vapaaehtoisin järjestelyin maakunnallisiin kokonaisuuksiin, ovat uudistuksen tuomat muutokset vähäisempiä.

Lausuntokierroksella uudistuksen voimaantulon esitettyä aikataulua pidettiin kireänä sekä eduskuntakäsittelyn että toimeenpanon osalta. Osassa alueista, joissa sote-palveluita ei ole jo lähtötilanteessa koottu laajoihin vapaaehtoisin kuntayhtymiin, enemmistö lausunnonantajista katsoi aikataulun olevan epärealistinen. Kuntien vastauksista lausuntokierroksen aikataulukysymykseen on maakuntaakohtainen tarkastelu tämän lausunnon liitteenä (Liite1).

Kuntaliitto katsoo, että uudistuksen voimaantulon kokonaisaikataulua ja mahdollisuuksia muutosten vaiheistamiseen tulisi arvioida uudelleen siten, että ne uskottavasti turvaisivat muutosten hallitun suunnittelun ja toteuttamisen palveluiden saatavuutta vaarantamatta myös hajanaisista lähtötilanteista lähtevien alueiden osalta.

Väliaikainen toimielin (8§)

Voimaannpanolain 8 § esitetään säädettäväksi hyvinvointialueen väliaikaisen valmistelutoimielimen toimikaudesta, asettamisesta, kokoonpanosta ja järjestäytymisestä ja 10 § sen tehtävistä ja toimivallasta. Väliaikainen valmistelutoimielin vastaisi hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes aluevaltuusto olisi valittu ja aluevaltuuston asettama aluehallitus olisi aloittanut toimintansa. Hyvinvointialueen kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin ja alueen pelastustoimen on sovittava välittömästi lain voimaan tultua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta ja siitä, mikä viranomainen asettaa valmistelutoimielimen.

Pykälässä eikä sen perusteluissa määritellä kuinka laajaa yksimielisyyttä toimielimen asettamisessa edellytetään. **Mikäli toimielimen asettamisessa ja kokoonpanossa edellytetään mainittujen tahojen yksimielisyyttä voi tämä johtaa joillakin alueilla toimielimen asettamisen ja tätä kautta myös valmistelun käynnistämisen viivästymiseen.** Väliaikaisen toimielimen kokoonpanoon voi myös liittyvä esteellisyyskysymyksiä esimerkiksi tilanteissa, joissa toimielimeen nimetään tehtäviä luovuttavien organisaatioiden viranhaltijoita. Lain esitöiden mukaan nimittäin toimielimen jäsenten työnantajavelvoitteista vastaavat kunnat ja kuntayhtymät eli alkuperäiset työnantajat.

Valmistelutoimielimellä on laaja valmisteluvastuu hyvinvointialueelle siirtyvien tehtävien, siirtyvän omaisuuden ja henkilöstön, tietojärjestelmien, aloitettavan maakunnan talouden sekä luottamus- ja viranhaltijaorganisaation valmistelussa. Väliaikaisen toimielimen tehtävät ovat laajoja suhteessa käytettävissä olevaan aikaan. Asetettujen tehtävien toteuttaminen voi useiden alueiden osalta muodostua haastavaksi uudistukselle esitetyssä aikataulussa. On lisäksi kyseenalaista, voidaanko perusteluissa mainitulla tavalla katsoa, että väliaikaisen toimielimen tehtäviin ei kuulu poliittista harkintaa. Vaikka esityksessä mainitusti hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen toimeenpanon seuraamiseksi ja tueksi voidaan asettaa myös poliittisia seurantaryhmiä, on vastuiden ja esimies-alaissuhteiden kannalta edelleen ongelmallista, että poliittiset ohjausryhmät ovat vapaaehtoisia, kun taas päätökset tehdään viranhaltijatasolla enemmistöpäätöksin. Lainsäädäntöä tulisi täsmentää siltä osin, miten väliaikaishallinnon päätösten valmistelu ja täytäntöönpano käytännössä hoidetaan.

Lisäksi **väliaikaisen toimielimen toimivallan rajoittamista koskevaa sopimusten määräaikaisuusvaatimuksen takaraja (10 §) tulisi poistaa, tai vähintään pidentää, siten että väliaikaisella toimielimellä olisi mahdollisuus tehdä sopimuksia myös ehdotettua takarajaa pidemmäksi ajaksi, silloin kun se on maakunnan perustamisen tai tehtäväsiirtojen näkökulmasta välttämätöntä.**

Pykälään voitaisiin muuttaa ilmaisemalla selvästi, että sopimuksia on mahdollista jatkaa esimerkiksi optioilla määräajan päättymisen jälkeiselle ajalle taikka lisäämällä vaatimus sopimuksia koskevasta irtisanomisehdosta, määräaikausvaatimuksen sijaan

Omaisuusjärjestelyt perustettaessa hyvinvointialueita

Omaisuuden siirtyminen hyvinvointialueille

On sinällään perusteltua, että hyvinvointialueille siirtyvät sairaanhoitopiireistä ja erityishuoltopiireistä palveluiden järjestämisen ja tuottamisen edellyttämät toimitilat ja irtain omaisuus. Järjestelyn hyväksyttävyyys kuntien näkökulmasta riippuu kuitenkin toteuttamistavasta, erityisesti siitä, miten omaisuudensiirrot kompensoidaan kunnille. Viimeksi mainittua kysymystä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Kuntien näkökulmasta keskeinen kysymys on uudistuksen voimaantullessa kuntien omistukseen jäävien toimitilojen käyttö sote- palveluiden tuottamiseen siirtymäkauden vuokrajärjestelyn (3+1 vuotta) jälkeen ja vuokrataso siirtymäkaudella. Keskeinen ongelma kuntien näkökulmasta on, että ne joutuvat olemaan pitkään epätietoisia siitä, tulevatko hyvinvointialueet hyödyntämään kuntien sote-käytössä uudistuksen voimaantulohetkellä olevia tiloja siirtymäkauden jälkeen ja millä mekanismeilla ja hinnalla mahdollinen tämä hyödyntäminen toteutetaan.

Hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen ne tulevat laatimaan palvelustrategiansa ja niihin pohjautuvat palveluverkkosuunnitelmansa. Tämä tulee todennäköisesti tapahtumaan mainitun siirtymäkauden lopussa. Tätä ennen kunnat eivät voi tietää omistuksessaan olevien toimitilojen tulevasta käytöstä, mikä todennäköisesti estää toimitilojen ylläpidon kannalta välttämättömiäkin investointeja. Ongelmaa korostaa, että kunnilla ei ole tietoa edes ns. rajotuslain perusteella sosiaali- ja terveysministeriön luvalla toteutettujen ja tarpeelliseksi katsottujen investointien tulevasta käytöstä.

Edellä todettujen ongelmien vuoksi **Kuntaliitto ehdottaa lisättäväksi voima-
maanpanolain 22 §:n 2 momenttiin säännöksen, jonka mukaan hyvinvointi-
alueen tulee viimeistään 12 kuukautta ennen mainitussa säännöksessä tar-
koitetun vuokrasopimuksen päättymistä ilmoittaa kunnalle toimitiloista, joi-
den käytöstä vuokrajärjestelyitä koskevan siirtymäkauden jälkeen hyvin-
vointialue haluaa käynnistää kunnan kanssa neuvottelut.** Jos vuokrasopimus
päätyisi vuoden 2025 lopussa, tulisi ilmoitus siten tehdä viimeistään vuo-
den 2024 loppuun mennessä. Hyvinvointialueen laiminlyödessä tämän ilmoi-
tusvelvollisuutensa, kunnalla olisi oikeus pidentää vuokrasopimusta yhdellä
vuodella.

**Voima-
maanpanolain 22 §:n 2 momentti ehdotetaan siten muutettavaksi kuulu-
maan seuraavasti:**

22 §

*Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon
sekä pelastustoimen toimitilat*

Hyvinvointialue ja kunta tekevät toimitilojen hallinnasta
vuokrasopimuksen siten, että se on voimassa ainakin 31
päivään joulukuuta 2025 asti. Hyvinvointialueella on oi-
keus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloaika yh-
dellä vuodella ilmoittamalla siitä kunnalle viimeistään 12
kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaoloajan
päättymistä. *Samassa ajassa hyvinvointialueen tulee
myös ilmoittaa kunnalle toimitiloista, joiden käytöstä
mainittujen siirtymäaikojen jälkeen hyvinvointialue haluaa
käynnistää neuvottelut kunnan kanssa. Jos hyvinvointi-
alue ei ilmoitusta tee, kunnalla on oikeus pidentää vuok-
rasopimusta yhdellä vuodella.*

Hyvinvointialueet tulevat tarvitsemaan siirtymäkauden jälkeenkin kuntien
omistukseen jääviä toimitiloja laajassa mitassa. Hyvinvointialueiden mahdolli-
suudet ostaa toimitiloja ovat rajalliset, kun otetaan huomioon esityksen mu-
kaiset hyvinvointialueiden erittäin rajoitetut lainanottovaltuudet investointei-
hin. Kunnat puolestaan eivät siirtymäkauden jälkeen voi vuokrata kunnan

taseessa olevia toimitiloja hyvinvointialueille, vaan toimitilat tulisi siirtää markkinaehtoisesti toimiviin kuntien tai hyvinvointialueiden ja kuntien yhteisesti omistamiin yhtiöihin.

Kuntaliitto ehdottaa, että omaisuusjärjestelyihin liittyen kunnat vapautetaan varainsiirtoverosta kuntien yhtiöittäessä sote-kiinteistöjä ja toimitiloja. Varainsiirtoverovapauden tulisi ulottua vähintään niihin toimitiloihin, joita kunnat vuokraavat hyvinvointialueille niiden järjestämien palveluiden tarpeisiin.

Kuntaliitto pitäisi perusteltuna myös järjestelyä, jossa sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien maapohjat säilyisivät kuntien omistuksessa, jolloin ajan myötä palveluiden järjestämisen kannalta mahdollisesti tarpeettomaksi jäävät maa-alueen jäisivät joustavasti hyödynnettäviksi kuntien maapolitiikassa ja kaavoituksessa.

Kunnille maksettavat korvaukset omaisuusjärjestelyistä

Ehdotettu kunnille maksettavan **kompensaation laukaiseva taloudellisten menetysten raja-arvo (0,5 prosenttiyksikköä laskennallisesta kunnallisveron korotustarpeesta) on edelleen liian korkea**, vaikka se onkin alempi kuin lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksessä (0,7 prosenttiyksikköä).

Kompensaatiota laskettaessa tulee myös ottaa huomioon esityksestä poiketen kaikki omaisuuslajit. Korvauksen tulee siten kattaa myös kuntien osuudet hyvinvointialueille siirtyvien kuntayhtymien peruspääomista sekä hyvinvointialueille kunnilta siirtyvän irtaimiston, jonka arvo on oletettavasi valtakunnan tasolla satoja miljoonia euroja. Tätä on edellyttänyt myös eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 65/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että laskennallinen veronkorotustarve ei voi olla ainoa kompensaation laukaiseva kriteeri.

Esityksen mukaan mainittuja omaisuuden siirtoja ei otettaisi korvausta laskettaessa huomioon, koska ne voitaisiin erityyssäännösten mukaan tavanomaisesta tilinpäätöskäytännöstä poiketen kuitata alentamalla kuntien peruspääomaa eivätkä siten olisi tulosvaikutteisia. Kuntaliitto toteaa, että tarkoituksena on kompensoida kunnille omaisuuden siirroista aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Taloudellinen menetys on reaalin riippumatta siitä, käsitelläänkö se tilinpäätöksessä tulosvaikutteisesti vai taseessa peruspääoman alenemisena.

Keskeisenä perusteena kuntayhtymäosuuksien ja irtaimiston jättämiselle kompensatiolaskelmien ulkopuolelle on hallituksen esityksessä todettu kuntien lomapalkkavelan siirtyminen hyvinvointialueille kunnista hyvinvointialueelle siirtyvän henkilöstön osalta. Liikkeen luovutuksessa lähtökohtaisesti lomapalkkavelka jää luovuttavan tahon vastuulle siirtohetkeen saakka. Hallituksen esityksen mukaan lomapalkkavelan siirron kunnille tuoma hyöty lähtökohtaisesti kattaisi irtaimen omaisuuden ja erityisesti kuntayhtymäosuuksien siirrosta kunnille aiheutuvat taloudelliset menetykset.

Kuntaliitto toteaa, että kunnille omaisuusjärjestelyistä mahdollisesti maksettavat korvaukset ja lomapalkkavelan käsittely ovat kaksi eri asiaa, joita ei voi hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla suhteuttaa toisiinsa. Lomapalkkavelan siirto periaatteena koskee kaikkia niitä kuntia, joiden palkkalistoilla on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä, kun taas omaisuuden siirrosta maksettavat kompensatiot koskevat käytännössä vain osaa kunnista. Ne myös ovat kuntatalouden näkökulmasta eri mittaluokan asioita.

Omaisuuden siirrosta kunnille aiheutuvat menetykset ovat kuntakohtaisia ja tarve kompensatioon vaihtelee voimakkaasti kunnittain. Myös hyvinvointialueelle siirtyvän kompensatiolaskelmien ulkopuolelle jäävän kuntien omaisuuden arvo suhteessa siirtyvään lomapalkkavelkaan vaihtelee voimakkaasti kunnittain, eikä kompensatian tarvetta tältä osin voi arvioida valtakunnan tasolla vertaamalla lomapalkkojen suhdetta siirtyvän omaisuuden arvioituun arvoon.

Kuntaliitto ehdottaa viime hallituskaudella käsittelyssä olleeseen hallituksen esitykseen antamaansa lausuntoa vastaavasti, että korvaus myönnetään, jos kunnan taloudellinen menetys on vähintään kolme miljoonaa euroa tai se vastaa vähintään 0,25 prosenttiyksikön laskennallista korotustarvetta kunnan tuloveroprosenttiin.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kuntien näkökulmasta epäedulliset omaisuuden siirtoa koskevat lainsäädäntöratkaisut todennäköisesti johtavat kunnissa tarpeeseen tehdä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta epätarkoituksenmukaisia siirtyvän omaisuuden omistukseen ja hallintaan liittyviä järjestelyitä ennen uudistuksen voimaantuloa.

Tämän lausunnon liitteenä on laskelma Kuntaliiton ehdottamien raja-arvojen vaikutuksesta kuntien talouteen verrattuna hallituksen esityksessä ehdotettuihin raja-arvoihin (Liite2).

Kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen sote-hyvinvointialueille (25, § 26 §, 28 §)

Voimaannpanolakiluonnoksen 25 §:ää tulisi tarkentaa mm. sopimusten irtisanomisehtojen sekä kunnille jäävien seuraamusten osalta. Lakiluonnoksessa jää epäselväksi, miten 25 §:ssä todettujen jakamattomaksi tai siirrettäväksi kelpaamattomien sopimusten sekä 26 §:ssä todettujen hyvinvointialueille epätarkoituksenmukaisten sopimusten osalta käytännössä toimitaan, jos neuvotteluissa ei päästä yhteisymmärrykseen. **Säännöksistä tulisi käydä selvästi ilmi, että hyvinvointialue ei voi jättää tällaisia sopimuksia tai niistä aiheutuvia kustannuksia kuntien vastuulle. Myöskään 25 §:n perusteluissa mainittu mahdollinen sopimusten irtisanominen ei voi jäädä kuntien vastuulle.** Nyt ehdotetut lainkohdat jättävät sijaa tulkinnalle, että hyvinvointialueet voisivat 28 §:n mukaista päätöstä tehdessään jättää ottamaan vastaan edellä kuvattuja tai muita kunnan selvityksessä ilmoittamia sopimuksia.

Voimaannpanolain 28 §:n mukaan aluevaltuusto tekee päätöksen mm. sopimusten ja vastuiden siirtymisestä hyvinvointialueelle ja hyvinvointialueen vastuulle. Lain 67 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen päätökseen haetaan muutosta siten kuin hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa säädetään oikaisuvaatimuksesta ja aluevalituksesta. Lain 67 §:n 2 momentin mukaan lain nojalla tehtävistä sopimuksista aiheutuvat erimielisyydet käsitellään kuitenkin hallintoriita-asioina hallinto-oikeudesta. **Asianomaisista säännöksistä ja niiden perusteluista ei ilmene selkeästi, haetaanko aluevaltuuston sopimusten siirtoa koskevasta päätöksestä muutosta vai käsitelläänkö mahdolliset sopimuksen siirtoa koskevat erimielisyydet hallintoriita-asioina. Säännöksestä tulisi selvästi ilmetä, että nämä erimielisyydet ratkaistaan muutoksenhakumenettelyssä**

Voimaannpanolain 25 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hyvinvointialueelle eivät lähtökohtaisesti siirry vahingonkorvausvastuut tai muut sopimuksen päättämisestä seuraavat vastuut sellaisista sopimuksista, jotka kunta tekee tämän lain vahvistamisen jälkeen, mutta ennen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymistä hyvinvointialueelle. **Tämä säännös tulisi rajata koskemaan vain laajoja ulkoistamissopimuksia. Kunnat**

joutuvat voimaanpanolain vahvistamisen jälkeen solmimaan toimintansa turvaamiseksi paljon muitakin ”normaaleja” sopimuksia. Näiden sopimusten vastuiden tulisi siirtyä hyvinvointialueille aivan samalla tavoin kuin ennen voimaanpanolain vahvistamista solmittujen sopimusten vastuut.

Hyvinvointialueille siirtyvien sopimusten mitättömyys ja irtisanominen (29 §)

Voimaanpanolain 29 §:ssä säädettäisiin sellaisten palveluja koskevien osto-palvelusopimuksien ja niihin liittyvien toimitilojen vuokra- ja käyttöoikeus-sopimusten mitättömyydestä ja irtisanomisesta, jotka uudistuksessa siirtyisivät hyvinvointialueelle. Mitättömyys voisi koskea myös yksittäistä ehtoa koko sopimuksen sijaan. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että hyvinvointi-alueella on uudistuksen jälkeen järjestämisvastuunsa perusteella oikeus päättää ja ohjata palvelujen järjestämisestä sekä turvata palvelujen saata-vuus kaikissa tapauksissa perustuslain mukaisesti sekä että ostopalvelusopi-mus täyttää laissa asetettavat ehdot. Säännöksen lähtökohtana olisi, että mitättömyys - ja irtisanomisseuraus kytkettäisiin säännöksessä hyvinvointi-alueen järjestämisvastuuseen, josta säädettäisiin hyvinvointialueesta annet-tavan lain 7 §:ssä ja sote-järjestämislain 8 §:ssä sekä sote-järjestämislain 12 ja 13 §:issä säädettyihin palvelujen ulkoistamista koskeviin rajauksiin.

Säännöksen mukaan mitättömiä olisivat esimerkiksi sellaiset ulkoistamisso-pimukset, joissa yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi olisi annettu julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Säännöksen perusteluissa on kuitenkin to-dettu että, mitättömyys ei koskisi sellaisia sopimuksia, joihin voisi sisältyä julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, jos julkisen vallan käyttöä ei olisi määritelty lainsäädännössä asianomaisen tehtävän osalta. Tällä hetkellä var-sinkaan sosiaalihuollon palveluissa ei ole lainsäädännössä kaikilta osin otettu huomioon asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimenpiteitä, joita tehdään muun muassa asumispalveluissa. Edellä mainittu perustelu vaikut-taa kestävämmältä. **On tärkeää, että voimaanpanolain 29 § ei vaaranna pe-rustuslain 19 §:n tarkoittamaa oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalvelui-hin. Sopimuksilla hankittujen palvelujen turvaaminen tulisi tehdä juridisesti kestävällä tavalla.**

Myös muilta osin sote-järjestämislain hyvinvointialueen riittävän oman palve-lutuotannon sääntelyyn sisältyy monia tulkinnanvaraisia sekä

epätarkoituksenmukaisia ehdotuksia, joihin on viitattu Kuntaliiton 11.2 valio-
kunnalle antamassa lausunnossa.

Kuntaliitto katsoo, että mm. edellä viitattujen tulkinnanvaraisuuksien vuoksi irtisanomismahdollisuus on niin niin sanottujen laajojen kokonaisulkoistusten osalta mitättömyyttä parempi vaihtoehto. Sopimusten mitättömyys on oikeudellisesti ongelmallinen ja edellyttäisi tarkempaa rajausta siitä, missä tapauksissa mitättömyys voisi tulla kysymykseen.

Palveluiden hankkiminen siirtymäaikana (65§)

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueille velvoite ilman aiheutonta viivytystä aloittaa hankintalain mukainen hankintamenettely tilanteessa, jossa hallinnon ja toiminnan käynnistäminen sitä vaatii. Koska hyvinvointialueita koskee hankintalaki siinä missä muitakin hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä tilanteessa, jossa tuotteita tai palveluita hankintaan ostopalveluina, on **pykälän 2 momentti näin ollen tarpeeton. Jos momentti kuitenkin halutaan säilyttää, tulisi pykälää tältä osin täsmentää siten, että kyseinen kilpailuttamisvaatimus ei koske sellaisia hyvinvointialueille siirtyneitä sopimuksia, jotka ovat normaalisti vielä voimassa.** Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa sote-uudistus on huomioitu jo alkuperäistä hankintasopimusta kilpailutettaessa, eikä sopimuksen siirrosta tai jakamisesta muodostu hankintalain 136 §:ssä tarkoitettua olennaista sopimusmuutosta.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että hyvinvointialue voisi tehdä väliaikaisen sopimuksen tai muun vastaavan järjestelyn 2 momentissa mainitun hankintamenettelyn keston ajaksi. Termiä väliaikainen järjestely on käytetty hankintalaissa lähinnä tilanteessa, jossa hankintayksikkö tekee tilapäisen sopimuksen hankinnasta johtuvan valituksen markkinaoikeuskäsittelyn ajaksi. Siksi **pykälän terminologiaa olisi hyvä tältä osin harkita. Lisäksi olisi hyvä tuoda vähintään perusteluissa, miten kyseinen pykälä rinnastuu hankintalain muuhun sääntelyyn.**

Muutuskustannukset ja taloudelliset riskit

Uudistuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on yksi keskeinen kysymys sen toteuttamisen aiheuttamat muutuskustannukset. Hallituksen esityksessä muutuskuluiksi on tunnistettu muun muassa palkkaharmonisoinnin, ICT- ja tiedonhallintajärjestelmien muutosten, sopimusten siirron sekä hallinnollisen valmistelun aiheuttamat kustannukset. Hyvinvointialueille ja valtiolle on arvioitu syntyvän edelle mainituista yli noin 800 miljoonan euron kertaluontoiset muutuskustannukset, jonka lisäksi palkkojen harmonisointikustannuksista syntyy hyvinvointialueille pysyvä kustannuslisä, jonka arvioksi on esitetty vuositasolla 124-434 miljoona euroa. Lisäksi esityksessä on esitetty useita muutuskustannuksia aiheuttavia tekijöitä, joiden suuruutta ei ole kuitenkaan pystytty arvioimaan.

Aiheutuvat muutuskustannukset sekä viivästyttävät, että hankaloittavat uudistukselle asetettujen taloudellisten tavoitteiden toteutumista.

Kunnille aiheutuvien muutuskulujen arviointi on esityksessä selkeästi puutteellista. Esityksen vaikutusarviointiin on sisällytetty kuntien osalta ainoastaan 50 miljoonaa ICT-järjestelmien muutoksista aiheutuvia muutuskustannuksia. ICT-järjestelmiin liittyvien muutosten lisäksi uudistus aiheuttaa kunnille merkittäviä muutuskustannuksia, joita on kuvattu seuraavissa kappaleissa.

Sote-uudistuksen yhteydessä kunnista hyvinvointialueille siirtyvät ne työntekijät, joiden työtehtävät liittyvät pääasiallisesti siirtyviin tehtäviin eli soteen tai pelastustoimeen. Esimerkiksi taloushallinnossa ja -johdossa työskentelee kuitenkin henkilöitä, joiden työpanos kohdentuu sekä siirtyviin että kuntiin jääviin palveluihin. Tämä tarkoittaa sitä, että kun tehtävistä siirtyy noin puolet mutta henkilöstöä ei siirry vastaavaa määrää, jää sopeuttaminen ja tästä aiheutuvat kustannukset kunnan muutuskustannukseksi. Vastaava ilmiö on nähtävissä myös monissa hallinnon ostopalveluissa esimerkiksi tietojärjestelmäkustannuksissa, joihin liittyvät kustannukset eivät tule vähenemään kunnilta siirtyvien tehtävien ja niiden rahoituspohjan suhteessa. Hallinnollisia muutuskustannuksia tulee syntymään myös sopimusten siirroista ja

muuttamisesta, mahdollisista irtisanomiskustannuksista sekä sopimusasioihin liittyvistä asiantuntijapalveluostoista.

Tukipalveluiden osalta muutuskustannuksia aiheutuu esimerkiksi volyymin pienentyessä nousevien yksikkökustannusten sekä tukipalveluiden uudelleenjärjestelytarpeiden vuoksi. Kunnat tuottavat tällä hetkellä monilta osin tukipalveluita myös sosiaali- ja terveydenhuollolle ja pelastustoimelle. Kunnat eivät voi hankintalain vaatimusten johdosta kuitenkaan jatkossa tuottaa tukipalveluita hyvinvointialueille, ilman toiminnan yhtiöittämistä, josta aiheutuu kustannuksia. Mikäli tukipalvelutoiminnan yhtiöittäminen ei tule kyseeseen, johtaa tilanne merkittäviin tukipalveluiden yksikkökustannusten nousupaineisiin.

Osa kunnista on jo yhtiöittänyt tukipalveluitaan kuntien ja sote-kuntayhtymien yhteisomisteisiin tukipalveluyhtiöihin, joiden osalta hankintalaki ei aseta esteitä tukipalveluiden tuottamiselle sekä kuntien, että hyvinvointialueiden tarpeisiin. Mikäli kuitenkaan hyvinvointialueet eivät halua jatkaa yhtiöiden hyödyntämistä, aiheuttaa tilanne yksikköhintojen nousupaineita sekä toiminnan sopeuttamisesta aiheutuvia kustannuksia myös tukipalveluyhtiöiden osalta. Tästä seuraava volyymin lasku voi aiheuttaa myös tukipalveluyhtiön arvon alenemisen taseessa, koska yhtiöiden arvoa ja mahdollista arvonalennuslaskirjausten tarvetta arvioidaan tilinpäätöshetkellä pääomasijoituksen käyvän arvon mukaan. Käypä arvo taas voidaan kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunnon 106/2012 mukaan määrittää tytäryhteisöjen nettotuottojen, luovutusarvon tai tytäryhteisön kunnalle tuottamien palveluiden arvon mukaan, jolloin asiakasmäärän romahtaminen tulee laskemaan yhtiön käypää arvoa merkittävästi. Yhtiöiden arvonalentumisesta aiheutuvat alaskirjaukset tulevat kirjattavaksi kuntien tilinpäätöksiin. Tukipalveluyhtiöiden osalta taloudellisia riskejä esiintyy muun muassa ravinto- ja puhtaanapidon, taloushallinnon, laitoshuoltopalveluiden ja työterveydenhuollon tukipalveluyhtiöissä.

Uudistuksen ja tehtäväsiirtojen valmistelu sitoo myös kunnan johto- ja asiantuntijatasen henkilöstöä, joka tulisi huomioida muutuskustannuksia arvioitaessa. Tilanne voi johtaa myös käytännössä kuntien oman kehitystyön väliaikaiseen häiriintymiseen.

Kuntaomisteisten sote- ja pelastustoimen kiinteistöjen osalta kunnat tulevat toimimaan vuokranantajina hyvinvointialueille siirtymäkauden ajan. Tämän jälkeen kuntien on yhtiöitettävä kiinteistönsä, jos niiden vuokrausta aiotaan edelleen jatkaa. Tyhjilleen jäävien kiinteistöjen riskiä lievennetään hallituksen esityksessä mainitun kompensaatiosääntelyn turvin, jonka laajuudeksi on arvioitu 150–250 miljoonaa euroa vuodesta 2026 alkaen. Sääntely kuitenkin jättää huomioimatta yhtiöittämisestä aiheutuvan varainsiirtoveron, jonka suuruudeksi pelkkien sote-toimitilojen osalta on arvioitavissa noin 300 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi tulee huomioida myös pelastuslaitosten sekä toimistotilojen yhtiöittämisestä syntyvä varainsiirtovero. Hyvinvointialueille vuokratavien kiinteistöjen yhtiöittämiseen tulisi säätää varainsiirtoverovapaus.

Kaiken kaikkiaan sote-uudistus tulee aiheuttamaan kunnille muutuskustannuksia hallituksen esityksen vaikutusarviointia huomattavasti laajemmin, kuten valmistelun sitomana henkilöresursseina, ICT ja konsulttipalveluiden ostoina, ylimääräisinä hallintokuluna, tukipalvelukustannusten kallistumisena ja uudelleenjärjestelyinä sekä sote-kiinteistöjen kiinteistöriskinä ja varainsiirtoverona. Arviota syntyvistä muutuskustannuksista tulisi tarkentaa ja sellaiset kustannukset, joihin kunnat eivät voi itse vaikuttaa, tulisi korvata kunnille täysimääräisesti.

Hyvinvointialueille siirtyvät lainat ja kuntien yhteinen varainhankinta

Hallituksen esityksen mukaan Kuntarahoitus Oyj:n sairaanhoitopiireille ja kehitysvammaisten erityishuoltopiireille myöntämät lainat siirtyisivät hyvinvointialueille ja valtio myöntäisi siirtyville lainoille valtiontakauksen. Näin Kuntarahoituksen ei tarvitsisi irtisanoa siirtyviä lainoja, eivätkä hyvinvointialueiden lainanhoitokustannukset näissä lainoissa nousisi verrattuna sairaanhoitopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien nykyisiin lainanhoitokustannuksiin. Siirtyvien lainojen irtisanominen olisi viime kädessä Kuntarahoituksen harkinnassa.

Hallituksen esityksessä kuntasektorilta hyvinvointialueille siirtyvien Kuntarahoituksesta otettujen lainojen kokonaismäärän arvioidaan siirtohetkellä 2023

alussa olevan noin 2,1 mrd. euroa siirtyvien lainojen kokonaismäärän ollessa noin 4,2 mrd. euroa.

Kuntien takauskeskuksesta annetun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 1 b §, joka mahdollistaisi edellä kuvatun hyvinvointialueille siirtyviä lainoja koskevan menettelyn. Hallituksen esityksen mukaan siinä ei otettaisi kantaa siihen, miten hyvinvointialueiden tulevat investoinnit rahoitetaan ja mikä tulee jatkossa olemaan Kuntarahoituksen ja hyvinvointialueiden välinen suhde. Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueiden rahoitushuolto sekä Kuntarahoituksen mahdollisuudet toimia jatkossa hyvinvointialueiden investointien rahoittajana on tarkoitus selvittää myöhemmin kuluvalle hallituskaudella. Hallituksen esityksen mukaan asiaa koskevat mahdolliset lakimuutokset olisi mahdollista valmistella niin, että ne tulisivat voimaan palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta.

Kuntaliitto katsoo, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitushuollon jatkuvuuden turvaamiseksi ja hyvinvointialueiden rahoituskustannusten hillitsemiseksi Kuntarahoituksen tulisi voida myöntää hyvinvointialueille myös uusia lainoja heti vuoden 2023 alusta lukien ja tätä koskeva valmistelu tulisi käynnistää välittömästi. Hyvinvointialueiden rahoituskustannuksia ei tulisi poliittisilla päätöksillä kasvattaa ja sen vuoksi olisi perusteltua, että ne voisivat käyttää Kuntarahoituksen palveluita sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitustarpeisiin samalla tavalla kuin kunnat nykyisin. Hyvinvointialueiden ottamien lainojen nollariskisyys on mahdollista turvata joko hyvinvointialueiden verotusoikeudella tai valtiontakauksella.

Hyvinvointialueiden ja kuntien rahoitushuollon ja -kustannusten näkökulmasta on tärkeää, että niillä on mahdollisuus käyttää yksityisten rahoituslaitosten lisäksi myös Kuntarahoituksen palveluita. Liikepankkien intressit rahoittaa julkisia hyvinvointipalveluita kohtuullisella korkotasolla riippuvat kuloisestakin markkinatilanteesta, eikä julkisten investointien rahoituksen hintaa ole järkevää jättää pelkästään markkinatoimijoiden varaan. Tämä näkökulma korostuu poikkeustilanteissa, kuten vuosituhannen ensimmäisen vuosikymmenen finanssikriisissä tapahtui.

Kuntien yhteinen varainhankintajärjestelmä nykyisellään on notifioitu Euroopan komissiolle (komission päätös vuodelta 2004). Hallituksen esityksessä on ilmeisesti lähdetty siitä, että nyt ehdotettua hyvinvointialueille siirtyviä lainoja koskevaa menettelyä ei tarvitsisi notifioida, koska näiden lainojen käyttötarkoitus ei hyvinvointialueilla muuttuisi eikä niitä käytettäisi jatkossa-kaan taloudellisen toiminnan rahoittamiseen. Ehdotus ei näin olisi ristiriidassa EU-valtiontukisäännösten kanssa.

Kuntaliitto toteaa, että nykyisen varainhankintajärjestelmä on notifioitu voimassa olevan Kuntien takauskeskuksesta annetun lain mukaisena. Voimassa oleva notifiointi koskee siten Kuntarahoituksen varainhankintaa, joka voidaan kohdentaa laissa säädetyllä tavalla kunnille, kuntayhtymille ja niiden määräämisvallassa oleville yhteisöille sekä sosiaaliseen asuntotuotantoon. Koska varainhankinta siirtyvien lainojen osalta kohdistuu takauskeskuslaissa nykyisin mainitsemattomille uusille oikeushenkilöille (hyvinvointialueille) ja siirtyvien lainojen nollariskiluokitus perustuu jatkossa kuntien verotusoikeuden sijasta valtion myöntämiin takauksiin, tulee ehdotettu muutos notifioida Euroopan komissiossa.

Kuntaliitto toteaa, että notifiointi tulee EU-valtiontukisääntelyn vuoksi tehdä. Notifioinnissa ei mitä suurimmalla todennäköisyydellä ole ongelmia, koska lainojen siirto johtuu julkisen hallinnon sisäisestä uudelleenjärjestelystä, jossa yhteisen varainhankintajärjestelmän toimiala säilyy entisellään. Kysymys on edelleenkin julkisesta ei kaupallisesta toiminnasta, eikä järjestely muuta Kuntarahoituksen toiminnan luonnetta nykyisestä.

Koronaepidemian vaikutusten huomioiminen rahoituksen siirrossa

Kuntien verotuloja sekä valtionosuuksia vähennetään uudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien nettokustannuksia vastaavalla summalla. Jokaisen kunnan veroprosenttia pienennetään tasasuuruisesti ennen uudistuksen voimaantuloa tehtävän laskelman perusteella. Lopullinen veroprosentin leikkaus lasketaan kuntien vuoden 2021 tilinpäätöksen ja vuotta 2022 koskevan talousarvion tietojen perusteella. Veroprosentin leikkausta ei tarkisteta jälkikäteen.

Kuntakohtaisen valtionosuuden muutoksen laskennassa huomioidaan esityksen mukaan siten, ettei uudistus muuta yksittäisen kunnan talouden tasapainoa enempää kuin ± 60 euroa asukasta kohden. Kuntakohtainen valtionosuus tarkistetaan uudistuksen voimaantulon jälkeisenä keväänä ja kyseinen laskelma perustuu vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin. Koronavirusepidemia vaikuttaa vuosien 2021 ja 2022 osalta sekä kuluihin että tuottoihin. Esimerkiksi kiireettömän hoidon hoitovelka näkyy lisääntyneinä kustannuksina, kun hoitojonoja aletaan purkamaan. Koronaepidemian vaikutukset niin tuloihin kuin kuluihin vääristää rahoituksen siirtolaskelmien tietopohjaa siten, että kuntien rahoituksen leikkaus muodostuu suuremmaksi kuin normaaliolosuhteissa. Koronan vaikutukset yksittäisiin kuntiin ovat olleet hyvinkin erilaisia johtuen erilaisesta veropohjasta, elinkeinorakenteesta, palvelurakenteesta, koronatapausten määrästä ja maantieteellisestä sijainnista sekä valtion tukitoimenpiteistä.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että uudistuksen aikataulua tai lakiluonnoksessa esitettyjä laskentavuosia muutetaan. Toinen vaihtoehto on, että siirto- ja tasausmekanismien laskennassa käytettävistä tiedoista erotetaan luotettavasti koronaepidemian vaikutus sekä tuloihin että menoihin. Jos koronan vaikutuksia ei ole lakia säädettäessä mahdollista poistaa laskelmista, tulisi luoda mekanismi, joilla laskelmia voitaisiin jälkeenpäin tarkistaa ja poistaa niistä poikkeuksellisista olosuhteista aiheutuneet vääristymät.

SUOMEN KUNTALIITTO

Karri Vainio
Erityisasiantuntija

Arto Sulonen
Johtava lakimies

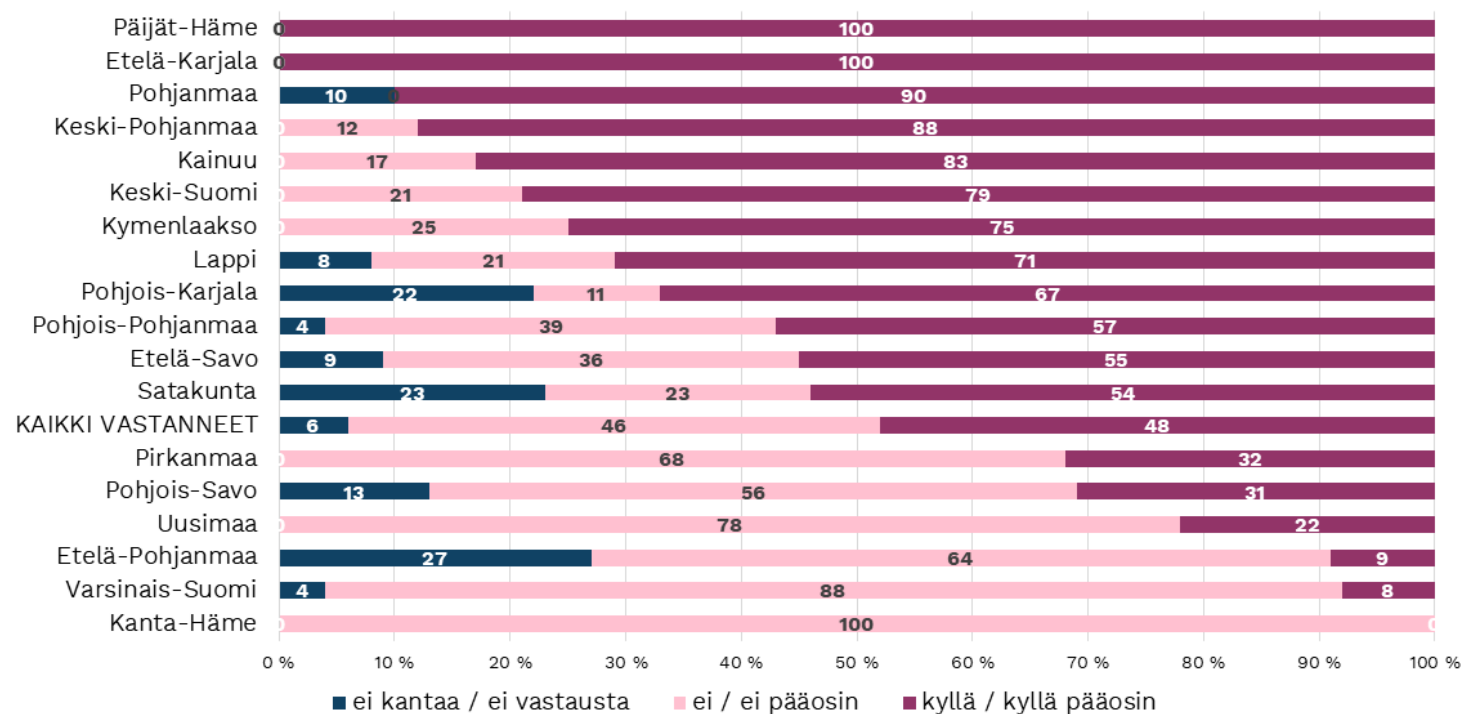
Karri Vainio, Arto Sulonen

Liite1

Kuntien sote-lausunnot 9/2020: lausuntopalvelu.fi – kautta vastanneet kunnat

Kys 43. Onko uudistus toteutettavissa uudistuksessa ehdotetussa aikataulussa?

Vastausten %-jakaumat maakunnittain (N=219)



Kuntaliitto/ Marianne Pekola-Sjöblom 17.2.2021

Karri Vainio, Arto Sulonen

Liite2

Laskelma Kuntaliiton mallin raja-arvojen soveltamisesta

Kuntaliiton malli sisältää kaksi vaihtoehtoista raja-arvoa, jotka laukaisevat kompensatiomenettelyn:

Vaihtoehto 1: Korvaus myönnetään, jos kunnan taloudellinen menetys on vähintään kolme miljoonaa euroa.

Vaihtoehto 2: Korvaus myönnetään, jos kunnan menetys vastaa vähintään 0,25 prosenttiyksikön laskennallista korotustarvetta kunnan tuloveroprosenttiin.

Alla on lueteltu kunnat, joissa kompensatiomenettelyn laukaiseva raja-arvo on matalin ja kunnat, joissa se on korkein. Laskelma on tehty myös hallituksen esittämän 0,5 prosenttiyksikön raja-arvon osalta. Maksuunpannun kunnallisveron määrä on arvioitu vuoden 2020 tasossa valtiovarainministeriön ennusteiden sekä Kuntaliiton veroennustekehikon perusteella.

Pienimmät raja-arvot	Raja-arvo, € (0,25 % -yks.)	Euroa/asukas	Raja-arvo, € (0,5 % -yks.)	Euroa/asukas
Lestijärvi	25 000	35	50 000	69
Luhanka	26 000	38	53 000	76
Merijärvi	32 000	29	63 000	58
Kivijärvi	35 000	32	70 000	64
Pelkosenniemi	37 000	40	74 000	79
Savukoski	37 000	37	74 000	74
Halsua	39 000	34	78 000	69
Hailuoto	43 000	45	86 000	90
Kannonkoski	44 000	33	89 000	66
Kyyjärvi	44 000	33	88 000	67
Karjajoki	46 000	37	93 000	75
Kustavi	46 000	49	92 000	97
Siikainen	46 000	32	91 000	63
Enonkoski	48 000	35	95 000	70
Ristijärvi	48 000	38	96 000	75
Rautavaara	49 000	30	97 000	61
Kinnula	51 000	32	103 000	63
Tervo	51 000	33	102 000	67
Oripää	52 000	39	104 000	78



Utsjoki	52 000	43	105 000	86
---------	--------	----	---------	----

Suurimmat raja-arvot	Raja-arvo, € (0,25 % -yks.)		Euroa/asukas	Raja-arvo, € (0,5 % -yks.)	Euroa/asukas
Hyvinkää	2 481 000		53	4 962 000	107
Kotka	2 493 000		48	4 985 000	96
Porvoo	2 775 000		55	5 549 000	110
Rovaniemi	2 897 000		46	5 795 000	92
Seinäjoki	2 938 000		46	5 876 000	92
Joensuu	3 184 000	3 milj. €	41	6 369 000	83
Vaasa	3 253 000		48	6 506 000	96
Hämeenlinna	3 277 000		48	6 553 000	97
Lappeenranta	3 320 000		46	6 640 000	91
Pori	3 841 000		46	7 681 000	92
Kouvola	3 866 000		47	7 731 000	94
Kuopio	5 528 000		46	11 056 000	93
Lahti	5 614 000		47	11 228 000	94
Jyväskylä	6 484 000		46	12 968 000	91
Turku	9 227 000		48	18 454 000	96
Oulu	9 848 000		48	19 695 000	96
Tampere	11 700 000		49	23 400 000	98
Vantaa	12 927 000		55	25 854 000	111
Espoo	19 757 000		68	39 514 000	136
Helsinki	40 854 000		62	81 708 000	125