Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

LAUSUNTO VALTIOVARAINVALIOKUNNAN VEROJAOSTOLLE HE 241/2020 vp

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 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 (HE 241/2020).

Asetetut tavoitteet ovat keskeisiä ja kannatettavia. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) hallinnonalan näkökulmasta lakiluonnoksessa tulisi kuitenkin kiinnittää vielä huomiota siihen, kuinka uudistukselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa niin, että kaikkien alan toimijoiden toimintaympäristö olisi ennustettava, ymmärrettävä ja vakaa.

Toimialansa mukaisesti TEM kiinnittää valtiovarainvaliokunnan verojaoston huomiota erityisesti ehdotuksen yrityksille aiheutuviin vaikutuksiin ja aluevaikutuksiin. Tältä osin viittamme myös 25.9.2020 STM:lle annettuun lausuntoon. Hallituksen esitys on laaja kokonaisuus ja sen toteuttamisella on vaikutuksia ei vain julkisen sektorin toimintaan vaan myös yksityisten yritysten ja järjestöjen toimintaan.

Palvelumarkkinoiden toiminnan tulee tukea uudistuksen tavoitteita

Vaikutusarvioissa olisi hyvä tuoda tuottajakentän moninaisuutta esille. Sote-alan yrittäjyys on luonteeltaan pienyritysvaltaista ja perinteisten yritysten rinnalla toimivat esimerkiksi osuuskunnat, järjestöpohjaiset palvelujen tuottajat, yhteiskunnalliset yritykset ja teknologiapohjaiset sote-palveluyritykset.

Uudistuksen tulisi mahdollistaa erilaisten ja erikokoisten yritysten osallistumismahdollisuudet. Lainsäädäntö jättää tältä osin varsin paljon tulkinnanvaraisuutta. Sote-uudistus asettaa reunaehdot sille, millaisessa toimintaympäristössä yksityinen sektori tulee toimimaan julkisesti rahoitetuilla palvelumarkkinoilla. Tätä yksityiselle sektorille syntyvää toimintaympäristöä ja sen vaikutuksia myös koko palvelujärjestelmän kehityksen kannalta tulisi tarkastella kattavammin.

Vaikutuksia yritysten toimintaan
Osaava työvoima
Innovaatiot

Hallituksen esityksessä on tunnistettu lausunnolla olleeseen luonnokseen nähden enemmän yritysvaikutuksia. TEM haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että perustelut eivät kaikilta osin anna yksiselitteistä kuvaa esityksen vaikutuksista erilaisiin yritysmuotoihin. Esimerkiksi vaikutukset ammatinharjoittajina toimiviin yrityksiin ja osuuskuntamuotoisiin toimijoihin jäävät alihankintojen ketjutuksen kiellon osalta jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Tarkennusta voisi kaivata erityisesti se, katsotaanko sellaiset ammatinharjoittajat, jotka toimivat samanaikaisesti useammassa yksityisessä yrityksessä näiden yritysten ketjutetuiksi alihankkijoiksi.

Samalla on hyvä tunnistaa, että esitys voi lisätä kilpailua osaavasta työvoimasta eri organisaatioiden ja ammattialojen välillä. Esimerkiksi lääkärit toimivat usein ammatinharjoittajina. Ammatinharjoittajien osaamista on tähän saakka voitu jakaa joustavasti useamman yrityksen kesken ja samat henkilöt voivat työskennellä myös julkisella sektorilla. Saattaisi olla hyvä tarkentaa, miltä osin laki edellyttää muutoksia tähän toimintamalliin. Sekä julkisen sektorin, että ostopalveluissa toimivan yksityisen yrityksen on taattava riittävä oma osaaminen ja henkilöstö, joten on hyvä varautua osaavasta työvoimasta käytävän kilpailun kiristymiseen joidenkin henkilöstöryhmien osalta.

SOTE-palvelut tuotetaan jatkossa ensisijaisesti julkisena tuotantona. Yritysten rooli täydentävänä toimijana on edelleen palvelujärjestelmässä keskeinen. Yksityisen sektorin rooli on hyvin merkittävä paitsi työllistäjinä, myös palvelujentuottajina sekä uusien innovaatioiden synnyttäjinä. Lisäksi kaikki yritykset eivät osallistu julkisesti rahoitettuun palvelujärjestelmään, vaan myös yksityisesti rahoitettu markkina (vakuutukset, asiakkaiden itse maksamat palvelut) on suuri.

Ehdotettu järjestämislaki

TEM on STM:lle antamassaan lausunnossa korostanut tarvetta monituottajamallin säilyttämiseen. Lakiehdotuksen sanamuotoja on tältä osin selkeytetty, joskin edelleen jää jossain määrin tulkinnanvaraiseksi, mitä voidaan pitää hyvinvointialueiden riittävänä omana tuotantona. On tärkeää, että hyvinvointialueilla säilyy kaikissa palveluissa myös yksityisten yritysten ja järjestön ylläpitämää tuotantoa. Hyvinvointialueiden tulisi myös kiinnittää huomiota siihen, että hankintoja toteutettaisiin sellaisina kokonaisuuksina, että pk-yritykset ja pienemmät järjestötkin voisivat olla palvelujen tuottajina.

Lausunnossaan TEM on kiinnittänyt huomiota lukuisiin hankintojen ulkoistamiseen liittyviin kohtiin. TEM:n näkemykset on tältä osin pääosin huomioitu erityisesti ehdotetun järjestämislain 3 luvun pykälissä ja niiden perusteluissa.

Samalla on syytä huomata, että palvelua tuottaville yksityisille yrityksille ja järjestöille, niiden alihankkijoille ja vuokratyövoiman käytölle asetetaan vaatimuksia, jotka ovat esimerkiksi ehdotetun järjestämislain 14 ja 15 §:ssä tiukempia, kuin mitä vastaavista velvoitteista on nykyisin säädetty hankintalaissa.

Tätä voidaan pitää perusteltuna. Laissa tarkasti yksilöidyillä vaatimuksilla voidaan pitkälti saattaa voimaan hallitusohjelmassa todettu kirjaus, jonka mukaan erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa kiinnitetään

enemmän huomioita hankintojen laatuun. Ehdotetun järjestämislain 3 luvun tuottajia koskevat säännökset ovat tältä osin täysin riittäviä ohjaamaan myös palvelujen laatua. Laissa on palvelun tuottajia koskevien edellytysten lisäksi lukuisia kirjauksia myös itse palvelun laatuvaatimuksista.

Työllisyyspalvelujen integrointi

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa hyvinvointialue vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja olisi järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Järjestämislaissa yhdyspinta työllisyydenhoitoon syntyy useiden pykälien kautta kuten esim. 4 § palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta (huomioitava työllisyydenhoidon monialaiset rakenteet ja yhdenvertaisuus) sekä 7 § hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä maakunnissa (huomioitava, että työllisyys on osa kuntien ja maakuntien lakisääteistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävää ja väestöryhmien nuoret, aikuiset, ikääntyneet, maahanmuuttajat tarkastelua).

Järjestämislain 21 §:ssä valtakunnallisista tavoitteista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle tulisi huomioida hallituksen työllisyystavoitteista syntyvät toimenpiteet, joissa mm. entistä vahvemmin yhteen sovitettaisiin työllisyys- sekä sosiaali- ja terveyspalveluita työllisyyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Muun muassa huoltosuhteen negatiiviseen muutokseen vaikuttaminen ihmisten työkykyä tukemalla ja parantamalla sekä työmarkkinoille sijoittumista edistävillä toimenpiteillä on ministeriöiden yhteinen tehtävä.

Työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle antamassaan lausunnossa TEM on kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen miten sosiaali- ja terveyspalvelujen ja työllisyyspalvelujen integroiminen tapahtuu tulevissa palvelurakenteissa. Esityksessä on säädetty hyvinvointialueen velvollisuudesta sovittaa yhteen palveluita kuntien ja valtion palvelujen kanssa, mikä antaa hyvän pohjan palvelujen integroimiseen. Erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevat työttömät työnhakijat tarvitsevat useasti TE-palvelujen lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluja. Työllisyyspalvelujen järjestämisvastuu on siirtymässä vahvemmin valtiolta kuntien vastuulle, joka muuttaa toimijoiden välistä suhdetta.

Aluenäkökulmia

Ministeriö on lausunnossa STM:lle kiinnittänyt huomiota myös uudistuksen aluenäkökulmiin. Uudistuksen aluevaikutukset syntyvät toisaalta hyvinvointipalvelujen saatavuuden sekä edellä todettujen yritys- ja työllisyysvaikutusten kautta.

Hyvinvointi on keskeinen teema aluekehittämisen valtakunnallisissa painopisteissä, jotka valtioneuvoston on linjannut hallituskaudelle. Aluekehittämisen painopisteitä kaudelle 2020–2023 ovat:
1. Ilmastonmuutoksen hillintä ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen
2. Kestävä yhdyskuntakehitys ja toimivat yhteydet
3. Uudistuva elinkeinoelämä ja TKI-toiminnan vauhdittaminen
4. Osaaminen ja sivistys aluekehityksen voimavarana
5. Osallisuuden ja hyvinvoinnin lisääminen sekä eriarvoistumisen ehkäisy.

Sote-alan yrityksillä on suuria vaikutuksia alueiden elinvoimaan. Näin ollen lainsäädännössä tuodut reunaehdot yritysten sote-asemaan voivat

aiheuttaa muutoksia alueiden elinvoimaan a) yritysten työllistämisen näkökulmasta b) yritysten aloittamisen ja lopettamisen sekä c) yritysten kasvumahdollisuuksien näkökulmista d) palvelujen saatavuuden näkökulmasta (esimerkiksi haja-asutusalueet). Yritysten rooli on kuitenkin eri maakuntien alueilla erilainen.

Esityksen lakiin hyvinvointialueista 41 §:än sisältyvän ehdotuksen mukaan hyvinvointialuestrategiassa linjataan asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä koskevat tavoitteet. Tavoitteiden määrittely perustuu tietoon asukkaiden hyvinvoinnin tilasta, mitä kuvataan esimerkiksi alueellisessa hyvinvointikertomuksessa. Hyvinvointialue-strategian tulisi esityksen mukaan perustua arvioon hyvinvointialueen nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista hyvinvointialueen tehtävien toteuttamiseen.

Ministeriön kiinnitti lausunnossaan STM:lle huomiota siihen, että strategiatyössä tulee ottaa huomioon myös maakunnan aluekehittämistä koskevat pitkän aikavälin sekä lähivuosien tavoitteet. Ne määritellään nykyisin maakuntasuunnitelmassa (Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 25 §) ja maakuntaohjelmassa (aluekehittämislaki 7/2014, 32 §). Yhteen sovittamisen ja vuoropuhelun varmistamiseksi maakuntien liittoja olisi kuultava hyvinvointialuestrategian valmistelussa.

Muita havaintoja

TEM ei ota lausunnossaan tarkemmin kantaa hallituksen esitykseen sisältyviin hyvinvointialueiden rahoitusta ja valtionosuuksia koskeviin ehdotuksiin.

Lausunnon valmistelu Alueet ja kasvupalvelut -osasto; teollisuusneuvos Marjukka Aarnio ja neuvotteleva virkamies Tarja Reivonen.

Marja-Riitta Pihlman
Osastopäällikkö, ylijohtaja

Marjukka Aarnio
Teollisuusneuvos

JAKELU Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

TIEDOKSI Kansliapäällikkö Raimo Luoma/TEM
Alivaltiosihteeri Petri Peltonen/TEM
Lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen/TEM
Osastopäällikkö Ilona Lundström/TEM/IYR
Osastopäällikkö Antti Neimala/TEM/TTM

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/24984/2020
TEM; Eduskunnan valiokuntakuulemiset 2021

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/24984/2020-TEM-20
VaV asiantuntijalausunto 2.3.2021 HE 241/2020 vp

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Pihlman Marja-Riitta 91189501T	2021-03-02T14:41:58	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Aarnio Marjukka 91189023C	2021-03-02T14:21:52	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

e7fe3eacc4882f58a2d7824a97cab0f41860b1feb3f857be8546d0859bc62485