VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

VM:n ja STM:n vastine 21.4.2021 talousvaliokunnalle annetuista lausunnoista

HE 241/2020 vp

Sote-uudistus

Hyvinvointialueiden lainanottovaltuus

- Lausunnoissa esitettiin hyvinvointialueen lainanottovaltuutta koskevaan 15 §:ään laskennallista lainanhoitokatetta koskevia muutosehdotuksia. Ohjausta pidettiin tiukkana, lainanhoitokatteen jakajaksi ehdotetaan asetettavaksi esim. 20 tai vähintään 25.
  - **Ei muutosta**: Hyvinvointialueiden lainanottovaltuutta ja investointien ohjausta koskeva sääntely on tarpeen hyvinvointialueiden rahoitusmallin ja toimitilojen hallintaa koskevan ratkaisun takia.
  - Säännöksessä lainanhoitokate on asetettu tavoitetasolle, että hyvinvointialue voi selvitä lainanlyhennyksistään. Lainanottovaltuuden määrä olisi siten riippuvainen kunkin hyvinvointialueen taloudellisesta tilanteesta ja olemassa oleva lainakanta sekä jo päätettyjen investointien määrä vaikuttavat lainanottovaltuuden suuruuteen.
  - Lainanottovaltuuden laskennassa käytettävä 10 vuoden aika tarkoittaa keskimääräistä lainojen jäljellä olevaa takaisinmaksuaikaa, jossa huomioidaan eri aikoina nostettujen lainojen jäljellä olevat maksuajat. Sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kaikkien luottojen ajallisen keston painotettu keskiarvo on alustavien selvitysten mukaan tällä hetkellä noin 9,5 vuotta. Poistoajat kuvaat kirjanpidossa toteutuneen menon jakamista käyttöajalle. Lainanlyhennykset eivät määräydy poistoaikojen mukaisesti.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus

- Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän lausunnon mukaan osaamiskeskukselle ei ole todellista tarvetta.
  - Jokaisella hyvinvointialueella on hallinnoitavanaan suuret kiinteistömäärät ja siten oma asiantunteva henkilöstönsä kiinteistöasioiden hoitamiseen. Jokainen hyvinvointialue pitää yllä tilatietojärjestelmää ja voi raportoida suoraan ministeriölle investoinneistaan ja niiden vaikutuksesta hyvinvointialueen talouteen ja toimintaan.

➢ **Ei muutosta**. Yhtenäinen tilatieto ja kustannustieto ovat tarpeen hyvinvointialueen kustannusten seurannan ja johtamisen perusteena sekä hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden arvioinnissa. Lisäksi yhtenäinen tietopohja tukisi hyvinvointialueiden valtion ohjausta.
Esityksen mukaan hyvinvointialueet hallinnoisivat omia toimitilojaan ja kiinteistöjään, osaamiskeskus olisi yhtenäisen tiedontuotannon väline, hyvinvointialueet saisivat myös kustannussäästöjä keskitetystä kiinteistötiedon tuotannosta johtuen. Hyvinvointialueet voisivat halutessaan antaa osaamiskeskukselle myös muita tarpeelliseksi katsomiaan tehtäviä.

Hyvinvointialueiden talouden ohjaus

- Mm. Kuntaliiton lausunnon mukaan hyvinvointialuelain 115 §:ssä määritelty hyvinvointialueiden alijäämän kattamisvelvollisuus on tiukka.
  - Ei muutosta. Alijäämän kattamiskauden pituus on perusteltu hyvinvointialueen rahoituksen perustuessa valtion rahoitukseen. Lisäksi hyvinvointialueiden tehtävät koskevat kahta toimialaa, minkä vuoksi niiden mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja käyttää kertaluonteisia eriä talouden tasapainottamiseen ovat kuntia rajallisemmat.
- Eräissä lausunnoissa ehdotettiin yhtenäistä kustannuslaskentamallia.
  - Ei muutosta. Kustannuslaskennan perusteita ei ole mahdollista kaikilta osin yhtenäistää, koska hyvinvointialueesta annettava lainsäädäntö mahdollistaa erilaiset organisaatioratkaisut kuten tilojen organisoinnin. Myös palvelujen järjestämis- ja tuottamistavat voivat vaihdella. Nämä vaikuttavat kustannuslaskennan toteuttamiseen. Tavoitteena on mahdollisimman vertailukelpoinen taloustieto. Hyvinvointialuelain 120 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueen toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannasta ja tietojen tuottamisesta (nk. automatisoitu taloustietojen raportointi)

Hyvinvointialueen arviointimenettely

- Eräiden lausuntojen mukaan arviointimenettelyn edellytykset ovat erittäin tiukat, koska esim. alijäämän kattamisvelvoitteen aikaraja on lyhyempi kuin kuntalaissa. Eräissä lausunnoissa todettiin menettelyn käynnistyvän todennäköisesti vain talouteen perustuen.
  - **VM**: Ei muutosta. Perustuslain turvaamien palvelujen varmistamiseksi on tärkeä, että niiden mahdolliseen vaarantumiseen puututaan viivytyksettä. Arviointimenettelyssä varmistetaan palvelujen järjestämiskykyä, valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sote- tai pela-palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään
  - **STM**: Ei muutosta. STM:n oikeus tehdä aloite arviointimenettelyn käynnistämiseksi sote-järjestämislain 27 §:n perusteella tarpeellinen. STM:llä oltava tämä keino käytössä, jos hyvinvointialueen kyky järjestää sote-palvelut on ilmeisesti vaarantunut. Kriteerit laadittu mahdollisimman tarkkarajaisiksi (tarkennettu lausuntokierroksen jälkeen), mutta toiminnallisia kriteereitä ei mahdollista määritellä yhtä tarkasti kuin taloudellisia.
  - **VM**: tekninen korjaus 123 §:n 2 mom. viittaukseen mainitun pykälän 1 mom. 2 kohtaan

Kuntien toimitilat

- Lausunnoissa kannettiin huolta kunnille jäävistä kiinteistöistä siirtymäajan vuokrasopimuksen kauden päätyttyä. Kuntaliitto ehdottaa lisättäväksi voimaanpanolain 22 §:n 2 momenttiin säännöksen, jonka mukaan hyvinvointialueen tulee viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen päättymistä ilmoittaa kunnalle toimitiloista, joiden käytöstä siirtymäkauden jälkeen hyvinvointialue haluaa käynnistää kunnan kanssa neuvottelut. Hyvinvointialueen laiminlyödessä tämän ilmoitusvelvollisuutensa kunnalla olisi oikeus pidentää vuokrasopimusta yhdellä vuodella.

➢ **Ei muutosta**: Voimaanpanolaki mahdollistaa kunnan ja hyvinvointialueen kesken paikallisesti tarkoituksenmukaiset järjestelyt. Kunta ja hyvinvointialue voivat sopia toimitilojen siirtymisestä myös toisin (esim. että jokin tila ei siirtyisi lainkaan hyvinvointialueen hallintaan tai että siirtymäkauden vuokrasopimus olisi voimassa pitemmän tai lyhyemmän ajan). Vuokran määräytymisen olisi kuitenkin tapahduttava säännöksen mukaisesti siirtymäkauden ajan.
Laissa ei ole tarkoituksenmukaista säätää neuvotteluvelvoitteesta Kuntaliiton esittämällä tavalla. Menettely on mahdollista ilman lailla säätämistä. Vuokrasuhteen aikana käydään vuoropuhelua ja on mahdollista sopia paikallisesti tarkoituksenmukaisimmista menettelyistä vuokrakohteiden osalta. Esitetty siirtymäaika on katsottu kohtuulliseksi sekä kunnan että hyvinvointialueen kannalta. Hyvinvointialueiden hallintaan siirtyy huomattavan suuri määrä toimitiloja. Palveluverkkoratkaisut tullaan tekemään myös vaiheittain ja osittain eri aikaan. Kuntaliiton esittämä neuvotteluvelvoite ei merkitsisi myöskään sitä, että vuokrasopimusta jatkettaisiin.

Kompensaatiosääntely

- Lausuntojen mukaan omaisuuden siirrot olisi korvattava kunnille.
- Ehdotettua korvausrajaa pidettiin liian korkeana ja korvaus kattaa ainoastaan osan omaisuusjärjestelyistä (rajaksi 3 milj. euroa tai 0,25 %-yksikön laskennallinen veronkorotustarve; korvausta laskettaessa tulisi ottaa huomioon kaikki omaisuuslajit, irtain ja kuntayhtymäosuudet tulisi korvata)
- **Ei muutosta.** Täysimääräinen korvaus siirtyvästä omaisuudesta tarkoittaisi lunastusmallia, jolloin myös siirtyvä lomapalkkavelka tulisi ehdotuksesta poiketen säätää kuntien maksettavaksi ja jolloin siirtymävaiheen korvaukset kunnille edellyttäisivät erillistä valtionrahoitusta.
  Kuntayhtymäosuuksien ja irtaimen omaisuuden siirtymisen seurauksena olevat muutokset kunnan taseessa eivät itsessään ole välitön kustannus kunnille. Siirrot eivät ole tulosvaikutteisia.
  Korvausta omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista kustannuksista ei ole rajoitettu omaisuuslajeittain, korvaus sisältää kaikki omaisuusjärjestelyistä aiheutuvat kustannukset.
  Korvausraja on asetettu tasolle, joka turvaa kuntien taloudellista itsehallintoa ja on valtion kannalta kohtuullinen.
  Kunnan menot tulee kirjata tulosvaikutteisesti, jotta julkisen sektorin taloudesta saadaan oikea ja riittävä kuva. Tämä koskee myös kertaluonteisia omaisuuden arvon alentumisesta johtuvia kulukirjauksia.

Voimaantulo/ talousarvion ja tilinpäätöksen laatiminen

- Voimaanpanolain 1 §:n 2 momentin viimeisessä lauseessa tulisi vuosiluku 2023 korjata vuosiluvuksi 2021. Asia on esitetty myös hallintovaliokunnalle annetussa vastineessa.

”---Hyvinvointialueen talousarvio ja tilinpäätös laaditaan hyvinvointialueesta annetun lain 13 luvussa sekä tarkastetaan mainitun lain 14 luvussa tarkoitetulla tavalla ensimmäisen kerran vuodelle **2021**.---”

- Hyvinvointialueen talousarvio ja tilinpäätös laatimista ja hallinnon ja talouden tarkastamista koskevia hyvinvointialueesta annetun lain säännöksiä (13 ja 14 luku) sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2021 talousarvioon, tilinpäätökseen ja tilintarkastukseen. Voimaanpanolain 5 §:n mukaisesti hyvinvointialueet perustetaan suoraan lain nojalla päivänä, jona laki tulee voimaan. Jo järjestämisvastuun siirtymistä edeltävältä ajalta eli väliaikaishallinnon ajalta tulisi laatia talousarvio ja tilinpäätös, joka myös tilintarkastettaisiin. Tämä on tärkeää paitsi hyvinvointialueen talouden seurannan ja talouden valvonnan takia myös kansantalouden tilinpidon täydellisyyden varmistamiseksi.

Hyvinvointialueiden rahoitushuolto

- Kuntaliitto, Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj vaativat, että **Kuntarahoituksen** tulisi voida myöntää hyvinvointialueille uusia lainoja ja muita rahoitusjärjestelyjä ja että valtiontakauksia tulisi myöntää muillekin rahoitusjärjestelyille lainojen lisäksi

➢ Kuntarahoituksen mahdollisuus toimia hyvinvointialueiden investointien rahoittajana toteutetaan **erillisenä lakiesityksenä**, jonka valmistelu on jo aloitettu ja aikataulutettu siten, että Kuntarahoituksen lainojen myöntäminen hyvinvointialueille olisi mahdollista tarvittaessa jo vuoden 2022 aikana

➢ **Ei valtiontakauksia muille rahoitusjärjestelyille**, koska hyvinvointialueiden pitäisi saada markkinoilta leasing-järjestelyjä yms. ilman valtiontakaustakin; asiaa voidaan tarkastella uudelleen osana em. erillistä lakiesitystä Kuntarahoituksen kannalta

Sote-uudistus ja EU-valtiontukisäännöt

- Kuntaliiton, Kuntarahoituksen ja takauskeskuksen sekä prof. Raition mukaan siirtyville lainoille myönnettävät valtiontakaukset **notifioitava** (lainansaajat muuttuvat kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueiksi ja lainojen nollariskisyyden perusta muuttuu kuntien verotusoikeudesta valtiontakauksiin)
- ➢ **Ei muutosta HE:hen tai notifiointia**, koska kyseessä ei valtiontuki (hyvinvointialueiden toiminta ei-taloudellista, ei etua liikepankeille eikä muutosta takauskeskuksen tai Kuntarahoituksen asemaan); notifiointia ei voi tehdä ”varmuuden vuoksi”, notifiointi voisi kyseenalaistaa sote-toiminnan ei-taloudellisen luonteen, komissio ei edellyttänyt notifiointia syksyllä 2020
- ➢ Asian selkeyttämiseksi jatkettu keskusteluja komission kanssa, niissäkään ei noussut esiin notifiointitarvetta

Valtiontakausten erityiskysymyksiä

- Kuntarahoituksen mukaan myös hyvinvointialueiden uusille lainoille myönnettävät valtiontakaukset notifioitava

➢ **Ei notifiointia**, koska hyvinvointialueiden toiminta ei-taloudellista eikä takauksista etua luottolaitoksille, koska lainat kilpailutettava

- Kuntien takauskeskuksen mukaan lakiin lisättävä menettelytapasäännökset siltä varalta, että luottolaitokset irtisanovat siirtyvät lainat ja ne on rahoitettava uudestaan

➢ **Ei muutosta**, koska lainojen irtisanomisen arvioidaan olevan hyvin epätodennäköistä ja tällaiset tilanteet voidaan ratkaista tapauskohtaisesti (kuntayhtymät tai hyvinvointialueet voisivat ottaa korvaavan lainan)

Hyvinvointialueen toiminta markkinoilla

- Lääkäripalveluyritykset ry:n mukaan kilpailulainsäädäntöä on noudatettava yhteneväisin perustein julkisella ja yksityisellä sektorilla
- ➢ **Ei muutosta**, koska hyvinvointialuelain 15 luku vastaisi jo kuntalain 15 lukua ja kilpailulain säännökset kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä koskisivat myös hyvinvointialueita
- Vantaan kaupunki näkee ongelmaksi kuntien tukipalveluiden järjestämisen
- ➢ **Ei muutosta**, tukipalveluiden järjestäminen on hyvinvointialueiden harkinnassa, tukipalvelujen henkilöstö siirtyy jos henkilön työtehtävistä yli 50 % liittyy sote- tai pelastustoimeen, tukipalvelujen määritelmää hyvinvointialuelain 132 §:ssä ei voida laajentaa ilman että kilpailu voi vääristyä
- Professori Snell esittää ”markkinavaikutuksiltaan vähäisen toiminnan” määrittelemistä laissa
- ➢ **Ei muutosta**, hyvinvointialueiden toiminta niin moninaista ettei laintasoinen määritelmä perusteltu, sääntely vastaa kuntalain nykyistä sääntelyä tältä osin

Palvelujen hankinta siirtymäaikana

- KKV kiinnittää huomioita voimaanpanolain 65 §:n tulkinnanvaraisuuteen.
- **VM esittää pykälän poistamista**. Sote-uudistukseen ja järjestämisvastuun siirtoon on ollut mahdollista jo pidemmän aikaa varautua sopimusehdoissa. Hankintalaissa on lukuisia mahdollisuuksia kilpailuttaa hankinta joustavasti ja nopeasti esim. käyttämällä sähköisiä menettelyjä. Lisäksi hankintalaissa on poikkeuksia, jolloin hankintaa ei tarvitse kilpailuttaa lainkaan (esim. hankintalain 40 §:ssä mainitut suorahankintaperusteet, 110 §:n mukainen sote-palveluita koskeva suorahankinta erityistilanteissa sekä 136 §:ssä mainitut sallitut sopimusmuutokset ja lisähankinnat) Voimaanpanolakiin ehdotetun säännöksen käyttöala saattaa jäädä varsin pieneksi ja aiheuttaa oikeudellista tulkinnanvaraisuutta. Tämän vuoksi esitetyn kaltaista sääntelytarvetta ei välttämättä olisi ja pykälä voitaisiin poistaa. Myös lain 10 §:n 4 momentista poistettaisiin viittaus 65 §:ään.
  Toissijaisesti säännöstä voitaisiin tarkentaa lisäämällä 2 momenttiin aikaraja poikkeuksen soveltamisajasta ja täydentää 3 momenttia sen suhteesta hankintalakiin siten, että hankinnan tulisi olla hankintalain kynnysarvojen mukainen.

Uudistuksen vaikutukset kestävyysvajeen jakautumiseen sektoreittain

- Uudistus siirtäisi väestön ikääntymisestä aiheutuvia paineita kuntataloudesta valtion vastuulle.
- Kuntatalouden kestävyysvaje pienenisi noin 2 %-yks / BKT.
  - Lopputuloksen kuntatalous lähellä pitkän aikavälin tasapainoa eli vaje nollassa.
  - Alhainen syntyvyys (1,35) syynä kuntatalouden laskennallisesti hyvään tilaan.
  - Laskelma ei huomio eroja eri kuntien taloudellisessa kantokyvyssä.
- Valtion kestävyysvaje kasvaisi noin 2 %-yks. / BKT.
  - Hyvinvointialueita ei vielä mallinnettu erikseen, koska nykyisen esityksen mukaan valtionhallinto vastaisi hyvinvointialueiden rahoituksesta.
  - Laskentaoletus: uudistuksella ei vaikutusta sote-menoihin pitkällä aikavälillä, koska uudistuksen vaikutusta vuoden 2035 jälkeen ei HE:ssä arvioitu.
  - Jos sote-kustannusten kasvua onnistutaan hillitsemään tavoitellusti, vaikutus valtioon on pienempi ja kestävyysvaje voi kokonaisuutena pienetä.

Ostopalvelujen mitättömyys ja irtisanominen

- Ostopalvelusopimuksiin liittyvän takautuvan puuttumisoikeuden katsottiin olevan ristiriidassa perustuslain omaisuuden suojasäännöksen (PL 15 §) kannalta
  - Asia perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Sääntelyyn painavia perusteita (PL 19, 22 ja 6 §) ja säännöksessä on otettu huomioon suhteellisuusperiaate
- Muutoksien mahdollisuus hankintalain näkökulmasta katsottu ongelmalliseksi
  - Kyseessä sopimuksen supistaminen ja kaikki tarjoajat olivat olleet samassa asemassa, mahdollinen hankintalain perusteella
  - Muutoksenhakua tarkennettu Laville annetussa vastineessa siten, että sopimusmuutoksista normaali hankintalain mukainen valitusoikeus, kokonaisia sopimuksia koskevat irtisanomiset/mitättömyydet sekä korvausasiat markkinaoikeudessa hallintoriita-asiana

Potilasdirektiivi ja sote-uudistus

- Lausunnoissa esitetty, että potilasdirektiivin vaikutuksia olisi tullut arvioida vaikutusarvioinnissa
  - Esityksessä ei ehdoteta muutoksia rajalakiin, jolla on toimeenpantu direktiivi. Direktiivin ja siihen liittyvä korvausjärjestelmä ei liity kansallisiin sote-rakenteisiin.
  - Komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn mutta ei ole saattanut asiaa EUT:n ratkaistavaksi. Asiasta on käynnistynyt kansallinen arviointi.
  - Vaikutusarviointi edellyttäisi spekulointia, mikä on EUT:n kanta tai miten lainsäädäntöä mahdollisesti muutettaisiin
- Esitetty, että toimeenpanoon liittyisi korvausvelvollisuus hoitoon hakeutuneille tai yrityksille
  - Ei korvausvelvollisuutta yrityksille, mahdollinen korvausvelvollisuus vain hoitoon hakeutuneilla
- Esitetty, että uhkasakko/kiinteä korvausvaara
  - Vastineessa kuvattu asiaan liittyvä menettely. Edellyttäisi asian viemistä kahteen kertaan EUT:n ratkaistavaksi