



29.8.2014

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Terveyspalvelualan Liiton lausunto hallituksen esityksestä uudeksi kuntalaiksi

Valtiovarainministeriön johdolla on valmisteltu esitys uudeksi kuntalaiksi. Kuntalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudista lakia siten, että se ottaa huomioon kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista johtuvat muutostarpeet. Terveyspalvelualan Liitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto esityksestä.

Kuntalailla on huomattavia vaikutuksia niiden toimialojen yksityisiin palveluntuottajiin, joilla kunnat toimivat palvelujen järjestäjinä, tuottajina ja rahoittajina. Suoria vaikutuksia yksityisten palveluntuottajien toimintaympäristöön ja toimintaan tulee mm. siitä, miten tässä laissa säädellään kuntien ja markkinoiden rajapintaan liittyvistä kysymyksistä. Markkinoilla toimittaessa on keskeistä eri toimijoiden toiminnan tasapuoliset lähtökohdat. Tällöin olennaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi kuntien yleisen toimialan laajuus, kuntien yhteistoiminnan ja hankintasääntelyn suhde, yksityisen, julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraaliteetti sekä kuntien myöntämät lainat, takaukset ja vakuudet.

Lausunnossa kiinnitetään huomiota niihin teemoihin ja säädöksiin, joilla on erityistä merkitystä yksityisten terveyspalvelujen tuottajien kannalta. Näkemyksemme mukaan kuntalain tulee antaa selkeät raamit kuntien tehtäville ja toiminnalle. Lain tulee tukea terveyspalvelujärjestelmämme uudistumista sekä mahdollistaa laadukkaiden ja saatavilla olevien palvelujen tuottaminen kustannustehokkaasti.

Kunnan tehtävät ja toimiala

Kuntien yleistä toimialaa määriteltäessä lakiesitys lähtee siitä, että yhteiskunnallinen kehitys on erityisellä tavalla muuttanut julkisen toiminnan ja markkinoiden suhdetta. Esityksessä viitataan mm. yksityisen ja julkisen toiminnan rajan hämärtymiseen.

Terveyspalvelualalla keskeinen rajaa hämärtänyt tekijä on ollut kuntien aktiivinen hakeutuminen markkinoille niin liikelaitos kuin myös yhtiömuodossa. Tähänastiset kokemukset kuntien toiminnasta markkinoilla ovat toimialan kehittymisen ja tasapuolisten toiminnan lähtökohtien näkökulmasta epäedullisia.



29.8.2014

Edut, hyödyt ja helpotukset, joita kuntien omistamat ja ohjaamat organisaatiot saavat, ovat mittaluokaltaan huomattavia.

Kuntien yleistä toimialaa ja vapaaehtoisesti itselleen ottamia tehtäviä perinteisesti rajoittaneiden periaatteiden tulee jatkossakin rajoittaa kuntien yleistä toimialaa. Ensimmäinen periaate on hallinnon toissijaisuuden periaate eli kunnan ei tule ottaa hoidettavakseen sellaisia tehtäviä, jotka kansalaiset tai yritykset voivat hoitaa tehokkaammin kuin kunta. Toinen periaate on paikallisuusperiaate eli kunnan tehtävillä tulee olla yhteys kunnan alueeseen tai asukkaisiin ja heidän etuihinsa. Kolmas periaate rajaa kuntien harkintavaltaa ryhtyä teolliseen ja kaupalliseen toimintaan.

Maan hallituksen pyrkimyksenä on vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita. Vähentämisen kautta on tarkoituksena saada aikaan mittavia säästöjä. Yhtä lailla kuntasektori on jo pidemmän aikaa viestinyt siitä, miten käytettävissä olevat resurssit eivät riitä läheskään kaikkien velvoitteiden täyttämiseen. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat esimerkiksi monet terveydenhuoltoalaa säätelevät lait, joissa kuntia velvoitetaan yhteistyöhön eri tahojen kanssa pyrittäessä mm. turvaamaan ihmisille tarpeenmukaiset palvelut sekä heidän oikeudet (vrt. esimerkiksi terveydenhuoltolaki ja laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä).

Kuntien yleistä toimialaa ja vapaaehtoisesti itselleen ottamia tehtäviä rajaavista periaatteista ei tule luopua. Periaatteiden höllentämisen sijaan pykälään tulisi lisätä kirjaus, joka estää kuntia ryhtymästä toimintaan, joka vääristää kilpailua. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa asiaa tulisi tarkentaa siltä osin, millä edellytyksillä kunta voi markkinoille tulla ja markkinoilla toimia. Käytännössä tämä tarkoittaisi toimintaa osakeyhtiö- tai vastaavassa muodossa. Lisäksi tässä yhteydessä tulisi määritellä se, mitä kilpailuneutraalisuus käytännössä tarkoittaa ja miten sen toteutuminen varmistetaan. Samalla tulisi tarkastella kriittisesti esityksen 127 §:ssä ja 128 §:ssä olevia lukuisia poikkeuksia, jotka mitä suuremmassa määrin vievät pohjan 127 §:n ensimmäiseen momenttiin kirjatulta lähtökohdalta.

Aloiteoikeuden laajentaminen ja palvelualoite

Aloiteoikeuden laajentaminen kunnan asukkaista koskemaan myös kunnassa toimivia yhteisöjä ja säätiöitä on perusteltu. Kuntien keskeisiä tavoitteita ovat asukkaidensa hyvinvoinnin ja alueensa elinvoimaisuuden edistäminen. Kunnan alueella elinkeino- ja muuta toimintaa harjoittavilla organisaatioilla on varmasti annettavaa mm. kunnan elinvoimaisuuden edistämiseen. Yrityksille tulee varmistaa yhtäläiset oikeudet toimia aloitteellisesti ja hyödyntää palvelualoitetta kuin muillekin toimijoille.

Esitys tuoda palvelualoite kuntalakiin on kannatetta. Palvelualoittemalli mahdollistaa uudella tavalla kunnan ja sen alueella toimivien yritysten ja yhteisöjen yhteistyön synnyttämisen sekä tukee kuntia mm. elinvoimaisuuden edistämässä ja tavoitteissa tuottaa palveluja vaikkapa laadukkaammin ja tehokkaammin. Palvelualoittemalli on yksi hyvä uusi keino hakea uudenlaisia toimintatapoja pyrittäessä entistä parempiin julkisiin palveluihin.



29.8.2014

On suotavaa, että palvelualoitemallin käyttö on kunnille mahdollisimman vaivatonta, eikä palvelualoitemallille tulisi asettaa perusteettomia rajoitteita. Toivottavaa on, että kunnat ovat avoimia sen suhteen, mitkä kaikki tahot voivat tehdä aloitteita ja mistä kaikista palveluista aloitteita voi tehdä.

Kuntien yhteistoiminta ja suhde lakiin julkisista hankinnoista

Esityksen 51 §:n 1 momentin mukaan hankintalainsäädäntöä ei sovellettaisi tilanteisiin, joissa kunta tai kuntayhtymä sopii järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Pykälän 2 momentissa todetaan, että kuntien yhteistoimintaan ei sovelleta julkisista hankinnoista annettua lakia, jos yhteistoiminnan tarkoituksena on varmistaa kunnalle kuuluvan tehtävän hoitaminen kokonaisedun mukaisesti tai jos tehtävä on luonteeltaan ylikunnallinen. Lisäksi 2 momentissa todetaan, että tällaisen yhteistoiminnan tarkemmista edellytyksistä säädettäisiin julkisista hankinnoista annetussa laissa.

Pyrkimys kilpailuttamisvelvollisuuden välttämiseen kuntien välisessä yhteistyössä on väärä. On kaikkien, ennen kaikkea kuntien ja kuntalaisten, edun mukaista hyödyntää täysimääräisesti olemassa olevia mahdollisuuksia tuottaa palvelut laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Kuntalaissa ei ole myöskään tarpeellista linjata mitään hankintasääntelyyn liittyen. Pelkkä viittaus siihen, että kuntien yhteistoiminnan kilpailuttamisvelvollisuudesta säädetään kuntalaissa, on riittävä.

Kunnan myöntämät lainat, takaukset ja vakuudet

Lakiluonnoksen 130 §:n 2 momentissa esitetty ehdotus, jonka mukaan kunta voisi jatkossa myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä omistuksessa ja määräysvallassa ei ole perusteltu.

Toteutuessaan ehdotuksella luotaisiin vakava kilpailuneutraliteettia vääristävä tekijä yksityisen ja julkisen toiminnan välille. Käytännössä kunnat voisivat pääomittaa kannattamatonta toimintaa loputtomasti markkinaehtoista rahoitusta halvemmalla. Voidaan kysyä, kannattaa jotain sellaista mahdollistaa, mikä ei ole tarkoituksenmukaista verovarojen tehokkaan käytön, eikä kuntalaisten edun näkökulmasta. Ehdotusta tulee muuttaa siten, että joko kaikki markkinoilla toimivista tahoista voivat saada kunnalta yhtäläisin perustein lainaa, takauksia ja vakuuksia tai sitten näitä ei voida myöntää kenellekään.

Kuntatalous

Kuntien toiminnan taloudellisen kestävyysvarmistaminen on välttämätöntä, jotta kuntatalous saadaan hallintaan. Jo pidempää jatkunut kestävyysvaje pakottaa säästöihin, veronkorotuksiin ja luo taloudellista epävarmuutta. Jotta kuntia pystytään ohjaamaan tuloksekkaammin ja jotta niillä itsellään on tarvittavat tiedot toiminnan ohjaamiseen ja kehittämiseen, tulee kunnat velvoittaa kehittämään sisäistä ja ulkoista laskentatoimeaan.



29.8.2014

Kuntia ja kuntayhtymiä tuleekin tässä laissa velvoittaa laskemaan palveluidensa tuotantokustannukset. Tuotantokustannusten ja ylipäättään taloudenpidon riittävä tarkkuus ja läpinäkyvyys ovat avaintekijöitä niin kuntien ohjauksen kuin myös tuloksekkaan toiminnan näkökulmasta. Samalla mahdollistetaan sekä kuntien ja kuntayhtymien että kuntien ja yksityisten palveluntuottajien välisen toiminnan kustannusten vertailu. Asiasta voisi säätää esimerkiksi pykälässä 12, kuntatalousohjelma.

Lopuksi

Lakiesitys sisältää useita ehdotuksia, jotka vaarantavat kilpailuneutraliteetin julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä sekä yksityisen terveyspalvelualan kehittymisen. Kuntien tulee keskittyä niiden perustehtäviin ja pyrkiä kehittämään alueensa elinvoimaisuutta ja markkinoita tasapuolisuuden ja neutraalisuuden periaatteiden pohjalta. Niiden ei ole itse perusteltua laajentaa toimintaansa markkinoille.

Kunnioittaen,

Merja Hirvonen
Toimitusjohtaja