

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi
jaana.aho@stm.fi

Viite: STM 114:00/2017

Asia: Hallituksen esityksen luonnos laeiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta ja PARAS-puitelain velvoitteiden jatkamiseksi

Pihlajalinna Oyj ("Pihlajalinna") esittää otsikossa mainitun hallituksen esityksen osalta seuraavaa.

Rajoittamislaista

Taustaa

Hallitus esittää lakiluonnoksessaan tällä hetkellä voimassa olevaan lakiin kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta (548/2016) ("rajoittamislaki") eräitä tiukennuksia. Rajoittamislaki tuli voimaan 1.7.2016. Maakunta- ja sote -uudistuksen alkuperäisen aikataulun mukaan uudistuksen oli tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019 lähtien. Perustuslakivaliokunnan 29.6.2017 antaman lausunnon perusteella sote -uudistuksen kannalta keskeistä valinnanvapauslakia on jouduttu jatkovalmistelemaan. Tämän johdosta sote -uudistuksen voimaantulo on siirtynyt vuoden 2020 alkuun, minkä vuoksi rajoittamislain voimassaoloa esitetään jatkettavaksi.

Lain esitöissä on tarkemmin perustelematta päädytty toteamaan rajoittamislain yhtenä perusteena, ettei lyhyen ajanjakson voimassaolleiden sote-ulkoistusten kokonaisvaikutuksia ja vaikutusten syyseuraussuhteita pystytä arvioimaan. Esitöihin kirjoitettu näkemys on erikoinen, koska ulkoistuksista on tehty vertailevia tutkimuksia (Ks. liitteenä olevat THL:n loppuraportti ja dosentti Miika Linnan/Aalto tekemät kustannusseurannat Mänttä-Vilppulan ja Kuusiokuntien osalta) ja tämän lisäksi saatavilla on käytännön kokemusperäistä tietoa ulkoistuksilla saavutetuista merkittävistä sote-kulujen säästöistä usealta vuodelta (esimerkkinä Mänttä-Vilppulan kaupunki). Lisäksi ulkoistusten yhteydessä on voitu riidattomasti todeta sote-palveluiden saatavuuden ja laadun parantuneen merkittävästi myös tarkasteltaessa saatavuutta tai laatua suhteessa vertailukuntiin. Kustannusten säästön merkittävyttä kuvaa hyvin se, että kokonaisulkoistuksella on voitu saavuttaa kymmenien miljoonien eurojen säästöt jo neljässä vuodessa ja verrattain vähäisellä väestöpohjalla. Kaikissa Pihlajalinnan ja kuntien toteuttamissa kokonaisulkoistuksissa on saavutettu selkeä taloudellinen ja laadullinen hyöty asiakaskunnille.

Rajoittamislakia on hallituksen esityksessä perusteltu myös sillä, että sote-ulkoistusten arvioidaan vaikeuttavan valinnanvapauden toteutumista. Hallituksen esityksessä ilmaistun huolen voi todeta

olevan perusteeton. Lausuntokierrokselle lähetettyyn valinnanvapauslakiin (Lakiluonnos asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa 19.10.2017) on sisällytetty 95 §, jonka avulla pystytään takaamaan valinnanvapauden toteutuminen myös ulkoistustapauksissa ja varmistamaan se, että päällekkäisiä kustannuksia ei aiheudu. Valinnanvapaus tulee toteutumaan riippumatta siitä, tuottaako ko. alueen sote-palvelut julkinen toimija vai ulkoistuskumppanina toimiva yksityinen toimija. Valinnanvapauden voimaantulon jälkeen asiakkaan valintaoikeuteen liittyvän taloudellisen riskin kantaa ulkoistustilanteissa ensisijassa yksityinen toimija ei suinkaan tuleva maakunta.

Rajoittamislain hallituksen esityksessä on arvioitu sote-ulkoistusten vaarantavan kansalaisten oikeuden yhdenvertaisiin sote-palveluihin. Perustelu ei pidä paikkaansa. Pääosa ulkoistuksista on toteutettu nimenomaan pienissä kunnissa, joissa on pelkoa siitä, ettei tasavertaisia lähipalveluita pystytä maakuntauudistuksen yhteydessä takaamaan. Ulkoistuksilla pyritään nimenomaan varmistamaan palveluiden saatavuus myös muualla kuin kasvukeskuksissa ja laajan väestöpohjan alueilla.

Hallituksen esityksessä mainittujen perustuslain kohtien (19 §:n 3 momentti ja 22 §) mukaiset kansalaisten perusoikeudet eivät sote-ulkoistusten perusteella voi mitenkään olennaisesti vaarantua, päinvastoin. Ulkoistussovimuksilla kunnat ja kuntayhtymät nimenomaan pyrkivät takaamaan alueensa asukkaille perustuslain takaamat riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tähän tehtävään kunnat ja kuntayhtymät voivat käyttää lainsäädännössä (STVAL 4 § kuntalain 9 §) niille annettua oikeutta hankkia palveluita mm. yksityisiltä palveluntuottajilta. Rajoittamislaki siis puuttuu voimakkaasti kuntien itsemääräämisoikeuteen ja lain sallimiin tapoihin toteuttaa niiden järjestämistä kuuluva tehtäviä, joilla nimenomaisesti pyritään huolehtimaan perustuslain takaamien kansalaisten oikeuksien toteutumisesta.

Pihlajalinnan lausunto

Pihlajalinna katsoo, että rajoittamislakia muutettaessa tulee olla tavoitteena aikaansaada laki, joka on perustuslain mukainen ja joka turvaa kunnallisen itsehallinnon, kuntien mahdollisuuden saavuttaa toiminnassaan säästöjä ja sote-uudistuksen toteutumisen. Näiden tavoitteiden toteutuminen turvaisi myös kansalaisten oikeuden yhdenvertaisiin sote -palveluihin. Perustuslain 121 §:ssä turvattu kunnallisen itsehallinnon keskeisenä sisältönä on kunnan asukkaiden oikeus päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Perustusvaliokunta on lausunnossaan PeVL 30 2016 vp todennut, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Pihlajalinna toteaa, että nykyisessä rajoittamislaisissa oleva 50 %:n raja on saanut aikaan sen, että ulkoistukset on pyritty mitoittamaan siten, että sopimusten ennakoitu vuotuinen arvo on jäänyt mainitun rajan alle. Asiaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös se, että kunnan tilinpäätöksen erikoissairaanhoidon kustannuksia ei oteta huomioon siinä pohjaluvussa, josta edellä kuvattu prosenttiosuus (nykyinen 50 %, ehdotettu 30 %) lasketaan ja että kyseinen pohjaluku on siten huomattavasti pienempi kuin kunnan yhteenlasketut vuosittaiset sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset. Rajoittamislaisissa oleva raja on siten saanut aikaan sen, että ulkoistukset ovat toiminnan tehostamismahdollisuuksien ja saavutettavien kustannushyötyjen näkökulmasta jääneet liian pieniksi. Mikäli rajoittamislaisissa oleva raja laskisi 30 %:iin, on nähtävissä että ulkoistusten koko pieneneisi entisestään. Vaikka lain tarkoituksena ei olekaan ollut estää kuntia toteuttamasta kuntaulkoistuksia (vaan mahdollistaa irtisanomisoikeus maakunnalle), on rajoittamislakiin sisällytynyt prosentuaalinen raja kuitenkin käytännössä saanut aikaan sen että ulkoistusten koko on pienentynyt.

Pihlajalinna katsoo, että parhaiten edellä kuvattuihin tavoitteisiin päästään, mikäli kuntien toimintaa ohjannut ja rajoittamislaisissa oleva prosentuaalinen raja poistetaan ja pitempään voimassaoleviin

sopimuksiin (sosiaali- tai terveydenhuoltopalveluja koskevat palvelu- tai ulkoistussopimukset ja kyseisiin sopimuksiin liittyvät toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskevat sopimukset) lisätään maakunnalle irtisanomisoikeus.

Pihlajalinna ehdottaa, että rajoittamislaisissa oleva nykyinen 50 %:n raja poistetaan ja että rajoittamislaisissa säädetään, että maakunnalla on sote -uudistuksen voimaantulon jälkeen vuoden 2020 aikana oikeus irtisanoa rajoittamislain voimaantulon jälkeen yksityisen palveluntarjoajan kanssa tehty sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja koskeva palvelu- tai ulkoistussopimus ja kyseiseen sopimukseen liittyvä toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeva sopimus 12 kuukauden irtisanomisajalla. Irtisanomisoikeus edellyttäisi kuitenkin, että sopimusten voimassaoloaika on yli viisi vuotta. Prosentuaalisen rajan poistaminen saisi aikaan sen, että kaikkiin uusiin pitempiäaikaisiin sopimuksiin tulisi lisätä irtisanomisehto riippumatta sopimuksen arvosta. Pihlajalinna katsoo kuitenkin, että tämän sisältöinen pykälä toteuttaisi parhaiten lain tavoitteet ilman että lailla olisi haitallisia vaikutuksia kuntien toimintaan. Pihlajalinna katsoo, että irtisanomisehtoa ei tule sisällyttää sopimuksiin, joiden voimassaoloaika on lyhyempi kuin viisi vuotta. Nämä sopimukset päättyisivät kohtuullisessa ajassa sote -uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Pihlajalinna ehdottaa, että rajoittamislain 3 § muutetaan kuulumaan seuraavalla tavalla:

”Kunnan ja kuntayhtymän tulee sisällyttää tämän lain voimaantulon jälkeen tehtäviin ja vuoden 2019 jälkeen voimassa oleviin sopimuksiin yksityisen palvelun tuottajan kanssa ja näihin sopimuksiin liittyviin ja rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin sopimusehto, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisessä järjestämismvastuussa olevalla maakunnalla on oikeus irtisanoa sopimus vuoden 2020 aikana päättymään kahdentoista kuukauden kuluttua irtisanomisesta ilman, että irtisanomisesta syntyy korvausvelvollisuutta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu sopimusehto on sisällytettävä sellaisiin 1 momentissa tarkoitettuihin yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtäviin sosiaali- tai terveydenhuoltopalveluja koskeviin palvelu- tai ulkoistussopimuksiin ja kyseisiin sopimuksiin liittyviin toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin, joiden voimassaoloaika on vähintään viisi vuotta.

Mikäli maakunta irtisanoa edellä 1 momentissa tarkoitetun sopimusehdon perusteella yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehdyn sosiaali- tai terveydenhuoltopalveluja koskevan palvelu- tai ulkoistussopimuksen, tulee maakunnan samalla irtisanoa myös sopimukseen liittyvä ja yksityisen palvelun tuottajan käytössä olleita ja palvelujen tarjoamisessa käytettyjä tiloja koskeva vuokrasopimus.”

Pihlajalinna ehdottaa että rajoittamislain 3 §:ään sisältynyt seuraava kohta poistetaan 3 §:stä.

”Edellä 1 momentissa tarkoitettu sopimusehto on sisällytettävä myös ennen tämän lain voimaantuloa yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtyihin tässä laissa tarkoitettuihin sopimuksiin, ja rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin, jos niitä olennaisilta osin muutetaan tämän lain voimaantulon jälkeen.”

Rajoittamislain esitöissä todetaan olennaisista sopimusmuutoksista seuraavaa:

”Olennaisia muutoksia olisivat esimerkiksi sopimuksen voimassaoloehtojen, hinnan, taikka sopimuksen kohteen tai laajuuden muutokset. Olennaisena muutoksena pidettäisiin myös sitä, käytetäänkö sopimuksen sisältämää optiomahdollisuutta. Esimerkiksi yhteyshenkilöiden

tietojen päivittäminen tai muu tämän kaltainen teknisluonteinen muutos ei johtaisi vielä velvoitteeseen lisätä sopimukseen pykälän tarkoittama sopimusehto.”

Pihlajalinna katsoo, että nykyisellä rajoittamislaillla on perustuslain vastaisesti puututtu olemassa oleviin ulkoistussopimuksiin velvoittamalla kunnat ja kuntayhtymät sisällyttämään irtisanomisehto myös ennen rajoittamislain voimaantuloa yksityisen palvelun tuottajan kanssa tehtyihin rajoittamislaisissa tarkoitettuihin ulkoistussopimuksiin, ja rakennusten ja toimitilojen vuokra- tai muuta käyttöoikeutta koskeviin sopimuksiin, jos niitä *olennaisilta osin* muutetaan rajoittamislain voimaantulon jälkeen. Pihlajalinna katsoo, että lailla puututaan kielletyllä tavalla taannehtivasti olemassa oleviin sopimuksiin.

Rajoittamislain ja sen esitöiden perusteella saa käsityksen että irtisanomisehto tulee sisällyttää sopimukseen aina sopimuksia muutettaessa, ainoastaan teknisluonteinen muutos ei johtaisi velvoitteeseen lisätä sopimukseen irtisanomisehtoa. Esitöissä on ulotettu velvoite lisätä irtisanomisehto sopimukseen myös sellaiseen tapahtumaan (optiomahdollisuuden käyttäminen), jossa ei ole kyse sopimuksen muuttamisesta vaan sopimuksessa sovitun oikeuden käyttämisestä. Pihlajalinna toteaa, että lain perusteluilla ei voida laajentaa lain säädettyä sanamuotoa. Rajoittamislain 3 §:n 3 momentti on ongelmallinen myös sen johdosta, että lain 6 §:ssä todetaan, että jos 2—4 §:n mukaiseen oikeustoimeen on ryhdytty tämän lain vastaisesti, on sopimus mitätön. Kyseinen lainkohta on hyvin epäselvä, mutta tarkoittaa ilmeisesti kuitenkin sitä, että kyseinen olennainen sopimusmuutos (ei koko sopimus) olisi mitätön, jos sopimukseen ei oltu lisätty sopimusta muutettaessa irtisanomisehtoa. Mitättömyysseuraus voisi johtaa hyvin kohtuuttomiin lopputuloksiin. Pihlajalinna katsoo, että rajoittamislain 3 §:n 3 momentti heikentää kohtuuttomasti sopimusosapuolten oikeusasemaa.

Tampereella 22.11.2017

Pihlajalinna Oyj

Mikko Wirén
Hallituksen puheenjohtaja