



Myrskylän ja Pukkilan sotepalveluiden järjestämiseen liittyvä selvitys

Itä-Uudenmaan hyvinvointialue

25.5.2022



Tärkeä huomautus

Tämä muistio on laadittu 25.1.2022 allekirjoitetun toimeksiantokirjeemme mukaisin ehdoin, ja se on tarkoitettu vain Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen ("Asiakas") hyväksi ja sisäiseen käyttöön toiminnan vaihtoehtojen selvittämisen mukaisessa tarkoituksessa, eikä Asiakkaalla ole oikeutta julkaista sitä tai luovuttaa sitä millekään muulle taholle sen jäsenkuntia lukuun ottamatta. Muistiossa esitetyt näkemykset perustuvat tiettyihin saatuihin tietoihin ja vallitseviin olosuhteisiin sekä KPMG Oy Ab:n toimeksiannolle määriteltyyn sisältöön, eikä minkään kolmannen tahon tule luottaa niihin.

Edellä mainitun lisäksi kaikki tässä muistiossa esitetyt näkemykset perustuvat voimassaolevaan lainsäädäntöön. Mikäli meille toimitetut tiedot ovat virheellisiä tai puutteellisia tai mikäli laki tai sen tulkinta muuttuu, esittämämme näkemykset voivat olla tilanteeseen soveltumattomia. Me emme vastaa neuvojemme päivittämisestä lain tai sen tulkinnan muutosten varalta tämän muistion päiväyksen jälkeen.

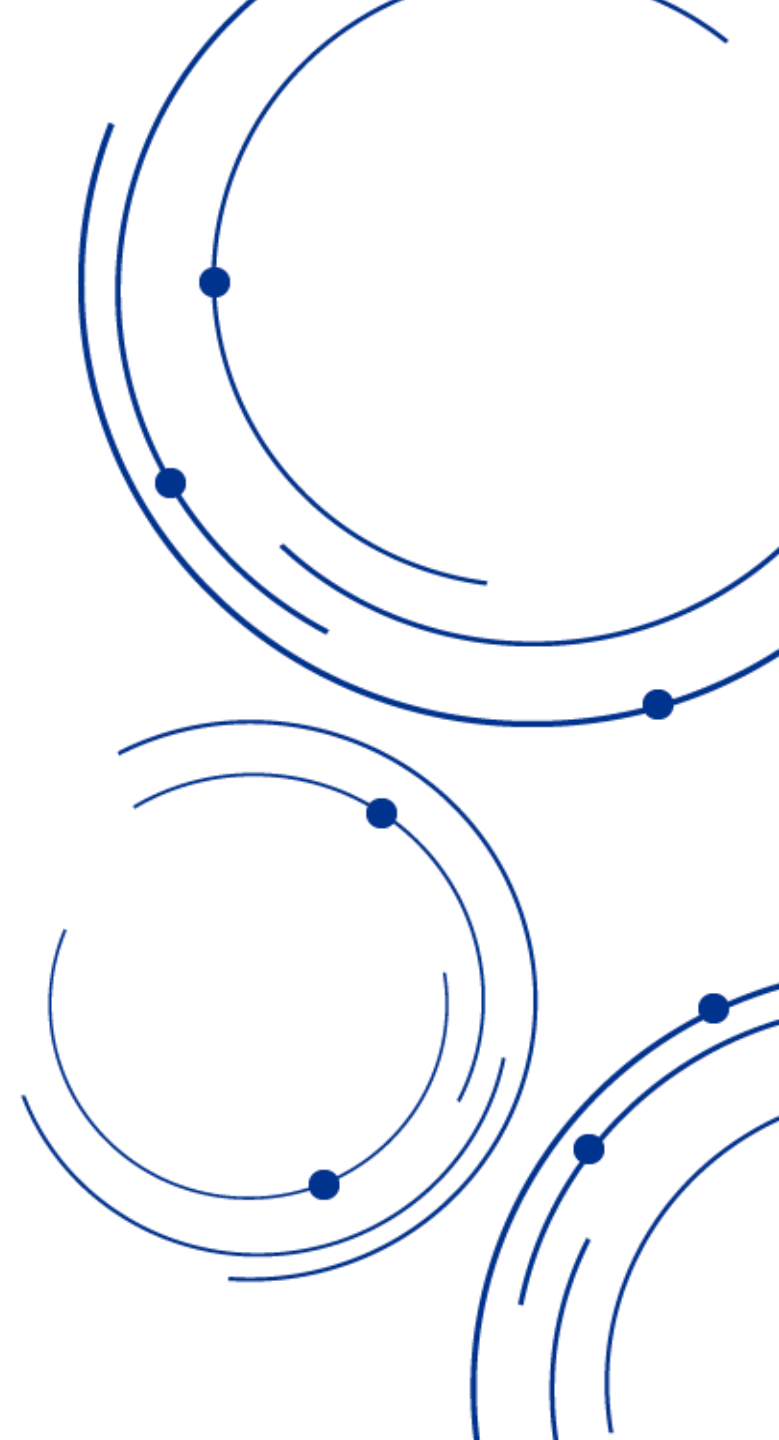
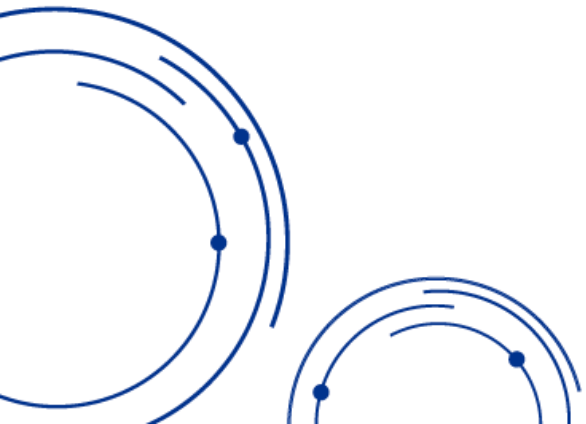
Tätä muistiota tai sen sisältöä ei saa käyttää mihinkään muuhun kuin edellä mainittuun tarkoitukseen ilman KPMG Oy Ab:n etukäteistä kirjallista suostumusta. Muistiota ei saa kopioida, siihen viitata tai sitä luovuttaa kokonaan tai osittain ilman etukäteistä kirjallista suostumustamme. Siinä määrin kuin vastuuta lain mukaan voi rajoittaa, emme hyväksy työhöemme tai muistioomme liittyen vastuuta mitään kolmatta tahoa kohtaan.

Tämän muistion sisältö perustuu julkisesti saatavilla olevaan tietoon sekä tietoon, jonka Asiakas on meille toimittanut. Muistiossa on huomioitu saamamme tiedot muistion päiväykseen saakka, emmekä ole huomioineet päiväyksen jälkeen ilmeneviä seikkoja. Laatiessamme muistiota olemme olettaneet ja luottaneet siihen, että muistion laatimiseksi Asiakkaalta ja julkisista lähteistä saamamme tiedot ovat olleet riittäviä ja oikeita, emmekä ole erikseen varmistaneet tietojen oikeellisuutta tai täydellisyyttä. Asiakas hyväksyy sen, ettei KPMG Oy Ab ole vastuussa, mikäli työmme suorittamiselle olennaista tietoa evätään tai salataan meiltä taikka esitetään meille väärin.

Muistiomme ei sisällä suositusta ryhtyä tiettyyn liiketoimeen tai tehdä muita päätöksiä, ellei tässä muistiossa nimenomaisesti toisin todeta. Kaikkien muistion saaneiden tahojen tulee itse suorittaa kaikki sellaiset tarkastukset ja selvitykset, jotka ne katsovat tarpeelliseksi tehdäkseen itsenäisen päätöksen mihin tahansa liiketoimeen ryhtymisestä tai muistion aihepiiriin liittyvien muiden ratkaisujen tekemisestä.



Tausta ja lähtökohdat



Tausta ja toimeksiannon tarkoitus

Tausta

Järjestämisvastuu sotepalveluista siirtyy kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023

Myrskylä ja Pukkila ovat siirtäneet sote-palveluihin liittyvän järjestämisvastuunsa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle. Vuoden 23 alusta alkaen Myrskylän ja Pukkilan järjestämisvastuu sotepalveluista siirtyy Itä-Uudenmaan hyvinvointialueelle.

Myrskylän ja Pukkilan kunnat ovat nostaneet esiin huolen palveluketjujen jatkuvuudesta ja palveluiden turvallisesta siirtymästä Itä-Uudellemaalle.

Myrskylän & Pukkilan kunnanjohtajat ovat kirjeessään Itä-Uudenmaan HVA:lle esittäneet käytäviksi neuvotteluja Itä-Uudenmaan ja Päijät-Hämeen hyvinvointialueiden välillä sen selvittämiseksi, voidaanko Myrskylän ja Pukkilan sote-palvelut edelleen tuottaa Päijät-Hämeessä v. 23-25 siirtymäkauden ajan. Esityksessä katsotaan, että palvelujen riittävän laadukas ja yhdenvertainen saatavuus ja toteutus vaatisi siirtymäkauden kestävästä palvelutuotantosta vanhalta alueelta käsin samoin perusratkaisuin kuin millä palvelua on tähän mennessä tuotettu.

Itä-Uudenmaan aluehallitus on kokouksessaan 24.3.2022 (§ 25) päättänyt neuvottelujen ohella kartoittaa oikeudelliset mahdollisuudet ja reunaehdot mahdolliselle hyvinvointialueiden yhteistoiminnalle.

Toimeksianto

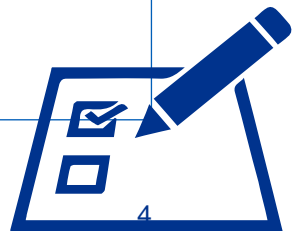
Toimeksiannon tarkoitus

Tarkoituksena on selvittää keskeiset hyvinvointialueiden yhteistoimintaa koskevat reunaehdot ja mahdollisuudet Itä-Uudenmaan ja Päijät-Hämeen hyvinvointialueiden yhteistoiminnalle Myrskylän & Pukkilan kuntien sotepalveluiden tuottamiseen liittyen. Selvitykseen ei sisälly toiminnallista, taloudellista tai strategista arviointia, vaan toimeksianto on keskittynyt ainoastaan oikeudellisten näkökulmien kartoittamiseen & analysointiin.

PHHYKY omistaa Harjun Terveys Oy –yhteisyrityksen Mehiläisen kanssa. Tähän selvitykseen ei sisälly Päijät-Hämeen palvelutuotantoon liittyvää arviointia.

Työpaja 5.5.2022

Työpajassa hyvinvointialueen valmisteluun osallistuvien johtajien kanssa 5.5. käytiin läpi alustavasti tunnistettuja vaihtoehtoja ja hyvinvointialueen käytännön valmistelun tilannetta. Käydyn keskustelun mukaisesti hyvinvointialue on valmistautunut järjestämisvastuun vastaanottamiseen Myrskylän ja Pukkilan kuntien sotepalveluiden osalta, eikä järjestämisvastuun siirto Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle siirtymäkauden aikana välttämättä ole kummankaan hyvinvointialueen tahtotilana.



Materiaalit & normipohja

Selvityksen keskeinen normipohja

- Laki hyvinvointialueesta 611/2021 ”hyvinvointialuelaki”
- Laki sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta 616/2021 ”voimaantulolaki”
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021 ”sote-järjestämislaki”
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 615/2021 (Uusimaa-erillislaki)
- HE 241/2020 vp, sotepela-uudistuksen lainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys
- HE 56/2021 vp, [ns. Sote100 –paketti]
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 ”hankintalaki”

Muut käytettävissä olleet taustamateriaalit:

- Myrskylän ja Pukkilan kuntajohtajien kirje
- Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän perussopimus
- Myrskylän palvelusopimus PHHYKY:n kanssa
- Pukkilan palvelusopimus PHHYKY:n kanssa
- Vantaa-Keravan hyvinvointialueen aluevaltuuston 19.4.2022 pöytäkirja liittyen pelastuslaitosta koskevaan yhteistoimintaan **Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen yhteistoimintasopimus | Vantaan ja Keravan hyvinvointialue (cloudnc.fi)**
- Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset Kruunupyyn kunnan näkökulmasta, Siv Sandberg 2021 (Kruunupyyn kuntaa koskeva selvitys) **PowerPoint Presentation**

(kronoby.fi)

- Simon kunnan asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tuottaminen, loppuraportti 27.1.2022, Finnish Consulting Group Oy ”FCG” **<http://psdp.tweb.fi/ktwebscr/files/show?doctype=3&docid=52132&version=1>**

Myrskylän ja Pukkilan asema soteuudistuksessa

Nykytila:

Myrskylän ja Pukkilan kunnat ovat siirtäneet sote-palveluihin liittyvän järjestämisvastuunsa Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle ("PHHYKY"). Vuoden 23 alusta alkaen Myrskylän ja Pukkilan järjestämisvastuu sotepalveluista siirtyy Itä-Uudenmaan hyvinvointialueelle.

PHHYKY:n perussopimuksen 2 § mukaisesti yhtymän tehtävänä on järjestää kaikkien jäsenkuntien puolesta kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti tarkoitettu erikoissairaanhoido ja ensihoito, sairaanhoitopiirille lainsäädännössä määrättyt muut tehtävät sekä

1. järjestää jäsenkuntien puolesta kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön mukainen sosiaali- ja perusterveydenhuolto siltä osin kuin kunnat ovat siirtäneet kuntalain 8 §:n mukaisen järjestämisvastuun kuntayhtymälle

2. järjestää jäsenkuntien puolesta kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön mukaiset ympäristöterveydenhuollon ja eläinlääkintähuollon palvelut (ympäristöterveydenhuollon toimiala) siltä osin kuin kunnat ovat siirtäneet kuntalain 8 §:n mukaisen järjestämisvastuun kuntayhtymälle.

Kuten edellä on todettu, sekä Myrskylän, että Pukkilan kunnat ovat siirtäneet myös sosiaali- ja perusterveydenhuollon palveluiden sekä ympäristöterveydenhuollon toimialan palveluiden järjestämisvastuunsa PHHYKY:lle.

Ympäristöterveydenhuoltoa koskevat tehtävät jäävät edelleen kuntien järjestettäväksi, eikä näihin liittyvää tilannetta tarkastella tarkemmin tässä selvityksessä.

Myrskylän toimittamasta sopimuksesta ilmenee, että sen maksuosuus PHHYKY:n talousarviossa v.2022 on ollut noin 7 milj. euroa.

Omaisuusjärjestelyt:

Kuntien omaisuusjärjestelyistä säädetään voimaanpanolain (616/2021) 4. luvussa. Myrskylän & Pukkilan kunnilta Itä-Uudenmaan hyvinvointialueelle siirtyy:

- HVA:n järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kunnan irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat (23 §).
- Sote- & pela-tehtäviä hoitava henkilöstö (18.1 §) & tukitehtäviä hoitava henkilöstö, jos tehtävää hoitavan henkilön tosiasiallisista tehtävistä väh. 50 % sote-järjestämistehtävien tukitehtäviä (18.2 §) sekä ko. henkilöstöön kohdistuva lomapalkkavelka (24 §)
- Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset, jolleivat hyvinvointialue ja kunta toisin sovi [keskiössä sopimus due diligence] (25 §).
- Kunnan omistamien kiinteistöjen osalta kuntiin kohdistuu velvoite vuokrata tilat hyvinvointialueelle 3+1 –siirtymäkauden ajan (22 §)

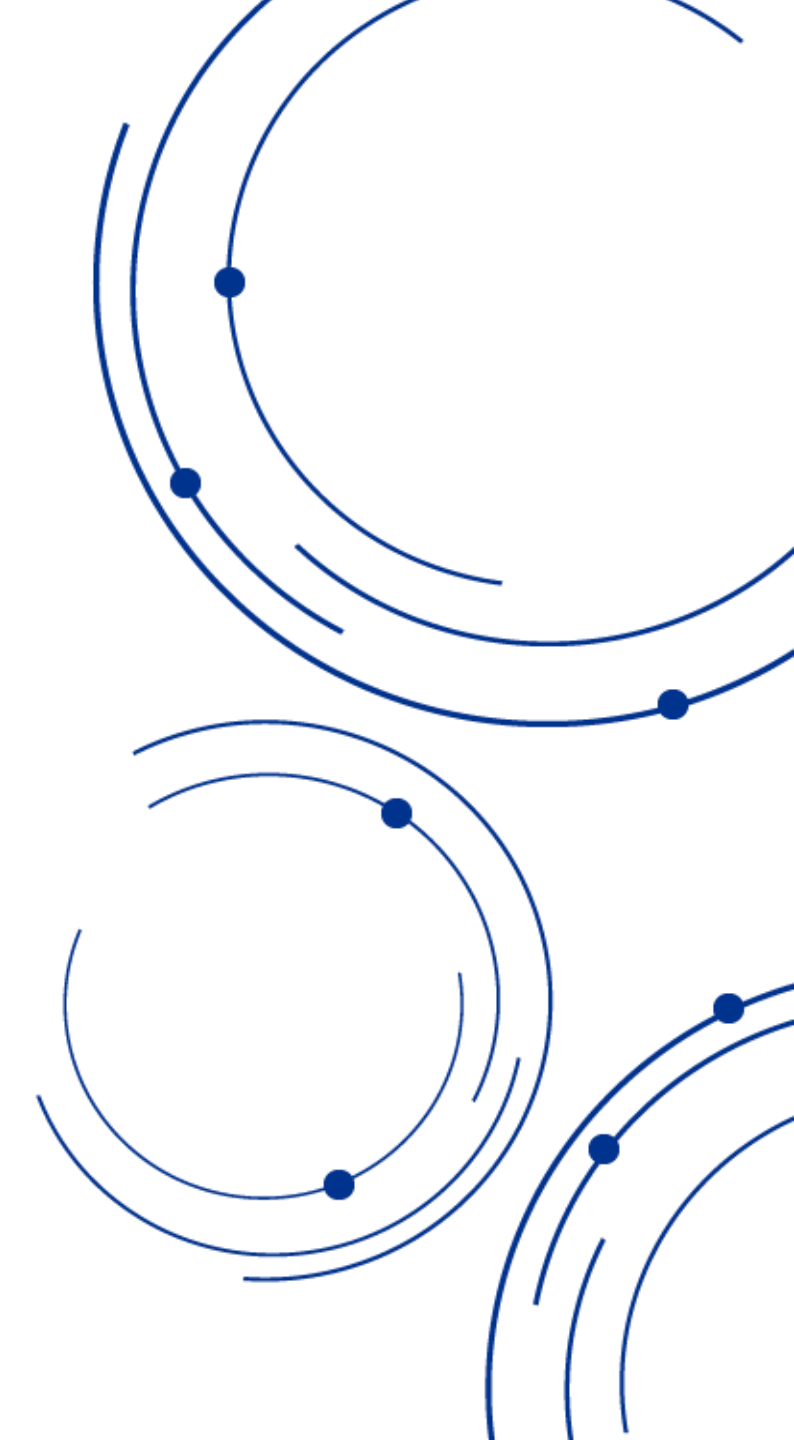
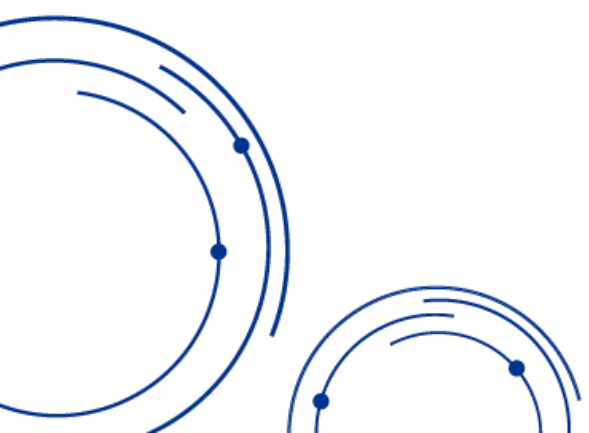
Myrskylän ja Pukkilan siirtyviä eriä koskevat alustavat siirtoselvitykset on merkitty tiedoksi Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen aluevaltuustossa 3/2022. Selvityksiä voidaan täydentää 6/22 mennessä. Omaisuusjärjestelyihin liittyy myös toisinsopimismahdollisuuksia lainsäädännössä tarkemmin esitetyn mukaisesti.

Palveluiden tuotanto jatkossa:

Myrskylän ja Pukkilan kunnat ovat nostaneet esiin huolen palveluketjujen jatkuvuudesta ja palveluiden turvallisesta siirtymästä Itä-Uudellemaalle. Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen tulee selvittää ja ratkaista, miten sosiaali- ja terveystalvet Myrskylän ja Pukkilan alueella toteutetaan osana Itä-Uudenmaan hyvinvointialuetta. Osana tätä tulee arvioida, voiko Itä-Uudenmaan HVA hankkia palveluja Myrskylän ja Pukkilan kuntien alueelle Päijät-Hämeen hyvinvointialueelta esimerkiksi yksityis- tai julkisoikeudelliseen yhteistyöhön/yhteistoimintaan perustuen. Molemmat hyvinvointialueet kuuluvat jatkossa samaan sotejärjestämislaissa tarkoitettuun yhteistoiminta-alueeseen (YTA-alue).



Hankintajuridinen arvio palveluiden hankkimiseksi toiselta hyvinvointialueelta



Hyvinvointialueen hankinta toiselta hyvinvointialueelta (ns. horisontaalinen yhteistyö)

Pääsääntönä kilpailuttaminen

Hankintalaissa säädetään julkisten hankintojen kilpailuttamisesta. Poikkeuksen lain soveltamisalaan muodostavat tilanteet, joissa hankinta tehdään hankintalain 16 §:n mukaisesti toiselta hankintayksiköltä: *“Hankintalakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Lisäksi edellytyksenä on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten.”*

Jotta kyseessä voisi olla hankintalain 16:n mukainen yhteistyö, tulee yhteistyön siten täyttää seuraavat edellytykset (kaikkien edellytysten on täyttyvä):

- Yhteistyöllä varmistetaan yhteisen julkisen palvelun tehtävän suorittaminen,
- sopimukset on tehty yksinomaan julkisyhteisöjen välillä ilman yksityisen tahon osallistumista
- sopimuksilla ei aseteta mitään yksityistä palveluntarjoajaa parempaan asemaan kuin kilpailija ja
- yhteistyön toteuttamista säätelevät ainoastaan yleisen edun mukaisten päämäärien tavoittelulle ominaiset seikat ja vaatimukset.

Säännös on kansallisessa hankintalaissa uusi, ja sen sisältö perustuu aiemmassa oikeuskäytännössä muodostuneisiin periaatteisiin. Pääsääntönä myös hankintayksiköiden välisissä ostoissa on, että hankinnat kilpailutetaan, 16 § on tarkoitettu siis suppeasti tulkittavaksi poikkeukseksi. Arviointi tulee tehdä useiden yleisluonteisten periaatteiden nojalla, mikä tekee yksittäistapauksen ratkaisusta erittäin haastavaa (näin esim. KHO:2011:24 ja Julkiset hankinnat, Eskola ym. 2017, s. 144-145). Lähtökohtana myös kuntien ja hyvinvointialueiden välisissä hankinnoissa on hankintalain soveltuminen (Eskola ym. 2017, s. 136). Hankintadirektiivin johdanto-osan 33 perustelukappaleessa listattuja arviointiperiaatteena kyseeseen tulee mm. se, että yhteistyön täytäntöönpanon on perustuttava ainoastaan yleisen edun toteuttamiseen mukaan lukien viranomaisten väliset varojensiirrot.



Tämä tarkoittaa, ettei viranomaisella saa hyötyä rahallisesti järjestelystä. Kustannusten tulee perustua todellisiin kuluihin, eikä voittomarginaaleja hyväksytä. Kansallisessa oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä selvänä pääsääntöisesti sallittuna hankintana toiselta hankintayksiköltä on pidetty toimintaa, joka järjestetään kuntalain tai hyvinvointialuelain mukaisena yhteistoimintana.

Melko vahvana vastakohtaispäätelmänä voidaan pitää sitä, ettei muussa muodossa (ts. ilman muotoa) tapahtuva esimerkiksi hyvinvointialueen palveluosto toiselta hyvinvointialueelta ole sallittu hankinta toiselta hankintayksiköltä. Yleensä horisontaalisen yhteistyön edellytykset eivät tällöin täyty.

Hankintalain soveltumisesta riippumatta erikseen tulee arvioitavaksi myös ns. yhtiöittämisvelvollisuus (hyvinvointialuelaki 131 §):

Hyvinvointialueen hoitaessa tehtäväänsä kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Käytännössä tämä estää myyvän osapuolen näkökulmasta tilanteet, joissa hyvinvointialue myisi palvelutuotantoaan toiselle hyvinvointialueelle. Poikkeuksen yhtiöittämisvelvollisuuteen muodostavat vain tilanteet, joissa kyse on hyvinvointialuelain mukaisesta nimenomaisesta yhteistoiminnasta laissa määritellyssä muodossa ja jossa hankintaa ei tarvitse kilpailuttaa hankintalain mukaisesti (hyvinvointialuelaki 131 § 2 mom. 3-kohta)

Laki ei myöskään mahdollista erillistä siirtymäkautta vanhan sotepalvelua koskevan yhteistoiminnan jatkamiseksi sellaisenaan. Voimaanpanolain siirtymäkautta koskeva säännös (uusi 69 a §) sallii vain EU-kynnysarvon alittavan tukipalvelujen tuotannon jatkamisen kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyössä v. 2023 kattavan siirtymäkauden ajan.

Myrskylän ja Pukkilan alueelle ei voida vapaamuotoisesti hankkia palveluja Päijät-Hämeen HVA:lta, koska järjestely olisi käsityksemme mukaan hankintalain vastainen.

Sidosyksikköhankinta yhteisesti omistetulta osakeyhtiöltä

Hankintalakia ei 15 §:n mukaan sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään:

- Sidosyksikön tulee olla hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö
- Hankintayksikön tulee yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa sidosyksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa
- Sidosyksikön tulee harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuus liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on (ns. ulosmyyntirajoitus)
- Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa (ns. yksityisen pääoman kielto)

Esimerkiksi kaksi hyvinvointialuetta voi sinänsä vapaasti päättää yhteisesti omistettavan osakeyhtiön perustamisesta

- Osapuolten vastuut voidaan linjata perussopimuksessa, yhtiöjärjestyksessä ja osakassopimuksessa. Lisäksi yhtiön kanssa kannattaa tehdä erillinen palvelusopimus, jossa määritellään tuotettavan palvelun sisältö, hinta ja muut ehdot.
- Osakeyhtiölle ei voida siirtää koko sotepalvelutuotantoa. Yhtiöittämistä tulee arvioida tarkemmin sote-järjestämislain 8 §:n ja 12 §:n (m. riittävä oma palvelutuotanto, ulkoistuskiellon alaiset palvelut, julkisen vallan käytön yksityistämisen kielto) kannalta.
- Mm. HE 241/2020: Hyvinvointialueiden olisi mahdollista tuottaa palveluja yhteistyössä (ja näillä alueilla) myös siten, että hyvinvointialueet perustavat yhteisen yhtiön. Yhtiölle ei voitaisi kuitenkaan antaa tiettyjä viranomaiselle kuuluvia tehtäviä, kuten järjestämistehtäviä tai julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, joita voi hoitaa vain viranomainen.

Julkisomisteinen osakeyhtiö rinnastetaan nykyisellään yksityiseksi palveluntuottajaksi sotejärjestämislain 3 luvun säännösten näkökulmasta

Yleisesti hankittavilta ostopalveluilta edellytetään, että niiden on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan

kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa asianmukaisesta toteuttamisesta. Lisäksi sote-järjestämislain 12 § kieltää tiettyjen palveluiden hankkimisen yksityiseltä palveluntuottajalta (mm. päivystykselliset palvelut tietyin poikkeuksin). Lisäksi yksityiselle palveluntuottajalle asetetaan suoraan seuraavan kaltaisia vaatimuksia [14 §]:

- Riittävä osaaminen, henkilöstö ja toimintaedellytykset
- Riittävä vakavaraisuus
- Vastuuhenkilöiden nimeäminen
- Ei vakavia tai toistuvia puutteita asiakas- ja potilasturvallisuudessa
- Ei konkurssissa
- Jos yksityishenkilö: täysi-ikäisyys, ei rajoitettua toimintakelpoisuutta, ei liiketoimintakieltoa
- Sovelletaan myös palveluntuottajan alihankkijoihin
- Alihankintaa koskevat velvoitteet lain 17 §:ssä

Lisäksi on hyvä huomioida palveluntuottajan toimintaa koskevat velvollisuudet yleislakien noudattamisesta (19 §), sisältö- ja laatuvaatimusten ja ohjeiden noudattamisesta (lain 18 §) sekä lain 20 §:n mukainen rikosoikeudellisen vastuun ja vahingonkorvausvastuun soveltuminen eräissä tilanteissa.

Sotejärjestämislaki asettaa edellytyksiä myös sopimusehdoille ja hankintapäätökselle [15-16 §]. Hankintapäätöksen perusteluista on ilmentävä perustelut 12 § asetettujen edellytysten täytymisestä sekä järjestämisvastuun toteutumisesta ja siitä, kuinka hyvinvointialue on huolehtinut sopimusehtoihin liittyvistä velvoitteistaan.

Hyvinvointialueet voivat perustaa yhteisen osakeyhtiön, joka tuottaisi (ei viranomaistoimintaa) joiltain osin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita alueille yhteisesti hankintalain 15 § tarkoittamana sidosyksikkönä. Yhtiön toimintaa rajaisi mm. sotejärjestämislain 3 luvun yksityiselle palveluntuotannolle asetetut rajoitukset.



Sotelaininsäädännön keskeiset reunaehdot



Hyvinvointialueen järjestämisvastuu hyvinvointialuelaisissa

Hyvinvointialuelain 7 §

Hyvinvointialue vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
- 3) tuottamistavan valinnasta;
- 4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä

Hyvinvointialue voi hoitaa tehtävät itse **tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle hyvinvointialueelle**. Lisäksi hyvinvointialueiden tehtävien järjestäminen voidaan koota yhdelle tai useammalle hyvinvointialueelle, jos se on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi taikka muusta vastaavasta ja perustellusta syystä.

Hyvinvointialue vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle hyvinvointialueelle tai tehtävän hoitamisesta vastaa lain nojalla toinen hyvinvointialue.

Säännöksen perustelut HE 241/2020 vp (s. 518):

Lähtökohtaisesti hyvinvointialueet voisivat järjestää tehtäviään yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa vastaavalla tavalla kuin kunnat voivat järjestää omia tehtäviään yhteistoiminnassa kuntasektorin sisällä. Momentin ensimmäisen lauseen mukaan hyvinvointialue voisi hoitaa tehtävänsä itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle hyvinvointialueelle siten kuin lain 8 luvussa säädetään hyvinvointialueiden yhteistoiminnasta. Järjestämisvastuun siirtäminen hyvinvointialueiden sopimuksella koskisi hyvinvointialueiden osalta siten ainoastaan niin kutsuttua hyvinvointialueiden vapaaehtoista yhteistoimintaa ja perustuisi 8 luvussa säädettyihin yhteistoiminnan muotoihin.

Hyvinvointialueiden vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa hyvinvointialueet voisivat sopia, miten järjestämisvastuu jaetaan. Järjestämisvastuun määrittely yhteistoimintasopimuksessa on tällöin tarpeen erityisesti palvelun asiakkaan näkökulmasta. Vaikka tehtävä järjestettäisiin yhteistoiminnassa, järjestämisvastuun siirtävällä hyvinvointialueella olisi aina kuitenkin 3 momentin mukaisesti tehtävän rahoitusvastuu sekä viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi.

Erötettava järjestämisvastuu tuottamisesta – hyvinvointialuelain 9 §

Jollei lailla toisin säädetä, hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, **yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa** tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen. Hyvinvointialue voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä lailla erikseen säädetään. Vaikka hyvinvointialue hankkii palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy järjestämisvastuu. Palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy lisäksi sen mukaan, mitä hyvinvointialuelaisissa tai muussa laissa säädetään, sekä mitä hyvinvointialue ja palvelujen tuottaja ovat vastuunjaosta sopineet.

- **Hyvinvointialuelaki on yleislaki sotejärjestämislakiin nähden.**
- **Hyvinvointialuelaki mahdollistaa järjestämisvastuun siirtämisestä sopimisen (tehtävien järjestäminen yhteistoiminnassa).**
- **Hyvinvointialuelaki mahdollistaa myös palveluiden tuottamisen yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa (ilman järjestämisvastuun siirtoa).**
- **Hallituksen esityksessä järjestämisvastuun siirron osalta viitataan vastaavaan menettelyyn kuin kuntasektorin sisällä nykyisellään on sovittu ja järjestelty tehtäviä yhteisesti**
- **Yhteistoiminnasta sopimisen tulee tapahtua hyvinvointialuelain 8 luvun mukaisesti & se koskee ainoastaan ns. vapaaehtoista yhteistoimintaa.**

Hyvinvointialueiden yhteistoiminta (hyvinvointialuelain 8 luku)

Tehtävän järjestäminen yhteistoiminnassa

- Hyvinvointialuelain 53 § ja hankintalain 16 §:n mukaisesti hankintalainsäädäntöä ei sovelletaisi tilanteisiin, joissa hyvinvointialue sopii järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle hyvinvointialueelle. Myöskään 131 §:n yhtiöttämisvelvollisuutta ei tällöin sovelleta.
- Vaikka tehtävä järjestettäisiin yhteistoiminnassa, järjestämisvastuun siirtävällä hyvinvointialueella olisi aina kuitenkin hyvinvointialuelain 53 § 3 momentin mukaisesti tehtävän rahoitusvastuu sekä viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi.
- *HE 241/2020 vp: Järjestämisvastuun siirtämisen yhteydessä siirron saajalle siirtyisi vastuu muun muassa palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja erityisesti valvonnasta. Järjestämisvastuun siirrosta kyse olisi lailla siirretystä julkisesta ja yhteisestä tehtävästä ja siirron perusteena olisi yleisen edun toteuttaminen.*

Palvelun tuottaminen yhteistoiminnassa

- Hyvinvointialuelain 53 § mukaisesti hyvinvointialueet voivat tuottaa palveluja yhteistoiminnassa, jos yhteistoiminnasta säädetään lailla tai kysymys on hankintalain 15 §:ssä tarkoitettusta hankinnasta hankintayksikön sidosyksiköltä tai 16 §:ssä tarkoitettusta hankinnasta toiselta hankintayksiköltä.
- *HE 241/2020 vp: Hyvinvointialue voisi lainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako se palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan, jollei asiasta laissa toisin säädetä, hyvinvointialue voisi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai sopimalla yhteistoiminnasta muiden hyvinvointialueiden kanssa.*

Yhteistoiminnan muodot

Yhteinen toimielin [54 § ja 55 §]

Hyvinvointialue voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman muun hyvinvointialueen puolesta siten, että hyvinvointialueilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta. Hyvinvointialueiden on laadittava sopimus yhteisestä toimielimestä, jossa sovittava vähintään:

- 1) yhteisen toimielimen tehtävistä sekä tarvittaessa järjestämisvastuun siirtymisestä;
- 2) yhteisen toimielimen kokoonpanosta ja muiden hyvinvointialueiden kuin tehtävää hoitavan hyvinvointialueen oikeudesta valita toimielimen jäseniä;
- 3) kustannusten perusteista ja jakautumisesta;
- 4) sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

Yhteinen virka [56 §]

Hyvinvointialueet voivat yhtäpitävillä päätöksillä perustaa yhteisiä virkoja. Viranhaltija on virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin hyvinvointialueisiin.

Sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta [57 §]

Sellainen hyvinvointialueelle tai sen viranomaiselle laissa säädetty tehtävä, jossa toimivaltaa voidaan siirtää viranhaltijalle, voidaan sopimuksella antaa toisen hyvinvointialueen viranhaltijan hoidettavaksi. Sopimukseen on otettava tarpeelliset määräykset tehtävän sisällöstä, tehtävän hoidon seurannasta, tehtävän kustannusten perusteista ja jakautumisesta sekä sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

Hyvinvointiyhtymä soveltuu vain, kun kyseessä tukipalveluiden tuottamiseen liittyvä yhteistoiminta [58 §] – ei sovellu kyseessä olevaan tilanteeseen

Hyvinvointiyhtymän tehtävinä voi olla vain sen jäsenenä olevien hyvinvointialueiden toimialaan kuuluvien tehtävien tukipalvelujen tuottamiseen liittyviä tehtäviä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuusta (sote-järjestämislain 8 §) säädetään mm. seuraavaa:

Hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämistä vastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. **Hyvinvointialue saa järjestää ja tuottaa itse sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja toisen hyvinvointialueen alueella vain toimiessaan yhteistyössä tai yhteistoiminnassa kyseisen hyvinvointialueen kanssa siten kuin hyvinvointialueesta annetun lain 6 tai 9 §:ssä tai 8 luvussa taikka tämän lain 9 §:ssä tai 5 luvussa säädetään.** Muiden kuin hyvinvointialueen asukkaiden oikeudesta saada hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja säädetään erikseen. Järjestämistä vastuun sisällöstä säädetään hyvinvointialuelain 7 §:ssä.

Hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämistä vastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämistä vastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto.

Hallituksen esityksessä HE 241/2020 vp. edelleen on todettu: *Hyvinvointialueet voivat kuitenkin toteuttaa yhteistyötä tai yhteistoimintaa ehdotetun hyvinvointialueesta annetun lain 6 tai 9 §:ssä tai 8 luvussa (hyvinvointialueiden yhteinen yhtiö, palvelujen hankkiminen toiselta hyvinvointialueelta, yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja tukipalveluja tuottava hyvinvointiyhtymä) taikka ehdotettavan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 9 §:ssä tai 5 luvussa tarkoitetulla tavalla (valtakunnallisesti keskitettävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, yhteistyösopimus ja kaksikielisten hyvinvointialueiden välinen yhteistyö).*

- **Sote-järjestämislaki on hyvinvointialuelakiin nähden sitä täydentävä tai siitä poikkeavasti säätelevä erityislaki.**
- **Sote-järjestämislain ja hyvinvointialuelain ilmaisut eivät ole täysin johdonmukaisia toisiinsa nähden (mm. järjestämisen ja tuottamisen selkeä erottelu hyvinvointialueissa, kun taas sote-järjestämislaissa viitataan mm. toteuttaa yhteistoimintaa –sanamuotoon). Käytettyjä ilmaisuja ovat esim.**
 - *Järjestää ja tuottaa*
 - *Vain toimiessaan yhteistyössä tai yhteistoiminnassa*
 - *Toteuttaa yhteistyötä ja yhteistoimintaa*
- **Selvää on, että yhteistoimintaa voidaan harjoittaa – tulkinnanvaraiseksi jää se, missä laajuudessa sitä voidaan tehdä soten järjestämistä vastuun piiriin kuuluvissa asioissa.**
- **Lait eivät vaikuttaisi suoraan estävän myöskään järjestämistä vastuun siirtoa hyvinvointialuelain mukaisen yhteistoiminnan muodossa, mutta mahdollinen yhteistoiminta ei saa vaarantaa hyvinvointialueen kykyä vastata järjestämistä vastuustaan (ks. tarkemmin dia 14).**

Hyvinvointialueella on säilyttävä riittävä oma tuotanto, osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

Sotejärjestämislain 8 § edellyttää mm.:

- HVAn on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa.
- HVAlla oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä
- Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava
 - palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö
 - hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä
 - muut tarvittavat toimintaedellytykset.
- Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto.

Esitöistä voidaan hakea tukea, kun arvioidaan yhteistoiminnan laajuuden suhdetta mm. sotejärjestämisvastuuseen (HE 241/2020 vp):

- Yhteistoiminta voisi tulla kysymykseen esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa menettelyllä voitaisiin tehostaa hyvinvointialueiden toimintaa ja henkilöstö- ja muiden voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta, edistää kielellisten oikeuksien toteutumista tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuutta.
- Hyvinvointialueet voisivat sopia tehtäviensä hoitamisesta yhteistoiminnassa aina, kun se olisi tarkoituksenmukaista ja käytännössä mahdollista (s. 569).
- Yhteistyö voitaisiin toteuttaa myös laatimalla esimerkiksi toisen hyvinvointialueen kanssa

yhteistoimintasopimus siitä, että tämä toinen hyvinvointialue huolehtii **tietyn palvelun järjestämisestä ja/tai tuottamisesta** myös toisen hyvinvointialueen alueella. (kohta 4.2.4.3.2)

- Hyvinvointialueen asema sen jäsenten itsehallinnollisena yhteisönä edellyttäisi kuitenkin, että **hyvinvointialue säilyttäisi riittävän osan sille kuuluvista tehtävistä itsellään ja toimintakykynsä sellaisena, että se voisi selviytyä kaikista tehtävistään.**

Edellä esitettyjen reunaehtojen ja mm. esitöiden perusteella on selvää, että hyvinvointialueet voivat tehdä julkisoikeudellista yhteistoimintaa hyvinvointialuelain 8 tarkoittamalla tavalla. Hyvinvointialueella on itsehallinnollinen asema (hyvinvointialuelain 2 §) ja sinänsä sen itsehallintoon kuuluu omasta hallinnostaan ja organisaatiostaan päättäminen.

Arviomme mukaan kumpikaan laki ei suoranaisesti näyttäisi kieltävän palveluiden järjestämistä yhteistoiminnassa. Tulkinnanvaraista on kuitenkin erityisesti se, miten mahdollinen yhteistoiminta, jossa siirrettäisiin järjestämisvastuuta toiselle hyvinvointialueelle, suhteutuu hyvinvointialueelta sotejärjestämislain 8 § edellytettäviin vaatimuksiin (mm. kyky ja valmius vastata sotejärjestämisvastuusta).

Tukea arviointiin voidaan hakea myös vastaavista kansallisista tilanteista ja jo tehdyistä selvityksistä

Lapin hyvinvointialueelle jatkossa kuuluvan Simon kunnan osalta on tehty vastaavankaltaista arviointia FCG:n toimesta

Selvityksessä tarkasteltiin tarkemmin kahta vaihtoehtoa: 1. Lapin hyvinvointialue järjestää kunnan sote-palvelut itse ja 2. sote-palvelut tuotetaan yhteistoiminnassa Pohjois-Pohjanmaan kanssa. Selvityksessä todettiin vastaavasti, että vaihtoehto 1 on lainsäädännön mukainen toimintamalli ja oikeudellisesti suositeltavin vaihtoehto. Yhteistoiminnan osalta käytiin keskustelua STM:n edustajan kanssa, keskustelussa esitettiin mm. seuraavia havaintoja:

- Järjestämisvastuun ja perusvastuun palveluista pitää olla aina hyvinvointialueen käsissä. Hyvinvointialueella tulee olla riittävä oma palvelutuotanto, kyky hoitaa kaikissa tilanteissa palvelut. Hyvinvointialueen palveluja ei voida alueellisesti eriyttää toiselle hyvinvointialueelle.
- Käytännössä mahdollinen palvelujen tuottamista koskeva yhteistoiminnan malli on in house-yhtiö. Yhtiölle ei voida siirtää järjestämisvastuuta, mm. toimivaltaa tehdä viranomaispäätöksiä.
- Tarkkoja rajoja ei voi antaa siihen, miten pitkälle hyvinvointialue voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluitaan yhteistoiminnassa toisen hyvinvointialueen kanssa tai tuottaa palveluja ostopalveluina.
- Vaikka lainsäädäntö mahdollistaa yhteistyön yhteisen toimielimen, yhteisten viranhaltijoiden sekä viranomaistoimintaa koskevan ostopalvelutoiminnan kautta järjestettynä, yksittäisen terveyskeskuksen osalta käytännössä yhteisen toimielimen käyttö ei ole realistinen vaihtoehto. Se edellyttäisi koko perusterveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoa hyvinvointialueiden osalta, joka on uudistuksen lähtökohtien vastaista, eikä toteuta integraatiotavoitetta. Se ei ole myöskään alueella poliittisesti realistista.

FCG katsoi selvityksessään mm., että vaihtoehdon 2 lainmukaisuutta on erittäin vaikeaa etukäteen yksiselitteisesti arvioida. Vaihtoehto sijoittuu lainsäädännön näkökulmasta ”harmaalle alueelle” ja, että vaihtoehto 2 saattaisi olla oikeudellisesti mahdollinen in house -yhtiön kautta. FCG:n mukaan tarkempaa oikeudellista selvitystä vaatisi ainakin viranomaistoimintojen toteuttaminen.

Myös Pohjanmaan hyvinvointialueella on arvioitu vastaavaa tilannetta Kruunupyyn osalta – alueella tullaan tekemään tuotannollista yhteistoimintaa

Kruunupyyn tilannetta koskevassa selvityksessä on nostettu esiin mm., että STM:n mukaan hyvinvointialue ei voi siirtää järjestämisvastuuta ”kokonaan tai alueellisesti” toiselle alueelle. Lisäksi selvityksessä on nostettu esiin, että mahdollisessa yhteistoiminnassa on huomioitava kilpailulainsäädännön asettamat ehdot yhteistyön muodolle palveluiden tuottamisessa sekä yhteistyösopimuksen suhde uudistuksen tavoitteisiin. Viimeisimmän julkisen tiedon mukaan Kruunupyy (Pohjanmaan HVA, aluehallitus 16.5.) on sopimassa mm. seuraavien palveluiden **tuottamisesta** yhteistoiminnassa Keski-Pohjanmaan kanssa: perusterveydenhuollon vuodeosastohoito, psykiatrinen pakkohoito, päihdehoito ja ambulanssitoiminta.

Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan hyvinvointialueiden yhteinen pelastuslaitos

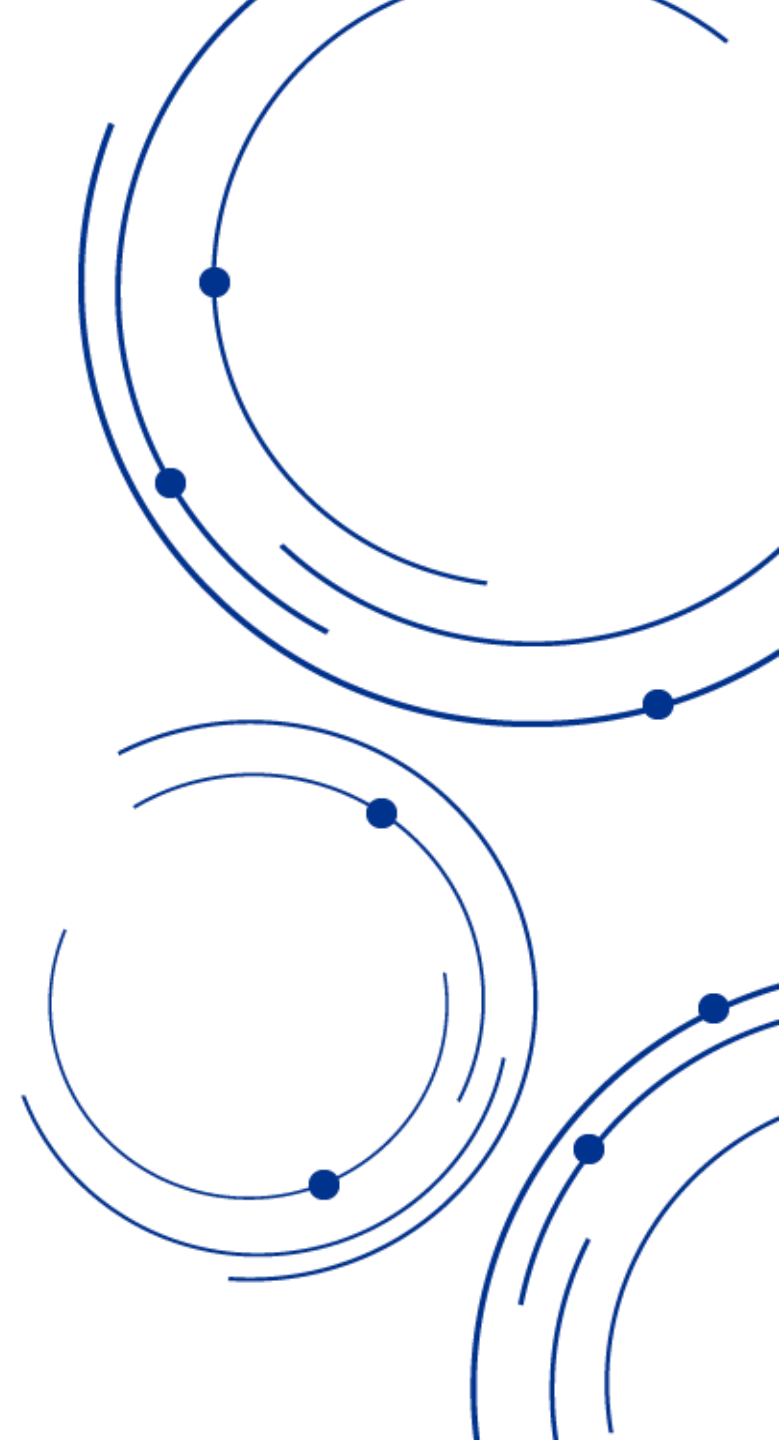
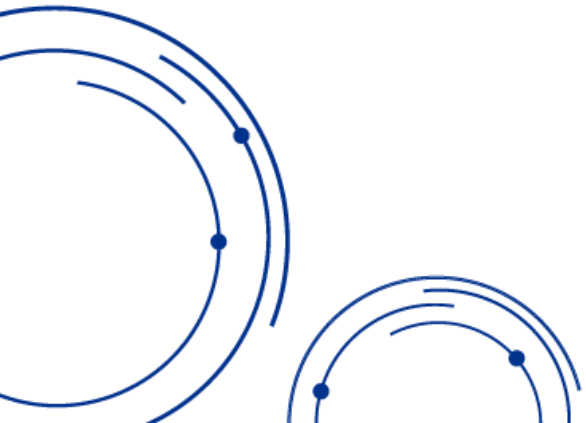
Alueet kävivät asiasta ministeriöiden kanssa neuvotteluita, joissa todettiin, että yhteinen pelastuslaitos voidaan perustaa siirtämällä Keski-Uudenmaan hyvinvointialueen pelastustoimen järjestämisvastuu Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelle. Aikoinaan aiheeseen liittyen lausuttu mm. HaVL 12/2021 vp (s. 51): ”Hyvinvointialueet voivat ehdotetun hyvinvointialuelain 52 §:n nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä.”

Simon kuntaa koskevan selvityksen (ml. STM:n) argumentaatio jää hiukan ohueksi mm. siinä, millä perusteilla hyvinvointialuelain mukaisen yhteistoiminnan mahdollisuutta palveluiden järjestämisen osalta ei juridisesti voida nähdä mahdollisena. Vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei järjestämisvastuun tai alueellisen palvelutuotannon siirtoa toiselle hyvinvointialueelle kokonaisuudessaan pidetä hyvinvointialuelainsäädännön tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta suotavana.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen tilanteen osalta keskeistä on huomioida, että pelastustoimintaa säätelee eri erityislaki eli toimintaan ei kohdistu sotejärjestämislakia vastaavat edellytykset – tilanne ei ole siis rinnastettavissa nyt kyseessä olevaan sotepalveluiden järjestämistä koskevaan tulkinnanvaraisuuteen.



Yhteenveto ja johtopäätökset



Yhteenveto

Selkeät hankintalain mukaiset yhteistyön muodot ovat hyvinvointialuelain mukainen julkisoikeudellinen yhteistoiminta sekä sidosyksikköhankinnat hankintalain 15 §:n edellytysten mukaisesti:

Hankintalain näkökulmasta tässä selvityksessä tarkasteltu yhteistyö ja palveluiden osto suoraan toiselta hyvinvointialueelta olisi tässä tehdyn arviomme mukaan tulkittavissa hankintalain vastaiseksi. Toisin sanoen palvelujen vapaamuotoinen ostaminen ja myyminen hyvinvointialueiden välillä olisi hankintalain ja hyvinvointialuelain yhtiöittämisvelvollisuuden vastaista.

Hyvinvointialueet voivat halutessaan perustaa yhteisen osakeyhtiön, joka tuottaisi joiltain osin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita alueille yhteisesti hankintalain 15 § tarkoittamana sidosyksikkönä. Koska julkisomisteiset osakeyhtiöt rinnastetaan yksityisiin palveluntuottajiin sotelainsäädännössä, on mahdollisessa yhtiömuotoisessa yhteistoiminnassa huomioitava erityisesti sotejärjestämislain 3 luvun rajoitukset. Yhtiölle ei voida siis siirtää esim. viranomaistehtäviä tai kokonaisvastuuta sote-palvelutuotannosta, vaan palvelutuotanto keskittyisi suppeampaan yhteistyöhön. Nykyistä vastaava kokonaisvastuun siirto ei siis tässä mallissa ole mahdollista.

Sotelainsäädännön näkökulmasta julkisoikeudellista yhteistoimintaa voidaan tehdä vähintäänkin palveluiden tuottamisen osalta

Hyvinvointialuelaki ja sote-järjestämislaki mahdollistavat hyvinvointialueiden yhteistoiminnan hyvinvointialuelain 8 luvun mukaisissa muodoissa. Palveluiden tuottaminen yhteistoiminnassa on vähintäänkin lain mukaan perusteltua & sallittua. Hyvinvointialuelaki ja sotejärjestämislaki eivät kuitenkaan ole ilmaisuiltaan täysin johdonmukaisia keskenään. Arviomme perusteella vaikuttaa myös siltä, ettei sotejärjestämislaki suoraan estä myöskään palveluiden järjestämiseen liittyvää yhteistoimintaa ja järjestämisvastuun siirtoa.

Tulkinnanvaraista on kuitenkin erityisesti se, miten mahdollinen yhteistoiminta suhtautuu hyvinvointialueelta edellytettävään kykyyn ja valmiuteen vastata sote-järjestämisvastuustaan sekä mm. riittävää omaa palvelutuotantoa koskevaan vaatimukseen. Käsitteemme on, että esimerkiksi lainvalmistelijan asemassa olevan STM:n kanta on ollut tämän tyypisissä järjestelyissä hyvinkin tiukka, ja ns. tässä mallissa esitetty laaja yhteistoiminta nähtäisiin oletettavasti vähintäänkin lainsäädännön tavoitteiden vastaisena.

Käsityksemme mukaan molemmat lait näyttäisivät siis mahdollistavan myös palveluiden järjestämisen yhteistoiminnassa. Myös hyvinvointialueen itsehallinnollinen asema edellyttää hyvinvointialueen mahdollisuutta vastata omasta hallinnostaan ja organisaatiostaan. Edelleen on epäselvää, kuinka laajasti sote-järjestämislaki rajoittaa hyvinvointialueissa mahdollistettua järjestämisvastuun siirtoa. Oikeustilan ollessa epäselvä kahden oikeusnormin ristiriita edellyttää tapauskohtaista harkintaa, joka tapahtuu viimesijassa tuomioistuimessa. Tulkinnanvaraiset säännökset muotoutuvat oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden myötä, eikä niitä tässä vaiheessa ole. Koska mikään lainkäyttöelin tai laillisuusvalvoja ei toistaiseksi ole ottanut kantaa lakien järjestämisvastuun siirtoa koskevien säännösten keskinäisuuhteisiin yksittäistapauksissa, ei varmaa ja lopullista tulkintaa voida esittää. Oikeuskäytännöstä on huomattavissa, että lex specialiksena (erityislaki) merkitys on epäselvä ja vakiintumaton (esim. tapauksissa KHO 2012:66 ja KHO 2012:4 lex specialis -argumentointi ei ole menestynyt).

Mahdollinen laajan yhteistoiminnan vaihtoehto sisältää siis oikeudellista epävarmuutta ja muodostuisi siten riskialttiiksi esimerkiksi päätöksentekoa koskevassa muutoksenhaussa. Vaihtoehto olisi käsittääksemme myös ministeriötason kannanottojen vastainen ja saattaisi altistaa laajemmalle kriittiselle keskustelulle.

Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen on suositeltavaa tarkastella vaihtoehtoja erityisesti toiminnallisia ja operatiivisia tarpeita vasten

Yhteistoimintaa hyvinvointialueiden välillä voidaan tehdä myös suppeammassa mittakaavassa. Siltä osin kuin puhutaan ns. suppeammasta yhteistoiminnasta palveluiden tuottamiseksi esimerkiksi tietyn palvelun tai tehtävän osalta, ei yhteistoimintaan kohdistu vastaavanlaista juridista epävarmuutta, mikä mahdolliseen laajaan sotepalveluiden yhteistoimintaan ja järjestämisvastuun siirtoon kohdistuisi. Käytännön jatkovalmistelussa onkin suositeltavaa tunnistaa mahdolliset rajapinnat, joissa tarpeita yhteistyölle/yhteistoiminnalle ilmenee.

Mikäli hyvinvointialueet haluaisivat edetä laajemman yhteistoiminnan vaihtoehdon mukaisesti, olisi Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen suositeltavaa arvioida tarkemmin mallin vaikutuksia hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen liittyvien vaikutusten osalta sekä dokumentoida perusteet mm. sille, miten järjestelystä huolimatta turvataan sotejärjestämislaissa mainitut vaatimukset (mm. palveluiden yhdenvertaisuus & oma riittävä palvelutuotanto).

Yhteenveto arvioituista vaihtoehdoista

1. IU-HVA järjestää palvelut Myrskylän & Pukkilan alueella 1.1.2023 alkaen

Sisältö tiivistä

Itä-Uudenmaan HVA:lle siirtyä sotetuotantoon tarvittava henkilöstö, omaisuus, sopimukset jne. voimaanpanolain mukaisesti. Itä-Uudenmaan HVA voi järjestää ja tuottaa palveluita alueellaan sote-järjestämislain 8 § mukaisesti. Hyvinvointialueiden kesken voidaan sopia esimerkiksi yhteistyöstä sote-järjestämislain 36 § mukaisesti yhteistoiminta-alueen sisällä. Hyvinvointialueet voivat sopia myös yhteistoiminnasta palveluiden tuottamiseksi. Hyvinvointialue voi hankkia palveluita myös hankintalain mukaisin menettelyin.

Tunnistetut riskit:

Tämän mallin osalta mahdolliset riskit liittyvät lähinnä hyvinvointialueen operatiiviseen toimintaan ja järjestämisvastuun toteuttamiseen, mikäli HVA:lla ei olisi kykyä ja valmiutta turvata palveluketjujen jatkuvuus.

Lainmukainen malli, joka toteutuu ilman muita järjestelyitä ja päätöksentekoa. Suositeltava etenemismalli erityisesti huomioiden hyvinvointialueiden tahtotila ja Tilaaajan ilmoittama valmius vastata palveluiden järjestämisestä jatkossa.

2. Hyvinvointialueet perustavat yhteisen in house –yhtiön

Tämän vaihtoehdon puolesta ei ole valmistelussa esitetty konkreettisia malleja tai rajoituksia, joten tarkempaa analyysiä ei lähtötiedot huomioiden ole tarkoituksenmukaista tehdä. Siltä osin kuin kyse on tarpeesta tehdä tuotannollista palveluyhteistyötä (ei viranomaistoimintaa tai sotejärjestämislaissa ns. kiellettyjä ostopalveluita), voivat hyvinvointialueet halutessaan perustaa yhteisen in house –yhtiön yksityisoikeudellista yhteistoimintaa varten. Nykyistä vastaava kokonaisvastuun siirto ei siis tässä mallissa ole mahdollista.

3. Hyvinvointialueet sopivat palveluiden järjestämisestä yhteistoiminnassa (Päijät-Hämeen HVA:lla järjestämisvastuu)

Sisältö tiivistä

Nykyinen järjestely ja palvelutuotanto perustuvat Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän toimintaan, joka siirtyy Päijät-Hämeen hyvinvointialueen järjestettäväksi. Vaihtoehto edellyttäisi sekä Itä-Uudenmaan että Päijät-Hämeen hyvinvointialueiden yhteistä tahtoa sekä aluevaltuustoon sijoitettavaa päätöksentekoa mahdollisesta yhteisestä toimielimestä, jonka tehtäväalue ja vastuut määritettäisiin erillisessä sopimuksessa. IU-HVA:lla olisi joka tapauksessa tehtävän rahoitusvastuu sekä viimesijainen vastuu valvoa, että tehtävä tulee asianmukaisesti järjestetyksi.

Tunnistetut riskit:

Siltä osin kuin yhteistoiminnassa siirrettäisiin järjestämisvastuu toiselle hyvinvointialueelle, malliin sisältyy merkittävästi oikeudellista epävarmuutta erityisesti huomioiden mm. vastaavan ministeriön esitetty näkemys siitä, että järjestämisvastuun siirto olisi uudistuksen lähtökohtien ja mahdollisesti lainsäädännön vastaista (ks. edellinen dia). Aluevaltuuston päätöksiin voidaan hakea muutosta ja riskinä tällöin ovat esimerkiksi muutoksenhaun perusteella lainvastaiseksi todetun päätöksen vaikutukset tehtyihin toimenpiteisiin.

Malli on oikeudellisesti epävarma erityisesti huomioiden, ettei oikeuskäytäntöä tai –kirjallisuutta vielä ole. On keskeistä huomioida, että epävarmuudesta huolimatta hyvinvointialueet voivat tehdä suppeampaa yhteistoimintaa hyvinvointialuelain mukaisesti.



Ota yhteyttä

Olli Ojanperä

Legal Counsel, Manager

olli.ojanpera@kpmg.fi

Nina Lyly

Legal Counsel, Assistant Manager

nina.lyly@kpmg.fi



© 2021 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.