

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2002 vp

### Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

### *Sosiaali- ja terveystoimikunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 3 päivänä huhtikuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 39/2002 vp) valmistelevalle sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveystoimikunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Ritva Kujala, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Arto Sulonen, sisäasiainministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- yli-insinööri Erkki Salmio, opetusministeriö
- osastopäällikkö Erkki Meriläinen, Kansaneläkelaitos
- tutkimusprofessori Arpo Aromaa, Kansanterveyslaitos
- teknologia-asiantuntija Pentti Nummi, Teknologian tutkimuskeskus Tekes

- ylitarkastaja Matti Pelli, Itä-Suomen lääninhallitus
- kehittämisspäälikkö Jouko Heikkilä, Suomen Kuntaliitto
- vs. varatoimitusjohtaja Anne Priha, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- toimitusjohtaja Hannu Leskinen, Kainuun sairaanhoitopiiri
- sairaanhoitopiirin johtaja Hannu Pajunpää, Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
- apulaisjohtaja Heimo Holli, Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
- sosiaalijohtaja Sakari Laari, Kouvolan kaupunki
- perusturvajohtaja Hannu Kallunki, Kuusamon kaupunki
- apulaiskaupunginjohtaja Vesa Kauppinen, Tampereen kaupunki
- kunnansihteeri Kaija Hapuanoja, Isojoen kunta
- pääsihteeri Jouko Vasama ja suunnittelija Virpi Dufva, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori, tutkimusjohtaja Ilkka Vohlonen
- sosiaalineuvos Elli Aaltonen.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettuun lakiin lisättäväksi säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden toteuttamisesta. Tarkoituksena on muuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmään sisältyvää perustamishankkeiden rahoitusta siten, että nykyisin rakentamishankkeisiin ja laitehankintoihin suunnattavista määrärahoista merkittävä osa käytettäisiin kehittämishankkeiden tukemiseen. Kunta tai kuntayhtymä voisi jatkossa saada valtionavustusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi tarpeellisten toiminnan kehittämistä ja tehostamista sekä toimintatapojen uudistamista tukevien hankkeiden toteuttamiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon nykyisen kaltaisia perustamishankkeita on jatkossa tarkoitus tukea valtionavustuksella, jonka saamisen edellytykset olisivat nykyistä selvästi rajatummalla. Perustamishankkeen valtionavustuksen edellytyksenä olisi kunnan tai kuntayhtymän erityisen vaikea taloudellinen tilanne sekä se, että hanke olisi välttämätön sosiaali- ja terveystalouden turvaamiseksi tai toiminnallisen kehittämishankkeen toteuttamiseksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2003 alusta. Vuonna 2003 ja sitä ennen vahvistettuihin perustamishankkeisiin sovelletaan kuitenkin nyt voimassa olevaa lainsäädäntöä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä on uudistettu perusteellisesti vuoden 1993 alussa (HE 216/1991 vp, HaVM 7/1992 vp). Tuolloin muutettiin kuntien käyttökustannusten valtionosuus laskennallisten perusteiden mukaan määräytyväksi. Investointien valtionosuusjärjestelmään ei siinä yhteydessä — vuoden 1990 alusta voimaan tulleiden uudistusten jälkeen — ollut tarvetta tehdä suurempia muutoksia.

Perustamishankkeet ovat 1990-luvulla ja edelleen 2000-luvun alussa painottuneet peruskorjauksiin ja saneerauksiin, jolloin tiloja on ajanmukaistettu ja saatettu vastaamaan palvelutarpeissa tapahtuneita muutoksia. Uudisrakentamista on edellyttänyt erityisesti lasten päivähoidon tarpeisiin vastaaminen. Laitehankinnat ovat painottuneet välttämättömien terveydenhoitopalvelujen turvaamiseksi tarvittavan ajanmukaisen ja toimintavarmen laitekapasiteetin ylläpitämiseen.

Perustamishankkeisiin on suunnattu 1990-luvun lopulla aikaisempaa selvästi vähemmän voimavaroja. Tätä on perusteltu toisaalta valtion taloudellisella tilanteella ja toisaalta sillä seikalla, että ensikertainen rakentaminen on pääosin saatu tehdyksi. Kuitenkin kunnat ja kuntayhtymät ovat esittäneet tarpeelliseksi katsomiaan valtionosuudella toteutettavia sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeita huomattavasti enemmän kuin valtion varoja on varattu näihin tarkoituksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyrkinyt vuonna 2001 selvittämään lääninhallituksille suunnatulla kyselyllä valtionosuuksien merkitystä perustamishankkeiden toteuttamiselle. Koska kattavaa selvitystä hankkeiden toteuttamisesta valtion, kunnan tai yksityisellä rahoituksella ei ole ollut olemassa, tilanteesta ei ole saatu kokonaiskuvaa.

Uudistuksen tavoitteena on muuttaa valtionosuusjärjestelmän kautta tapahtuvan kuntien ohjaustoiminnan painopistettä kehittämistoiminnan vahvistamiseen. Taustalla on kuitenkin ollut myös se lähtökohta, ettei lakiehdotuksen hyväksyminen saa merkitä valtion menojen lisääntymistä nykyisestä tasostaan.

*Kehittämishankkeet*

Kehittämishankkeella tarkoitetaan lakiehdotuksessa kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi tarpeellisia toiminnan kehittämistä ja tehostamista sekä toimintatapojen uudistamista tukevia alueellisesti tai valtakunnallisesti merkittäviä tai muutoin laajalti hyödynnettäviä hankkeita.

Perustelujen mukaan kehittämishanke voisi olla esimerkiksi rakenteellista muutosta tukeva hanke, uusia palvelujen tuottamis- ja toteuttamistapoja kehittävä hanke, osaamisen tai työmenetelmien uudistamishanke, laadunhallintahanke tai hoito-ohjelmien ja -menetelmien kehittämishanke.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa määritellään sosiaali- ja terveydenhuollon yleiset kehittämistavoitteet. Lakiehdotuksella on perustelujen mukaan tarkoitus tukea näiden tavoitteiden toteuttamista edistäviä hankkeita. Valiokunta painottaa kuitenkin sitä seikkaa, että lain tulee edistää nimenomaan kuntien omaa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoimintaa.

Kehittämishankkeen valtionavustusta voidaan myöntää enintään 50 prosenttia kuntien ja kuntayhtymien rahoitusosuudesta. Kuntakoolla ei ole lähtökohtaisesti merkitystä valtionavustuksen saamisen kannalta. Esityksen perustelujen mukaan tuen myöntäminen yksittäisen kunnan kohdalla voi tulla kysymykseen vain, jos hankkeen tuloksia voidaan hyödyntää maassa laajemmin tai hankkeen tulokset voivat muutoin toimia esimerkkinä muille kunnille. Valiokunta kiinnittää samalla huomiota siihen, että kehittämishankkeissa tulee mahdollisuuksien mukaan hyödyntää seudullisen yhteistyön ohella myös laajemmin verkostoitunutta toimintatapaa.

Valiokunta on huolissaan pienten kuntien mahdollisuudesta saada aikaan hyväksyttäviä kehittämishankkeita, koska niillä on käytettävissään niukalti suunnittelu- ja kehittämisresursseja. Tämän vuoksi on tärkeää, että erityisesti tällaiset kunnat voivat saada kehittämistukea myös suunnittelukustannuksiin. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että kehittämishankkeeseen

hyväksyttävät erilaiset kustannukset jäävät esityksessä perustelujen varaan.

Lakiehdotuksen mukaan kunta tai kuntayhtymä ei voi saada tukea kehittämishankkeeseen, jos se saa joko kansallista tai kansainvälistä julkista tukea muun lain perusteella. Valiokunta esittää kyseisen rajoituksen poistamista lakiehdotuksesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta on olennaista kyetä turvaamaan rahoitus moninaisiin kehittämishankkeisiin.

Lakiehdotuksessa ei ole määritelty kehittämishankkeelle rahamääräistä ylä- eikä alarajaa. Hankkeen merkittävyys ja hyödynnettävyys ovat keskeiset perusteet hankkeen hyväksymiselle valtionavustukseen oikeuttavaksi. Esityksen perusteluissa ei kuitenkaan pidetä tarkoituksenmukaisena tukea liian pieniä kehittämishankkeita, joten kehittämishankkeen kokonaiskustannusten tulisi olla vähintään 100 000 euroa. Valiokunta katsoo, että myös pienen kunnan tai muutoin pienempi kehittämishanke voi olla merkittävä alueellisesti tai muutoin laajalti hyödynnettävissä. Joissakin tapauksissa voi kyseessä olla jopa valtakunnallisesti hyödynnettävä hanke. Tämän vuoksi ei ole syytä asettaa tuettavalle hankkeelle euromääräistä rajaa tai sitä on olennaisesti alennettava 100 000 eurosta.

Viime kädessä hankkeen merkittävyyden ja hyödynnettävyyden määrittelee lääninhallitus tehdessään valtionavustuspäätöksiä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota järjestelmän moniportaisuuteen. Ministeriötason ohjausvaikutus muodostuu muun muassa voimavaraasetuksessa määriteltävistä painopisteistä. Vaarana onkin, että kuntatason näkemykset ja tarpeet eivät tule riittävästi huomioon otetuiksi, vaikka säädettävällä lailla on tarkoitus edistää kuntien vapaaehtoista yhteistoimintaa.

Esityksestä ilmenee, että osa kehittämishankkeisiin tarkoitettua määrärahaa voitaisiin jättää sosiaali- ja terveysministeriön kohdennettavaksi johonkin valtakunnallisesti merkittävään hankkeeseen. Valiokunta katsoo, että ministeriölle mahdollisesti jätettävä osuus tulisi määritellä tarkemmin ja että tämän osuuden tulisi olla suhteellisen pieni.

### *Perustamishankkeet*

Valiokunta pitää välttämättömänä hallituksen esityksessä omaksuttua linjausta, jonka mukaan myös vastaisuudessa voidaan valtion varoin tukea kuntien ja kuntayhtymien perustamishankkeita. Samalla valiokunta pitää tärkeänä, että lähivuosina panostetaan voimakkaasti valtionavustusta perustamishankkeisiin, jotta rahoitusta odottamassa olevat hankkeet saadaan toteutettua.

Perustamishankkeeseen suoritettavan valtionavustuksen edellytys on lakiehdotuksen 20 §:n mukaan, että kunnan tai kuntayhtymän taloudellinen asema huomioon ottaen hankkeen rahoitus muulla tavoin muodostuisi erityisen rasittavaksi ja hanke on välttämätön kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveystalouden turvaamiseksi.

Perustamishankkeella tarkoitetaan lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin mukaan toiminnallisen kokonaisuuden muodostavaa tilojen rakentamista, hankintaa, peruskorjausta tai muun omaisuuden hankintaa taikka niitä vastaavaa toimenpidettä, jossa arvioidun toimenpiteen kustannukset ovat vähintään voimavara-asetuksessa vahvistetun määrän suuruiset. Maa-alueen hankkimista ja suunnittelu- ja rakentamisvirheistä johtuvia korjauksia ja kunnossapitotöiden piiriin kuuluvia hankkeita ei pidetä perustamishankkeina.

Pykälän 2 momentista ilmenee, että perustamishankkeena voidaan pitää myös sellaista toimenpidettä, jonka arvioidut kustannukset ovat voimavara-asetuksessa vahvistettua määrää pienemmät, jos kunnan asukkaille välttämättömän hankkeen rahoitus muodostuisi kunnan tai kuntayhtymän jäsenkuntien asukasmäärän ja taloudellisen aseman vuoksi kunnalle tai kuntayhtymälle erityisen rasittavaksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen tärkeään sääntelytapaa koskevaan seikkaan, että perustamishankkeen määritelmä jää merkittävältä osin asetuksen varaan. Myöskään perusteluista ei ilmene hankkeen suuruuteen perustuva rajanveto 20 §:ssä ja 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen perustamishankkeiden välillä. Sääntelyehdotus ei muutoinkaan vaikuta perustamishankkeen

käsitteen osalta säädöstekstin ja perustelujen välillä selkeältä.

Kunnan ja kuntayhtymän taloudellinen tilanne voidaan esityksen perustelujen mukaan määrittellä talouden tunnuslukujen perusteella. Näitä talouden tunnuslukuja on useita ja ne kuvaavat kunnan taloudellista tilannetta yhdessä. Alhaisen verotulon kunta ei aina välttämättä ole sellaisessa ahdingossa, etteikö se voisi rahoittaa investointiaan ilman valtion tukeakin. Toisaalta kohtuullisen korkeankin verotulon kunta voi, ottaen huomioon taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavat tekijät kokonaisuudessaan, tarvita avustusta. Perustelujen mukaan kunnan taloudellisen ahdingon on oltava pitempiaikaista. Lisäksi hankkeen toteuttamisella tulee olla merkitystä kunnan tai kuntayhtymän palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Pienissäkin kunnissa asukkaiden vähäisestä määrästä ja hajallaan asumisesta sekä palvelujen tarpeen kasvusta huolimatta tulee voida turvata lähipalvelut.

Valiokunta toteaa yhteenvedonomaaisesti, että kuntien ja kuntayhtymien taloudellista tilannetta on arvioitava lähtien siitä, mitkä tosiasialliset mahdollisuudet kunnalla tai kuntayhtymällä on investointiin ilman valtionavustusta ja mikä merkitys investoinnilla on kunnan tai kuntayhtymän mahdollisuuteen selviytyä jatkossa tehtävistään. Toimivalla perustamishankkeiden valtionavustusjärjestelmällä on myös perusoikeuksista johtuva yhteys kuntasektorin sosiaali- ja terveydenhuollosta edellytettäviin vaatimuksiin.

Hallituksen esityksen mukaan hanke ei pääsääntöisesti voisi saada valtionavustusta, mikäli sen voidaan katsoa kuuluvan normaalien rakennuksen kunnossapitotöiden piiriin. Tällä tarkoitetaan muun muassa kosteus- ja homevaurioiden korjaamista. Tarkoituksena on korostaa vastuuta rakennuksen kunnossapidon huolehtimisessa. Jos kunta tai kuntayhtymä olisi rakentamisessa noudattanut kaikkea mahdollista huolellisuutta ja virhe johtuisi muun muassa yleisestä käytännöstä, kunta tai kuntayhtymä voisi kuitenkin saada valtion avustusta.

Valiokunta katsoo, että tällainen linjaus saattaa johtaa ääritapauksissa sekä kuntien ja kuntayhtymien että kansalaisten kannalta kohtuutto-

miin seuraamuksiin. Esimerkiksi rakennuksen suunnittelussa tai rakentamisen valvonnassa tapahtuneet virheet voisivat johtaa siihen, ettei kunta tai kuntayhtymä kykenisi selviytymään suurista kosteus- tai homevaurioiden korjauskustannuksista.

Valiokunta pitää perustamishankkeiden valtioavustusjärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi välttämättömänä, että avustus on vähintään 25 prosenttia ja enintään 50 prosenttia vahvistettavista kustannuksista.

#### *Johtopäätöksiä*

Lakiehdotus sinänsä antaa mahdollisuudet sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoimintaan sekä tarpeellisten perustamishankkeiden rahoittamiseen. Ehdotettu sääntely on kuitenkin luonteeltaan puitelain omainen, ja sen sisältö jää laajalti perustelujen varaan. Sääöksessä valtion viranomaisille annettaisiin valtuudet varsin väljään lain soveltamiseen. Hallintovaliokunta kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota siihen, että ilman edellä mainittuihin seikkoihin liittyviä lakiehdotuksen tarkennuksia

eduskunnan ohjaava rooli lainsäätäjänä jää ohueksi.

Lain toimivuuden kannalta olennainen kysymys on määrärahojen riittävyys. Jos niitä on käytettävissä asianmukaisesti sekä kehittämistoimintaan että perustamishankkeisiin, ehdotettu lainsäädäntö voi palvella niitä tavoitteita, joi-  
ta sille on perusteltua asettaa.

#### *Muita kannanottoja*

Hallintovaliokunta tähdentää sitä, että lain soveltamista ja toimivuutta seurataan riittävän tehokkaasti.

Valiokunta kiinnittää lopuksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota siihen, että lakiehdotusta on syytä arvioida vielä suhteessa valtiovastuslakiin (688/2001).

#### *Lausunto*

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk  
vpj. Pertti Turtiainen /vas  
jäs. Nils-Anders Granvik /r  
Rakel Hiltunen /sd  
Valto Koski /sd  
Esko Kurvinen /kok  
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd  
Paula Lehtomäki /kesk  
Heli Paasio /sd  
Aulis Ranta-Muotio /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Petri Salo /kok  
Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.