

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2005 vp

Hallituksen esitys laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 88/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen ja neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, sisäasiainministeriö
- apulaisosastopäällikkö Olli Kerola ja hallitusneuvos Lauri Pelkonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- budjettineuvos Jouko Narikka, valtiovarainministeriö

- kehittämisspäälikkö Mikko Kautto, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES
- kehittämisspäälikkö Jouko Heikkilä, Suomen Kuntaliitto
- sosiaalijohtaja Niina Korpelainen, Kuusankosken kaupunki
- apulaiskaupunginjohtaja Kaija Hartiala, Turun kaupunki
- perusturvajohtaja Sirpa Lehtinen, Inkoon kunta
- toimitusjohtaja Marita Ruohonen, Ensi- ja turvakotien liitto
- järjestölakimies Esa Iivonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- asiantuntija Pia-Liisa Heiliö, Pelastakaa Lapset ry
- toiminnanjohtaja Jari Ketola, Perhehoitoliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet Helsingin kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki ja Lastensuojelun Keskusliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslakia, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, lastensuojelulakia, ammattikorkeakoululakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia, teatteri- ja orkesterilakia, museolakia ja valtionavustuslakia.

Kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain säännöksiä valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon tarkistamisesta ehdotetaan muutettaviksi. Joka neljäs vuosi tehtävässä kustannustenjaon tarkistuksessa valtionosuuksien määräytymisperusteina käytettävät laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat tarkistettaisiin toteutuneiden kustannusten mukaisiksi ja valtio osallistuisi näiden määräytymisperusteiden mukaisiin kustannuksiin laissa säädettävällä prosenttiosuudella. Valtionosuusprosentteista säädettäisiin erikseen joka neljäs vuosi. Mainittuja valtionosuuden määräytymisperusteita tarkistettaisiin lisäksi vuosittain uudella kunnallisten peruspalveluiden kustannuskehitystä kuvaavalla täysimääräisellä indeksillä. Kustannustenjakoa koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran määrättäessä valtionosuuksia vuodelle 2008. Uusi indeksin laskentatapa otettaisiin käyttöön vuoden 2006 alusta. Mahdollisuus kompensoida kustannustason muutos täyttää indeksia alemmalla tasolla poistuisi vuoden 2008 alusta.

Kuntien valtionosuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien yleistä valtionosuutta korotettaisiin uudella kunnan asukaslu-

vun merkittävään muutokseen perustuvalla lisäällä. Yleisen valtionosuuden saaristolisän ja syrjäisyyslisän määräytymisperusteita ehdotetaan muutettaviksi ja liikenteen taajamalisä ehdotetaan korvattavaksi taajamarakennelisällä. Esityksessä myös ehdotetaan, että kunnille myönnettävän harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen edellytyksenä olisi, että kunta laatii suunnitelman kunnan talouden tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien eräiden määräytymisperusteiden osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusperusteena oleva syrjäisyyskerroin esitetään uudistettavaksi siten, että kerroin määräytyisi kuntien valtionosuuslaissa säädetyn paikallisen ja seudullisen väestöpohjan mukaan määräytyvän syrjäisyysluvun perusteella. Uutena määräytymisperusteena otettaisiin käyttöön vammaiskerroin, joka ottaisi huomioon vaikeavammaisten henkilöiden palveluista kunnalle aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi esityksen mukaan erillinen todellisiin kustannuksiin perustuva lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä korvattaisiin uudella lastensuojelun tarvetta kuvaavalla lastensuojelukertoimella.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivästä tammikuuta 2006. Kustannustenjaon tarkistuksen uudistamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin ensimmäisen kerran päätettäessä valtionosuuden perusteista vuodelle 2008. Esitykseen sisältyy uudistuksen voimaantulon vaikutuksia tasaavia siirtymäkauden järjestelyitä. Esitys liittyy vuoden 2006 valtion talousarvioesitykseen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Sosiaali- ja terveysvaliokunta käsittelee tässä lausunnossa hallituksen esitystä omaa toimialaansa koskevilta osin.

Valtionosuusjärjestelmään nyt ehdotetut, järjestelmää ajantasaistavat muutokset ovat luonteeltaan lähinnä teknisiä. Valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteiden pääperiaatteita ei esityksellä muuteta. Valtionosuudet jaetaan uudistetuin määräytymisperustein, mutta valtion osuutta palvelujen rahoittamisessa ei lisätä. Nyt ehdotetun uudistuksen lisäksi hallitus antaa eduskunnalle vuoden 2006 talousarvioon liittyen esityksen, jolla työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusosuuksia uudistetaan sekä esityksen, jolla sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuutta nostetaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmä on aidosti laskennallinen ja kunnille erilaiset palveluiden järjestämistavat mahdollistava. Järjestelmän tavoite on huolehtia siitä, että erityyppiset kunnat voivat yhtäläisesti huolehtia palvelujen tuottamisesta asukkailleen. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden määräytymisen pääperiaatteet ehdotetaan edelleen säilytettäväksi. Muun muassa sairastavuuskertoimen ja nimeltään päivähoidokertoimeksi muuttuvan työssäkäyntikertoimen määräytymisperusteet jäävät edelleen ennalleen. Muutoksia laskentaperusteisiin ehdotetaan syrjäisyyskertoimen osalta. Syrjäisyyteen perustuvan valtionosuuden määräytymisperusteet sosiaali- ja terveydenhuollossa pääosin yhdenmukaistuvat kuntien yleisessä valtionosuudessa sovellettavan syrjäisyyskertoimen kanssa. Lisäksi laskentaperusteisiin ehdotetaan kahta uutta kerrointa, lastensuojelu- ja vammaiskerrointa, joiden tavoitteena on tasata kuntakohtaisia eroja.

Lastensuojelukerroin

Hallituksen esityksessä ehdotetaan nykyisestä lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmästä luopumista ja järjestelmään varatun

määrärahan palauttamista sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuusperusteisiin uuden lastensuojelukertoimen kautta. Esityksen perustelujen mukaan kokemukset tasausjärjestelmästä osoittavat, ettei se ole tehokkaasti tukenut pienempien kuntien lastensuojelutyötä ja hyödyt järjestelmästä ovat jakautuneet sattumanvaraisesti. Valiokuntakäsittelyssä on tullut esiin, että järjestelmää ovat voimakkaimmin kritisoineet ne — valtaosin pienet — kunnat, jotka ovat jääneet järjestelmässä nettomaksajiksi. Ongelmana tasausjärjestelmässä on myös ollut sen vaatiman hallinnollisen työn runsaus sekä epäselvyys tasausjärjestelmän piiriin kuuluvista kustannuksista. Järjestelmä on lisäksi osoittautunut kustannuksiltaan alueellisesti eriarvoiseksi. Alueiden väliset erot koskevat kaiken kokoisia kuntia. Rahoitusosuus on samankokoisella kunnalla eri alueilla saattanut erota kymmenillä euroilla asukasta kohti.

Valiokuntakäsittelyssä on käynyt myös selväksi, että osa kunnista on kokenut tasausjärjestelmän hyvin myönteiseksi ja tarpeelliset lastensuojelutoimet mahdollistavaksi. Korvamerkitty rahoitus lastensuojelutyöhön on mahdollistanut suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen lastensuojelutyön ja turvannut samalla sen, että kunnan voimavaroista riippumatta on voitu toteuttaa kalliitakin lastensuojelutoimia lapsen edun sitä vaatiessa. Tasausjärjestelmässä korvattaviin kustannuksiin on luettu myös suuret avohuollon kustannukset. Kun huomioon on otettu vain kustannukset, jotka aiheutuvat asiakkaan huoltosuunnitelmaan kirjatuista toimenpiteistä, huoltosuunnitelmien tekeminen on tehostunut ja kustannustietoisuus kasvanut. Kunnat eivät systemaattisesti kuitenkaan ole laskuttaneet avohoidon kustannuksia palvelujen kustannusten laskennan hankaluuden vuoksi. Toisaalta samaan aikaan tasausrahastoa on kritisoitu siitä, että kunnat, jotka ovat toteuttaneet aktiivisesti lastensuojelun avohuoltoa ja kyenneet sillä ehkäisemään raskaita ja kalliita lastensuojelutoimia, maksavat tasauskorvauksia avohuollon tukitoimet laiminlyöneille kunnille ja menettävät samalla so-

siaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia. Tasaussjärjestelmään tulevista kustannuksista valtaosa aiheutuu laitoshuollon kustannuksista. Järjestelmän onkin katsottu käytännössä suosivan laitoshuoltoa.

Ehdotettu uusi lastensuojelukerroin valtionosuuden määräytymisperusteena perustuisi lastensuojelulain mukaisten lasten huostaanottojen lukumäärään kunnassa. Ehdotettu lastensuojelukerroin on sinänsä hallinnollisesti yksinkertainen, ja tiedot sen laskemiseen on kerättävissä lastensuojelutilastosta. Huostaanotettujen lasten lukumäärä lastensuojelukertoimen ainoana perustana on kiistämättä kuitenkin varsin kapea. Säännös ei huomioi niitä huomattavia kustannuksia, jotka kunnalle aiheutuvat esimerkiksi lapsen avohuollon sijoituksesta ja jotka vastaavat suuruudeltaan lapsen sijaishuollosta aiheutuvia kustannuksia. Kerroin ei myöskään huomioi muita avohuollon toimia, kuten lapselle järjestetyn pitkäaikaisen terapian kustannuksia, jälkihuollossa olevalle lapselle järjestettyjen tukitoimien kustannuksia tai lapsen kotona toteutettavia palveluja. Valiokuntakäsittelyssä on esitetty huoli, että uuden kertoimen laskutapa voisi ohjata kuntia enenevässä määrin ottamaan lapsia huostaan tilanteessa, jossa lapsen huollon ja hoidon tarve lapsen edun mukaisesti olisi toteutettavissa avohuollon tukitoimin.

Valiokunta korostaa, että lastensuojelulain mukaan avohuollon tukitoimet ovat ensisijaisia ja pääsääntöisiä perhe- ja yksilökohtaisia lastensuojelutoimenpiteitä. Lastensuojelun avohuollon tavoitteena tulee edelleen olla perheen auttaminen ajoissa ja samalla huostaanottojen tarpeen ehkäiseminen. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei rahoitusjärjestelmä ohjaa lastensuojelun painopistettä varhaisesta puuttumisesta ja ehkäisevästä toiminnasta korjaavaan toimintaan, joka on ennaltaehkäisyä kalliimpaa ja sekä lapsen että perheen kannalta raskaampaa. Tällaista ohjausvaikutusta on valiokunnan näkemyksen mukaan käytännössä kuitenkin omiaan vähentämään se, että kunnalle huostaanotosta aiheutuu valtionosuuden huomioon ottamisen jälkeenkin huomattavia kustannuksia, samoin kuin se, että val-

tionosuuden kasvu tapahtuu kahden vuoden viiveellä.

Valiokunnan käsityksen mukaan kerroinmallia tulee jatkossa kehittää niin, että siinä huomioitaisiin niin lastensuojelun avohuollossa, sijaishuollossa kuin jälkihuollossa olevien asiakkuuksien määrä. Kerroinmallin kehittäminen edellyttää kuitenkin, että tiedot sen laskemiseen olisi saatavissa esimerkiksi Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen lastensuojelutilastoista. Tällä hetkellä lastensuojeluasiakkuuksien tilastointi kunnissa on hyvin kirjavaa.

Lastensuojelulain kokonaisuudistus on parhaillaan vireillä. Kokonaisuudistuksen yhteydessä valiokunnan saaman tiedon mukaan paneudutaan myös lastensuojelun tilastointikäytäntöjen kehittämiseen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että uudistustyön yhteydessä käytettävän kerroinmallin toimivuutta arvioidaan ja selvitetään sen kehittämismahdollisuudet.

Vammaiskerroin

Valtionosuuksien määräytymisperusteisiin ehdotetaan uutena kertoimenä vammaiskerrointa, joka määräytyy kunnassa asuvien vaikeavammaisten henkilöiden suhteellisen väestöosuuden mukaan. Kertoimessa otettaisiin huomioon vain tavanomaista suuremmat vammaisuudesta kunnille aiheutuvat kustannukset, koska erityisesti pienille kunnille vammaisten palveluiden kustannuksilla on suuri merkitys. Siksi kerroin on rajattu henkilöihin, joiden mahdollisuudet opiskella tai osallistua työelämään ovat erittäin rajalliset ja edellyttävät mittavia tukitoimia.

Valiokunta pitää uutta vammaiskerrointa tervetulleena parannuksena vammaisten palvelujen tasa-arvoiseen saatavuuteen ja rahoituksen riittävyyteen. Vammaiskertoimen kustannusvaihtokukseksi on arvioitu 60 miljoonaa euroa, joka otetaan huomioon vähennyksenä muissa sosiaalihuollon valtionosuuksissa. Vaikka uusi laskentakerroin ei velvoita kuntia käyttämään nykyistä enempää voimavaroja vammaispalveluihin, se kuitenkin tukee kuntia erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien tehtävien täyttämi-

sessä. Vammaiskerroin on omiaan tasoittamaan kuntien välisiä eroja palvelujen toteuttamisessa.

Ehdotetussa kertoimessa on kuitenkin vaara, että kunnat suuntaavat entistä laajemmin määrärahoja kertoimen laskennassa käytettävälle asiakasryhmälle. Valiokunta korostaa myös muiden vammaisryhmien palvelujen turvaamisen tärkeyttä. Vammaispalvelulaki takaa oikeuksia myös muille kuin vaikeavammaisille henkilöille. Vaikeavammaisten ja vammaisten henkilöiden lisäksi myös vanhusväestössä on lisääntyvästi toimintarajoitteisia henkilöitä, joiden tarpeet kasvattavat erityisesti kuljetus- ja asumispalveluiden kysyntää. Myös lapsilla tarpeet henkilökohdaksiin avustajiin ja kuljetuspalveluihin ovat kasvussa. Näiden määrärahasidonnaisten palvelujen ja tukitoimien kustannukset voivat olla kunnalle hyvinkin suuria.

Valiokunta toteaa, ettei lastensuojelu- eikä vammaiskerroin sinänsä takaa näiden erityisryh-

mien palveluja kunnissa vaan palvelujen toteutumisen kannalta kuntien omat panostukset ovat ratkaisevia. Kuntien välisten erojen tasaaminen vaatii valtionosuusperusteiden jatkuvaa kehittämistä niin, että järjestelmällä pystytään turvaamaan sekä peruspalveluiden laatu ja saatavuus että niiden kestävä rahoitus. Kuntien väliset suuret erot korostavat sekä palvelu- että rahoitusjärjestelmien rakenteellisten uudistusten tarvetta. Kuntien palvelurakennemuutoksen yhteydessä nyt ehdotetut kertoimet tulevatkin kokonaan uuteen tarkasteluun.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Valto Koski /sd
 vpj. Eero Akaan-Penttilä /kok
 jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
 Anneli Kiljunen /sd
 Pehr Löw /r
 Riikka Moilanen-Savolainen /kesk
 Aila Paloniemi /kesk

Leena Rauhala /kd
 Juha Rehula /kesk
 Paula Risikko /kok
 Arto Seppälä /sd
 Raija Vahasalo /kok
 Erkki Virtanen /vas
 vjäs. Terhi Peltokorpi /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Lastensuojelukerroin

Tällä hetkellä lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmällä tasataan lastensuojelun kustannuksia erityishuoltopiireittäin jäsenkuntien kesken. Kunnalla on tasausjärjestelmässä oikeus saada 70 %:n korvaus sellaisista kuluista, jotka aiheutuvat hoitosuunnitelmaan kirjatus- ta lastensuojelutoimenpiteestä ja ylittävät perhe- kohtaisen 25 000 euron omavastuurajan.

Valiokunnan lausunnossa kuntien valtion- osuusjärjestelmän uudistamiseksi tämä tasaus- järjestelmä ehdotetaan purettavaksi. Uudeksi järjestelmäksi ehdotetaan lastensuojelukertoimen mukaisesti maksettavaa valtionosuutta. Lastensuojelukerroin laskettaisiin kunnassa vuosittain tehtävien huostaanottojen perusteella. Nykyisen tasausjärjestelmän menoihin varatut määrärahat palautettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuk- siin käytettäväksi lastensuojelukertoimen kaut- ta.

Lastensuojelukertoimen määräytymisessä otetaan huomioon vain kunnissa tehdyt huos- taanotot. Kunnille muodostuu esitetystä kertoi-

mesta kannustin lisätä huostaanottoja, vaikka huostaanoton tulisi olla viimesijainen keino puuttua lastensuojelutapauksiin. Lastensuojelul- lisia ongelmia tulisi ennalta ehkäistä ja huoleh- tia lasten hyvinvoinnista ensisijaisesti avohuol- lon tukitoimin.

Valiokunnan lausunnon mukaan lastensuoje- lun määrärahoja ei enää kohdenneta, vaan ne up- poavat kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten määrärahan sisään. Tämä on omiaan vähentämään kuntien panostusta lasten- suojeluun ja erityisesti ongelmien ennalta ehkäi- syyn. Uuden järjestelmän rahoituksesta puuttuu myös kuntien nyt erityishuoltopiireille maksa- mat maksut, joten kuntien lastensuojeluun bud- jetoimat määrärahat pienenevät tältäkin osin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella katsomme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli- si tullut esittää hallintovaliokunnalle hallituksen esitykseen sisältyvän 2. la- kiehdotuksen 15 b §:n poistamista ja 3. lakiehdotuksen hylkäämistä.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2005

Eero Akaan-Penttilä /kok
Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Paula Risikko /kok

Raija Vahasalo /kok
Leena Rauhala /kd
Erkki Virtanen /vas