

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä lokakuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 174/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen ja lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö

- apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava tuloksellisuustarkastaja Mikko Koskinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tutkimusprofessori Unto Häkkinen, Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- johtava ekonomisti Antti Moisio, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- kehittämisspäälikkö Jouko Heikkilä, Suomen Kuntaliitto
- rahoitusjohtaja Tapio Korhonen, Helsingin kaupunki
- rahoitusjohtaja Reijo Tuori, Espoon kaupunki
- kunnansihteeri Matti Sollo, Lapinlahden kunta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtionosuuksien yhdistäminen

Ehdotettu hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien kokoaminen valtiovarainministeriön alaisuuteen edistää valtionosuusjärjestelmän kokonaisuuden hallintaa muun muassa yhtenäistämällä valtionosuuksien määräytymistekijöiden sääntelyä. Esityksen mukaan poikkeuksellisen

harvaan asuttujen ja saaristokuntien ongelmien ratkaisemiseksi kohdennetaan näille kunnille valtionosuusjärjestelmän sisällä yhteensä 30 miljoonaa euroa. Harkinnanvarainen rahoitusavustus sisällytetään yhdistettyyn valtionosuusmomenttiin eikä sille enää varata erillistä määrärahaa. Esitetyllä uudistuksella on myös tarkoitus vähentää päällekkäistä tiedonkeruuta ja parantaa kuntien mahdollisuuksia saada tietoja

seuraavan vuoden valtionosuuden määrästä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että peruspalvelujen järjestämisen rahoitus on pitkäjänteistä ja kuntien kannalta riittävästi ennakoitavissa.

Nykyisessä järjestelmässä voi kunnan valtionosuus yhteenlaskettuna olla jopa negatiivinen, jos kunnan verotulo on ollut poikkeuksellisen korkea. Verotuloihin perustuva tasaus laskeaan viimeksi valmistuneen verotuksen eli kahden vuoden takaisten verotulojen perusteella, mikä aiheuttaa ongelmia erityisesti alenevassa suhdanteessa verotulojen supistuessa voimakkaasti. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää välttämättömänä, että valtionosuusjärjestelmän oikeudenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä edelleen lisätään.

Esityksen perustelujen mukaan erilliset tehtäväkohtaiset valtionosuudet ovat lisänneet sektori-kohtaista ajattelua. Sektoreittain tai toiminoittain tehty tarkastelu on valtiovarainministeriön selvityksen mukaan johtanut siihen, ettei eri sektoreiden yhteisvaikutuksena syntyvä lopputulos ole välttämättä vastannut asetettuja tavoitteita. Yhdistettyjä valtionosuuksia koskeva budjetointi, lainsäädäntö ja hallinnointi kuuluvat ehdotuksen mukaan nykyisen kolmen ministeriön sijasta valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Valtionosuuksia koskeva talousarvion valmistelu toteutetaan poikkihallinnollisesti ministeriöiden välisenä yhteistyönä. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien sääntely ja toiminnan ohjaus kuuluvat edelleen sosiaali- ja terveysministeriölle.

Valiokunta pitää tärkeänä, että talousarvion eri valmisteluvaiheissa valtionosuustehtävien muutosten vaikutukset arvioidaan sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja valtiovarainministeriön välisessä yhteisvalmistelussa ja että sosiaali- ja terveysministeriö tekee tarvittaessa esitykset hallinnonalansa valtionosuuden määräytymisperusteiden ja niiden painotusten muutoksista (46 §). Valiokunta korostaa, että keskitetyn valtionosuusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta on huolellisesti seurattava ja arvioitava myös sosiaali- ja terveydenhuollon

strategisen ohjauksen toimivuuden näkökulmasta.

Määräytymisperusteiden kehittäminen

Uudistuksen tarkoituksena ei ole muuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien määräytymisperusteita. Tämä johtuu perustelujen mukaan siitä, että valtionosuuksien määräytymisperusteiden uudistaminen valmistelun aikana ehdotetulla tavalla olisi aiheuttanut suuria muutoksia yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Kuntatalouden ajankohtaisten vaikeuksien vuoksi valtionosuusjärjestelmän sisällöllistä uudistamista ei pidetty perusteltuna. Valiokunta pitää sisällöllisen uudistuksen viivästymistä merkittävänä puutteena, koska valtionosuuksien määräytymisperusteisiin liittyy useita esityksen perusteluissakin todettuja ongelmia.

Lastensuojelukerroin perustuu lastensuojelulain mukaisten lasten huostaanottojen lukumäärään kunnassa. Valiokunta totesi jo lastensuojelukertoimen käyttöön ottamisen yhteydessä, että huostaan otettujen lasten lukumäärä lastensuojelukertoimen ainoana perustana on varsin kapea (HE 88/2005 vp, StVL 11/2005 vp). Valiokunta korosti lausunnossaan, että lastensuojelulain mukaan avohuollon tukitoimet ovat ensisijaisia ja pääsääntöisiä perhe- ja yksilökohtaisia lastensuojelutoimenpiteitä. Valiokunta katsoi, että kerroinmallia tulee kehittää niin, että siinä huomioidaan niin lastensuojelun avohuollossa, sijaishuollossa kuin jälkihuollossa olevien asiakkuuksien määrä. Myös eduskunta edellytti hyväksymässään lausumassa, että lastensuojelukertoimen toimivuutta selvitetään ja selvitystyön perusteella tarvittavat muutosehdotukset valmistellaan ensi tilassa (EV 191/2005 vp).

Valiokunta pitää lastensuojelukerrointa edelleen ongelmallisena edellä todettujen seikkojen lisäksi jo sen vuoksi, että valtionosuus määräytyy vain kunkin vuoden viimeisen päivän huostaanottojen määrän eikä koko vuoden huostaanottopäivien ja avohuollon lastensuojelutoimenpiteiden perusteella. Valiokunta katsoo, että lastensuojelukerrointa tulee uudistaa siten, että se ohjaa lastensuojelun painopistettä korjaavasta

toiminnasta varhaiseen puuttumiseen ja ehkäisevään toimintaan.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, ei myöskään sairastavuuskertoimen perusteena oleva työkyvyttömyysaste mittaa tasapuolisesti ja riittävästi sairastavuutta ja palvelutarve-eroja kuntien välillä. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ovat selvityksissään osoittaneet, että valtionosuusperusteet ovat puutteellisia ja että olosuhde- ja palvelutarve-eroista aiheutuvia kuntien välisiä kustannuseroja on mahdollista tasoittaa nykyistä paremmin. Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuskertoimiin liittyvät ongelmat on tuotu esiin, mutta esitys ei tältä osin sisällä muutosehdotuksia.

Valiokunnan käsityksen mukaan valtionosuusjärjestelmää on kehitettävä kustannusvaukuttavaan toimintaan, laajempien palvelukokonaisuuksien muodostamiseen sekä ennalta ehkäisyyn, terveyden edistämiseen ja varhaiseen puuttumiseen kannustavaksi.

Valiokunta toteaa lopuksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudes-

ta annetun lain ehdotetussa 33 §:ssä on tarkoitus säätää oikeudesta vaatia aluehallintovirastoa oikeaisemaan päätöstään. Valiokunta ehdottaa, että säännös muutetaan perustelujen mukaiseksi siten, että vaatimus on tehtävä aluehallintovirastolle eikä sosiaali- ja terveysministeriölle. Lisäksi lääkelain 62 §:n 2 momentissa (24. lakiehdotus) Lääkelaitos-nimike on syytä muuttaa Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukseksi (HE 166/2009 vp ja EV 122/2009 vp).

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että uudistusta jatketaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien määräytymisperusteiden kehittämiseksi nykyistä oikeudenmukaisemmiksi ja paremmin kuntalaisten palvelutarvetta kuvaaviksi ja

että hallintovaliokunta muutoin ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Juha Rehula /kesk
vpj. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Maria Guzenina-Richardson /sd
Hannakaisa Heikkinen /kesk
Arja Karhuvaara /kok
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd

Jukka Mäkelä /kok
Håkan Nordman /r
Markku Pakkanen /kesk
Päivi Räsänen /kd
Satu Taiveaho /sd
Lenita Toivakka /kok
Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.