

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA

Lausunto 12/1996 vp

Hallituksen esitys 149/1996 vp

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 22 päivänä loka-kuuta 1996 hallituksen esityksen 149/1996 vp kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina ministeri Terttu Huttu-Juntunen, neuvotteleva virkamies Martti Kallio sisäasiainministeriöstä, selvitysmies Heikki Koski, hallitusneuvos Pekka Järvinen sosiaali- ja terveystoiministeriöstä, tutkimuspäällikkö Unto Häkkinen Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämissivokuksesta, sosiaali- ja terveystoimenpäällikkö Tuula Taskula ja erityisasiantuntija Jouko Heikkilä Suomen Kuntaliitosta, maaherra Kalevi Kivistö Keski-Suomen lääninhallituksesta, kaupunginjohtaja Marketta Kokkonen Espoon kaupungin edustajana, toimialajohtaja Sakari Mötönen Jyväskylän kaupungin sosiaalivirastosta, suunnittelupäällikkö Harri Peltoniemi Porin kaupungin edustajana, sosiaali- ja terveystoimenjohtaja Riitta Luosujärvi Kemin sosiaalivirastosta sekä talousjohtaja Pekka Reinikka Kainuun sairaanhoitopiirin ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymästä.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kuntien valtionosuuslaki sekä muutettavaksi lakia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta sekä 15 muuta lakia.

Valtionosuuksia ehdotuksessa ehdotetaan vähennettäväksi 2 500 miljoonalla markalla vuonna 1997 ja 1 300 miljoonalla markalla vuonna 1998. Vähennykset jakautuisivat hallinnonaloitain vuodelle 1996 myönnettyjen valtionosuuksien mukaisessa suhteessa. Vähennysperuste olisi

asukasta kohti ja vähennysten perusteena on valtiontalouden tasapainottamisen tarve. Lisäksi valtionosuuksia vähennetään muiden talousarvioesitykseen liittyvien lakiehdotusten mukaisesti.

Kuntien valtionosuuslaki olisi osin yleislaki ja sisältäisi valtionosuuslainsäädännön yhteiset määritelmät, menettelytapa- ja siirtymäsäännökset sekä säännökset tasausmenettelystä. Kuntien valtionosuuslaissa säädettäisiin myös laskennallisesti määräytyvien käyttökustannusten valtionosuuksien ja niiden perusteena olevien keskimääräisten markkamäärien ja yksikkökustannuksien vuosittaisesta vahvistamisesta ja tarkistamisesta sekä valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon säilyttämisestä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muutoksella sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuden laskentatapaa muutettaisiin siten, että se määräytyisi tehtäväkohtaisten laskennallisten kustannusten ja kunnan asukasmäärään perustuvan omarahoitusosuuden erotuksena. Kunnan omarahoitusosuus on kaikissa kunnissa yhtä suuri. Lisäksi tarkistettaisiin valtionosuuden laskentaperusteita. Eräitä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen suunnitelman sisältöä ja valmistelua koskevia säännöksiä tarkistettaisiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu käsiteltäväksi vuoden 1997 talousarvion yhteydessä ja tulemaan voimaan kyseisen vuoden alusta.

Valiokunnan kannanotot

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on lähtökohdiltaan hyväksyttävä. Suoraan kunnille myönnettävä valtionosuus tekee järjestelmästä läpinäkyvän ja — toisin kuin opetustoimessa — kuntien kesken vertailtavan ja toiminnoittain neutraalin. Huo-

lestuttava piirre suoraan palvelujen toimeenpanijalle maksettavissa valtionosuuksissa onkin se, että mikään viranomainen ei seuraa toimintojen kokonaisuuden rationalisuutta. Opetustoimen rahoitusmallissa toinen osapuoli, kunnat, ovat sen varassa, mitä kuntayhtymät tai yksityiset palvelujen tuottajat tekevät. Varsinkin niukkenevien voimavarojen tilanteessa kunta voi kohdistaa tosiasiallisesti säästö- ja rationalisointitoimia vain sellaisiin toimintoihin, jotka ovat sen välittömässä hallinnassa. Opetustoimen puolella tämä koskee useimmissa kunnissa vain toiminnan ydintä, perusopetusta, ja sen lisäksi kaikkea muuta kunnan toimintaa, josta taloudellisesti merkittävimmän lohkon muodostaa sosiaali- ja terveystoimi.

Sosiaali- ja terveystoimien edellyttää, että eri hallinnonhaarojen valtionosuusjärjestelmät ovat yhtenevät siten, että kunta voi välittömästi vaikuttaa toimintaan ja että toiminnan rahoitus myös kulkee kuntien kautta.

Valtionosuuksilla rahoitettulla toiminnalla toteutetaan merkittävässä määrin kansalaisten perusoikeuksia. Tässä suhteessa sosiaali- ja terveystoimen kuntien toteuttaman toiminnan kannalta keskeinen on hallitusmuodon 15 a §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystoimen palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan tehtävänä on myös perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukeminen lapsen hyvinvoinnin ja kasvun turvaamiseksi. Nämä tehtävät, jotka osittain ovat tavallisen lainsäädännön varaisesti subjektiivisia oikeuksia, on sovittava yhteen kunnallisen itsehallinnon kanssa. Subjektiivisten oikeuksien osalta kunnalta on merkittävässä määrin lisäksi poistettu mahdollisuus harkita palvelujen järjestämistä. Käytännön kautta muodostuu sellaisia standardeja, joiden on katsottava olevan voimassa minimitaso määrittelevänä maan kaikissa kunnissa ja joita periaatteessa valvoo perusturvalautakunta. Valiokunnan käsityksen mukaan on osoitettavissa sellaisia seikkoja, joiden kohdalta voidaan asettaa kysymys, täyttävätkö palvelut enää edellä sanotulla tavalla määräytyvän vähimmäistason. Muun muassa laitoshuollossa olevien henkilöiden palveluja on tulkinnallisesti supistettu siten, että he joutuvat itse kustantamaan hammashuoltoa ja lääkkeitä, poiketen aikaisemmasta käytännöstä, jossa niiden on katsottu sisältyvän laitoshuoltoon.

Osatekijänä edellä mainitussa kehityksessä on

epäilemättä se, että valtion osallistuminen kuntien tuottamien palvelujen rahoitukseen on pudonnut valtionosuusleikkausten ja -järjestelmän muutosten johdosta sosiaali- ja terveydenhuollossa alle neljännekseen, kun se on ollut lähes puolet. Lisäksi järjestelmän uudistamisessa väistämättä syntyvät suuret kuntakohtaiset muutokset saattavat nopeina aiheuttaa tarpeettomankin rajuja vaikutuksia yksittäisissä kunnissa. Vaikka kunnallisesta itsehallinnosta seuraa, että palvelut eroavat eri kunnissa, ei tämä kuitenkaan saa johtaa kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta kohtuuttomiin eroihin. Muun muassa tästä syystä pitää valiokunta tärkeänä, että jatkuvasti seurataan valtionosuusuidistuksen vaikutuksia palvelujen tuotantoon erityisesti kehitysvammahuollon, mielenterveytyön ja päihdehuollon alalla ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin muutosten aikaansaamiseksi.

Keskeisiltä osiltaan väestömäärään perustuva valtionosuusjärjestelmä reagoi hitaasti ja jälkikäteen kunnan väestön lisääntymiseen ja väheneemiseen. Näiden muuttotappio- ja muuttovoitokuntien erityisiin ongelmiin on kiinnitettävä huomiota. Samalla on löydettävä keinoja, joilla voidaan hillitä muuttoliikkeen voimistumista.

Sosiaali- ja terveystoimeen myönnettävän valtionosuuden suuruutta määrittelevien perusteiden seuranta on tärkeää, jotta järjestelmä kohtele palvelutarve- ja olosuhdetekijöiden suhteen erilaisia kuntia yhdenvertaisesti eikä aseta kansalaisia perusteettomasti erilaiseen asemaan. Käsitelyn aikana on valiokunnassa kiinnitetty huomiota muun muassa tarpeeseen seurata kuntien tulotasoon, sukupuolirakenteeseen, elinkeinorakenteeseen, naisten työssäkäyntiasteeseen, opiskeluun, sairastavuuteen, työttömyyteen ja syrjäisyyteen liittyviä tekijöitä. Eri tekijöiden vaikutusten johdosta on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi. Vastaavasti valtionosuusperusteita on seurattava 0—6-vuotiaiden ryhmässä palvelukäytön ja sen edellyttämän rahoituksen yhteensovittamiseksi. Muutenkin on ns. elinkaariajattelun kannalta tutkittava perusteiden tarkoituksenmukaisuus.

Yleisenä periaatteena on seurata valtion ja kuntien välisen tehtäväjaon muutoksia ja heijastaa ne valtionosuusjärjestelmään. Tärkeää on kuitenkin, että seurataan myös muita lainsäädännön muutoksia, joilla on tosiasiallisia vaikutuksia kuntien tehtäviin. Esimerkiksi ensisijaisen sosiaalietuuksien leikkaukset sekä eläkepoliittiset kuntoutusta koskevat päätökset vaikut-

tavat kuntien tehtäviin ilman, että niitä otetaan huomioon valtionosuusjärjestelmässä. Myös toisin päin muutokset ovat mahdollisia. Järjestelmää tulee tässä suhteessa muuttaa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta edellyttää, että hallitus antaa vuoden 1997 aikana esityksen lastensuojelun ja vammaishuollon poikkeuksellisen suurten kustannusten tasausjärjestelmästä.

Toimeentulotukimenojen paisuminen on joutanut laajaan keskusteluun toimeentulotuen niin sanotun normitetun osan siirtämisestä kunnilta valtiolle. Kun ratkaisua tässä suhteessa ei ole tehty, aiheuttaa tämä pysyvää epäselvyyttä valtionosuuksien harkinnassa ja arvioinnissa. Tärkeää olisi, että päätös siitä, siirretäänkö toimeentulotuen normitettu osa valtion kokonaan kustannettavaksi, tehtäisiin nopeasti.

Palvelujärjestelmä on olemassa kansalaisten

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 1996

tarpeiden tyydyttämiseksi sekä heidän työ- ja elinolojensa parantamiseksi. Tästä syystä myös valtionosuusjärjestelmän periaatteellisen lähtökohdan tulee olla tämä, joskin myös rahoitukseen ja vähäisemmässä määrin organisointiin liittyvät kysymykset ovat verovaroin rahoitettavassa järjestelmässä osa kansalaisnäkökulmaa. Sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin korostaa sitä, että myös rahoitusjärjestelmässä on otettava huomioon ensisijaisesti palvelujen käyttäjien tarpeet ja virkakoneiston on oltava tämän tehtävän toteuttamiseksi tehokas ja taloudellinen, mutta luonteeltaan palveleva.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallintovaliokunta ottaisi edellä sanotun huomioon laatiessaan mietintöään.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Jouko Skinnari /sd, varapuheenjohtaja Maija Perho /kok, jäsenet Anne Huotari /vas, Jorma Huuhtanen /kesk, Liisa Hyssälä /kesk, Kari Kantalainen /kok, Paula Kokkonen /kok, Mikko Kuoppa

/va-r, Eero Lämsä /kesk, Hannes Manninen /kesk, Pirkko Peltomo /sd, Margareta Pietikäinen /r (osittain), Maija Rask /sd, Osmo Soimivaara /vihr, Marjatta Vehkaoja /sd ja Marja-Leena Viljamaa /sd sekä varajäsenet Marjaana Koskinen /sd ja Pehr Löfv /r (osittain).

