

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi kunta- ja palvelurakennemuutistuksesta annetun lain ja sosiaali- huoltolain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä marraskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kunta- ja palvelurakennemuutistuksesta annetun lain ja sosiaali- ja huoltolain muuttamisesta (HE 268/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Tapani Tölli
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu ja neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Päivi Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- tutkimusprofessori Ilmo Keskimäki ja kehittämisspäälikkö Lauri Vuorenkoski, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

- kehittämisspäälikkö Hanna Ahonen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
- johtaja Esa Ellala, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- sosiaali- ja terveysasioiden johtaja Jussi Merikallio, Suomen Kuntaliitto
- kunnanjohtaja Esko Rautiainen, Askolan kunta
- perusturvajohtaja Mirja Saarni, Hattulan kunta
- kaupunginjohtaja Jukka Puoskari ja perusturvajohtaja Anne Mäki-Leppilampi, Kalajoen kaupunki
- kaupunginjohtaja Paavo Latva-Rasku, Lapuan kaupunki
- perusturvajohtaja Juhani Kylämäkilä, Naantalin kaupunki
- kunnanjohtaja Kari Kitunen, Puumalan kunta
- kunnanjohtaja Pentti Kemppinen, Valtimon kunta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen tavoitteena on varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollolle säädetyn väestöpohjan toteutuminen lisäämällä valtioneuvoston toimivaltaa velvoittaa kunnat yhteistoimintaan, jos kunnat

eivät ole oma-aloitteisesti toteuttaneet yhteistoimintaa puitelain edellyttämällä tavalla. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää muutosta perusteltuna sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuottamisen sekä kuntien kehittämisen raken-

teellisen ja taloudellisen perustan vahvistamiseksi koko maassa. Kuntien uudistustyötä tukevaa kunta- ja palvelurakennemuutosta on vietävä määrätietoisesti eteenpäin, jotta palvelut voidaan turvata jatkossa.

Valiokunta on pitänyt puitelaista annettua selontekoa käsiteltäessä välttämättömänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon hallinto- ja rakenneratkaisuissa vahvistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota ja palvelukokonaisuuksien eheyttä ja saumattomuutta sekä asiakaslähtöisyyttä (StVL 2/2010 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan tätä tavoitetta voidaan osaltaan edistää ehdotetulla sosiaalihuollon tehtävien siirtämisellä yhteistoiminta-alueelle. Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia hallintokuntien välisenä yhteistyönä siitä, ettei perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteys kuntien muihin palveluihin muodostu liian etäiseksi. Esimerkiksi tilanteissa, joissa päivähoitoa ei järjestetä yhteistoiminta-alueella, on huolehdittava lapsiperheiden palvelujen turvaamisesta kokonaisuutena.

Valiokunta yhtyy myös perusteluissa esitettyyn arvioon siitä, että uudistustyön edetessä on päästävä palvelujen kehittämiseen, jotta palvelut voidaan turvata muuttuvassa toimintaympäristössä. Kuten esityksessä ja puitelain selonteossa todettiin, on kunta- ja palvelurakennemuutos toistaiseksi keskeneräinen eikä sen vaikutuksia muun muassa tuottavuuteen sekä palvelujen laatuun ja saatavuuteen voida vielä luotettavasti arvioida. Palvelujen järjestämisen taloudellisen perustan vahvistaminen kokoamalla palveluja nykyistä suuremmissa kunta- ja organisaatioyksiköissä järjestettäväksi ei saa heikentää lähipalvelujen saavutettavuutta ja säilymistä riittävinä. Perustason palvelujen vahvistaminen asiakaslähtöisesti edellyttää lähipalvelujen ja niiden saavutettavuuden turvaamista hyvällä palveluverkoston suunnittelulla ja toteutuksella sekä kuntien keskinäisillä rahoitusjärjestelyillä. Etenkin vanhuspalveluissa laajenevilla hallinnollisilla alueilla tulee lainsäädännöllä turvata ikäihmisen oikeus palveluihin ja hoitoon lähellä omaa kotia ja/tai lähiomaisia.

Sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa yksilön ja perheen ongelmat otetaan huomioon siten, että toimenpiteet niiden ratkaisemiseksi sovitetaan yhteen. Palvelurakenteiden monimuotoistuminen on vaikeuttanut yhteensovittamista ja oikeuksien, velvollisuuksien ja palveluvaihtoehtojen selvittämistä asiakkaalle. Valiokunta korostaa, että uusia palvelurakenteita muodostettaessa on kansalaisten oikeusturvan kannalta välttämätöntä määritellä eri tahojen toimivalta- ja vastuualueet. Tämä on tärkeää myös kunnallisen itsehallinnon ja demokratian toteutumisen vuoksi. Hallintomallien käytännön toteuttamisessa tulee huolehtia päätöksen avoimuudesta ja kansanvaltaisuudesta.

Valiokunta toteaa, ettei valtioneuvoston päätöksentekomenettelyn käynnistyminen kuntien velvoittamiseksi yhteistoimintaan tarkoita, että valtioneuvosto tekee kaikkien menettelyn piiriin kuuluvien kuntien osalta yhteistoimintaan velvoittavat päätökset. Kunnat voivat menettelyn kuluessa päättää itse yhteistoimintamuodosta, joka täyttää väestöpohjavaatimukset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiovaatimukset. Valiokunta korostaa myös, että valtioneuvoston on velvoittavaa päätöstä valmisteltaessa kuultava kuntia, joita päätös koskee.

Valiokunta pitää perusteltuna, että valtioneuvosto voi tarvittaessa myöntää luvan poiketa puitelain väestöpohjavaatimuksesta ja säädetystä sosiaalihuollon tehtävien siirrosta. Lain poikkeuskriteerien täyttymistä on arvioitava yksittäistapauksittain ja ratkaisut on tehtävä yhteistyössä kuntien kanssa.

Valiokunta toteaa lisäksi, että puitelain 15 §:n 3 momentin sanamuotoa on syytä selkeyttää siten, että sosiaalihuollon tehtävien siirto yhteistoiminta-alueelle tapahtuu viimeistään vuoden 2015 alusta lukien.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveystoimikunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Inkeri Kerola /kesk	Markku Pakkanen /kesk (osittain)
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Päivi Räsänen /kd
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Paula Sihto /kesk
	Risto Autio /kesk	Seppo Särkiniemi /kesk
	Maria Guzenina-Richardson /sd	Satu Taiveaho /sd
	Arja Karhuvaara /kok	Lenita Toivakka /kok
	Sanna Lauslahti /kok	Erkki Virtanen /vas.
	Håkan Nordman /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Valiokunnan lausunnossa pidetään perusteltui-
na säännöksiä valtioneuvoston toimivallasta vel-
voittaa kunnat yhteistoimintaan sosiaali- ja ter-
veydenhuollossa, jos kunnat eivät oma-aloittei-
sesti ole muodostaneet lain edellyttämää 20 000
asukkaan väestöpohjaa joko perustamalla palve-
luita varten kuntien yhteistoiminta-alueen tai te-
kemällä kuntaliitoksen. Valtioneuvosto päättäi-
si näissä tapauksissa väestöpohjavaatimukset
täyttävän yhteistoiminta-alueen perustamisesta
ja siihen kuuluvista kunnista tai kunnan liittämi-
sestä jo perustettuun yhteistoiminta-alueeseen.
Esityksen tavoitteena on varmistaa puitelaissa
sosiaali- ja terveydenhuollossa säädetyn vähin-
tään noin 20 000 asukkaan väestöpohjavaati-
muksen toteutuminen kunnissa, jotka eivät omil-
la päätöksillään saa vaatimusta täytetyksi.

Esitys koskee käytännössä noin kahdeksan
(8), pääasiassa harvaan asutun kunnan saatta-
mista pakolla osaksi jotakin 20 000 asukkaan
väestöpohjan omaavaa sosiaali- ja terveystoi-
men yhteistoiminta-aluetta. Valtioneuvoston se-
lonteossa todettiin, että vuonna 2009 kahdeksal-
la alle 20 000 asukkaan kunnalla ei ollut ratkai-
sua väestöpohjan täyttämiseksi. Näissä kunnissa
vuonna 2009 asui yhteensä 62 739 asukasta,
mikä on 1,2 prosenttia väestöstä. Yhteensä 18
kuntaa vetosi pitkiin etäisyyksiin väestöpohjas-
ta poikkeamisen perusteena eikä selvitä yhteis-
toiminta- tai kuntaliitosvaihtoehtoa. Näissä kun-
nissa asui 83 704 asukasta, mikä on 1,6 prosent-
tia Suomen väestöstä. Vuonna 2009 suurin osa
(lähes 68 prosenttia) suomalaisista asuu kuiten-
kin yli 20 000 asukkaan kunnissa ja kunnista 197
täytti 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen
(VNS 9/2009 vp).

Nähdäkseni lakiehdotuksessa ehdotetut kei-
not ovat liian järeitä suhteessa ongelmaksi koet-
tujen asioiden määrään ja laajuuteen.

Esityksen mukaan kuntien ja yhteistoiminta-
alueiden tulee täyttää laissa edellytetyt väestö-
pohjat vuoden 2013 alusta. Laissa perustervey-

denhuollon lisäksi siirrettäväksi edellytetyt so-
siaalihuollon palvelut tulee siirtää yhteistoimin-
ta-alueille viimeistään vuodesta 2015 alkaen.
Mielestäni tällaisen valtion pakkolain säätämi-
nen on erittäin kyseenalainen toimenpide tässä
tilanteessa, jossa palvelurakennemuutoksen jat-
kovalmistelusta nykymuodossaan vuoden 2012
jälkeen ei ole täyttä varmuutta ja terveydenhuol-
lon uudet rakenne- ja rahoitusratkaisut odotta-
vat kirjautumistaan tulevaan hallitusohjelmaan.

Kahdenkymmentuhannen asukkaan väestö-
pohjan saavuttamiseksi kunnat ovat muodosta-
neet tällä hetkellä osin keinotekoisia sosiaali- ja
terveydenhuollon yhteenliittymiä (virtuaalisia
terveyskeskuksia), joissa kunnat pahimmillaan
sijaitsevat satojen kilometrien päässä toisistaan.
Tällaisten yhteenliittymien toimintaan ei ole
puututtu, vaikka niiden tuottamat hyödyt ovat
silminnähden kyseenalaisia. Sen sijaan hyvin
toimivia alle 20 000 asukkaan kuntia pakotetaan
nyt pelkästään väestöpohjan perusteella liitty-
mään jo muodostettuihin tai valtioneuvoston
määräämiin uusiin sosiaali- ja terveystoimen yh-
teenliittymiin.

Eräs järjestelmän laadun mittari on lähi- ja
peruspalveluiden saatavuus ja asiakkaan mieli-
piteen huomioon ottaminen (asiakaslähtöisyys).
Kunnan kuuluminen 20 000 asukkaan väestö-
pohjaiseen yhteistoiminta-alueeseen ei monasti-
kaan turvaa palveluiden saatavuutta omassa kun-
nassa, mistä kärsivät eniten palveluja tarvitsevat
vanhukset ja lapsiperheet. Laajat yhteistoiminta-
alueet johtavat aikaa myöten palvelujen keskit-
tämiseen ja keskittymiseen suurimpiin kuntakes-
kuksiin. Joukkoliikenteen puuttuminen harvaan
asutuilta seuduilta lisää palveluiden keskittämi-
sestä asukkaille koituvia vaikeuksia. Pienemmät
toimintayksiköt tukevat hyvin toimivissa kun-
nissa asiakkaiden tarpeita ja omatoimisuutta
sekä elämän hallintaa paremmin kuin suuret ja
keskitetyt toimintayksiköt. Nämä kysymykset
ovat tyystin ratkaisematta kuntien palveluraken-
neuudistuksen toteutuksessa.

Katson, että vaikka suurempi väestöpohja voisikin luoda edellytyksiä palveluiden järjestämiselle taloudellisemmin, tehokkaammin ja tasa-arvoisemmin, ei se sinänsä takaa tällaista kehitystä. Samankokoisten kuntien erot sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksissa selittyvät monilla muilla tekijöillä kuin asukas pohjalta. Kuntien suuri kokokaan ei näytä tuottavan

merkittävää kilpailuetua kunnan asukasta kohden laskettujen kustannusten vertailussa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 2011

Erkki Virtanen /vas