

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2004 vp

Hallituksen esitys laeiksi kuntien valtionosuuslain 30 §:n, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 ja 45 b §:n, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä lokakuuta 2004 lähettössään hallituksen esityksen laeiksi kuntien valtionosuuslain 30 §:n, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 ja 45 b §:n, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta (HE 181/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Cay Sevón ja hallitusneuvos Arto Sulonen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Lauri Pelkonen ja finanssisihtööri Arto Salmela, sosiaali- ja terveysministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula, Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslakia, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia sekä vapaasta sivistystyöstä annettua lakia.

Lakeihin ehdotetaan otettaviksi säännökset, joiden mukaan vuodesta 2005 toteutettavaksi tarkoitetun valtion ja kuntien välisen kustannustensaon tarkistuksen edellyttämät valtionosuuksien lisäykset tehtäisiin jaksotetusti neljän vuo-

den aikana vuosina 2005—2008. Kustannustensaon tarkistus olisi tämänhetkisen arvion mukaan kokonaisuudessaan noin 502 miljoonaa euroa. Vuosina 2005—2007 valtionosuuksia lisättäisiin tämän perusteella yhteensä noin 86 miljoonalla eurolla kunakin vuonna. Loppuosa tarkistuksesta lisättäisiin vuoden 2008 valtionosuuksiin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa säädettyä val-

tion ja kuntien välistä kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kustannustenjakoa siten, että valtion osuutta korotetaan tilastoluokituksissa tapahtuneiden muutosten vuoksi sekä kansallisen terveydenhuollon hankkeen ja sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi 31,82 prosentista 32,99 prosenttiin. Tällöin vastaavasti kuntien osuus mainituista kustan-

nuksista alenee 68,18 prosentista 67,01 prosenttiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2005 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Sosiaali- ja terveystoimiala pitää sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien lisäämistä tarpeellisenä. Valtionosuuden korottaminen perustuu paitsi kansallisen terveydenhuollon hankkeen ja sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamiseen myös tilastoluokituksissa tapahtuneisiin muutoksiin.

Valtion ja kuntien väliseen kustannustenjaon tarkistukseen liittyen valtionosuuksia esitetään lisättäväksi yhteensä 502 miljoonaa euroa. Vuonna 2005 valtion toimenpiteiden nettovaikutus kuntatalouteen on indeksikorotukset mukaan lukien 256 miljoonaa euroa ja ilman indeksikorotuksia 120 miljoonaa euroa positiivinen. Vuosille 2005—2008 jaksotettavan kustannustenjaon tarkistukseen rahoitusjärjestelmän muutokset ja valtion lisäpanostukset tuovat kunnille valiokunnan saaman selvityksen mukaan yh-

teensä noin 80 miljoonaa euroa enemmän verrattuna tilanteeseen, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosenttia ei olisi korotettu vuodesta 2002. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, esitys ei vaaranna kuntien mahdollisuuksia järjestää asukkailleen lakisääteiset peruspalvelut. Valiokunta toteaa, että kustannustenjaon tarkistuksen jaksotusta on tarvittaessa mahdollista arvioida uudelleen valtiontalouden kokonaistilanne huomioon ottaen.

Hallituksen esityksen mukaan vuoden 2006 alusta toteutettavan valtionosuusuudistuksen yhteydessä lainsäädäntöä on tarkoitus muuttaa pysyvästi siten, että nykymuotoisesta kustannustenjaon tarkistuksesta luovutaan. Valiokunta pitää valtionosuusjärjestelmän uudistamista tarpeellisenä.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveystoimiala ilmoittaa,

että se puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Valto Koski /sd	Juha Rehula /kesk
vpj.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Arto Seppälä /sd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Osmo Soininvaara /vihr
	Marjaana Koskinen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pehr Löf /r	Raija Vahasalo /kok
	Riikka Moilanen-Savolainen /kesk	Erkki Virtanen /vas
	Aila Paloniemi /kesk	Tuula Väättäinen /sd.
	Leena Rauhala /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Kuntatalous on heikentynyt vuodesta 2003 alkaen. Ensimmäistä kertaa vuoden 1976 jälkeen kuntien talous oli alijäämäinen vuonna 2003. Alijäämä syvenee kuluvana vuonna, ja heikko kehitys jatkuu myös vuonna 2005.

Vuoden 2005 budjetti on kunnille pettymys, koska todellisia lisäpanostuksia peruspalvelujen järjestämiseen ei ole juurikaan tulossa. Kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon tarkistuksen perusteella kunnille kuuluvien rahojen (370 miljoonaa euroa) maksu jaksetaan valiokunnan hyväksymän esityksen mukaan neljälle vuodelle ja vielä takapainotteisesti. Viimeinen ja suurin maksuerä sijoittuu seuraavalle vaalikaudelle ja seuraavan hallituksen vastuulle.

Vaikka rahoitusta tulee lisää valtionosuuksien muodossa kunnille jonkin verran, uusien tehtävien määrääminen aiheuttaa kunnille lisää kustannuksia. Näin kuntien mahdollisuudet tuottaa palveluja eivät tosiasiassa parane. Kasvu hupenee mm. nykyisten palveluiden kehittämiseen, esimerkiksi hoitotakuun toteuttamiseen. Hoitojonojen purkaminen on esimerkiksi pääkaupunkiseudulla arvioitu lähes mahdottomaksi toteuttaa suunnitellun rahoituksen puitteissa. Varoja tarvitaan myös niihin investointeihin, joilla tulevaisuuden tehostamistoimia ja oikeita kustannussäästöjä saataisiin aikaan — hyvänä esimerkkinä tietotekniikan hyväksikäyttö terveydenhuollossa, muun muassa sähköisen sairauskertomusjärjestelmän käyttöönotto.

Kustannustenjaon tarkistus on ollut ainoa oikeudenmukainen tapa ottaa huomioon palvelujen laadussa ja sisällössä tapahtuneet muutokset ja myös lakien säätämisvaiheessa tapahtuneet alimitoitettut kustannusarviot. Kustannusten uudelleenjaon tulee tapahtua ajanmukaisesti toimivan mallin pohjalta.

Sosiaali- ja terveystoimen osalta tarkistus, joka perustuu vuoden 2002 tilinpäätöstietoihin, on aiemmin maksettu jaksetettuna kahdelle vuodelle. Tämä malli olisi sekä valtiontalouden että

kuntien talouden kannalta edelleen toimivampi vaihtoehto. Sen mukaisesti hallituksen tulisi maksaa 370 miljoonasta eurosta puolet (185 miljoonaa euroa) ensi vuonna ja loput vuonna 2006.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella katsomme, että sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuden olisi tullut lausunnossaan hallintovaliokunnalle esittää,

että 1. lakiehdotuksen 30 § ja 2. lakiehdotuksen 45 b § hyväksyttäisiin muutettuina seuraavasti:

1. lakiehdotus

30 §

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus vuonna 2005

Sen estämättä, mitä 3 §:n 4 kohdassa ja 6 §:n 2 momentissa säädetään, vuoden 2005 kustannustenjaon tarkistus toteutetaan siten, että vuosien 2005 ja 2006 valtionosuuksiin lisätään tai niistä vähennetään kunakin vuonna osa kustannustenjaon tarkistuksen kokonaismäärästä siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) säädetään.

2. lakiehdotus

45 b §

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus vuonna 2005

Sen estämättä, mitä 18 §:n 3 momentissa säädetään, vuoden 2005 kustannustenjaon tarkistus toteutetaan siten, että vuosien 2005 ja 2006 valtionosuuksiin sisällytetään kumpaankin 185 mil-

joonaa euroa eli puolet kustannustenjaon tarkistuksen määrästä.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2004

Eero Akaan-Penttilä /kok
Raija Vahasalo /kok
Sirpa Asko-Seljavaara /kok

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Lakisääteisen valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen edellyttämät valtionosuuksien lisäykset eli tarkistusrahat ovat osa nykyistä valtionosuusjärjestelmää, jossa kunnille tulleiden velvoitteiden aiheuttamia todellisia menoja verrataan jälkikäteen laskennallisiin kustannuksiin. Järjestelmä on kuntien rahoituksen kannalta merkittävä. Tämänkertaisessa nelivuotistarkistuksessa kunnille kuuluva lisäraha on 10 prosenttia valtionosuuksien vuotuisesta kokonaismäärästä. Voimassa olevan lain mukaan koko tarkistus eli 502 miljoonaa euroa tulisi maksaa kokonaisuudessaan vuoden 2005 aikana, koska valtion osuus kuntapalveluiden rahoituksesta on jäänyt lainsäädännön tarkoittamaa pienemmäksi.

Tämänhetkinen tilanne osoittaa, kuinka huomattavasti kustannukset alimitoitetaan silloin, kun kunnille annetaan tehtäviä ja ohjeistusta. Kuntatalouden heikoista näkymistä huolimatta kuntien velvoitteet kuitenkin edelleen lisääntyvät. Terveystalouden menojen kovassa kasvussa näkyy mm. hammashuollon laajennus ja ns. hoitotakuu. Esimerkiksi hoitotakuun hallitus on päättänyt aloittaa kertarysäyksellä vastoin alkuperäistä suunnitelmaa, jossa uudistus oli tarkoitus ajaa sisään asteittain. Hoitotakuun toteuttamisen arvioidaan aiheuttavan kuntien talouteen ensi vuonna noin 100 miljoonan euron ylimääräisen menolisäyksen, joka syntyy hoitojonojen purkamisesta. Rahaa ei hallituksen talousarvioesityksessä ole kuitenkaan hoitojonojen purkamiseen varattu.

Hyvinvointipalvelut tuotetaan kunnissa. Onkin erityisen tärkeää, että valtionosuuksien lakisääteisestä kustannustenjaon tarkistuksesta pidetään kiinni ja tarkistukset myös jatkossa perustuvat todelliseen kustannuskehitykseen ja kiinteään valtionosuusprosenttiin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on yhtynyt lausunnossaan hallituksen esitykseen, joka mukaan vuodesta 2005 toteutettavaksi tarkoitetut tarkis-

tusrahat jaettaisiin jaksotetusti 4 vuoden aikana vuosina 2005—2008 ja 502 miljoonan euron kokonaissummasta suurin summa, 244 miljoonaa euroa, jätettäisiin vuodelle 2008.

Tarkistusrahojen jaksottaminen sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa hyväksymällä tavalla on takapainotteisuudessaan ja jaksotusajan pituuden vuoksi huono. Kustannustarkistuksen maksaminen etupainotteisesti auttaisi turvaamaan peruspalvelut lähivuosina, jolloin kuntien talous on erityisen heikko. Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitukseen on tulossa ensi vuonna vain 63 miljoonaa ja opetus- ja kirjasto-toimen kustannuksiin 23 miljoonaa euroa.

Edellä olevan perusteella katson, että hallintovaliokunnan tulisi hyväksyä hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset 2—5 vihreiden lakialoitteen LA 122/2004 vp (Anni Sinnemäki /vihr ym.) mukaisesti muutettuina niin, että vuodesta 2005 toteutettavaksi tarkoitetun valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen edellyttämät valtionosuuksien lisäykset, 502 miljoonaa euroa, tehtäisiin jaksotetusti etupainotteisesti ja osittain lyhyemmässä ajassa verrattuna hallituksen esitykseen. Tarkistusrahat maksettaisiin jaksotetusti sosiaali- ja terveydenhuollon 370 miljoonan euron osalta vuosina 2005—2008 niin, että vuonna 2005 maksettaisiin 151 miljoonaa euroa ja vuosina 2006—2008 maksettaisiin kunakin vuonna 73 miljoonaa euroa. Opetus- ja kulttuuritoimen osalta 130 miljoonan euron tarkistusrahat jaettaisiin tasan vuosille 2005 ja 2006, minkä perusteella laskettaisiin myös yksikköhinnat näille vuosille.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella katson, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan olisi tullut lausunnossaan hallintovaliokunnalle esittää,

että 2. lakiehdotuksen 45 b § hyväksyttäisiin muutettuna seuraavasti:

45 b §

*Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon
tarkistus vuonna 2005*

toteutetaan siten, että vuonna 2005 valtion-
osuuksiin lisätään 151 miljoonaa euroa ja vuosi-
na 2006—2008 kunakin vuonna 73 miljoonaa
euroa.

Sen estämättä, mitä 18 §:n 3 momentissa sää-
detään, vuoden 2005 kustannustenjaon tarkistus

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2004

Osmo Soininvaara /vihr

ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

Perustelut

Hallitus esittää, että valtionosuuksien kustannustarkistuksen summa 502 miljoonaa euroa, joka kuuluisi maksaa lain mukaan ensi vuonna, pakkolainataan edelleen valtiolle tulevien neljän vuoden ajaksi. Valtio pidättää siinä itsellään kunnille tosiasiaassa kuuluvat rahat, ja tämä summa on suuri: noin 10 prosenttia valtionosuuksien vuotuisesta kokonaismäärästä. Tämä summa on jäänyt maksamatta ajallaan vain sen tähden, että kunnallisten palvelujen todellisista kustannuksista ei maksuhetkellä ole ollut reaaliaikaista tietoa.

Kuntien autonomia on Suomessa suuri, ja kunnilla on suuri vastuu asukkaistensa hyvinvoinnista. Olisi perusteltua pohtia sitäkin, miten kuntien perustuslaillinen oikeus itsehallintoon tässä tilanteessa toteutuu.

Osa ensi vuonna tulevien tehtävien aiheuttamista menolisäyksistä ei sisälly budjettiehdotuksen kuntatalouslaskelmiin, jolloin ne antavat liian positiivisen kuvan kuntien tilanteesta. Kansallisesta terveyshankkeesta ja sosiaalialan kehittämishankkeesta aiheutuvia kuntien menolisäyksiä ei ole otettu huomioon, vaikka näihin liittyvät valtionosuudet ovat mukana laskelmissa. Myöskään verotulotasauksen muutoksen kuntataloutta heikentävä vaikutus ja eräät maksujen vähennykset eivät ole mukana valtiovarainministeriön laskelmissa. Kuntaliiton vastustama työmarkkinatuen siirto kunnille toisi toteutuessaan runsaasti lisäkustannuksia.

Tämä hallituksen esitys tarkoittaa tosiasiaassa valtion yksipuolista pakkolainaa kunnilta ja samalla merkitsee kiristystä kuntalaisten kannalta tärkeisiin peruspalveluihin. Kuntien valtionosuuksien tarkistusrahathan merkitsevät sitä, että valtio on maksanut liian vähän valtionosuuksia verrattuna kuntien todellisiin lakisääteisiin menoihin. Kunnat ovat siis joutuneet elämään säästöliekillä verrattuna siihen, millaiset tulot eduskunta on tarkoittanut kunnilla olevan.

Kun valtaosa kuntien menoista kohdistuu niiden lakisääteisten velvoitteiden suorittamiseen, niin tämä säästökuurilla eläminen on väistämättä näkynyt siinä, miten kunnat hoitavat peruspalveluitaan.

Hallitus ei ole huomionnut tulevan vuoden budjetissa esimerkiksi päihdeongelmien lisääntymistä ja sitä, miten lisääntyvät alkoholihaitat tuottavat laskua kunnille. Kunnat joutuvat maksamaan noin 80 prosenttia päihdehaidoista. Monissa kunnissa näyttääkin siltä, että esimerkiksi lastensuojelun menot yllättävät ja tekevät erityisen vaikeaksi tulevan vuoden budjetin laadinnan.

Kuntien valtionosuuksien tarkistusrahat tulisi lain edellyttämällä tavalla jakaa täysimääräisesti kunnille. Erityisen kipeästi näitä rahoja tarvittaisiin tulevana vuonna, kun kuntien lakisääteisiä velvoitteita edelleen lisätään, ja varsinkin, kun kuntien tulisi nyt huolehtia hoitotakuun sujumisesta ja käyttöönotosta.

Julkisissa hoivapalveluissa on tälläkin hetkellä tuhansien henkilöiden vajuus. Suomessa etenkin vanhuspalveluissa hoitajien määrä suhteessa potilaisiin on selvästi laatusuosituksen alapuolella ja alhainen myös muihin Pohjoismaihin verrattuna. Kun vanhusten laitoshoidossa suositellaan, että tämä suhde olisi 0,8, niin se on keskimäärin vanhainkodeissa 0,44 ja terveyskeskusten vuodeosastoilla 0,6:n paikkeilla.

Kunnat ovat joutuneet kireän talouden vuoksi keskittämään voimansa pakollisiin lakisääteisiin palveluihin, ja samalla on säästetty monista sellaisista palveluista, jotka pitkällä tähtäimellä toisivat säästöä julkiselle taloudelle. Näin on tapahtunut esimerkiksi omaishoidon tuen osalta. Valtaosa omaishoitajista ei saa kuntien harkinnanvaraista tukea sen vuoksi, että kunnilla ei ole liikkumavaraa laajentaa omaishoidon tukea, vaikka sillä pitkällä tähtäimellä kyllä saataisiin merkittäviä säästöjä esimerkiksi vanhusten laitoshoidokustannuksista.

Sekä Suomen Kuntaliiton että valtion arvioiden mukaan kuntatalous on heikoimmillaan tänä ja ensi vuonna. Siksi voimassa olevan lain mukaisesti tulisi tämä 502 miljoonaa euroa maksaa kokonaisuudessaan vuoden 2005 aikana. Valtionosuuksien kustannustarkistuksen maksaminen kokonaisuudessaan jo ensi vuonna auttaisi turvaamaan peruspalvelut kunnissa lähivuosina.

Edellä kerrottujen seikkojen vuoksi esitimme valiokunnassa, että 1. lakiehdotus tulisi kokonaisuudessaan hylätä, jolloin valtion tulisi mak-

saa tarkistukset kunnille kokonaisuudessaan vuoden 2005 aikana.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella katsomme, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan olisi tullut lausunnossaan hallintovaliokunnalle esittää,

että hallintovaliokunta hylkäisi 1. lakiehdotuksen ja poistaisi 2. lakiehdotuksen 45 b §:n.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2004

Leena Rauhala /kd
Erkki Virtanen /vas