

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2003 vp

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 ja 45 a §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 18 ja 45 a §:n muuttamisesta (HE 64/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

- hallitusneuvos Jouko Narikka, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, sisäasiainministeriö
- osastopäällikkö, läänin sosiaali- ja terveysneuvos Esa Ellala, Etelä-Suomen lääninhallitus
- sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula, Suomen Kuntaliitto
- sosiaali- ja terveystoimen toimialajohtaja Erkki Torppa, Hämeenlinnan kaupunki.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa säädettyä valtion ja kuntien välistä kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kustannustenjakoa siten, että valtion osuutta korotetaan 28,06 prosentista 31,89 prosenttiin laskennallisista kustannuksista. Tällöin vastaavasti kuntien osuus kustannuksista alenee 71,94 prosentista 68,11 prosenttiin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi tarkistettavaksi säännöstä, joka koskee kunnan omarahoitus-

osuuden korottamista toimeentulotukimenojen vähenemisen perusteella. Maahanmuuttajan erityistuen toimeentulotukimenoja vähentävä vaikutus ehdotetaan otettavaksi huomioon tarkentuneiden laskelmien mukaisesti.

Esitys liittyy valtion vuoden 2004 talousarvioesitykseen, ja se on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2004 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntataloudesta

Valtion ja Suomen Kuntaliiton yhteisten arvioiden mukaan kuntien taloustilanne heikkenee selvästi vuonna 2003. Vuosikatteen arvioidaan alenevan 1,4 miljardiin euroon vuoden 2002 noin 2,3 miljardista eurosta. Vuonna 2004 kuntien vuosikatteen arvioidaan alenevan edelleen, vaikka toimintamenojen kasvu näyttää hieman hidastuvan. Kuntien talous kääntyy alijäämäiseksi kuluvana vuotena ja pysyy alijäämäisenä aina vuoteen 2007 saakka ulottuvan tarkastelukauden.

Kunnallistalouden vaikeuksien voidaan nähdä johtuvan suurelta osin valtion toimenpiteistä. Kunnallisverotuksen verovähennysten korottaminen on vuodesta 1997 aiheuttanut kunnille noin 800 miljoonan euron kompensoimattomat veromenetykset. Kunnallisverotuotot ovatkin veropohjan kaventumisen myötä kääntyneet laskuun kuluvana vuonna. Myös yhteisöveron tuotto alenee tehtyjen yhteisöveroleikkausten ja yhteisöverokertymän pienentymisen johdosta. Samanaikaisesti kuntien toimintamenot ovat kasvaneet kustannustason nousun sekä uusien ja laajentuneiden tehtävien takia.

Rahoituksen riittävydessä on huomattavia alueellisia, kuntaryhmittäisiä ja kuntakohtaisia eroja. Rahoitusongelmat, jotka osassa kuntia ovat syntyneet pitemmän ajanjakson kuluessa ja joita kuvaavat velkaantumisen kasvu ja veroprosenttien nousu, keskittyvät lähinnä alle 6 000 asukkaan kuntiin sekä alueellisesti Pohjois- ja Itä-Suomeen. Toisaalta vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevia kuntia on myös muualla maassa, lähinnä sellaisilla alueilla, jotka ovat kaukana alueellisista keskuksista ja joille on tyypillistä voimakas väestön väheneminen ja väestön ikärakenteen muutos. Ongelmia on myös suurissa kunnissa, esimerkiksi Helsingissä. Kattavia alijäämiä peräkkäisiltä vuosilta 2000—2002 on noin sadalla, pääosin alle 10 000 asukkaan kunnalla. Kuntakohtaisesti taloudellista rasitusta lisäävät väestön vähenemisen lisäksi terveydenhuollon menojen kasvu, ikärakenteesta

johtuva kustannusten lisääntyminen ja työttömyys. Väestön väheneminen vähentää myös asukasluvun perusteella määräytyviä valtionosuuksia. Alueilla, joilla väestö kasvaa, kuntatalouden heikkeneminen johtuu erityisesti siitä, että toimintamenot kasvavat tulorahoitusta nopeammin.

Ansiotulojen verotuksen keventämisen kompensointi kunnille

Kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen korotuksen arvioidaan pienentävän kuntien verotuloja 359 miljoonalla eurolla vuonna 2004. Kuntien menetykset on tarkoitus kompensoida täysimääräisesti korottamalla kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuutta.

Saadun selvityksen mukaan toimenpiteen kuntakohtaiset, alueelliset ja kuntaryhmittäiset nettomuutokset (verotulojen väheneminen / valtionosuuden kasvu) ovat vähäisiä. Valtionosuusprosenttien korotuksen kautta kompensatio kohdentuu kuntakohtaisesti hyvällä tarkkuudella verotulojen alenemista vastaavasti.

Valiokunta puoltaa ansiotulojen verotuksen keventämisen kompensointia kunnille hallituksen esittämällä tavalla. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota niihin ongelmiin, joita toistuva kunnallisverotuksen veropohjan kaventaminen kunnallistaloudelle aiheuttaa.

Muut hallituksen esitykseen sisältyvät valtionosuusprosenttien korotukset

Kuntien valtionosuusprosentin korotus hallituksen esityksessä koostuu kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen korotuksen kompensaaation lisäksi seuraavista osista: sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän turvaaminen (0,49 prosenttiyksikköä), valtionosuuksien tasausjärjestelmän uudistaminen (0,03 prosenttiyksikköä), perustamishankkeiden arvonnalisäverokuitaus (0,01 prosenttiyksikköä) sekä syrjäytymisuhan alaisten lasten ja nuorten palveluihin irrotetun määrärahan palauttaminen valtionosuuteen (0,05 prosenttiyksikköä).

Valtionosuusprosentin korottaminen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi merkitsee tulevana vuotena noin 53,5 miljoonan euron suuruisia käyttömenojen valtionosuuden lisäystä. Samanaikaisesti erityisvaltionosuuksien 22 miljoonan euron vähennykset (momentit 33.32.37, 33.32.38 ja 33.33.32), maahanmuuttajien toimeentuloturvan rahoitukseen siirrettävä 12 miljoonaa euroa ja kustannustason noususta johtuvan sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuden kompensoiminen 18 miljoonaa euroa täysimääräisiä laskennallisia kustannuksia pienempänä merkitsevät yhteisvaikutukseltaan 52 miljoonan euron menetyksiä kunnille.

Valiokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettuja valtionosuusprosenttien korotuksia perusteltuina ja yleiskatteisen valtionosuusjärjestelmän mukaisina. Samalla valiokunta viittaa jäljempänä lausuttuun koskien sosiaali- ja terveydenhuollon todellisten menojen ja valtionosuuksien välistä suhdetta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon menokehitykset

Kuntien talous- ja toimintatilaston mukaan vuonna 2001 kuntasektorin sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannukset olivat 12,56 miljardia euroa ja investointimenot 310 miljoonaa euroa.

Edellisen vaalikauden aikana kuntien lakisääteisiä tehtäviä on lisätty valtion talousarvioiden mukaan 340 miljoonalla eurolla sosiaali- ja terveydenhuollossa. Samanaikaisesti tehtyjen päätösten seurauksena maksutulot ovat vähentyneet arviolta 70 miljoonalla eurolla.

Kustannuskehitys, lakisääteisten tehtävien aiheuttamat menojen lisäykset sekä erityiset sosiaali- ja terveydenhuollon menopaineet huomioon ottaen kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menot näyttävät ylittävän 15 miljardia euroa vuonna 2004. Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten valtionosuuksien kokonaismääräksi muodostuu valtion ensi vuoden talousarvioesityksen mukaan 3,34 miljardia euroa. Mainitakoon tässä yhteydessä vielä, että lakisääteisten tehtävien vaatimien investointien rahoitus on

käytännössä jäänyt yksin kuntien vastuulle. Sannottu koskee myös opetus- ja kulttuuritoimen perustamishankkeita.

Vaikka kuntasektorin toimintamenojen kasvun arvioidaan hidastuvan vuonna 2004, eivät valtionosuuksien korotukset riitä kattamaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenojen kasvua, kun samanaikaisesti verotulokehitys heikkenee.

Valtion vuoden 2004 talousarvioesityksen kuntien kannalta lievästi kiristävä vaikutus johtuu siitä, että kustannustason nousuun perustuva käyttökustannusten valtionosuuksien indeksitarkistus ehdotetaan tehtäväksi 75 prosentin suuruisena laskennallisista kustannuksista. Viime vuosina indeksitarkistus on ollut vain puolet laskennallisista kustannuksista. Tämän vuoksi valtion ja kuntien välinen kustannustenjakso on tosiasiallisesti muuttunut pysyvästi nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä. Valiokunta toteaa, että laissa säädetystä kustannustenjaosta poikkeaminen valtioneuvoston päätöksellä on ongelmallinen perustuslain kannalta (vrt. PeVL 50/2001 vp). Valiokunta lähtee myös siitä, että kustannustason nousu kompensoidaan kunnille täysimääräisenä.

Kuntapolitiikka

Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtio sitoutuu toteuttamaan pitkäjänteistä ja vakaata kuntapolitiikkaa. Kunnallisten peruspalvelujen saatavuus ja laatu on turvattava koko maassa kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Tämän vuoksi on luotava kuntien ja valtion yhteistyöllä koordinoitu, kuntien eri tehtävät ja erilaiset olosuhteet huomioon ottava, kokonaisvaltainen linjaus. Kuntapolitiikalla on huolehdittava valtion ja kuntien yhteisvastuusta hyvinvointiyhteiskunnassa, kuntien itsehallinnon turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä varmistuttava peruspalvelujen tasapuolisesta saatavuudesta maan eri osissa sekä muutoinkin kuntien tehtävien edellyttämästä rahoituksesta. Tässä suhteessa tärkeä avaus on käynnistytävä peruspalveluohjelmamenettely ja siihen liittyvä peruspalvelubudjetti. Kuntien talouden kannalta merkityksellinen on myös vuoteen 2005 mennessä tehtävä

HaVL 6/2003 vp — HE 64/2003 vp

arvio kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksesta. Vuodesta 2005 on tarkoitus myös uudistaa kuntien valtionosuusjärjestelmää. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä vielä valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 36/2002 vp) pohjalta eduskunnan hyväksymään lausumaan, jossa edellytetään hallituksen huolehtivan siitä, että kuntien veropohja ja valtionosuuksien määrä nostetaan tasolle,

joka turvaa kuntien palvelutuotannon perustuslain edellyttämät riittävät voimavarat (ks. myös PeVL 41/2002 vp ja HaVL 30/2002 vp).

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk
Esko Kurvinen /kok

Kari Kärkkäinen /kd
Rosa Meriläinen /vihr
Heli Paasio /sd
Juha Rehula /kesk
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.