

## SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2014 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

*Hallintovaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 22 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 38/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- selvitysmies Arno Miettinen, hallitusneuvos Arto Luhtala ja neuvotteleva virkamies Ville Salonen, valtiovarainministeriö
- apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, sosiaali- ja terveysministeriö
- tutkimusprofessori Ismo Linnosmaa, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- tutkimusjohtaja Antti Moisio, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- kehittämisspäälikkö Jouko Heikkilä, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia valtionosuuden määräytymisperusteiden uudistamiseksi.

Valtionosuusjärjestelmästä ehdotetaan poistettaviksi nykyiset erilliset valtionosuusperusteet, jotka koskevat yleisen osan määräytymisperusteita, sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia, esi- ja perusopetuksen, yleisten kirjastojen laskennallisia kustannuksia sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuri-toimen määräytymisperusteita. Samalla määräy-

tymisperusteiden lukumäärää ehdotetaan vähennettäväksi ja poistettavaksi päällekkäisyyksiä sekä määräytymisperusteiden porrastuksia, joista on aiheutunut ongelmia kuntien yhdistämiselle.

Ehdotetun uuden järjestelmän peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset perustuvat keskeisesti ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen. Ikäryhmitys perustuu pääosin nykyisiin ikäluokituksiin. Uudessa järjestelmässä ehdotetaan kuitenkin otettavaksi käyttöön uusi 16—18-vuotiaiden ikäryhmä.

Sairastavuuskertoimen osatekijöitä olisivat terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuolto. Terveydenhuollossa sairastavuuskertoimen kustannustekijöinä otettaisiin huomioon keskeiset erityiskorvattavat sairaudet, joista kullekin määritetään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilliset painokertoimet. Lisäksi terveydenhuollon kustannustekijänä käytetään alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten painokerrointa. Vanhustenhuollon kustannustekijöinä sairastavuuskertoimessa otettaisiin huomioon vanhusikäluokille tyypilliset erityiskorvattavat sairaudet, joille kullekin määritetään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilliset painokertoimet. Sairastavuuskertoimen sosiaalihuollon kustannustekijänä otetaan huomioon pelkästään alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten painokerroin. Sairastavuuden painoa valtionosuusperusteena ehdotetaan korotettavaksi ja ikärakenteen painoa pienennettäväksi. Muina laskennallisina valtionosuusperusteina ehdotetaan otettavaksi käyttöön työttömyyskerroin, vieraskielisyyskerroin, kaksikielisyys, saaristoisuus, asukas-tiheyskerroin ja koulutustaustakerroin.

Kriteerien toisena osana ehdotetaan, että valtionosuusperusteena käytettäisiin syrjäisyyden työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaiden koti-

seutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita.

Sekä laskennallisille kustannuksille että lisäosien määräytymisperusteille vahvistettaisiin vuosittain perushinnat valtioneuvoston asetuksella.

Esityksessä ehdotetaan korotettavaksi verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausraja 100 prosenttiin. Tasauslisäksi ehdotetaan 80 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Tasausvähennystä ehdotetaan alennettavaksi niin, se olisi 30 prosenttia tasausrajan ylittävältä asukaskohtaisesta euromäärästä lisätynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmillä, joka muunnetaan prosenttiyksiköiksi. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa ehdotetaan lisäksi otettavaksi uutena huomioon 50 prosenttia ydinvoimalaitosten kiinteistöverosta.

Esi- ja perusopetuksen tehtäväkohtaisista valtionosuuden määräytymisperusteista luopumisen vuoksi myös kotikuntakorvauksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia.

Esityksessä ehdotetaan valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta johtuville kuntakohtaisille muutoksille viiden vuoden siirtymäaikaa ja erillistä siirtymäjärjestelyä kotikuntakorvauksille.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Valtionosuusuudistuksen tavoitteena on hallituksen esityksen perustelujen mukaan taloudelliseen toimintaan sekä tehokkaaseen palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen kannustava rahoitusmalli. Järjestelmän tulee tasata ensisijaisesti tarve- ja olosuhdetekijöistä johtuvia kuntien välisiä kustannuseroja, ei esimerkiksi erilaisesta palvelutarjonnasta syntyviä eroja. Valtionosuuskriteereiden tulee esityksen perustelujen mukaan olla sellaisia, joihin kunta ei voi omilla toimillaan vaikuttaa.

Esityksen tavoitteena on muuttaa valtionosuusjärjestelmän perusrakennetta yksin-

kertaisemmaksi ja siirtää painotusta kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta tulopohjan tasaukseen. Tavoitteen mukaisesti uudistuksessa siirretään valtionosuuksia kustannusten tasauksesta verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen, siten että kuntien yhdistymistilanteissa valtionosuuksien menetys jää nykyistä pienemmäksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on useissa eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota valtionosuusjärjestelmän ohjausvaikutuksen puutteellisuuteen. Valiokunta on pitänyt ongelmallisena erityisesti huostaanottojen määrään perustuvan lastensuojelukertoimen ja työkyvyttömyys-

asteeseen perustuvan sairastavuuskertoimen käyttämistä valtionosuuden perusteina (StVL 12/2010 vp, StVL 11/2010 vp ja StVL 17/2009 vp). Valiokunta on katsonut, että valtionosuusjärjestelmää on kehitettävä kustannusvaikuttavaan toimintaan, sisällöltään laajempien palvelukokonaisuuksien muodostamiseen sekä ennalta ehkäisyyn, terveyden edistämiseen ja varhaiseen puuttumiseen kannustavaksi (StVL 2/2011 vp). Valiokunta on pitänyt lisäksi kunta- ja palvelurakennemuutoksen onnistumisen kannalta tärkeänä, että valtionosuusjärjestelmää selkeytetään ja kehitetään palvelurakennemuutosta tukevalla tavalla (StVL 20/2013 vp).

Valiokunta pitää tärkeänä, että valtionosuusperusteiden päällekkäisyyksiä poistetaan ja järjestelmää yksinkertaistetaan. Sairastavuuskertoimen määräytyminen ehdotetaan uudistettavaksi muun muassa siten, että terveydenhuollon kustannustekijöinä otetaan huomioon keskeiset erityiskorvattavat sairaudet ja niiden yleisyyteen ja hoitokustannuksiin perustuvat painokertoimet. Valiokunta katsoo, että uudistus johtaa valtionosuuden kohdentumiseen periaatteeltaan nykyistä oikeudenmukaisemmin. Valiokunta pitää uudistusta sosiaali- ja terveydenhuollon osalta parannuksena nykyiseen valtionosuusjärjestelmään ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä.

Kuntien ja valtion välisessä suhteessa valtionosuuden määräytymisperusteiden muutos on kustannusneutraali. Uudet määräytymisperusteet aiheuttavat kuitenkin yksittäisten kuntien kohdalla merkittäviä muutoksia. Lainsäädännön soveltaminen on porrastettu siten, että yksittäis-

ten kuntien valtionosuuksien vähennykset ja lisäykset toteutetaan siirtymätaustan avulla vähitellen viiden vuoden kuluessa (33 a §). Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että valtionosuuksia menettävät kunnat saavat ehdotetun kohtuullisen ajan sopeuttaa talouttaan muutokseen. Valtionosuuksia menettävien kuntien sopeutumismahdollisuuksia on edelleen arvioitava uudistuksen täytäntöönpanon aikana.

Esityksen perustelujen mukaan ikäryhmien ja sairastavuuskriteerin kustannuspainojen osuudet perustuvat pääosin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen selvityksiin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että määräytymistekijöiden toimivuutta seurataan huolellisesti ja arvioidaan mahdollisuudet ottaa terveyden edistämiseen ja sairauksien ennalta ehkäisyyn liittyvät tekijät nykyistä paremmin huomioon. Kuntia tulee myös valtionosuusjärjestelmän kautta kannustaa kustannusvaikuttavien ja laadukkaiden palvelujen järjestämiseen sekä hyvinvoinnin monipuoliseen lisäämiseen. Vaikuttaa ilmeiseltä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja rahoitusta sekä kuntarakennetta koskevat valmisteilla olevat uudistukset vaativat valtionosuusjärjestelmän jatkokehittämistä.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

**StVL 3/2014 vp — HE 38/2014 vp**

Helsingissä 13 päivänä toukokuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Lasse Männistö /kok
vpj.	Anneli Kiljunen /sd	Hanna Mäntylä /ps
jäs.	Sanni Grahn-Laasonen /kok	Annika Saarikko /kesk
	Johanna Jurva /ps	Hanna Tainio /sd
	Laila Koskela /ps	Lenita Toivakka /kok
	Merja Kuusisto /sd	Ulla-Maj Wideroos /r
	Sanna Lauslahti /kok	Erkki Virtanen /vas.
	Merja Mäkisalo-Ropponen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.