



Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys

Valtiontalouden tarkastusviraston
toiminnantarkastuskertomus 181/2009



**Sosiaali- ja terveydenhuollon
laskennallisen
valtionosuusjärjestelmän
läpinäkyvyys**

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-078-3 (nid.)
ISBN 978-952-499-079-0 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2009

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 254/54/07

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2011.

Helsingissä 29. päivänä tammikuuta 2009

Ylijohtaja Jarmo Soukainen

Johtava toiminnantarkastaja Mikko Koskinen

Asiasanat:

kuntien valtionosuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, säädösvalmistelu, lainsäädännön laatu, läpinäkyvyys

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	10
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	15
2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen valtionosuusjärjestelmä tarkastuskohteena	15
2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän säädöspohja	17
2.3 Tarkastuskysymykset	20
2.4 Tarkastuskriteerit	22
2.5 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	25
3 Tarkastushavainnot	27
3.1 Säädöspohjan luomat edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyydelle	27
3.1.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen valtionosuusjärjestelmä lainsäädännössä	27
3.1.2 STVOL järjestelmän perustana	28
3.1.3 STVOL valtionosuuskriteerien kuvaajana	34
3.1.4 Kuntien valtionosuuslaki ja -asetus	40
3.1.5 Säädöspohja läpinäkyvyyden toteuttajana	47
3.2 Valtionosuusuudistuksen valmistelun antama tuki lainsäätäjille	49
3.2.1 Vuoden 2006 uudistuksen tausta ja sen valmistelu	49
3.2.2 Asiantuntijavalmistelun esitys	51
3.2.3 Hallituksen esitys 88/2005	55
3.2.4 Hallituksen esityksen laatu ja ratkaisujen perustelut	65
3.2.5 Hallituksen esitys valiokunnassa	66
3.2.6 Valmistelun tuki päätöksenteolle	74
3.3 Järjestelmän läpinäkyvyys kuntasektorin näkökulmasta	76
3.3.1 Valtionosuustieto kunnissa	77
3.3.2 Laskennalliset valtionosuudet kuntien talouden ja toiminnan suunnittelussa	78
3.3.3 Laskennallisten valtionosuuksien ohjaavat vaikutukset	79
3.3.4 Laskennallisten valtionosuuksien läpinäkyvyys	82
3.3.5 Laskennallinen järjestelmän toimivuus kuntien näkökulmasta	85

4	Tarkastusviraston kannanotot	87
	Lähteet	92
	Liite	97

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys

Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen on keskeisimpiä kuntien toimialaan kuuluvia tehtäviä. Sen sijaan vastuu palveluiden rahoituksesta jakaantuu kuntien ja valtion kesken. Käytännössä suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitukseen osallistuvat kuntien ja valtion ohella myös asiakkaat, työnantajat sekä sosiaalivakuutusjärjestelmä. Valtio osallistuu palveluiden rahoitukseen ensisijassa kuntien laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunnille suunnattavat laskennalliset valtionosuudet ovat merkittävä talousarvion menoerä. Yksistään sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisiin valtionosuuksiin on osoitettu vuoden 2008 talousarviossa noin 4,9 miljardia euroa. Vuoden 2009 talousarviossa vastaava määräraha on noin 5,6 miljardia euroa.

Valtionosuusjärjestelmällä ja siihen kytkeytyvällä verotuloihin perustavalla tasauksella pyritään varmistamaan olosuhteitaan ja palvelutarpeitaan erilaisille kunnille riittävän yhtenäiset mahdollisuudet palvelujen järjestämiseen. Vaikka valtionosuusrahoituksella turvataan ja ohjataan kunnallisten palvelujen tasoa, niin kunnat voivat kuitenkin käyttää saamansa yleiskatteelliset laskennalliset valtionosuudet haluamallaan tavalla.

Laskennallisen valtionosuusjärjestelmän käyttöä kuntien palveluiden rahoituksessa on perusteltu järjestelmän yksinkertaisuudella, ennakoitavuudella ja kannustavuudella. Myös järjestelmän kehittämisen painopisteet ovat liittyneet poikkeuksetta selkeyden ja toimivuuden kehittämiseen. Laskennallista valtionosuusjärjestelmää on kuitenkin kritisoitu monimutkaiseksi kokonaisuudeksi etenkin kuntasektorin näkökulmasta. Myös eduskunta on kiinnittänyt huomioita järjestelmän selkeyden puutteisiin.

Tarkastuksessa on selvitetty sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen järjestelmän läpinäkyvyyttä. Käytännössä on arvioitu, miltä osin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä on hankala ja vaikeaselkoinen. Toisaalta on arvioitu myös sitä, miltä osin järjestelmä on selkeä ja ymmärrettävä kokonaisuus. Aihetta on tarkasteltu ensisijaisesti säädösvalmistelun sekä lainsäädännön laadun kautta. Työn yhteydessä on selvitetty järjestelmän läpinäkyvyyteen liittyviä seikkoja myös kuntien taloushallinnon näkökulmasta.

Kunta- ja palvelurakennemuutos sekä siihen liittyvä valtionosuusuudistuksen valmistelu on parhaillaan käynnissä. Tarkastusvirasto pitää perusteltuna, että tarkastuksen havainnot otetaan tässä yhteydessä huomioon.

Tarkastuksessa havaittiin, että nykyinen valtiosuuslainsäädäntö antaa hajanaisen kuvan laskennallisen järjestelmän kokonaisuudesta. Hajanaisuus liittyy hallinnonalakohtaisesti erillisiin järjestelmiin ja näihin tehtyihin lukuisiin muutoksiin. Valtiosuusjärjestelmän kautta on tehty huomattava määrä kuntien ja valtion välisiin tehtäväjakoihin ja rahoitukseen liittyneitä muutoksia, järjestelyjä ja kompensointeja, jotka ovat monimutkaistaneet laskennallisen järjestelmän perusteita. Useimmiten muutoksiin liittyviä sisällöllisiä ratkaisuja ja niiden käytön perusteluja on hankala jäljittää säädöksistä tai niihin liittyvistä valmisteluasiakirjoista. Myös säädösten sisältöön liittyvät puutteet heikentävät valtiosuuslainsäädännön ymmärrettävyyttä. Esimerkiksi valtiosuuden määräytymistekijöiden ilmaisu tapa ei ole aina selkeä tai riittävän yksityiskohtainen, ja lisäksi tekijöihin liittyvät taustatiedot on ilmaistu usein puutteellisesti itse säädöksessä.

Tarkastuksessa arvioitiin myös vuoden 2006 alusta voimaan astuneen valtiosuusuuudistuksen valmistelua. Uudistukseen liittyneen laaja-alaisen hallituksen esityksen (HE 88/2005) todettiin olevan pääsääntöisesti hyvin laadittu. Esityksessä havaittiin myös puutteita. Ensisijaisesti ne liittyvät eräiden tekijämuutosten perustelujen riittämättömyyteen. Valtiosuuskokonaisuuden näkökulmasta erityisesti yleisen valtiosuuden syrjäisyys- ja saaristotekijöihin tehdyt muutokset ovat heikentäneet järjestelmän selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Myös taajamarakennekertoimen laskutavassa on siirrytty useamman portaan sisältävään laskentamalliin ilman vahvoja perusteita. Ongelmaksi havaittiin myös esitykseen liittyvien vaikutusarviointien yleisluonteisuus. Erityisesti tämä koskee yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia.

Eduskunnan valiokuntien näkökulmasta valtiosuusuuudistukseen liittynyt hallituksen esitys koettiin mittavaksi ja osin myös raskaaksi kokonaisuudeksi. Valiokuntien käsittelyt kohdentuivat tiettyihin asiakokonaisuuksiin. Tarkimmin käsiteltiin sosiaali- ja terveydenhuollon uusia määräytymistekijöitä. Hallintovaliokunnan mietinnössä ei ollut ollenkaan mainintaa yleisen valtiosuuden määräytymistekijöistä, vaikka näihin tehdyt muutokset olivat merkittäviä. Hallituksen esitystä edeltäviä valmistelutöitä ja alkuvaiheen valmistelussa mukana olleita vaihtoehtoisia malleja ei käsitelty valiokunnissa.

Valtiosuusuuudistusta valmistelleen työryhmän ehdotusta ja hallituksen esitystä vertaamalla voidaan perustellusti arvioida, että eräät valtiosuusjärjestelmään tehdyt muutokset perustuivat enemmän poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan kuin tarkasti selvitettyihin muutosperusteisiin. Tarkastusviraston mukaan kaikkia valtiosuusuuudistukseen sisältyviä ratkaisuja ei ole perusteltu hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti. Valtiosuusjärjestelmän tulisi olla vakaa kokonaisuus, jonka

perusteisiin tehdyt muutokset tulisi tehdä harkitusti ja toteutetut ratkaisut esittää ja perustella mahdollisimman avoimesti.

Tarkastuksessa selvitettiin kuntien taloushallinnosta vastaavien viranhaltijoiden näkemyksiä valtionosuusjärjestelmän selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Enemmistö kuntien talousvastaavista pitää valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteita teknisesti monimutkaisina sekä järjestelmään liittyvää lainsäädäntöä hajanaisena. Kuntien mukaan järjestelmän rakennetta ja siihen liittyviä määräytymistekijöitä tulisi yksinkertaistaa nykyisestä, jotta valtionosuuden määräytymisen periaatteet olisivat ymmärrettävissä ja sovellettavissa yksittäisten kuntien talouden ja toiminnan suunnitteluun. Myös järjestelmään tehdyt lukuisat muutokset ovat omalta osaltaan vaikeuttaneet kuntien taloussuunnittelua ja valtionosuuksien vertailtavuutta eri vuosien välillä. Valtionosuusvoimavarojen suuntaaminen ja painottaminen tiettyihin palvelualueisiin tunnetaan jossain määrin kuntien taloushallinnossa, mutta käytännössä yleiskatteellisten valtionosuuksien ohjaavat vaikutukset ovat jääneet vaatimattomiksi.

Transparensen i systemet med kalkylmässiga statsandelar för social- och hälsovården

Att ordna social- och hälsovårdstjänster hör till de centrala uppgifterna på den kommunala sektorn. Däremot fördelar sig ansvaret för tjänsternas finansiering mellan kommunerna och staten. I praktiken deltar i finansieringen av den finländska social- och hälsovården förutom kommunerna och staten också klienterna, arbetsgivarna samt socialförsäkringssystemet. Staten deltar i finansieringen av tjänsterna i främsta rummet genom systemet för kommunernas kalkylmässiga statsandelar. De till kommunerna riktade kalkylmässiga statsandelarna är en betydande utgiftspost i budgeten. Enbart för social- och hälsovårdens kalkylmässiga statsandelar har i budgeten för år 2008 anslagits ca 4,9 miljarder euro. I budgeten för år 2009 är motsvarande anslag ca 5,6 miljarder euro.

Med statsandelssystemet och den till detta anknutna, på skatteintäkterna baserade utjämningen går man in för att kommuner med olika förhållanden och servicebehov skall ha tillräckligt ensartade möjligheter att ordna tjänsterna. Trots att med statsandelsfinansieringen säkerställs och styrs nivån för de kommunala tjänsterna, kan kommunerna emellertid använda de icke öronmärkta kalkylmässiga statsandelarna som de erhållit på det sätt som de önskar.

Att systemet med kalkylmässiga statsandelar har använts i finansieringen av kommunernas service har motiverats med att systemet är enkelt, föregripbart och sporrande. Också tyngdpunkterna i utvecklandet av systemet har utan undantag anknutit till utvecklande av klarheten och funktionsdugligheten. Systemet med kalkylmässiga statsandelar har ändå kritiserats för att utgöra en komplicerad helhet i synnerhet från den kommunala sektorns synpunkt. Också riksdagen har fäst uppmärksamhet med brister i systemets klarhet.

Med revisionen har utretts transparensen för social- och hälsovårdens kalkylmässiga system. I praktiken har utvärderats, till vilka delar social- och hälsovårdens system är besvärligt och svårbegripligt. Å andra sidan har också utvärderats det, till vilka delar systemet är en klar och begriplig helhet. Temat har granskats i första hand utgående från stadgeberedningens och lagstiftningens kvalitet. I samband med arbetet har klarlagts till systemets transparens anknutna faktorer också ur perspektivet för kommunernas ekonomiförvaltning.

Kommun- och servicestrukturreformen samt den därtill anknutna beredningen av reformen av statsandelarna pågår som bäst. Revisionsverket anser det vara motiverat, att observationerna vid revisionen beaktas i detta sammanhang.

Vid revisionen observerades, att den nuvarande lagstiftningen om statsandelar ger en splittrad bild av det kalkylmässiga systemet som helhet. Splittringen anknyter sig till de separata systemen för skilda förvaltningsområden och till de talrika ändringar som har gjorts i dem. Genom statsandelssystemet har gjorts en avsevärd mängd ändringar, arrangemang och kompenseringar som har att göra med uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten och med finansieringen, och som har gjort grunderna för det kalkylmässiga systemet komplicerade. Det är oftast svårt att i författningar eller till dem hörande beredningsdokument spåra avgöranden som gäller ändringarnas innehåll och motiveringar till att de tillämpas. Också brister som är förenade med författningarnas innehåll försämrar statsandelslagstiftningens begriplighet. T.ex. är sättet för att uttrycka faktorerna i bestämningen av statsandelen inte alltid klart eller tillräckligt detaljerat, och dessutom har de till faktorerna anknutna bakgrundsuppgifterna ofta uttryckts bristfälligt i själva bestämmelsen.

Vid revisionen utvärderades också beredningen av den reform av statsandelarna som har trätt i kraft från början av år 2006. Regeringens omfattande proposition (RP 88/2005) gällande reformen konstaterades vara som regel väl utarbetad. I propositionen observerades också brister. De gällde särskilt otillräckliga motiveringar till vissa ändringar av bakgrundsfaktorerna. Sett ur perspektivet för statsandelssystemet som helhet har särskilt de ändringar som har gjorts i statsandelarnas glesbygds- och skärgårdsfaktorer försvagat systemets klarhet och begriplighet. Också i sättet för beräkningen av tätortskoefficienten har man utan starka skäl övergått till en beräkningsmodell i flera steg. Ett problem konstaterades också vara den allmänna karaktären för bedömningen av de med propositionen förenade verkningarna. Särskilt gäller detta bedömningen av de samhällsliga effekterna.

Riksdagsutskotten var av åsikten att regeringens proposition i anknytning till reformen av statsandelarna var en omfattande och delvis också tungrodd helhet. Behandlingen i utskotten fokuserades på vissa frågekomplex. Mest noggrant behandlades de nya faktorer som definierar social- och hälsovården. I förvaltningsutskottets betänkande ingick inte alls något omnämnande av faktorerna i bestämningen av den allmänna statsandelen, trots att de ändringar som har gjorts i dem var betydande. De beredningsarbeten som föregick regeringens proposition och de alternativa modeller som förekom i beredningens initialskede behandlades inte alls av utskotten.

På grundval av en jämförelse mellan det förslag som ställdes av den arbetsgrupp som beredde statsandelsreformen och regeringens proposition kan man med fog anta, att vissa ändringar i statsandelssystemet baserade sig mera på överväganden av den politiska ändamålsenligheten än på noggrant utredda motiveringar för ändringarna. Enligt revisionsverkets uppfattning har alla till reformen av statsandelarna anknutna avgöranden inte motiverats i enlighet med principerna för en god författningsberedning. Systemet med statsandelar borde vara en stabil helhet, där ändringar i grunderna borde göras efter övervägande, och de beslut som verkställs bör presenteras och motiveras så öppet som möjligt.

Med revisionen klarlades de för kommunernas ekonomiförvaltning ansvariga tjänsteinnehavarnas åsikter om statsandelssystemets klarhet och begriplighet. En majoritet av kommunernas ekonomiansvariga anser att bestämningsgrunderna i statsandelssystemet är tekniskt komplicerade, och att den till systemet anknutna lagstiftningen är splittrad. Enligt kommunerna borde systemets struktur och de med detta anknutna bestämningsfaktorerna förenklas från det nuvarande, för att principerna för hur statsandelen bestäms skall kunna förstås och tillämpas i planeringen av de enskilda kommunernas ekonomi och verksamhet. Också de talrika ändringar som har gjorts i systemet har för sin egen del försvårat planeringen av kommunernas ekonomi och statsandelarnas jämförbarhet mellan olika år. Hur resurserna i statsandelarna inriktas och tyngdpunkten läggs vid vissa områden av servicen är i viss mån känt i den kommunala ekonomiförvaltningen, men i praktiken har de styrande effekterna av de icke öronmärkta statsandelarna förblivit anspråkslösa.

1 Johdanto

Suomessa kunnat vastaavat pääosin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä. Palveluiden järjestämisen kustannukset ovat kunnille noin 15 miljardia euroa vuodessa. Tämä on noin puolet kuntien käyttötalouden kokonaiskustannuksista. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen onkin keskeisimpiä kuntien toimialaan kuuluvia tehtäviä. Vaikka päävastuu palveluiden järjestämisestä on kunnilla, jakaantuu vastuu palveluiden rahoituksesta valtion ja kuntien kesken. Perustuslain 19 §:n mukaan julkinen valta eli valtio ja kunnat turvaavat yhdessä kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen. Perustuslain on tulkittu edellyttävän erityislainsäädännöstä aiheutuvien kustannusten jakamista kuntien ja valtion kesken¹.

Käytännössä suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitukseen osallistuvat kuntien ja valtion ohella myös asiakkaat, työnantajat sekä sosiaalivakuutusjärjestelmä. Lisäksi Raha-automaattiyhdistyksellä on vakiintunut asema tiettyjen palvelualueiden rahoittajana. Valtio osallistuu palveluiden rahoitukseen ensisijassa kuntien laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionosuusrahoituksen osuus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoista on vaihdellut 19,5 ja 27,9 prosentin välillä viimeisen vuosikymmenen aikana. Viime vuosina valtionosuuksien osuus sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenojen rahoituksessa on kasvanut. Valtionosuusrahoituksella on myös palvelujen tasoa ohjaava ja turvaava merkitys. Valtionosuusjärjestelmällä ja siihen kytkeytyvällä verotuloihin perustuvalla tasauksella pyritään varmistamaan se, että olosuhteiltaan ja palvelutarpeiltaan erilaisilla kunnilla on riittävän yhtenäiset mahdollisuudet palvelujen järjestämiseen.

Valtion vuoden 2008 talousarvion loppusumman määrärahoista lähes kymmenesosa osoitetaan kuntien käyttöön yleiskatteellisena ja laskennallisena sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuutena. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan menoista summa vastaa yli kolmasosaa. Vuoden 2008 talousarvion mukaan kunnille myönnetään sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen laskennallisena käyttötalouden valtionosuutena 4,9 miljardia euroa². Kustannukset on jaettu valtion ja kuntien välillä siten, että valtion osuus on 32,74 prosenttia ja kuntien

¹ Heiliö ym. 2006.

² Valtiovarainministeriö 2008a.

osuus 67,26 prosenttia laskennallisen järjestelmän kautta lasketuista kokonaiskustannuksista.³

Laskennallisen valtionosuusjärjestelmän käyttöönottoa on perusteltu mallin yksinkertaisuudella, ennakoitavuudella ja kannustavuudella. Myös järjestelmän kehittämisen tavoitteet ovat poikkeuksetta liittyneet sen selkeyden ja toimivuuden kehittämiseen⁴. Laskennallista valtionosuusjärjestelmää on kuitenkin kritisoitu monimutkaiseksi kokonaisuudeksi erityisesti kuntahallinnon näkökulmasta. Myös eduskunta on kiinnittänyt huomiota järjestelmän monimutkaisuuteen ja hajanaisuuteen.

Valtionosuusjärjestelmää on uudistettu lukuisia kertoja sen olemassaolon aikana. Käytännössä uudistuksia on valmisteltu ja tehty muutaman vuoden välein⁵. Tällä hetkellä toteutettavaan kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvään puitelakiin (169/2007) on kirjattu merkittäviä valtionosuusjärjestelmän kehittämiseen ja uudistamiseen liittyviä tavoitteita. Nämä muuttanevat huomattavasti käytössä olevaa järjestelmää ensi vuosikymmenen alusta. Myös valtion keskushallinnossa on kunta-asioiden hallinnoinnissa tapahtunut muutoksia, ja kuntatalouteen liittyvät valtion keskushallinnon tehtävät ovat siirtyneet kuntaosaston siirron myötä sisäasiainministeriöltä valtiovarainministeriöön. Tarkastusvirasto on muutoksista huolimatta ottanut laskennallisen valtionosuusjärjestelmän tarkastuksen kohteeksi.

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää nykyisen sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Käytännössä tarkastuksella pyritään selvittämään, miltä osin järjestelmä on selkeä ja ymmärrettävä kokonaisuus sekä miltä osin se on hankala ja vaikeaselkoinen. Tarkastuksen näkökulmat liittyvät läheisesti myös lainsäädännön laadun arviointiin. Tarkastuksen havaintojen toivotaan tukevan tulevaa valtionosuusmuutosta ja siihen liittyvää lainsäädännön valmistelua.

³ Kuntaliitto kiinnitti huomiota kertomusluonnoksesta antamassa palautteessa siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuuden perustana olevien laskennallisten ja todellisten kustannusten ero on kasvanut 2000-luvun aikana. Kuntaliiton laskelmien mukaan ero oli vuonna 2007 noin 2,8 miljardia euroa. Osan erotuksesta selittää eräiden tehtävien kuuluminen laskennallisen järjestelmän laskupohjan ulkopuolelle.

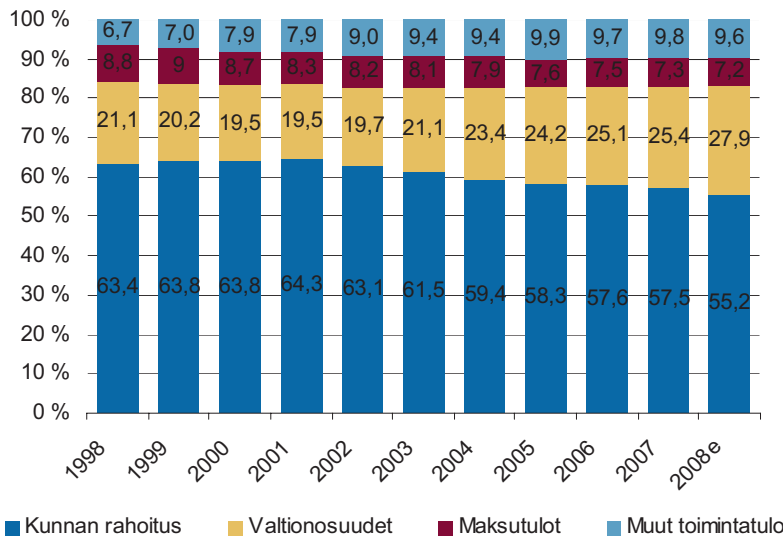
⁴ Valtiontilintarkastajain kertomus 2001, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2007, Helin 2008.

⁵ Helin 2008.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen valtionosuusjärjestelmä tarkastuskohteena

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset valtionosuudet ovat merkittävä kuntien tulonlähde. Tällä hetkellä valtionosuudet kattavat kuntien- ja kuntayhtymien tilinpäätöstietojen mukaisista sosiaali- ja terveystoimen toimintamenoista noin 28 prosenttia. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien osuus kuntien toimintamenoista on kasvanut viime vuosina. Vuonna 2009 osuuden arvellaan olevan lähes 29 prosenttia.⁶ Käytännössä valtionosuusrahoituksen osuus kuntien toimintamenoista vaihtelee 0 ja 60 prosentin välillä kuntakohtaisten olosuhde- ja väestötekijöiden sekä verotulojen mukaan.



KUVIO 1. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimen toimintamenojen rahoitus 1998–2008, %⁷.

⁶ Toimintamenot sisältävät sisäiset erät ja vyörytykset, mutta ei poistoja; vuodet 2002–2003 ja 2008 sisältävät verovähennysten korotusten kompensoinnin, lähde: www.kunnat.net.

⁷ Sama.

Myös valtiontalouden näkökulmasta sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen valtionosuusjärjestelmä on merkittävä kokonaisuus. Vuoden 2008 valtion talousarvion kaikista määrärahoista noin kymmenesosa osoitetaan kuntien käyttöön sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta. Euromäärältään noin 4,9 miljardin määräraha vastaa yli kolmasosaa sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan pääluokasta.

Yksittäisten kuntien valtionosuustulot vaihtelevat pienten kuntien muutamien miljoonien ja suurten kaupunkien satojen miljoonien välillä. Valtionosuuksien määrittelyn tai niiden soveltamisen pienetkin muutokset voivat johtaa huomattaviin valtionosuusrahoituksen vaihteluihin. Valtionosuusperiaatteiden virheellinen soveltaminen tai tietoperustan puutteet voivat suoraan vaikuttaa valtionosuuksien jakautumiseen. Toiminnan läpinäkyvyys onkin ensiarvoisen tärkeä ominaisuus miljardeja euroja suuntaavalle järjestelmälle.

Valtionosuusjärjestelmän peruslähtökohtana on alusta asti ollut pyrkimys avoimuuteen⁸. Myös erilaisten kehittämistoimien ja järjestelmän uudistusten julkilausuttuna tavoitteena on lähes poikkeuksetta ollut järjestelmän selkeyden ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä sektorikohtaisten määräytymistekijöiden yhdenmukaistaminen. Valtionosuusjärjestelmää on uudistettu useita kertoja sen olemassaolon aikana. Yleensä uudistukset on toteutettu kustannusneutraalisti, mikä on johtanut kuntakohtaisten muutosten tarkkailuun ja niiden vähentämispyrkimykseen. Uudistusehdotuksiin liittyneet merkittävät kuntakohtaisten valtionosuuksien muutokset ovat usein vesittäneet merkittävien uudistusten toteutumisen.

Kunta- ja palvelurakennemuutos ja siihen kytkeytyvä kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamisen toinen vaihe muuttanee koko valtionosuusjärjestelmän rakennetta huomattavasti vuonna 2010. Tämän vuoksi tarkastusta ei ole suunnattu yksittäisten valtionosuuskriteereiden tai järjestelmäkokonaisuuden teknisen toimivuuden tarkastamiseen. Valtionvarainministeriön johtama valtionosuusuudistustyö on tällä hetkellä valmisteluvaiheessa, ja keskeneräisen työn sisällöstä ei ole viime kuukausina annettu julkisuuteen juurikaan tietoja. Uudistustyön perustana on laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, hallitusohjelma sekä valtiontalouden tarkistettujen kehykset 2008–2011. Valtiontalouden kehyksissä on uudistuksen tavoitteet linjattu samalla tavalla kuin kunta- ja palvelurakennemuutuksesta koskevan puitelain 11 §:ssä. Tavoitteena on, että hallinnonaloittaiset val-

⁸ *Sisäasiainministeriö 2004.*

tionosuudet yhdistetään puitelain edellyttämin poikkeuksin⁹. Valtionosuuksien yhdistäminen koskee kuntien yleistä valtionosuutta, verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta, sosiaali- ja terveydenhuollon asukaskohtaisia laskennallisia valtionosuuksia sekä esiopetuksen, perusopetuksen, kirjaston, kuntien kulttuuritoiminnan ja taiteen perusopetuksen valtionosuuksia¹⁰. Työryhmän toimikausi on 1.6.2007–28.2.2009, ja sen toiminta on jatkoa 25.1.2007 asetetulle työryhmälle. Valmisteluun liittyviä selvityksiä on tilattu myös ulkopuolisilta toimijoilta¹¹.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa tehtiin keväällä 2006 selvitys toiminnantarkastuksen suuntaamisesta kuntien valtionosuuksien ja valtionosuustoimintojen tarkastamiseen. Selvityksen perustella laadittiin keväällä 2007 erillinen aihekartoitus sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisesta valtionosuusjärjestelmästä. Aihekartoituksessa tarkasteltiin sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallista käyttötalouden valtionosuusjärjestelmää ja tuotiin esille siinä olevia ongelmakohtia ja kehittämistarpeita toiminnantarkastuksen näkökulmasta. Aihekartoituksen perusteella tarkastus päätettiin kohdentaa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyden selvittämiseen. Järjestelmän läpinäkyvyyden tarkistaminen on teema, jonka tuloksien toivotaan hyödyntävän tulevan järjestelmän valmistelutyötä.

2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän säädöspohja

Nykyisin käytössä oleva kuntien valtionosuusjärjestelmä perustuu vuonna 1993 uudistettuun valtionosuuslainsäädäntöön. Tällöin siirryttiin tehtäväkohtaisesta todellisiin kustannuksiin perustuvasta valtionosuusjärjestelmästä laskennallisiin kustannuksiin perustuvaan yleiskatteelliseen järjestelmään. Uudistus koski sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön hallinnonalojen valtionosuuksia. Uuden järjestelmän myötä valtionosuuksien laskentaperusteet eivät enää sitoneet rahojen käyttöä ja kunnat saivat oikeuden päättää valtionosuustulojen

⁹ *Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on säilyttää ylläpitäjäjärjestelmä lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen osalta.*

¹⁰ *Sisäasiainministeriö 2007.*

¹¹ *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2008a ja 2008b.*

kohdentamisesta itsenäisesti. Valtionosuuksien laskennallisuus tarkoitti myös sitä, etteivät kunnat enää kyenneet omilla päätöksillään vaikuttamaan valtionosuuksien määrään. Uuden laskentatavan on arvioitu lisänneen kuntien kustannustietoisuutta¹². Vuoden 1993 jälkeen laskennalliseen järjestelmään on tehty useita pienempiä muutoksia, mutta järjestelmän peruseriaatteet ovat pysyneet jokseenkin ennallaan.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä perustuu kolmen eri hallinnonalan valtionosuuslainsäädännön muodostamasta kokonaisuudesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuuden määräytyminen perustuu ensisijaisesti lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (733/1992)¹³ sekä vuosittain annettavaan asetukseen sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista¹⁴. Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallista valtionosuutta hallinnoi sosiaali- ja terveysministeriö. Valtiovarainministeriön kuntaosasto vastaa kuntien valtionosuuslain (1147/1996)¹⁵ mukaisesta yleisestä valtionosuudesta, verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta sekä harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta¹⁶. Opetusministeriön hallinnonalalla valtionosuuksista säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998)¹⁷ sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998)¹⁸. Kuntien ja valtion välisestä neuvottelumenettelystä säädetään kuntalaissa (365/1995)¹⁹.

Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (STVOL) säädetään, että kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Laki ei määrittele voimavarojen määrää, mutta lähtökohtana tulisi olla se, että toimintaan osoitettavat voimavarat takaisivat tasavertaiset palvelut kuntalaisille asuinpaikasta, sosiaalisesta asemasta ja kielestä riippumatta. Laki antaa kunnille mahdollisuuden järjestää palvelut omana toimintana, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä kuntayhtymässä tai ostamalla

¹² Oulasvirta 1996.

¹³ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta, STVOL (733/1992).

¹⁴ Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon vuoden 2008 voimavaroista (855/2007).

¹⁵ Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996).

¹⁶ Yleisen valtionosuuden ja yleisten kunta-asioiden hallinnointi muuttui valtionhallinnossa 1.1.2008, kun sisäasiainministeriön kuntaosasto sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosaston alue- ja paikallishallintoyksikkö muutti tehtävineen valtiovarainministeriöön. Aiemmin yleisen valtionosuuden hallinnoinnista on vastannut sisäasiainministeriön kuntaosasto.

¹⁷ Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998).

¹⁸ Laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998).

¹⁹ Kuntalaki (365/1995).

palvelut valtiolta, muilta kunnilta tai yksityisiltä tuottajilta²⁰. Jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuuslaista käytetään STVOL-lyhennettä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien lisäksi STVOL:ssa säädetään myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisesta suunnittelusta. Keskeisin suunnitteluasiakirja on nelivuotiskaudeksi kerrallaan hyväksyttävä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma, joka on korvannut laissa aiemmin olleen tavoite- ja toimintaohjelma TATO:n²¹. Kehittämisohjelmassa määritellään koko ohjelmakauden kattavat keskeisimmät sosiaali- ja terveystoiminnat, kehittämisohjelmien ja valvonnan painopisteet sekä niiden toteuttamista tukevat keskeiset uudistus- ja lainsäädäntöhankkeet, ohjeet ja suositukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon voimavarojen vuosittaisesta kohdentamisesta päätetään niin sanottualla voimavara-asetuksella, jonka asemasta on säädetty STVOL:n 6 §:ssä.

Tarkastuksen kannalta STVOL:n keskeisin kohta on sen kolmas luku, jossa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisesta käyttökustannusten valtionosuudesta. Kunnille vuosittain suoritettava valtionosuus määräytyy lain perusteiden sekä voimavara-asetuksen euromäärien mukaan. Laissa säädetään myös kunnan omarahoitusosuudesta, laskennallisten kustannusten tarkistamisesta valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon liittyen sekä voimavarojen vuosittaisesta vahvistamisesta. Valtioneuvoston asetuksella²² sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista määritellään valtionosuuskriteerien laskentaan tarvittavat euromääräiset perusteet sekä kunnan omarahoitusosuus. Voimavara-asetus annetaan talousarvioehdotuksen valmistelun yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä. Yleensä sitä joudutaan tarkentamaan talousarvioehdotuksen hyväksymisen yhteydessä, kun tekijöiden määrittämiseen tarvittavat tilastotiedot ovat tarkentuneet.

Kuntien valtionosuuslaki asettaa reunaehdot valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudelle. Samalla se sisältää säännökset yleisen valtionosuuden määräytymiselle, valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon ja -tarkistusten toteutumiseksi sekä valtionosuuksien verotuloon perustuvalla tasauksella. Yleinen valtionosuuslaki määrittelee siten myös useita tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin liittyviä yksityiskohtia. Yleisen valtionosuuslain sisältö kuvataan tarkemmin tarkastuksen myöhemmissä luvuissa. Kuntien valtionosuusasetuksessa (1271/1996) täsmennetään kuntien

²⁰ *Lakiin on kirjattu mahdollisuus käyttää myös palveluseteliä.*

²¹ *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämisohjelmaa koskeva lainkohta on tullut voimaan 1.4.2007.*

²² *Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon vuoden 2008 voimavaroista (855/2007).*

valtionosuuslakia. Asetuksella säädetään esimerkiksi peruspalvelujen hintaindeksin sisällöstä sekä määritellään eräitä muita käsitteitä. Lisäksi asetuksessa luetellaan syrjäisyysluvun perusteella valtionosuuskriteerit täyttävät kunnat.

2.3 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen lähtökohtana on tarkastella sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Tarkastelu on rajattu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään, koska yksittäisen tehtäväkohtaisen järjestelmän tarkastaminen on jo itsessään laaja ja monitahoinen kokonaisuus. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmästä tarkastusvirastossa on käynnissä erillinen valtionosuustoimintoja käsittelevä toiminnantarkastus. Myös yleinen valtionosuus rajautuu pääosin tämän työn ulkopuolelle. Tosin tarkastuksessa on huomioitu yleisen valtionosuuden ne tekijät, jotka sivuavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa syrjäisyys- ja saaristotekijät sekä verotuloihin perustuva tasausjärjestelmä.

Edellisistä rajauksista huolimatta tarkastuksessa on huomioitu laajalalaisesti läpinäkyvyyden kannalta järjestelmän rakenteeseen ja tietopohjaan kohdistuvia ongelmatekijöitä. Tältä osin tarkasteluun on sisällytetty havaintoja esimerkiksi kustannusten tasausjärjestelmän toimivuudesta. Tarkastuksessa on myös huomioitu eräitä kunta–valtio-rahoitussuhteiden tekijöitä, jotka eivät suoraan liity itse laskennallisen järjestelmän periaatteisiin mutta kuitenkin hankaloittavat sen ymmärrettävyyttä. Tarkastelu on toteutettu poikkileikkaustilanteessa, jolloin on voitu keskittyä yksityiskohtaisesti järjestelmän selkeyteen vaikuttaviin tekijöihin. Tarkastelu kohdistuu järjestelmän perusteisiin vuoden 2007 tilanteessa.

Tarkastuksen pääkysymys on seuraava: Onko sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen valtionosuusjärjestelmä läpinäkyvä kokonaisuus?

Läpinäkyvyys käsitetään tarkastuksessa avoimuudeksi ja selkeydeksi. Käsitettä kuvataan tarkemmin tarkastuskriteereitä käsittelevässä luvussa. Pääkysymykseen vastataan kolmella tarkastuskysymyksellä, jotka puolestaan jakaantuvat yksityiskohtaisemmiksi alakysymyksiksi.

Tarkastuskysymys 1: Millaiset edellytykset lainsäädäntö luo sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän avoimuudelle ja selkeydelle?

Ensimmäisen tarkastuskysymyksen avulla on tarkasteltu valtionosuusjärjestelmän kuvauksen sisältöä ja rakennetta sekä sen luomia edellytyksiä järjestelmän selkeydelle. Ensimmäisen tarkastuskysymyksen osalta on selvitetty seuraavaa:

- Miten lainsäädäntö toimii valtionosuustoimintojen kuvaustapana?
- Miten lainsäädäntö toimii valtionosuusjärjestelmän perustana?

Tarkastuskysymys 2: Millaisen tiedollisen perustan valtionosuusuudistuksen valmistelu on antanut lainsäätäjälle?

Päätöksenteon kannalta on keskeistä saada oikeat ja riittävät tiedot järjestelmän sisällöstä ja sen kehittämisen tavoitteista. Toisen tarkastuskysymyksen mukaista päätöksenteon läpinäkyvyyttä on arvioitu valtioneuvostossa valmistellun päätösehdotuksen sekä parlamentaarisen valiokuntatyöskentelyn kautta. Tarkastelu kohdistuu vuoden 2006 alusta voimaan tulleisiin muutoksiin sekä niiden taustalla olevaan hallituksen esitykseen (HE 88/2005)²³. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslainsäädännön muutoksia on käsitelty eduskunnan hallintovaliokunnassa sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa. Arviointi on tehty analysoimalla valmisteluasiakirjoja sekä haastatteleamalla valiokuntien sihteerejä ja puheenjohtajia. Toisen tarkastuskysymyksen osalta on selvitetty seuraavaa:

- Miten valtionosuusuudistus on valmisteltu?
- Miten hallituksen esitystä on käsitelty valiokunnassa?
- Miten päätöksenteossa on voitu tukeutua esityksen sisältöön ja esittämistapaan?

Tarkastuskysymys 3: Millaisena kuntasektori näkee järjestelmän perusteet ja sen selkeyden?

Kolmannessa tarkastuskysymyksessä on selvitetty kuntien talousjohdon näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän selkeydestä. Kiinnostuksen kohteena on ollut erityisesti se, miten hyvin kunnan taloudesta vastaavat viranhaltijat tuntevat ja ymmärtävät valtionosuusjärjestelmän eri osat ja niiden muodostaman kokonaisuuden. Kolmannen tarkastuskysymyksen osalta on selvitetty seuraavaa:

- Miten selkeänä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä näyttäytyy kuntasektorille?

²³ HE 88/2005. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.*

- Miten kunnat kykenevät ennakoimaan valtionosuustulonsa?
- Ohjaavatko valtionosuuksien painotukset kuntien toimintaa?

2.4 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen kohteena oleva valtionosuusjärjestelmä rakentuu lainsäädäntöön kirjattujen tekijöiden varaan. Valtionosuusjärjestelmän kuvaustapaa voidaan arvioida säädösperustalle asetettujen kriteerien kautta. Lainsäädännön laadun puutteisiin on kiinnitetty huomiota viime vuosina huomattavan paljon. Esimerkiksi eduskunnan pääsihteerin puuttunut säädösehdotusten laadun puutteisiin eduskuntakäsittelyn näkökulmasta²⁴. Myös oikeuskansleri on moittinut ministeriötä lainvalmistelun puutteista²⁵.

Lainsäädännön laatua on pyritty kehittämään erilaisten ohjeiden, oppaiden ja kehittämishankkeiden avulla²⁶. Näissä on esitelty ja konkretisoitu hyvälle lainsäädännölle ja sen valmistelulle tavoiteltavia ominaisuuksia. Myös nykyisen hallituksen ohjelmassa ja siihen liittyvässä hallituksen strategia-asiakirjassa on sitouduttu hyvän säädösvalmistelun periaatteiden noudattamiseen. Lainsäädännön kehittämisessä nykyinen hallitus toteuttaa lainsäädäntösuunnitelmaa, jonka tavoitteena on parantaa muun muassa lainvalmistelun avoimuutta ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia sekä eri vaihtoehtojen arviointia²⁷.

Tämän tarkastuksen kriteerien määrittelyssä on käytetty hyväksi uusimpia asiasta laadittuja ohjeita ja oppaita. Lainsäädäntöä arvioitaessa käytetään kriteereinä Paremmän sääntelyn toimintaohjelman²⁸ lainsäädäntöperiaatteita, joiden mukaan

²⁴ Tiitinen 2004, Niemivuo 2002.

²⁵ Helsingin Sanomat 12.6.2008: Oikeuskansleri moittii lainvalmistelua puutteelliseksi.

²⁶ Mainittuja ohjeita, oppaita ja kehittämisohjelmia ovat mm. Lainlaatijan opas (OM 1996), Lainlaatijan EU-opas (OM 1997), Hyvän lainvalmistelun laatuvaatimukset (VM 1998), Parempaan lainvalmistelun suunnitteluun ja johtamiseen (VNK 2003), Hallituksen esityksen laatimisohteet (OM 2004), Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua (VNK 2005), Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen (VM 2006) sekä Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, osat I-III (VNK 2006a, b ja c).

²⁷ Valtioneuvoston kanslia 2007.

²⁸ Valtioneuvoston kanslia 2006a.

- säädösvalmistelun ja lainsäädännön tulee olla ennustettavaa ja avointa sekä sisällöltään hallittavaa ja ymmärrettävää
- säädösten tulee olla sisällöltään joustavia ja soveltamisalaltaan selkeitä sekä niiden on vaikutettava toisiinsa johdonmukaisella tavalla
- säädösten on edistettävä oikeusvarmuutta ja luottamusta
- lainsäädännön tulee johtaa tarkoitettuihin vaikutuksiin
- valmistelussa on turvattava sidosryhmien osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet.

Hallituksen esitysten laatimisohejessa on kuvattu puolestaan hallituksen esityksiltä toivottavia ominaisuuksia²⁹. Kyseisen ohjeen mukaan hallituksen esityksen tulee tukea eduskunnan päätöksentekoa. Esityksessä pitää kertoa ytimekkäästi, mistä ehdotettavassa laissa tai lainsäädäntökokonaisuudessa on kysymys. Huomio tulee kiinnittää erityisesti esityksen taustan ja tavoitteiden kannalta keskeisiin seikkoihin. Esityksessä tulee kuvata myös vallitseva tilanne ja perustella, miten ehdotetulla lainsäädännöllä kyetään vastaamaan olemassa oleviin ongelmiin nykytilaa paremmin.

Laatimisohejen mukaisesti asianmukaisen lainvalmistelun vähimmäisvaatimuksena on, että ehdotettava säädöskokonaisuus on tarpeellinen ja sillä saavutetaan halutut tavoitteet parhaalla mahdollisella tavalla. Hallituksen esitykset tulee laatia hyvällä yleiskielellä tiiviisti ja selkeästi. Keskeistä on selostaa esityksessä ehdotetun lainsäädännön kaikki olennaiset vaikutukset johdonmukaisena ja selkeänä kokonaisuutena. Vaikutusten arviointien yhteydessä on selvitettävä myös ehdotetulle lainsäädännölle vaihtoehtoiset ohjaus- ja sääntelykeinot sekä näiden hyödyt ja haitat.

Tarkastuksessa hyödynnetään myös valtionosuusjärjestelmän toiminnalle asetettuja erillisiä tavoitteita. Esimerkiksi laskennalliseen järjestelmään siirryttäessä tavoitteena oli luoda selkeä ja kustannustehokkuuteen kannustava rahoitusjärjestelmä³⁰. Uudistuksen tavoitteiden mukaan kuntien laskennallisen valtionosuusjärjestelmän tulisi

- kannustaa kustannustietoiseen toimintaan
- lisätä kuntien toimivaltaa ja poistaa valtion viranomaisten tarpeetonta ohjausta
- painottaa toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta
- tasoittaa kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja
- olla yksinkertainen ja selkeä
- toimia viivytyksettä ja joustavasti

²⁹ Oikeusministeriö 2004.

³⁰ HE 216/1991.

- perustua mahdollisimman pieneen asiakirjatuotantoon ja hallinnolliseen työhön
- olla vaikutuksiltaan hallittava ja ennakoitava.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisille määräytymisperusteille on asetettu puolestaan seuraavat perusvaatimukset³¹:

- Tekijää koskevat tiedot tulee saada yleisistä tilastoista jokaisen kunnan osalta.
- Tekijän arvo ei ole kuntien eikä muidenkaan tahojen päätöksenteon avulla vaikutettavissa.
- Tekijä kuvaa palveluiden tarvetta.
- Määräytymisperusteita ei tulisi olla kovin monta.
- Tekijän arvo ei muutu vuosittain voimakkaasti.

Vuonna 1996 toteutetun kehittämistyön myötä on painotettu entistä enemmän järjestelmän läpinäkyvyyttä ja ennustettavuutta. Uusien kriteerien mukaan jokaisen kunnan tulisi kyetä itse laskemaan omat valtionosuutensa. Lisäksi mikään määräytymistekijä ei saisi olla ainakaan lyhyellä aikavälillä kuntien itsensä vaikutettavissa.³²

Edellä kuvattuja lainsäädännölle ja valtionosuusjärjestelmälle asetettujen tavoitteita käytetään tarkastuksen peruskriteereinä. Näiden avulla voidaan rajata myös läpinäkyvyyden käsitettä ja siltä vaadittavia edellytyksiä. Läpinäkyvyys on käsitteenä yleisesti käytetty ja tunnettu, mutta sille ei ole olemassa mitään yleispätevää määritelmää. Käsitettä käytetään eri yhteyksissä ja eri merkityksissä. Yleisimmin läpinäkyvyydellä viitataan toiminnan avoimuuteen ja tiedon saatavuuteen.

Tarkastuksessa läpinäkyvyys on määritelty pragmaattisesti työn omista lähtökohdista ja tarpeista. Lähtökohtana on käyttää läpinäkyvyyden käsitettä selventämään sitä, millaista säädöspohjan valmistelun, siihen liittyvän tiedon ja itse lainsäädännön tulee olla silloin, kun tavoitteena on avoin ja selkeä järjestelmä. Tarkastuksen keskeiset käsitteet voidaan ilmaista seuraavasti:

- *Läpinäkyvyys*: kun asiaan tai kokonaisuuteen liittyvä tieto on avointa ja selkeää.
- *Avoimuus*: kun asiaan tai kokonaisuuteen liittyvä tieto on helposti saatavilla olevaa, tasapuolista ja riittävän tarkkaa sekä jonkin tahon vastuullisesti tuottamaa.

³¹ *Sosiaali- ja terveysministeriö 2004.*

³² *Sisäasiainministeriö 1996.*

- *Selkeys*: kun asiaan tai kokonaisuuteen liittyvä tieto on jäsentynyttä ja ristiriidatonta, riittävän tarkkaa ja täydellistä sekä riittävän hyvin laadittua.

2.5 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen toteutustapa rakentuu kolmen edellä mainitun peruskysymyksen varaan. Tavoitteena on tarkastella sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä ensinnäkin valtionosuuslainsäädännön sekä siihen liittyvän dokumentoinnin kautta. Toiseksi arvioidaan sitä, miten läpinäkyvyys toteutuu valtionosuusjärjestelmään liittyvässä päätöksenteossa. Kolmanneksi selvitetään, miten järjestelmän perusteet ja toimintatapa koetaan kuntasektorilla.

Ensimmäiseen tarkastuskysymykseen liittyvänä aineistona on käytetty valtionosuuslainsäädäntöä ja siihen liittyviä valmisteluasiakirjoja. Ensimmäisenä kohteena on ollut voimassa oleva laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta, STVOL (733/1992). Myös muuta säädöspohjaa on tarkasteltu. Valtionosuussäädösten muodostama kokonaisuus on esitelty luvussa 2.2.

Analyysimenetelmänä on käytetty säädöspohjan sisällön luokittelua. Käytännössä arviointi on toteutettu luokittelemalla lainsäädännön läpinäkyvyyttä edistäviä tai estäviä asiantiloja sekä arvottamalla saatuja tietoja. Säädöksiin liittyvän tiedon avoimuutta, tarkkuutta, jäsenyneyisyyttä, ristiriidattomuutta sekä täydellisyyttä on tarkasteltu jokaisesta valtionosuuden määräytymistekijästä erikseen. Valtionosuustekijöiden tarkastelu on kohdistunut muun muassa määräytymistekijöiden perusteluihin, havainnollisuuteen, tulkinnanvaraisuuteen sekä niihin liittyvän tiedon jäljitettävyyteen. Myös käytettyjen tietolähteiden laatuun ja epävarmuustekijöihin on pyritty kiinnittämään huomiota. Yksittäisten määräytymistekijöiden arvioinnilla on pyritty luomaan kokonaiskuva sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslainsäädännön läpinäkyvyydestä.

Toisen tarkastuskysymyksen aineistona on käytetty valtionosuusuudistukseen liittynyttä hallituksen esitystä (HE 88/2005) sekä muita valmisteluun liittyneitä asiakirjoja. Lisäksi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä hallintovaliokunnan puheenjohtajien sekä valiokuntien sihteerien haastatteluilla on ollut keskeinen asema tiedonhankinnassa.

Hallituksen esitys ja muut valmisteluasiakirjat on arvioitu samoilla peruskriteereillä kuin säädöspohja. Lisäksi huomio on kiinnitetty erityisesti hallituksen esityksen ja virkamiesvalmistelun ehdotuksen eroihin. Kriteereissä on painotettu erityisesti hallituksen esityksen laatimishjeessa mai-

nittuja seikkoja. Tarkastelu on kohdistettu ensisijassa esityksen jäsenyyteen, selkeyteen, ristiriidattomuuteen ja perusteluihin sekä vaikutusten arviointeihin ja käytettyjen tietolähteiden laatuun.

Valiokuntien puheenjohtajien ja sihteerien haastatteluilla on selvitetty tarkastuskysymysten mukaisesti järjestelmän ymmärrettävyyttä päätöksenteon näkökulmasta. Käytännössä selvityksen kohteena on ollut se, miten hallituksen esitystä ja siihen sisältyviä tekijöitä on käsitelty valiokunnissa ja millaisen tuen esityksen sisältö on antanut päätöksenteolle.

Kolmanteen tarkastuskysymykseen on vastattu kuntien talousjohdolle suunnatun kyselyn avulla. Kyselyllä on selvitetty, miten kunnan taloudesta vastaavat viranhaltijat tuntevat ja ymmärtävät järjestelmän perusteet, millaiset mahdollisuudet valtionosuusjärjestelmä antaa kuntien talouden ja toiminnan suunnittelulle sekä millä tavoin laskennallinen järjestelmä ohjaa kuntien toimintaa. Kyselyssä käytetyt järjestelmän toimivuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvät kriteerit on johdettu samoista lähtökohdista kuin tarkastuksen ensimmäisessä ja toisessa kysymyksessä. Lisäksi mukana on kuntien taloussuunnitteluun ja järjestelmän ohjausvaikutuksiin liittyviä kartoitettavia kysymyksiä.

Kysely on toteutettu kuntien taloushallinnosta vastaaville viranhaltijoille suunnattuna otoskyselynä. Alueellinen kattavuus on varmistettu osittamalla otos maakunnittain. Suurimpien kuntien painoarvo on varmistettu sisällyttämällä otokseen kymmenen asukasluvultaan suurinta kaupunkia. Kysely toteutettiin keväällä 2008. Se lähetettiin yhteensä 144 kunnalle ja vastauksia saatiin yhden karhuamisen jälkeen 109 kunnasta. Kyselyn vastausprosentti on noin 76, ja vastaukset kattavat karkeasti ottaen joka neljännen manner-Suomen kunnan. Kyselyaineisto on analysoitu ja kuvattu yksinkertaisina jakaumina ja keskilukuina. Kyselyn tarkempi kuvaus sekä kyselylomake on esitetty liitteessä 1.

Kertomusluonnos on ollut kommentoitavana sosiaali- ja terveystieteiden, valtiovarainministeriössä sekä Suomen Kuntaliitossa. Saatu palaute on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen on tehnyt johtava toiminnantarkastaja Mikko Koskinen ja tarkastusta on ohjannut toiminnantarkastuspäällikkö Armi Jämsä.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Säädöspohjan luomat edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyydelle

Tässä pääluvussa selvitetään, millaiset edellytykset valtionosuusjärjestelmän säädöstapa luo järjestelmän selkeydelle ja avoimuudelle. Ensimmäisen tarkastuskysymyksen kannalta keskeisiä alakysymyksiä ovat seuraavat: miten lainsäädäntö toimii valtionosuustoimintojen perustana ja kuvaustapana sekä miten sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmä kiinnittyy kuntien valtionosuuksien kokonaisuuteen?

3.1.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen valtionosuusjärjestelmä lainsäädännössä

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuuslaki STVOL sisältää valtionosuusjärjestelmän kuvauksen lisäksi myös toiminnan valtakunnalliseen suunnitteluun sekä kehittämiseen liittyviä säännöksiä. Lain 1 luvussa kuvataan sen soveltamisalaa ja suhdetta kuntien valtionosuuslakiin sekä kuntien valtionavustuslakiin³³. Luvussa 2 kuvataan suunnitteluun liittyviä seikkoja, joista keskeisimpiä ovat 5 §:n sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma sekä 6 §:n asetus sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista. Näistä jälkimmäinen on keskeinen pykälä laskennallisen valtionosuuden määräytymisen kannalta.

Lain 3 luvussa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmästä. Kunnille vuosittain suoritettava valtionosuus määräytyy lain perusteiden sekä voimavara-asetuksessa määriteltyjen euromäärien mukaan. Määräytymisperusteita ovat kunnan asukasluku, ikärakenne, työttömyys³⁴, asukkaiden sairastavuus, vammaisten suhteellinen osuus, lastensuojelun huostaanottojen suhteellinen osuus sekä palvelu- ja jalostusaloilla toimivien osuus työllisestä työvoimasta.

³³ *Valtionavustuslaki (688/2001).*

³⁴ *Työttömyys määräytymistekijänä sisältää sekä työttömyysasteen että työttömien lukumäärään liittyvät tekijät.*

Käyttökustannusten laskennallista valtionosuutta seuraavassa 3 a luvussa säädetään kehittämishankkeiden valtionavustuksesta ja 4 luvussa perustamishankkeiden valtionavustuksesta. Lain 5 luvussa säädetään puolestaan valtionosuuden määräytymiseen ja maksatukseen liittyvistä voimavarojen vahvistamisesta ja valtionosuuden suorittamisesta. Myös 6 luvun muutoksenhakua ja 7 luvun erinäisiä säännöksiä koskevat kohdat säätelevät myös laskennallista järjestelmää.

3.1.2 STVOL järjestelmän perustana

STVOL:n 9 §:n mukaan kunnalle suoritetaan vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuus laskennallisten perusteiden mukaisesti. Seuraavaksi laki käydään läpi väliotsikoin ilmaistujen teemojen kautta. Teemat noudattelevat pitkälti säädöksen pykäläjaottelua. Tarkastuksessa käydään pääasiassa läpi käyttökustannusten valtionosuutta kuvaava STVOL:n 3 luku.

Valtionosuuden hyväksyminen ja tarkistaminen

Valtionosuuden hyväksymisestä ja tarkistamisesta säädetään STVOL:n 10 §:ssä. Pykälän 1 momentissa kuvataan lyhyesti voimavara-asetuksen merkitystä laskennan perustekijöiden määrittelyssä. Kohdassa todetaan, että voimavarapäätöksessä hyväksytään valtionosuuden laskennan perusteena olevien käyttökustannusten kokonaismäärän arvio, kunnan valtionosuuden laskennan perustana olevat laskennalliset kustannukset asukasta ja työtöntä kohden sekä kunnan omarahoitusosuus asukasta kohden. Lisäksi voimavarapäätöksessä säädetään kehittämishankerahoitukseen liittyvästä rahanjaosta sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin. Lain 10 § on vaikeaselkoinen, koska asiat on lueteltu ilman niiden kiinnittymistä omiin yhteyksiinsä.

Voimavara-asetuksesta säädetään erikseen myös STVOL:n 6 §:ssä. Voimavara-asetusta koskevassa pykälässä todetaan, että vuosittain annettavassa asetuksessa määritellään valtionosuuden laskennan perustana käytettävät tiedot, kuten laskennalliset kustannukset asukasta ja työtöntä kohden sekä kunnan omarahoitusosuus. Lain 7 §:ssä todetaan, että voimavara-asetuksen valmistelusta huolehtii sosiaali- ja terveysministeriö. Voimavara-asetuksen kuvaamistapa on säädöksessä teknisluonteinen, ja siten se on oikeastaan vain luettelo siihen sisältyvistä asioista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien vuosittaisen määräytymisen kannalta voimavara-asetus ja siinä määritetyt pohjatiedot ovat kes-

keisessä asemassa. Voimavara-asetuksen asema ei kuitenkaan käy erityisen hyvin ilmi lainsäädännöstä.

Valtionosuuden hyväksymistä ja tarkistamista koskevan 10 §:n 2 momentissa todetaan, että laskennan perusteena olevia kustannuksia hyväksyttäessä otetaan huomioon valtionosuustehtävien laajuuden, laadun ja kustannustason muutos siten, kuin kuntien valtionosuuslain 3 §:ssä säädetään. Lisäksi todetaan, että tehtävien laadun ja laajuuden aiheuttamat muutokset kohdennetaan niitä koskeviin ikäryhmiin. Käytännössä valtionosuustehtävien laatu ja laajuus muuttuu vuosittain. Yleensä kyse on laissa säädetystä uudesta tai aiempaa laajemmasta velvoitteesta, jonka kustannukset huomioidaan näin valtionosuuden laskennassa.

Lain 10 §:ssä oleva viittaus kuntien valtionosuuslakiin on yksi monista säädöksessä olevista viittauksista muihin lainkohtiin tai lakeihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän toimintaperiaatteet ymmärtääkseen lukijan pitää tukeutua viittausten kohdesäädöksiin.

Laskennalliset kustannukset

Laskennallisten kustannusten määräytymiseen liittyvät perustekijät kuvataan STVOL:n 11 §:ssä. Lainkohdassa todetaan, että laskennan perustana ovat ikäryhmäkohtaiset kustannukset, jotka hyväksytään erikseen sekä sosiaali- että terveydenhuoltoon. Pykälässä esitetään myös ikäryhmäjaot, jolla kunnan asukkaat on jaettu viiteen eri ryhmään. Ikäryhmäjaot esitetään säännöksessä lyhyesti ja selkeästi. Ikäryhmätekijän yhteydessä ei kuitenkaan mainita väkilukutietojen lähdejankohtaa, vaan asia on esitelty huomattavasti jäljempänä lain 37 §:ssä.

Lain 11 §:n 2 momentissa säädetään laskennallisiin kustannuksiin vaikuttavista määräytymistekijöistä. Lainkohdan tarkoituksena on luetella kaikki kunnan valtionosuuteen vaikuttavat tekijät. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan mainittu päivähoitokertoimen eikä myöskään mahdollisen syrjäisyyskertoimen vaikutuksia laskennallisiin kustannuksiin. Näiltä osin lainkohdasta ei saa täydellistä kuvaa kaikista laskennan määräytymistekijöistä. Kokonaisuudessaan lain 11 § ei ole kaikilta osiltaan onnistunut kuvaamaan määräytymistekijöitä riittävän selkeästi.

Kunnan valtionosuus

STVOL:n 12 §:ssä tarkennetaan edellisen pykälän sisältöä ja kuvataan kunnan valtionosuuden määräytyminen tekijä kerrallaan. Ikäryhmäkohtaisten kustannusten laskentatapaa on kuitenkin vaikeaa selvittää pelkän säädöstekstin avulla, koska laki ei anna selkeitä viittauksia laskennassa

käytettävistä pohjaluvuista tai niiden lähteistä. Laskentatavan ymmärtääkseen pitääkin samanaikaisesti tukeutua voimavara-asetukseen ja tarkastella siinä ilmoitettuja ikäryhmäkohtaisia laskennallisia kustannuksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon voimavara-asetuksen merkityksestä säädetään lain 6 ja 10 §:ssä.

Lain 12 §:n 2 ja 3 momentissa kuvataan sanallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten laskentatapa tehtävälueittain. Sanallinen esitystapa on kohtuullisen selkeä, mutta toisaalta esitystavan ymmärrettävyyttä heikentää eri kertoimien esittely, vaikka niiden sisällön tarkempi kuvaus ilmenee vasta seuraavista pykälistä. Tämä on varmasti ollut tietoinen valinta lakia kirjoitettaessa, mutta samalla ratkaisu on johtanut sekavuuteen. Myös kertoimiin liittyvien pohja- ja tilastotietojen esittämisessä on toivomisen varaa.

Kokonaisuudessaan laskennallisten kustannusten laskentasääntöjen kuvaus on ymmärrettävä, mikäli valtionosuuslainsäädännön kokonaisuus on lukijalle ennestään tuttu. Laskentaperiaatteet tunteakseen pitää voimassa olevan lain lisäksi tietää, mitä tietyissä hallituksen esityksissä on sanottu käytettävistä lähdetiedoista. Samoin on tunnettava, mitä voimavara-asetuksessa on säädetty käytettävistä asukaskohtaisista euromääristä ja kunnan omarahoitusosuudesta. Laskentaperiaatteiden kaavamuotoinen esittäminen esimerkiksi säädösehdotusten yleisperusteluissa yksinkertaisiksi valtionosuuden kuvausta, sillä itse laskentatapa on huomattavasti yksinkertaisempi käytännössä kuin säädöspohjassa sanallisesti kuvattuna.

Kunnan omarahoitusosuus

Kunnan omarahoitusosuudesta säädetään STVOL:n 17 §:ssä. Aluksi kuvataan, miten omarahoitusosuus lasketaan kuntakohtaisesti asukasta kohden määritellyn osuuden kautta. Pykälän toisessa momentissa kuvataan puolestaan, miten asukaskohtainen omarahoitusosuus määritellään laskennallisten kustannusten kokonaismäärän ja seuraavassa lainkohdassa säädettyjen prosenttiosuuksien kautta. Kunnan omarahoitusosuutta määrittelevässä pykälässä ei selvitetä kuitenkaan kokonaisuudessaan omarahoitusosuuden, laskennallisten kustannusten ja kunnan valtionosuuden suhdetta toisiinsa.

Omarahoitusosuuden soveltaminen laskennassa on sen sijaan kuvattu 12 §:n ensimmäisessä momentissa, jonka mukaan käyttökustannusten valtionosuus on kunnalle määriteltujen laskennallisten kustannusten ja omarahoitusosuuden erotus. Omarahoitusosuuden sisältö ja määräytyminen selviää lainsäädännöstä, mutta samalla sen suhde järjestelmän kokonaisuuteen jää irralliseksi. Asian havainnollistamiseksi olisi omarahoitus-

tusosuuden kiinnittyminen järjestelmään perusteltua kuvata valtionosuutta yleisesti kuvaavassa pykälässä eikä vasta järjestelmän kuvauksen jälkeen 17 §:ssä. Omarahoitusosuuden esittely omassa pykälässään olisi perusteltua jo pelkästään sen keskeisen merkityksen takia.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuus

STVOL:n 18 §:ssä ei koota yhteen nimestään huolimatta edellä mainittujen osatekijöiden kokonaisuutta, vaan kohdassa esitellään valtionosuusprosenttien jakautuminen valtion ja kuntien kesken vuosina 2008–2011. Tarkasteltavan lain mukaan kuntien osuus kustannuksista on 67,26 ja valtion osuus 32,74 prosenttia. Pykälän 2 momentissa todetaan, että kustannustenjakoa kuntien ja valtion välillä suoritetaan joka neljäs vuosi siten, kuin kuntien valtionosuuslain 6 §:ssä säädetään.

Valtionosuusprosentin ilmaiseva lainkohta on ongelmallinen järjestelmän ymmärtämisen kannalta. Uudessa kirjaamistavassa valtionosuusprosentit ilmaistaan yhden vuoden sijasta vuosille 2008–2011. Käytännössä prosenttiosuudet vaihtelevat kuitenkin vuosittain, joten useammalle vuodelle ilmaistut prosentit eroavat todellisista maksettavista osuuksista. Ennakkotietoa toteutuvien valtionosuusprosenttien määräytymisestä löytyy valtion talousarvioesityksestä, jossa on eritelty valtionosuuksiin vaikuttavia tekijöitä ja osa-alueita. Esimerkiksi vuoden 2009 talousarvioesityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon käyttötalouden valtionosuusprosentiksi on arvioitu 34,64, ja myöhemmin myös lakia on muutettu tämän mukaiseksi.

Järjestelmän selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta laissa tulisi ilmaista selkeämmin, miten valtionosuusprosentti käytännössä määritellään ja mikä on sen suhde voimavara-asetuksessa säädettäviin tekijöihin. Voimassa oleva STVOL:n 18 § ei anna ymmärrettävää kuvaa valtionosuuden muodostumisesta. Valtionosuusprosentin lisäksi talousarvion valmistelun yhteydessä laadittavan voimavarapäätöksen tekijäkohtaisilla euromäärillä ja laskennallisten kustannusten kokonaismäärällä voidaan vaikuttaa valtionosuuksien lopulliseen kokonaismäärään ja jakautumiseen. Näin ollen talousarvion valmistelulla on keskeinen asema sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden määräytymisessä. Käytännössä valtionosuusmäärärahoista päättää eduskunta talousarvioehdotuksen hyväksymisen yhteydessä.

Valtionosuusprosentin vuosittainen määräytyminen ja sen soveltaminen on järjestelmän läpinäkyvyyden kriittisimpiä kohtia. Tältä osin säädösteksti ei edesauta järjestelmän ymmärtämistä parhaalla mahdollisella tavalla. Keskeisimmät ongelmat liittyvät valtionosuusprosenttien muutoslaskelmien sekä taustatietojen ei-läpinäkyvään luonteeseen.

STVOL:n 18 a §:ssä säädetään laskennallisten kustannusten tarkistamisesta. Säännöksen tavoitteena on varmistaa, että laskennalliset kustannukset vastaavat toteutuneita kustannuksia. Lainkohdassa määritellään yleisellä tasolla, mitä tietoja tarkistuksessa huomioidaan. Lain mukaan kustannusten tarkistuksessa huomioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien perustana olevien erityislakien mukaisten toimintojen järjestämisestä aiheutuvat käyttökustannukset. Samassa säännöksessä säädetään edelleen, että käyttökustannuksiin ei sisälly perustamishankkeiden kustannuksia, arvonlisäverojen osuutta, laskennallisia korkoja ja poistoja, lainanhoitokustannuksia eikä muita vastaavia eriä. Lain 18 §:n 2 momentissa todetaan, että kustannukset tarkistetaan vuosittain siten, kuin kuntien valtionosuuslain 3 §:ssä säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan kustannusten tarkistuksessa pohjatieloina käytetään kaksi vuotta ennen toimintavuotta alkaneen vuoden tietoja toteutuneita kustannuksia.

Kustannusten tarkistamista koskeva lainkohta on muotoiltu yleisen tason kuvaukseksi. Säännöksessä ei ole selvitetty, miten kustannustarkistus toteutetaan käytännössä. Esimerkiksi käytettäviä kuntatalouden pohjalukuja tai tilastoja ei esitetä. Tällä hetkellä kustannusten tarkistaminen toteutetaan ministeriöiden välisenä yhteistyönä ilman säädöspohjassa tarkemmin määriteltyjä menettelytapoja. Käytännössä valtionapuviranomaisten sekä Suomen Kuntaliiton välillä on tehty sopimus kustannusten tarkistamisesta käytettävistä tietopohjista ja menetelmistä³⁵. Järjestelmän läpinäkyvyyden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että tarkistusmenettelyistä säädettäisiin tarkemmin esimerkiksi asetuksella. Tällöin menettelytavat olisivat avoimesti arvioitavissa ja laskettavissa. Jatkossa kustannustenjaon tarkistamisen menettelytavoiille aiheuttavat uudenlaisia paineita kuntien palveluiden monipuolistuvat tuotantotavat, jotka omalta osaltaan vaikeuttavat tarkkojen kustannustietojen saamista kunnissa.

Kustannusten tarkistamista koskevan lainkohdan tulkintaa vaikeuttaa myös käsitteiden käytön horjuvuus. STVOL:n 18 a §:n 2 momentissa puhutaan kustannustason vuosittaisesta tarkistamisesta ja samalla viitataan kuntien valtionosuuslain 3 §:ään. Kuntien valtionosuuslain kyseisessä pykälässä puhutaan kuitenkin valtionosuuksien vuosittaisesta vahvistamisesta, joka sisältää kustannustenjaon ylläpitämiseksi toteutettavat vuosittaiset toimenpiteet sekä joka neljäs vuosi toteutettavat kustannustenjaon tarkistukset. Kuntien valtionosuuslain määrittely onkin sopusoinnussa valtion-

³⁵Haastattelu sisäasiainministeriössä 16.1.2007 sekä haastattelu sosiaali- ja terveysministeriössä 19.1.2007.

osuuden vuosittaisen hyväksymisen ja tarkistamisen kanssa, kuten STVOL:n 10 §:n 2 momentissa on mainittu. Tästä näkökulmasta STVOL:n 18 a §:ssä käytetään käsitettä tarkistaminen laajemmin kuin muualla valtionosuuslainsäädännössä. STVOL:ssa ei tulisi käyttää käsitettä *kustannusten tarkistaminen*, kun kuvataan vuosittain toteutettavia kustannusten tason vahvistamisen menettelyitä. Ylipäätään kustannustenjakkoon liittyvät kolme pykälää (10, 18 ja 18 a §) tulisi esittää yhtenäisemmin STVOL:ssa. Tämän hetkisillä muotoiluilla säädöstekstien kautta ei voi saada tarkkaa käsitystä kustannusten tarkastamisen menetelmistä ja toimintatavoista.

Tasauserien ja valtionosuuden erotuksen periminen

STVOL:n 19 § on tekninen lisäys, jonka mukaan kunnan tulee maksaa valtiolle mahdollinen valtionosuuden ja siitä perittävän valtionosuuden tasauksen erotus myös siinä tapauksessa, että valtionosuus on pienempi kuin kunnan saama sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus. Tämä säännös on keskeinen verotuloihin perustuvan tasausjärjestelmän toimivuuden kannalta. Valtionosuuden tasauksesta on säädetty tarkemmin kuntien valtionosuuslain 7 §:ssä.

Eräät erityistapaukset

STVOL:n 16 a ja 16 b §:ssä tarkennetaan eräitä laskennassa esille tulleita erityistapauksia. Lain 16 a §:ssä todetaan, että jos laskennassa ei ole käytettävissä mainituissa pykälissä tarkoitetun ajankohdan tietoja, niin siinä tulee käyttää viimeisimpiä kyseessä olevaa ajankohtaa edeltäviä tietoja. Vastaavasti 16 b §:ssä säädetään laskennan menetelmistä kuntajaon muutuksessa. Nämä kohdat ovat selkeitä teknisiä lisäyksiä edellisiin laskentaa kuvaaviin pykäliin.

Kuntien valtionosuuslain sekä valtionavustuslain eräiden säännösten soveltaminen

STVOL:n 32 §:ssä kuvataan lyhyesti seitsemän kohdan kautta, mitä voimavarojen vahvistamiseen sekä valtionosuuden suorittamiseen liittyviä säännöksiä sovelletaan kuntien valtionosuuslaista.

Muutoksenhaku ja erinäiset säännökset

STVOL:n 6 luvussa säädetään oikaisumenettelystä ja muutoksenhausta. Lain 7 luvussa kootaan yhteen erinäisiä säännöksiä. Näistä valtionosuus-

järjestelmän määrittelyjen ja toiminnan kannalta on keskeinen 37 §, jossa määritellään kunnan asukas kotikuntalakiin sekä väestötietolakiin viittaamalla. Pykälän toisessa momentissa määritellään kunnan valtionosuutta laskettaessa käytettävien asukaslukutietojen ajankohdaksi toimintavuotta edeltävän vuoden alun tilanne.

3.1.3 STVOL valtionosuuskriteerien kuvaajana

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden laskennan perustana toimivat ikäryhmäkohtaiset laskennalliset kustannukset. Ikäryhmätekijöistä säädetään pääosin lain 11 ja 12 §:ssä. Näitä koskevat perustiedot ja niiden kuvaustapa on käsitelty tarkastuksen edellisessä luvussa. Seuraavaksi tarkastellaan muita sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden laskennallisia määräytymistekijöitä.

Työttömyyskerroin

Työttömyyskertoimesta säädetään STVOL:n 13 §:n 1 momentissa. Työttömyyskerrointa kuvaavassa lainkohdassa puhutaan pelkästä työttömyysasteesta määräytymistekijänä. Sen sijaan lain 12 §:n mukaan työttömyyden vaikutus kustannuksiin lasketaan sekä työttömyysastekertoimella³⁶ että työttömien lukumäärän³⁷ kautta. Kaksiosaisen työttömyyskertoimen käyttöä on perusteltu sillä, että pelkän työttömyysprosentin mukaan määräytyvä tekijä ei kuvaa parhaalla mahdollisella tavalla työttömyyden aiheuttamia lisäkustannuksia kunnalliselle sosiaalihuollolle³⁸. Voimassa olevassa lainsäädännössä kaksiosainen määräytymistekijä on ilmaistu osittain epäselvästi, sillä työttömien lukumäärätekijän olemassaolo mainitaan vain lyhyesti lain 12 §:ssä. Lakiin liittyvässä hallituksen esityksessä on molemmat työttömyyteen liittyvät tekijät esitetty kuitenkin selkeästi.

³⁶ Työttömyyskertoimen kuntakohtainen arvo lasketaan STVOL:n 13 §:n mukaan jakamalla kunnan työttömyysprosentti koko maan työttömyysprosentilla. Työttömyyskertoimen soveltamisesta laskennallisten kustannusten määrittelyyn on säädetty puolestaan STVOL:n 12 §:ssä, jonka mukaan työttömyyskertoimen vaikutus laskennallisiin kustannuksiin huomioidaan kertomalla asukasta kohden määritelly laskennallinen kustannus kunnan asukasluvulla ja työttömyyskertoimen arvolla.

³⁷ Työttömien lukumäärän vaikutus laskennallisiin kustannuksiin huomioidaan STVOL:n 12 §:n mukaan kertomalla kunnan työtöntä kohden määritelly laskennallinen kustannus työttömien lukumäärällä.

³⁸ HE 149/1996.

Kertoimen lähdetiedon ajankohdasta säädetään lain 13 §:ssä toteamalla, että kerrointa laskettaessa käytetään kaksi vuotta ennen toimintavuotta alkavan vuoden keskimääräistä työttömyysprosenttia. Laissa ei ole kuitenkaan esitetty, minkä tahon tuottamia tilastolähteitä laskennassa käytetään. Tietolähteitä ei ole myöskään mainittu valtiosuudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä. Sen sijaan tietolähde on löydettävissä kertoimeen tehtyjen muutoksen perusteluja koskevan hallituksen esityksen (HE 149/1996) yksityiskohtaisista perusteluista. Sen mukaan lähdetietona käytetään työministeriön tilastotietoja.

Sairastavuuskerroin

Sairastavuuskertoimen laskutavasta säädetään STVOL:n 14 §:ssä tiiviisti. Kerroin lasketaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien alle 55-vuotiaiden ikä- ja sukupuolivakioitujen lukumäärätietojen perusteella³⁹.

Kertoimen laskutapa on kuvattu laissa selkeästi. Kertoimen käyttötapaa kuvataan lain 12 §:ssä. Sairastavuuskertoimen tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu siihen liittyvässä alkuperäisessä hallituksen esityksessä viittamalla tehtyyn selvitysmiestyöhön ja tutkimustietoihin⁴⁰. Esityksessä ei kuitenkaan selvitetä tämän tarkemmin, mihin tutkimuksiin perusteluissa viitataan. Myöhemmissä valtiosuudistustöissä on sairastavuuskertoimen vaihteluväliä pidetty liian laajana. Vuonna 2006 kertoimen arvot vaihtelivat 0,43:n ja 2,62:n välillä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 14 §:n 2 momentissa todetaan, että sairastavuuskertoimen tietolähteenä käytetään neljä vuotta ennen toimintavuotta alkavan kolmivuotijakson työkyvyttömyystietoja. Laissa ei määritellä tämän tarkemmin käytettävään tilastopohjaan liittyviä rajoituksia tai sen tuottajatahoa. Tarkempia tietoja taustatiedoista löytyy vuonna 1996 annetusta hallituksen esityksestä⁴¹. Sen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tiedot työkyvyttömyyseläkkeellä olevista saadaan Eläketurvakeskuksesta. Ikävakiointi tehdään

³⁹ STVOL:n 14 §:n mukaan sairastavuuskerroin lasketaan vertaamalla työkyvyttömyyseläkkeellä olevien kunnan asukkaiden lukumäärää kunnan kaikkiin 16–54-vuotiaisiin asukkaisiin. Saatua kuntakohtaista suhdelukua verrataan koko maan vastaavaan suhdeluukuun. Kertoimen arvo muodostuu yksinkertaisesti jakamalla kunnan vertailuluku koko maan vastaavalla luvulla. Kunnan ja koko maan vertailulukujen ollessa yhtä suuria tulee kertoimen arvoksi 1 ja suhdeluvun muuttuessa muuttuu myös kertoimen arvo vastaavassa suhteessa.

⁴⁰ HE 149/1996.

⁴¹ Sama.

niin ikään Eläketurvakeskuksen aineiston pohjalta viisivuotiskäryhmittäin.

Päivähoitokerroin

Päivähoitokertoimen sisällöstä säädetään STVOL:n 15 §:ssä. Määräytymistekijä ei ole uusi, vaan aiemmin käytössä ollut työssäkäyntitekijä muutettiin päivähoitokertoimeksi vuoden 2006 valtionosuusuudistuksen yhteydessä. Tehty muutos koski ainoastaan kertoimen nimeä. Muilta osin kertoimen määräytymistapaan ei ole tehty viime vuosina muutoksia, vaikka asiasta on käyty paljon keskustelua. Vuoden 2006 valtionosuusuudistuksen valmistelun yhteydessä kertoimen säilyttämistä perusteltiin työssäkäyntikertoimen vahvalla yhteydellä päivähoiton toteutuneiden kustannusten kanssa.

Päivähoitokertoimen rakenne ja laskutapa määritellään STVOL:n 15 §:ssä selkeästi⁴². Kertoimen soveltamisesta kustannusten laskentaan säädetään puolestaan lain 12 §:ssä⁴³. Laskumenettelyjen sanallinen esittäminen kahdessa eri yhteydessä monimutkaistaa suhteellisen yksinkertaista tekijää.

Kertoimen käyttöä perustellaan alkuperäisessä hallituksen esityksessä sillä, että sosiaalihuollon kustannuksista 40 prosenttia aiheutuu lasten päivähoiton järjestämisestä ja että kustannukset jakautuvat eri tavalla erityyppisiin kuntiin. Tehdyn selvityksen mukaan päivähoiton tarpeeseen vaikuttaa palvelu- ja jalostusaloilla toimivien kunnan asukkaiden suhteellinen osuus koko väestöstä⁴⁴. Hallituksen esityksen yleis- tai yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole mainittu lähdetietoja kyseisiin tutkimuksiin.

Päivähoitokertoimen lähdeaineistona käytetään lain 15 §:n 2 momentin mukaan kolme vuotta ennen toimintavuoden alkua alkavan vuoden työssäkäyntitietoja. Tämän tarkempaa tietoa ei säädöksestä tai uusimmasta hallituksen esityksestä löydy. Kertoimen taustatietojen selvittämiseksi pitää tieto etsiä aikaisemmista hallituksen esityksistä. Päivähoitokerrointa edeltäneen työssäkäyntitekijän taustatietojen lähde löytyy hallituksen esityksestä 149/1996. Kyseisen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen

⁴² STVOL:n 15 §:n mukaan päivähoitokerroin lasketaan jakamalla palvelu- ja jalostusaloilla toimivien kunnan työllisen työvoiman osamäärä koko maan vastaavalla osamäärällä.

⁴³ STVOL:n 12 §:n mukaan sosiaalihuollon laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla ikäryhmittäiset laskennalliset kustannukset asianomaiseen ikäryhmään kuuluvien lukumäärällä sekä kertomalla 0–6-vuotiaiden laskennalliset kustannukset lisäksi päivähoitokertoimella.

⁴⁴ Stakes 2000.

mukaan elinkeinorakenteeseen liittyvät tiedot saadaan Tilastokeskuksen tuottamasta työssäkäyntitilastosta.

Vammaiskerroin

Vammaiskerroin otettiin sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuuden määräytymistekijäksi vuoden 2006 valtionosuusuudistuksen yhteydessä. Vammaiskertoimen sisällöstä säädetään STVOL:n 15 a §:ssä. Lainkohdassa kuvataan kertoimen laskutapa tiiviisti ja teknisesti⁴⁵. Käytännössä yhdessä lauseessa luetellaan laskennassa käytettävät vammaistukia saavat erityisryhmät sekä kuvataan näiden kautta määräytyvän kertoimen muodostuminen. Lakiviittauksia sisältävä tiivis kohta ei ole selkeä. Lisäksi kertoimen kiinnittyminen laskentakokonaisuuteen pitää tarkistaa lain 12 §:stä. Vastaavasti asukasta kohden määritelty laskennallinen kustannus pitää selvittää voimavara-asetuksesta.

Vammaiskertoimeen liittyvät tietolähteet kuvataan 15 a §:n 1 momentissa viittaamalla kansaneläkelakiin (347/1956), lapsen hoitotuesta annettuun lakiin (444/1969) sekä vammaistukilakiin (124/1988). Lisäksi pykälässä todetaan, että eläkkeensaajan hoitotukea ja vammaistukea saavien henkilöiden määrää laskettaessa ei oteta huomioon ruokavaliokorvausta saavia henkilöitä. Toisessa momentissa säädetään, että kerrointa määriteltäessä käytetään kaksi vuotta ennen toimintavuotta alkavan vuoden tietoja.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että vammaiskertoimen laskentamalli on yksinkertainen ja käytettävissä olevat tilastotiedot ovat luotettavia. Eduskuntakäsittelyyn liittyvässä hallintovaliokunnan mietinnössä on kuitenkin viitattu kriteerien heikkouksiin mm. vaikeavammaisten määrittelyyn liittyen. Tietopohjassa on kiinnitetty huomiota myös vammaisuuden luokittelujen alueellisiin eroihin. Ongelmana on pidetty myös sitä, että kunnat ilmoittavat itse laitoshoidon lukumäärätiedot. Kuntien omien ilmoitusten perusteella laaditut tilastopohjat voidaan nähdä ongelmallisena valtionosuuskriteereille asetettujen perusvaatimusten toteutumisen kannal-

⁴⁵ STVOL:n 15 a §:n mukaan Vammaiskerroin lasketaan jakamalla kunnassa kansaneläkelain (347/1956) mukaista eläkkeensaajan hoitotukea saavien, lapsen hoitotuesta annetun lain (444/1969) mukaista hoitotukea ja vammaistukilain (124/1988) mukaista vammaistukea saavien sekä vammaisuuden perusteella laitoshoidossa olevien yhteismäärä kunnan asukasluvulla sekä jakamalla saatu osamäärä koko maan vastaavalla osamäärällä. Eläkkeensaajan hoitotukea ja vammaistukea saavien henkilöiden määrää laskettaessa ei oteta huomioon ruokavaliokorvausta saaneita henkilöitä.

ta⁴⁶. Valmistelun yhteydessä on todettu, että tietojen oikeellisuutta tulee pohtia jatkovalmistelun yhteydessä tarkemmin, jotta tekijän käyttöä voidaan pitää mahdollisena⁴⁷. Myöhemmissä valmisteluun liittyvissä asiakirjoissa ei asiaa ole kuitenkaan käsitelty.

Lastensuojelukerroin

Lastensuojelukertoimen toimintatavasta säädetään STVOL:n 15 b §:ssä lyhyesti. Lastensuojelukerroin on toinen täysin uusi määräytymistekijä, joka otettiin käyttöön vuoden 2006 valtiosuusuudistuksen yhteydessä. Tekijä rakentuu lasten huostaanottojen suhteellisen osuuden vertailuun kuntien ja koko maan välillä⁴⁸. Säännöksen mukaan kerrointa laskettaessa käytetään huostaanottojen määränä kahta, jos huostaanottoja on ollut kunnassa vuoden aikana alle viisi. Tietopohjan suhteen todetaan, että kerrointa määriteltäessä käytetään kaksi vuotta ennen toimintavuotta alkavan vuoden tietoja. Lisäksi pykälässä on viittaus lastensuojelukerrolakiin.

Lastensuojelukerroin on kuvattu säännöksessä tiiviisti. Tiedon vähäisyys tekee kertoimen tulkinnan hankalaksi. Esimerkiksi huostaanottojen huomioon ottamisen rajoittaminen herättää kysymyksen rajauksen syystä. Uudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä on kertoimen käyttöön liittyvät perusasiat selvitetty tarkemmin. Esityksestä ilmenevät lastensuojelukertoimeen siirtymisen syyt sekä kertoimen laskemiseen ja taustatietoihin liittyvät perustiedot yleisellä tasolla. Alle viiden huostaanottotapauksen rajaaminen kahteen perustellaan yksityisyyden suojalla. Käytettävistä tilastotiedoista todetaan vain se, että ne saadaan Stakesin lastensuojelutilastosta. Tämän tarkemmin ei eritellä, minkä tyyppisiä huostaanotto-tietoja käytetään. Tältä osin tietopohjan määrittely olisi voitu tehdä nykyistä perusteellisemmin.

Lastensuojelukerrolakiin alkuperäisessä työryhmäesityksessä on todettu, että tietojen saatavuuteen ja luotettavuuteen liittyy eräitä ongelmia, jotka tulisi jatkovalmistelun yhteydessä selvittää. Myöhemmissä valmistelun vaiheessa ei näihin erittelemättömiin ongelmiin ole kuitenkaan palattu. Käytännössä ongelmat ovat pitkälti samoja kuin vammaiskertoimen osal-

⁴⁶ *Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen järjestelmän määräytymisperusteille ja taustatiedoille asetettujen perusvaatimusten mukaan kuntien päätöksellä ei tulisi voida vaikuttaa tekijöiden arvoon. Sisäasiainministeriö 2004.*

⁴⁷ *Sisäasiainministeriö 2004, Sosiaali- ja terveysministeriö 2004.*

⁴⁸ *STVOL:n 15 b §:n mukaan lastensuojelukerroin lasketaan jakamalla kunnassa tehtyjen lastensuojelulain (683/1983) mukaisten lasten huostaanottojen määrä kunnan asukasluvulla ja jakamalla saatu osamäärä koko maan vastaavalla osamäärällä.*

ta. Ensinnäkin tilastotiedot perustuvat kuntien omiin ilmoituksiin. Tämän voidaan katsoa olevan jossain määrin ristiriidassa valtiosuustekijöille asetettujen perusoletusten kanssa. Tilastotietoihin liittyvinä ongelmina on pidetty myös suhteellisen vähäisiä tapausmääriä sekä tiedon luotettavuuden puutteita. Tarkastuksen yhteydessä tehdyn kuntakyselyn myötä ilmeni, että tilastopohjissa on kuntien puolelta havaittu virheitä⁴⁹.

Lastensuojelukertoimen valiokuntakäsittelyssä toivottiin, että tekijän osaksi voitaisiin sisällyttää myös avohuollon toimenpiteet uuden lastensuojelulain myötä. Toistaiseksi uuden lastensuojelulain voimaantulo ei ole vaikuttanut kertoimen määrittelykäytäntöihin.

Syrjäisyyskerroin

Sosiaali- ja terveydenhuollon syrjäisyyskertoimen määräytymistapa uudistettiin vuoden 2006 valtiosuus uudistuksen yhteydessä. Uuden kertoimen toimintatavasta säädetään STVOL:n 16 §:ssä. Sosiaali- ja terveydenhuollon syrjäisyystekijä perustuu uudessa mallissa samantyyppiseen määräytymistapaan kuin yleisessä valtiosuudessa. Merkittävimmät erot järjestelmien välillä liittyvät saaristokertoimien määrittelyihin, sillä niissä sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslainsäädäntöä ei suunnata saaristosaakunnille.

Syrjäisyyskerrointa kuvaava lainkohta on kirjoitettu tiiviisti kolmeen momenttiin. Syrjäisyyskertoimen neljä eri arvoa todetaan 1 momentissa⁵⁰. Lisäksi todetaan, että valtioneuvoston asetuksella⁵¹ vahvistetaan ne kunnat, joilla on syrjäisyyskerroin, sekä kunkin kunnan kertoimen suuruus. Syrjäisyyskerrointa kuvaavan säännöksen 2 momentissa esitetään eri kertoimien soveltamisedot. Käytännössä kohdassa esitetään, miten kertoimen arvo määräytyy. Syrjäisyyslukujen määräytymisessä viitataan kuntien valtiosuuslain 10 §:ään. STVOL:n 16 § 3 momentissa kuvataan puolestaan saaristoisuuden perusteella määräytyvän kertoimen saantiedellytykset. Kohdassa viitataan myös saaristokunnan määrittelyyn saariston kehityksen edistämiseksi annettuun lakiin (494/1981) viittaamalla⁵².

⁴⁹ *Järjestelmän yleistä toimivuutta kartoittaneeseen kysymykseen oli eräästä kunnasta vastattu, että "havaittuja tilastovirheitä (esim. huostaan otettujen määrä) on vaikeaa saada oikaistuiksi tilastopohjiin, joita käytetään laskennassa perustietoina".*

⁵⁰ *STVOL:n 16 §:n mukaan kunnan syrjäisyyskerroin on 1,05; 1,08; 1,10 tai 1,17.*

⁵¹ *Valtioneuvoston asetus 1052/2006.*

⁵² *Laki saariston kehityksen edistämiseksi (494/1981).*

Syrjäisyystekijän toimintaperiaatteen selvittäminen ei ole mahdollista pelkästään sitä kuvaavaa lainkohtaa tarkastelemalla. Asian ymmärtämiseksi pitää tutustua kuntien valtionosuuslain 10 §:ään sekä syrjäisyystekijöihin liittyvään valtioneuvoston asetukseen⁵³. Lisäksi kertoimen vaikutusmekanismi laskennallisiin kustannuksiin on kuvattu ainoastaan STVOL:n 12 §:n viimeisessä lauseessa. Tekijään liittyvien elementtien taustatietojen kuvaaminen jää kokonaan lainsäädännön perusteluihin. Vanhan järjestelmän heikkoudet ja uuteen siirtymisen perustelut on kuitenkin kuvattu valtionosuusuudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä. Toisaalta esityksessä ei ole lainkaan perusteltu, miksi yleisen valtionosuuden syrjäisyystekijöitä on muutettu moniportaisemmaksi, kun samanaikaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä yleisen valtionosuuden järjestelmiä on pyritty yhdenmukaistamaan.

3.1.4 Kuntien valtionosuuslaki ja -asetus

Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996) on tehtäväkohtaisista valtionosuuslaeista poiketen myös yleislaki, jossa säädetään yleisen valtionosuuden lisäksi tehtäväkohtaisista valtionosuuksista sekä rahoitusavustuksesta⁵⁴. Kuntien valtionosuuslain kolme ensimmäistä lukua koskevat suoraan myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusrahoitusta. Lain 4 luvussa määritellään yleisen valtionosuuden määräytymisperusteet.

Yleisiä säännöksiä

Kuntien valtionosuuslain 1 luvussa käsitellään lain soveltamisalaa sekä siihen liittyviä määritelmiä. Säädestä sovelletaan tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin siltä osin kuin kyseisissä laeissa tai muualla erikseen säädetään. Kuntien valtionosuuslain soveltamisessa ei ole selkeää ja yksiselitteistä tulkintatapaa sen suhteen, milloin pitää tukeutua tehtäväkohtaiseen lainsäädäntöön ja milloin kuntien yleiseen valtionosuuslakiin. Käytännössä säädökset koskevat vain muutamilta kohdiltaan samoja asioita, ja näissäkin ne viittaavat toisiinsa. Esimerkiksi kustannustenjaon tarkistamisesta molemmissa laeissa annetaan samat yleiset suuntaviivat. Kokonaisuudessaan yleisen valtionosuuslain 1 luku on selkeä ja yhdenmukainen kokonaisuus, ja sen tarkoituksena on lähinnä taustoittaa ja toimia eri valtionosuuslakien välisenä linkkinä.

⁵³ *Valtioneuvoston asetukset sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden laskennassa käytettävistä syrjäisyyskertoimista (1052/2006).*

⁵⁴ *Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996).*

Kuntien valtionosuuslain 2 luvussa säädetään valtionosuuksien vahvistamisperusteista, valtionosuustehtävien ja kustannustason muutoksesta sekä kustannustenjaon tarkistamisesta. Luku on valtionosuuksien määräytymisen kannalta erittäin keskeinen.

Lain 3 §:ssä säädetään valtionosuuksien vahvistamisperusteista. Lainkohdan mukaan valtionosuuksien määräytymisen perustana käytettävät laskennalliset kustannukset ja euromäärät vahvistetaan vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten. Valtionosuusperusteita määriteltäessä tulee ottaa huomioon 1) valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun arvioidut muutokset, 2) kustannustason arvioidut muutokset, 3) todellisten kustannusten ja aiemmin tehdyn arvion erotus sekä 4) ne tarkastukset jotka tehdään joka neljäs vuosi valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamiseksi. Käytännössä edellä mainitut kohdat tarkoittavat, että laskennassa tarvittavia peruslukuja määritellään kahdella eri tavalla.

Ensinnäkin valtionosuuksien taso vahvistetaan vuosittain kuntien tehtävämuidosten mukaisesti sekä valtionosuusindeksin osoittaman kustannustason kohoamisen perusteella. Kuntien valtionosuuslain 4 §:ssä rajataan, missä tapauksissa valtionosuustehtävien laajuuden tai laadun muutokset otetaan huomioon laskentapohjissa⁵⁵. Lain 4 §:n 2 momentissa säädetään puolestaan kustannustason muutoksen huomioimisesta, joka määräytyy peruspalvelujen hintaindeksin mukaisesti. Myös itse indeksi kuvataan lyhyesti säännöksessä.

Toinen valtionosuuden kustannustenjaon korjaus liittyy joka neljäs vuosi suoritettavaan kustannustenjaon tarkistukseen, jossa valtionosuuden laskennan kustannuspohjat tarkistetaan toteutuneiden kustannusten mukaisiksi. Kustannustenjaon tarkistamisesta säädetään yleisen valtionosuuslain 6 §:n 2 momentissa, jossa todetaan, että kustannukset tarkistetaan tehtäväkohtaisissa laeissa säädetyin perustein. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon osalta viitataan STVOL:iin. Pykälän 3 momentissa säädetään siitä, miten valtio osallistuu laskennallisiin kustannuksiin ja yksikköhintoihin, ja 4 momentissa säädetään puolestaan laskennallisten kustannusten, yksikköhintojen sekä valtionosuusprosenttien ajallisesta kattavuudesta. Kyseiset tekijät määritellään lain mukaan varainhoitovuodelle ja kolmelle sitä seuraavalle vuodelle. Myös asetuksessa kuntien valtionosu-

⁵⁵*Lain mukaan valtionosuustehtävien laajuuden tai laadun muutokset otetaan huomioon, jos se aiheutuu valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai sosiaali- ja terveydenhuollon voimavarapäätöksestä taikka valtion talousarviosta.*

desta (1271/1996) viitataan tarkistamisen menettelytapoihin neuvottelumenettelyjen osalta. Laskennassa käytettävät kustannuspohjat eivät vastaa täysin kuntien tehtäväkohtaisia käyttömenoja.

Kustannustenjaon tarkistamista koskeva kuntien valtionosuuslain kohta on jokseenkin selkeä kokonaisuus. Kustannusten jakoon liittyvät menettelyt on kuvattu laissa yleisten linjausten tasolla ja vastaavasti yksityiskohdista on säädetty sektorilaeissa. Toisaalta STVOL:n ja kuntien valtionosuuslain tietyissä käsitteissä on epäjohdonmukaisuutta, joka hankaloittaa kokonaisuuden tulkintaa⁵⁶. Lisäksi joka neljäs vuosi suoritettavan kustannusten tarkistuksen menettelytavat kuvataan STVOL:ssa vain yleisellä tasolla, jolloin lainsäädännöstä ei voi selvittää kustannusten tarkistamisen menetelmiä ja siinä käytettäviä taustatietoja. Menettelyä ei ole myöskään tarkennettu asetuksella. Kustannusten tarkistamisen menettelyt ovat valtionosuuskokonaisuuden vaikeaselkoisimpia osia, ja näiden selventämisessä ei nykyinen lainsäädäntö ole onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla.

Valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen asema kunta–valtio-suhteen tehtävä- ja kustannusjakojen tasapainottavana elementtinä. Kuntien ja valtion välisten tehtäväjakojen muutosten vuoksi järjestelmään tehdyt rahoitusosuuksien lisäykset, vähennykset ja erilaiset kompensoinnit ovat vaikuttaneet valtionosuusprosentteihin ja sitä kautta kuntien valtionosuuksiin huomattavasti⁵⁷. Valtionosuusprosentteihin vuosittain tehdyt eritasoiset muutokset ovat usein vaikeuttaneet järjestelmän ymmärrettävyyteen. Muutoksista tiedottaminen tapahtuu yleensä talousarvioprosessin kautta. Käytännössä muutosten kuvaaminen on jäänyt useimmiten yleisen tason ilmoituksiksi. Muutoksiin liittyvät euromäärät ja niiden jakotavat näyttävät järjestelmää ulkopuolelta seuraavalle monimutkaisena kokonaisuutena. Perusteluja on kirjattu jossain määrin valtion talousarvioesitykseen. Parhaiten muutoksin liittyvää tietoa saa kuitenkin Suomen Kuntaliiton internet-sivuilta ja tiedotteista.

⁵⁶ *Ks. kertomuksen sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten tarkistamista käsittelevä alaluku, s. 21–22.*

⁵⁷ *Esimerkiksi vuoden 2007 sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien muodostumiseen joko valtionosuusprosentin tai kustannusten kautta ovat vaikuttaneet normaalien kustannustenjaon tarkistamiseen liittyvien tekijöiden lisäksi seuraavat tekijät: kustannustenjaon vuoden 2005 erän aikaistus, leikatut indeksit (2001–2007), sosiaalialan kehittämishankkeen erän palautus, maksutulojen lisäyksen siirto valtiolle, verotulomenetysten kompensointi, avo- ja laitoshoidon rajan poisto, hoitajien palkkaratkaisun valtionosuuslisäys, hallitusohjelman valtionosuuslisäykset, lastensuojelu-uudistus, rintasyöpäseurantojen laajennus (lähde: www.kunnat.net).*

Kuntien valtionosuuslain 7 §:ssä säädetään verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Tämä kuntien valtionosuusrahoituksen kannalta keskeinen järjestelmän osa on kuvattu laissa lyhyesti.

Lain 7 §:n 1 momentissa säädetään tasauslisästä. Käytännössä kunta saa valtionosuuden lisäystä, jos sen laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin kuntien keskimääräisistä verotuloista johdettu tasausraja. Tällaisessa tapauksessa kunta saa tasauslisänä tasausrajan ja kunnan laskennallisen verotulon välisen euromääräisen erotuksen. Säännöksen 2 momentissa säädetään vastaavasti tasausvähennyksestä. Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, niin kunnan valtionosuudesta vähennetään tasausvähennys, joka on 37 prosenttia kunnan asukasta kohden laskettujen laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta. Tasausraja on tarkasteluajankohdan lainsäädännön mukaan 91,86 prosenttia kuntien yhteenlasketuista asukaskohtaisista verotuloista.

Lain 7 §:n 3 momentissa säädetään siitä, mitkä verotulot tasauksessa otetaan huomioon. Kiinteistöveron huomioimisesta säädetään tarkemmin asetuksella⁵⁸. Kyseisen asetuksen kiinteistöveroja koskevat sanamuodot ovat vaikeaselkoiset. Esimerkiksi voimalaitoskuntien kiinteistöverojen huomioiminen laskennassa nimellisprosenttia pienempänä on epäselvä.

Verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasausjärjestelmästä säädöksessä kuvataan sen sisältö ja toimintatapa. Kyseinen lainkohta esittää asiat korostetun teknisesti. Tämä saattaa aiheuttaa pykälän tulkintaan liittyviä ongelmia niille, jotka eivät ennalta tunne tasausjärjestelmän periaatteita. Koska tasausjärjestelmä on merkittävä valtionosuustulojen uudelleenjakaja, olisi säädöksessä hyvä selvittää, mistä valtionosuuksien tasauksessa on kysymys ja mihin tasauksella pyritään. Tasausjärjestelmää on myös käytetty kunta–valtio-suhteen tehtävä- ja rahoitusratkaisujen yleisenä kompensatiivälineenä, ja siksi esimerkiksi tasausrajoja on muutettu ja niiden ilmaisemisessa on siirrytty kahden desimaalin tarkkuudella annettuihin lukuarvoihin⁵⁹. Tällaisia ratkaisuja ei voida pitää tarkoituksenmukaisina järjestelmän läpinäkyvyyden kannalta, sillä muutosten perusteluja ja toteutustapaa ei ole esitelty säädöspohjassa tai keskeisissä valmisteluasiakirjoissa.

⁵⁸ *Asetus kuntien valtionosuudesta (1271/1996).*

⁵⁹ *Vuonna 2006 tasausrajaa on nostettu työmarkkinatukiudistuksen, sairausvakuutuksen rahoitusuudistuksen sekä metsäverotuksen muutosten vuoksi (www.kunnat.net). Säädöksistä tai niiden perusteluista asian löytäminen on haasteellista.*

Kuntien valtionosuuslain 5 luvussa säädetään valtionosuuksiin liittyvistä neuvottelumenettelyistä, valtionosuuden ja verotuloihin perustuvan tasauksen vahvistamisesta ja tarkistamisesta sekä valtionosuuksien maksatuksesta.

Valtionosuuksiin liittyvästä neuvottelumenettelystä säädetään lain 14 §:ssä. Lainkohdan mukaan valtionapuviranomaisen on neuvoteltava asianomaisten ministeriöiden sekä kuntien keskusjärjestön kanssa talousarvioehdotukseen sisällytettävistä valtionosuusperusteista ennen ehdotuksen antamista. Kustannustenjaon tarkastuksista on neuvoteltava niin ikään kuntien keskusjärjestön kanssa siten, kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Lain 15 §:ssä todetaan, että valtioneuvosto päättää valtionosuuksien tai niiden määräämisen perusteista kunkin vuoden syyskuun loppuun mennessä. Valtionosuuksien vahvistamisesta säädetään lain 16 §:ssä. Säännöksen mukaan valtionapuviranomainen myöntää yleisen valtionosuuden ja vahvistaa verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen. Tehtäväkohtaisen valtionosuuden myöntää asianomainen ministeriö. Yleinen valtionosuus ja tehtäväkohtaiset valtionosuudet myönnetään sekä verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus vahvistetaan viimeistään varainhoitovuoden tammikuussa.

Lain 17 §:ssä säädetään valtionosuuksien maksatuksesta. Valtionosuus maksetaan kuukausittain varainhoitovuoden alusta. Maksatus tapahtuu ministeriöittäin. Maksetuissa valtionosuuksissa otetaan huomioon verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus. Laissa säädetään myös saamatta jääneen etuuden suorittamisesta, muutoksenhausta ja perusteettoman etuuden palauttamisesta.

Valtionosuuksien vahvistamista ja maksatusta koskeva lainkohta on selkeä kokonaisuus. Maksatukseen liittyvien seikkojen kuvauksessa esitetään kuitenkin järjestelmän toiminnan kannalta keskeistä uutta tietoa, jolloin osa tiedosta olisi järjestelmän selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta tarkoituksenmukaista esittää aiemmin. Esimerkiksi verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen käytännön periaatteet selviävät lain 17 §:stä, vaikka itse järjestelmän perusrakenne kuvataan lain 7 §:ssä.

Lainsäädännön mukaan tasaukset kohdistetaan hallinnonalakohtaisiin valtionosuuksiin siinä suhteessa kuin niiden valtionosuusmäärärahat ovat valtion talousarviossa. Käytännössä lakia ei kuitenkaan sovelleta tarkkaan ottaen näin, vaan kohdentaminen on tehty jo usean vuoden ajan kiintein osuuksin: STM 57 %, OPM 37 % ja SM 6 %. Jos tasaukset suoritettaisiin

täsmällisesti lain mukaan, niin tasaukset olisivat jakaantuneet esimerkiksi vuonna 2008 seuraavasti: STM 63,3 %, OPM 34,3 % ja SM 2,3 %⁶⁰. Missään asiakirjassa ei ole perusteltu sitä, miksi taseusjärjestelmää ei sovelleta lakiin kirjatulla tavalla.

Yleisen valtionosuuden määräytyminen

Kuntien valtionosuuslain 4 luvussa säädetään yleisen valtionosuuden määräytymisestä sekä harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen ja yhteistoimintaavustuksen periaatteista. Yleinen valtionosuus muodostuu perusosasta ja olosuhdelisistä. Määräytymisen perusteet säädetään lain 8 §:ssä, jossa kuvataan perusosan laskutapa sekä tämän lisäksi mahdollisesti maksettavat olosuhdelisät. Perusosa lasketaan yksinkertaisesti kunnan asukasluvun ja yleisen valtionosuuden erikseen vahvistetun asukaskohtaisen euromäärän tulona. Olosuhdelisät lasketaan perusosan päälle sen mukaan, miten kunnat täyttävät olosuhdelisille asetetut kriteerit. Olosuhdelisistä säädetään tarkemmin kuntien valtionosuuslain 9–12 ja 12 a §:ssä.

Lain 9 §:ssä säädetään *saaristolisästä*, jota maksetaan korottamalla yleisen valtionosuuden perusosaa. Korotus on nelinkertainen saaristokunnille ja seitsemänkertainen niille saaristokunnille, joiden väestöstä vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen. Saaristo-osakunnille maksetaan puolestaan saaristolisänä euromäärä, joka saadaan kertomalla kunnan saaristo-osissa asuvien asukkaiden ja yleisen valtionosuuden perusosan tulo luvulla 1,5. Uutena saaristotekijänä on otettu käyttöön asukasluvulla rajattu saaristo-osakuntia koskeva kerroin. Se on määritelty seuraavasti: Jos saaristo-osassa asuvien lukumäärä on vähintään 1 200 asukasta, niin saaristolisänä maksetaan kunnan yleisen valtionosuuden perusosaa vastaava euromäärä. Ehdot täyttävä kunta saa siis valtionosuuden perusosan kaksinkertaisena. Saaristo-osakuntiin liittyvä 1 200 asukkaan raja monimutkaistaa aiemmin suoraviivaisesti toiminutta saaristo-osakuntien lisäksi perustuvaa määräytymistapaa. Saaristokuntien määrittelyyn suhteen laissa viitataan saariston kehittämisen edistämisestä annettuun lakiin (494/1981).

Yleisen valtionosuuden *syRJäisyyslisistä* säädetään lain 10 §:ssä. Kunnat saavat syrjäisyyteen perustuvaa lisää syrjäisyysluvun mukaan. Syrjäisyysluku määräytyy paikallisen ja seudullisen väestöpohjan perusteella⁶¹, ja

⁶⁰ *Valtion talousarvioesityksen 2008 mukaan laskettuna.*

⁶¹ *Kuntien valtionosuuslain 10 §:ssä tarkoitettu syrjäisyysluku muodostuu kahden väestöpohjaindeksin summasta. Ensimmäinen väestöpohjaindeksi (paikallinen väestöpohjaindeksi) mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja toinen*

siitä säädetään erillisellä asetuksella⁶². Kuntien syrjäisyyslisät maksetaan porrastetusti siten, että valtionosuuden perusosaa korotetaan kolmin-, viisin- tai kuusinkertaiseksi. Vuoden 2006 valtionosuusuudistuksen myötä määräytymisperusteisiin tehtiin muutos, jonka perusteella erittäin harvan asukastiheyden⁶³ omaaville kunnille maksetaan yleisen valtionosuuden perusosa yhdeksänkertaisena. Uusi asukastiheyden perustuva lisätekijä monimutkaistaa aiemmin käytössä ollutta pelkkään syrjäisyyslukuun perustunutta määräytymistekijää.

Lain 11 §:ssä säädetään *taajamarakennelisästä*, jota maksetaan niille kunnille, joissa taajamaväestön määrä on vähintään 40 000 asukasta. Taajamarakennelisää koskeva lainkohta on lyhyt ja selkeä. Taajamassa asuvan väestön laskentaperusteista säädetään valtioneuvoston asetuksella⁶⁴. Lisä vaikuttaa suoraan yleisen valtionosuuden määrään seuraavin perustein:

- 40 000–99 999 taajama-asukkaan kunnissa kerroin on 0,75
- 100 000–199 999 taajama-asukkaan kunnissa kerroin on 0,70
- yli 199 999 taajama-asukkaan kunnissa kerroin on 0,01.

Kertoimien arvojen erikoista määräytymistapaa ei ole selvitetty säädöksessä. Hallituksen esityksen perustelut eivät myöskään selvennä kertoimen pientä arvoa suurimmissa kaupungeissa. Tekijän käytön perusteluja käsitellään tarkemmin tämän tarkastuksen luvussa 3.1.4.

Lain 12 §:ssä säädetään *kielilisästä*. Kielilain (148/22) mukaiset kaksikieliset kunnat ja saamelaiden kotiseutualueen kunnat saavat kielilisänä 10 prosenttia yleisen valtionosuuden perusosasta.

Lain 12 a § liittyy vuoden 2006 valtionosuusuudistuksen mukaan tuomiin muutoksiin. Lainkohdassa säädetään asukasluvun muutokseen perustuvasta lisästä, joka myönnetään niille kunnille, joiden asukasluvun muutos on kolmea varainhoitovuotta edeltävänä vuotena ollut yhteensä vähintään kuusi prosenttia. Nämä kunnat saavat asukasluvun muutokseen perustuvana lisänä euromäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa kerrottuna luvulla 1,39. Hallintovaliokunnan mietintöön sisällytetyssä toisessa vastalauseessa kritisoitiin muutosprosentin korkeaksi asetettua rajaa.

(seudullinen väestöpohjaindeksi) 50 kilometrin etäisyydellä kuntakeskuksesta. Indeksien laskutapa on kuvattu tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa 1178/2007.

⁶² Valtioneuvoston asetus kuntien valtionosuudesta annetun asetuksen 3 §:n muuttamisesta (1178/2007)

⁶³ Alle 0,5 asukasta maaneliökilometrillä.

⁶⁴ Asetus kuntien valtionosuudesta 1271/1996.

Myös kertoimen yhteen raja-arvoon perustuvaa rakennetta ei ole kaikilta osiltaan pidetty erityisen hyvänä ratkaisuna.

Yleisen valtionosuuslain 12 b §:ssä säädetään työmarkkinatuen sekä toimeentulotuen huomioimisesta yleisessä valtionosuudessa. Pykälän sisältö on vaikeaselkoinen, joten kohtaa on hankalaa ymmärtää pelkän säädöstekstin perusteella. Vaikeaselkoisuutta lisää se, että lainkohtaan on linkitetty sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosentin 0,56 prosenttiyksikön korotus sekä verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen muutokset. Kyseiset muutokset ovat järjestelmän väliaikaisia korjauksia vuodelta 2006. Vuonna 2007 yleisen valtionosuuden euromäärää on vähennetty kaikkien kuntien osalta 2,9 euroa asukasta kohden. Vuonna 2008 vähennys on niin ikään 2,9 euroa asukasta kohden. Tämän jälkeen ei valtionosuuden lisäys tai vähennys muutu. Pykälään liittyvässä hallituksen esityksessä⁶⁵ todetaan, että käsiteltävällä menetelmällä turvataan työmarkkina- ja toimeentulotuen rahoitusuudistuksen kustannusneutraalisuus kuntien välillä. Kuntakohtaisen kompensaation laskentatapa on selvitetty hallituksen esityksessä muutamalla lauseella. Tämänkin perusteella on hankalaa saada selvyttä, miten itse kompensaatio lasketaan.

3.1.5 Säädöspohja läpinäkyvyyden toteuttajana

Lainsäädäntöä voidaan pitää valtionosuuskokonaisuuden ensisijaisena kuvaustapana, koska kuntien laskennallista valtionosuusjärjestelmää ei ole kuvattu muulla tavoin valtion taholta keskitetysti. Lainsäädäntö ei kuitenkaan ole erityisen hyvä tietyn toiminnallisen järjestelmän kuvaamisväline, koska säädöstekstin tulee olla ytimekästä ja tiivistä. Valtionosuusjärjestelmän toimintatavan selvittäminen pelkän säädöspohjan avulla havaittiinkin ongelmalliseksi.

Pelkän sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän perusteellinen ymmärtäminen vaatii STVOL:n ja kuntien yleisen valtionosuuslain tueksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon voimavara-asetuksen sekä lukuisten hallitusten esitysten perusteluosoiden sekä eräiden muiden lakien ja asetusten läpikäyntiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän perusteet ovatkin hajallaan useissa säädöksissä. Myös saman säädöksen sisällä tiedot on usein ilmaistu toisistaan irrallaan eri luvuissa ja pykälissä.

Säädöspohjan hajanaisuuden taustalla ovat hallinnonalakohtaiset erilliset järjestelmät sekä valtionosuuskokonaisuuteen tehdyt lukuisat muutok-

⁶⁵ HE 164/2005.

set. Vuonna 1993 käyttöön otettua laskennallista valtionosuusjärjestelmää on uudistettu jatkuvasti. Järjestelmän kehittämistä ja uudistamista käsitteleviä työryhmiä ja selvitysmiehiä on vuosina 1993–2006 ollut yhteensä kolmetoista. Tämän lisäksi on tehty muita selvitystöitä, jotka ovat jollakin tasolla liittyneet kuntien rahoitusjärjestelmän tai laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kehittämiseen. Uudistushankkeiden sekä muun valmistelun myötä järjestelmään on tuotu uusia elementtejä. Osa uusista tekijöistä on toteutettu lainsäädännön muutoksina ja osa säädöspohjan ulkopuolisina muutoksina, esimerkiksi valtionosuusprosenttien kautta. Uudistusten myötä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää säätelevään lakiin on lisätty lukuisia yksittäisiä tekijöitä koskevia pykäläiä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslainsäädännön selkeyttä heikentävät myös tietyt säädöspohjan tekniset puutteet. Keskeisimpänä ongelmana voidaan pitää eri määräytymistekijöiden tausta- ja lähdetietojen puutteellista ilmaisutapaa. Eniten puutteita havaittiin lähdetietojen kirjaustavoissa. Yleensä tekijöiden taustatiedoissa on viitattu ainoastaan tietolähteen ajankohtaan mutta ei tiedon alkuperälähteeseen. Taustatietojen etsiminen aiemmin voimassa olleista säädöksistä ja niihin liittyvistä valmisteluasiakirjoista on hidasta ja vaivalloista. Kaikkien tarkasteltavien tekijöiden tiedot olivat kuitenkin jollakin tasolla löydettävissä aikaisempien hallituksen esitysten perusteluosioista.

Säädöspohjan ongelmaksi voidaan lukea myös erilaiset sisältöön liittyvät puutteet. Säädöksissä olevat lukuisat viittaukset muihin lakeihin heikentävät niiden sisällön ymmärrettävyyttä. Lisäksi yksittäisen tekijän kirjaustapa voi olla puutteellinen tai liian yleisellä tasolla ilmaistu. Sosiaali- ja terveydenhuollon kriteerien tulkintaa vaikeuttaa se, että joidenkin tekijöiden kuvaus hajautuu itse kriteeriä kuvaavan pykälän ja koko järjestelmää kuvaavan pykälän välille. Esimerkiksi työttömyystekijöiden tulkintaa tämä kaksijakoisuus hankaloittaa huomattavasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon määräytymistekijöiden ilmaisutapa on kuitenkin heikoimmillaankin kohtuullisen selkeää. Sen sijaan kuntien valtionosuuslain eräs lainkohda on niin monimutkainen, että sen ymmärtäminen säädöspohjan perusteella on lähestulkoon mahdotonta⁶⁶.

Säädöspohjaan välittömästi liittyvien ongelmien lisäksi valtionosuusjärjestelmän monimutkaisuutta lisää sen käyttäminen erilaisten valtio–kuntasuhteen sekä verotuksen ratkaisujen tasapainotusvälineenä. Erilaiset tehtäväjakojen ja verotuksen muutokset tai muutosten kompensoinnit eivät aina edes ilmene lainsäädännöstä. Tehtäväjakojen ja kompensatioiden muutoksia toteutetaankin usein laskennallisten kustannusten kokonais-

⁶⁶ *Kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 12 b §.*

määrän, valtionosuusprosenttien ja kuntien omarahoitusosuuksien muutoksilla. Näihin liittyvää valmistelutietoa ei ole kuitenkaan tarjolla valtionapuviranomaisilta. Tehdyt muutokset vaikeuttavat myös valtionosuustulojen vertailtavuutta eri vuosien välillä.

Kuntien näkökulmasta järjestelmään tehtyjä jatkuvia muutoksia on hankala seurata ja ymmärtää. Lisäksi jatkuvat muutokset heikentävät valtionosuustulojen ennakointia ja toisaalta myös tietojen vertailua edellisiin vuosiin. Käytännössä Kuntaliitto on ainoa lähde, josta saa tietoa erilaisista muutoksista ja näiden kompensoinneista selkeässä muodossa.

3.2 Valtionosuusuudistuksen valmistelun antama tuki lainsäätäjille

Järjestelmän valmisteluun ja päätöksentekoon liittyvää läpinäkyvyyttä arvioidaan toisen tarkastuskysymyksen mukaisesti viimeisimmän valtionosuusuudistuksen kautta. Kiinnostuksen kohteena on erityisesti hallituksen esitys 88/2005⁶⁷ sekä siihen liittynyt valmistelu- ja päätöksentekoprosessi.

3.2.1 Vuoden 2006 uudistuksen tausta ja sen valmistelu

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmaa voidaan pitää vuoden 2006 valtionosuusuudistuksen perustana. Hallitusohjelman tavoitteena oli ensisijaisesti selkeyttää järjestelmää sekä yhdenmukaistaa hallinnonala-kohtaisia järjestelmiä. Lisäksi hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena oli arvioida kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä kokonaisuutena vuoden 2005 mennessä. Osana kokonaisuudistusta piti selvittää myös yhteisöveron siirtäminen kokonaan valtiolle. Yhteisöveron siirron tavoitteena oli lisätä kuntatalouden vakautta ja vähentää suhdanneherkkyyttä. Hallitusohjelmaan oli kirjattu myös kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapainoa parantavaksi elementiksi valtion ja kuntien välinen peruspalveluohjelma ja -budjetti.⁶⁸

⁶⁷ *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 88/2005).*

⁶⁸ *VN 2003a.*

Hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti laskennallista järjestelmää piti kehittää siten, että se edistäisi palveluiden tuottamistapojen uudistamista sekä kuntien välistä yhteistyötä. Lisäksi ohjelman mukaisesti uudistuksen myötä järjestelmässä piti huomioida palveluiden tarve- ja olosuhdetekijöistä aiheutuvat kustannusrakenteiden erot, suurimpien kaupunkien erityisolosuhteet sekä muuttoliikkeen ja väestörakenteen erot. Lisäksi yleisenä tavoitteena mainittiin sektorikohtaisten valtionosuuksien yhtenäistäminen ja selkiyttäminen. Hallitusohjelman lisäksi valtionosuusuudistukseen liittyviä linjauksia tuotiin esille myös hallituksen vuoden 2003 strategia-asiakirjassa. Esitykset järjestelmän kehittämiseksi tuli valmistella keväällä 2004 siten, että tarvittavat uudistukset olisi voitu saattaa voimaan vuoden 2005 alusta.

Uudistusta valmistelevan työryhmän työ käynnistyi kesäkuussa 2003. Valmistelevan työryhmän tehtävänä oli vastata ensi sijassa hallitusohjelmassa mainittuihin kuntien rahoitusta ja valtionosuutta koskeviin tavoitteisiin. Muutosehdotusten laatimista varten asetettiin johtoryhmä ja sen apuna toimiva valmisteleva työryhmä. Molemmissa työryhmissä oli edustus sisäasianministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, opetusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Suomen Kuntaliitosta. Syksyllä 2003 työtä päätettiin jakaa siten, että hallinnonalakohtaiset kysymykset jaettiin erillisten STM:n ja OPM:n alaisuudessa toimivien alaryhmien käsiteltäviksi.

Uudistushankkeen asettamispäätöksen mukaan johtoryhmän tuli jättää esityksensä huhtikuussa 2004. Valmistelun aikataulua jatkettiin kuitenkin hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoltamana siten, että esitykseen sisältyvien muutosten esitettiin tulevan voimaan vuoden 2006 alusta. Johtoryhmän ja sitä avustaneen valmistelevan ryhmän työ valmistui joulukuussa 2004, jolloin työryhmän esitys julkaistiin sisäasianministeriön julkaisusarjassa⁶⁹.

Työryhmän laaja-alaisen työn sisällölliset painopisteet muuttuivat valmistelun kuluessa. Valmistelussa selvitettiin ensivaiheessa yhteisöveron siirtoa valtiolle. Joulukuussa 2003 hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti, että yhteisöveron mahdollinen siirto valtiolle on selvitetty hallitusohjelman mukaisesti ja että yhteisövero säilytetään kuntien tulona. Muilta osin valmistelu jatkui hallitusohjelman mukaisena niin, että työssä painotuttiin kiinteistöveroihin, laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kriteereihin ja kustannusten tarkistuksiin sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasausjärjestelmään.

⁶⁹ SM 2004.

3.2.2 Asiantuntijavalmistelun esitys

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen järjestelmän valmistelusta vastannut johtoryhmä esitti muutoksia kolmeen määräytymistekijään. Näiden lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään ehdotettiin lisättäväksi kaksi uutta määräytymistekijää. Yleisen valtionosuuden osalta laskentaperusteisiin ehdotettiin vain yhtä muutosta. Kustannusten tarkistusjärjestelmän osalta ehdotettiin uudenlaiseen järjestelmään siirtymistä.

Työryhmän esitys on liitteineen 141-sivuinen julkaisu, jossa kunkin hallinnonalan valtionosuudet on käsitelty omana kokonaisuutenaan sekä muutosehdotukset kunkin hallinnonalojen eri tekijöistä omina lukuinaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmään liittyvien määräytymistekijöiden käsittelyyn on käytetty 15 sivua. Muutettavaksi ehdotetuista tekijöistä kuvataan niiden nykytila ja mahdolliset ongelmat, perustellaan asiaan liittyvät ehdotukset sekä kuvataan edelleen itse esityksen sisältö ja sen arvioidut vaikutukset. Joistakin tekijöistä esitetään myös vaihtoehtoisia malleja ja toteutustapoja, mutta kunkin esityksen osalta on lopuksi päädytty yhteen esitykseen. Vaikutuksia on arvioitu erikokoisten kuntaryhmien ja eri alueiden näkökulmista. Tämän lisäksi on arvioitu yksittäisille kunnille aiheutuvia erityisen suuria valtionosuustulosten muutoksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään esitetyt muutokset

Esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliseen järjestelmään liittyvää kaksiosaista *työttömyystekijää* ehdotetaan yksinkertaistettavaksi siten, että kustannusten määrittelyssä otetaan jatkossa huomioon ainoastaan kunnan työttömyysaste. Työttömien lukumäärää kuvaavan osatekijän poistamista perustellaan järjestelmän yksinkertaistamisella ja toisaalta sen suhteellisen vähäisellä taloudellisella merkityksellä.

Sairastavuuskertoimen määräytymistapaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kertoimen arvo kaventuu 0,5 ja 2,6:n väliltä 0,26 ja 1,95:n välille. Esitystä perustellaan sillä, että kertoimen korkeat arvot ovat ylikompensoineet eräiden kuntien sairastavuudesta aiheutuvia kustannuksia. Kertoimen loiventamisen myötä kuntien terveydenhuollon laskennallisten kustannusten arvioidaan vähenevän noin 47 milj. eurolla. Muutos huomioidaan korottamalla terveydenhuollon kahden vanhimman ikäryhmän asu-

kaskohtaisia laskennallisia kustannuksia⁷⁰. Sekä valtiovarainministeriö että Suomen Kuntaliitto esittivät varauksena muutosten toteuttamisen suhteen⁷¹.

Sosiaali- ja terveydenhuollon *syrjäisyystekijä* esitetään korvattavaksi samantyyppisellä määräytymisperusteella, joka on käytössä yleisen valtionosuuden puolella. Muutoksen tarvetta perustellaan aiemmin käytössä olleen määräytymisperusteen vanhentuneilla taustatekijöillä⁷². Lisäksi esityksen mukaan uusi määräytymistapa yhdenmukaistaa sosiaali- ja terveydenhuollon syrjäisyystekijät yleisen valtionosuuden kanssa samansuuntaisiksi. Esitetyt kertoimet määräytyisivät siten, että syrjäisyysluvun ollessa 1,00–1,49 on kerroin 1,08 ja syrjäisyysluvun ollessa vähintään 1,50 on kerroin 1,17. Saaristokunnissa määräytymistapa säilytetään ennallaan. Esityksen mukaan kertoimen muutos vähentäisi eräiden kuntien valtionosuustuloja huomattavasti. Suurimpien menettäjäkuntien todetaan kuitenkin olevan pikemminkin taajaan asuttuja kuin syrjäisiä kuntia, joten tältä osin muutoksia pidetään perusteltuina.

Esitykseen sisältyy sosiaali- ja terveydenhuollon osalta kaksi uutta määräytymistekijää. Ensimmäiseksi uudeksi määräytymisperusteeksi esitetään vaikeavammaisten suhteellisen väestöosuuden perusteella määräytyvää kerrointa. *Vammaiskertoimen* käyttöönottoa perustellaan vammaisten henkilöiden palveluista aiheutuvilla erityisen suurilla kustannuksilla. Vammaisuuden vaikutus laskennallisiin kustannuksiin laskettaisiin kertomalla asukasta kohden erikseen määritelty euromääräinen lukuarvo kunnan asukasluvulla ja vammaisten suhteellisen osuuden mukaan määräytyvällä kertoimella. Itse kerroin määriteltäisiin jakamalla kunnan vaikeasti vammaisten henkilöiden suhteellinen osuus koko maan vastaavalla osuudella.

Vaikeavammaisuuden määritelmänä ja samalla laskentaperusteena esityksessä käytetään niiden henkilöiden määrää, jotka saavat Kansaneläkelaitoksen myöntämää eläkkeensaajien hoitotukea tai lapsen hoitotukea se-

⁷⁰ Esityksen mukaan kustannusten kompensoimiseksi 75–84-vuotiaiden laskennallisia kustannuksia korotetaan 85,09 euroa/asukas ja 85 vuotta täyttäneiden kustannuksia 291,83 euroa/asukas.

⁷¹ Valtiovarainministeriön lausuman mukaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien alle 55-vuotiaiden käyttäminen kertoimen taustatietona on epätarkkaa, koska työkyvyttömyyseläkkeellä olo ei mittaa todellista sairastavuutta. Suomen Kuntaliitto esitti puolestaan omassa lausumassaan, että kertoimen alaraja pitäisi rajoittaa 0,5:een.

⁷² Aiemmin käytössä ollut syrjäisyystekijä perustui kuntien maksamiin syrjäseutulisiin ja kunnallisten virkaehtosopimusten syrjäseutupisteisiin. Nämä ovat perustaltaan vanhentuneita ja käytöstä poistuneista menettelyjä.

kä niiden henkilöiden määrää, jotka ovat vammaisuuden vuoksi laitoshoidossa. Esityksessä pohditaan lyhyesti myös kertoimen taustatietoihin liittyviä riskejä. Lisäksi samassa yhteydessä todetaan, että tietojen oikeellisuutta tulee jatkovalmistelussa arvioida vielä tarkemmin, jotta niiden käyttöönottoa voidaan pitää mahdollisena. Kertoimen mitoituspäätöksiksi esitetään 60 miljoonan euron kokonaismäärää, joka vastaa noin 1,2 prosentin osuutta sosiaalihuollon laskennallisista kustannuksista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään ehdotetun toisen uuden kertoimen käyttöönotto liittyy puolestaan lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmän lakkauttamiseen. Erillisen tasausjärjestelmän lakkauttamista perustellaan siihen sisältyvien kustannusten vaikealla ennakoitavuudella ja alueellisilla eriarvoisuusongelmilla. Lisäksi tasausjärjestelmän todetaan aiheuttavan huomattavaa hallinnollista työtä kunnissa ja erityis- huoltopiireissä.

Lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä esitetään siirrettäväksi sosiaalihuollon valtionosuusperusteisiin erillisen *lastensuojelukertoimen* kautta. Lastensuojelukustannusten vaikutus laskennallisiin kustannuksiin laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määrätty euromääräinen lukuarvo kunnan asukasluvulla ja huostaanottojen suhteellisen osuuden mukaan määräytyvällä kertoimella. Kertoimen arvo saataisiin jakamalla kunnassa huostaan otettujen lasten ja nuorten suhteellinen osuus koko maan vastaavalla osuudella. Esityksessä todetaan, että tietojen saatavuuteen ja luotettavuuteen liittyy tiettyjä ongelmia, jotka pitää selvittää jatkovalmistelun yhteydessä. Esimerkiksi kertoimen taustalla olevien lähdelukujen kerrotaan olevan pieniä, jolloin niiden vaihtelu saattaa muodostua kuntatasolla suureksi.

Kuntien valtionosuuslakiin esitetyt muutokset

Yleisen valtionosuuden laskentaperusteisiin esitetään vain yhtä muutosta. Väestörakenteen muutoksista kärsivien kuntien talouden tasapainottavaksi tekijäksi esitetään asukasluvun muutoksen perusteella määräytyvää kerrointa. *Väestömuutoskerroin* vaikuttaisi esityksen mukaan kunnan yleiseen valtionosuuteen, jos kunnan asukasluvun muutos kahtena peräkkäisenä vuotena olisi vähintään 4,0 prosenttia. Muutuskriteerien toteutuessa yleisen valtionosuuden perusmäärä kerrotaisiin luvulla 2,65. Esitykseen liittyy valtionvarainministeriön eriävä mielipide ja Suomen Kuntaliiton lausuma.

Kustannustenjaon tarkistuksen ja ylläpidon suhteen työryhmä esittää kokonaan uudentyyppiseen järjestelmään siirtymistä. Käytössä ollut valtion ja kuntien välinen *kustannustenjaon tarkistusmenettely* esitetään kor-

vattavaksi joka toinen vuosi tehtävällä tarkistuksella. Kustannustenjaon tarkistus koostuisi yksikköhintojen ja laskennallisten kustannusten tarkistamisesta toteutuneiden kustannusten mukaiseksi sekä valtionosuusprosentin määrittelystä. Kustannuspohjien tarkistamisen osalta menettelytavat säilytettäisiin esityksen mukaan jokseenkin ennallaan. Sen sijaan valtionosuusprosentit valmisteltaisiin peruspalveluohjelmamenettelyn yhteydessä ja ne perusteltaisiin sitä koskevassa hallituksen esityksessä. Vuosittain toteutettavan kustannustenjaon ylläpidon osalta indeksitarkistuksiin ehdotettiin uutta peruspalvelujen hintakehitystä paremmin seuraavaa indikaattoria, ja samalla luovuttaisiin mahdollisuudesta ottaa vuosittainen indeksitarkistus huomioon täysimääräistä pienempänä.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän osalta esityksessä päädytään vain pieniin muutoksiin. Valtionosuuksien tasauksen määräytymisperusteet säilytetään ennallaan lukuun ottamatta voimalaitosten ja ydinvoimalaitosten kiinteistöveron huomioimista. Esityksen mukaan jatkossa tasauksen laskentaperusteena käytettäisiin voimalaitosten kiinteistöveroprosentin sijasta yleistä keskimääräistä kiinteistöveroprosenttia. Kyseistä muutosta perustellaan voimaloista saatavien yhteisöverotuottojen ja työllistävien vaikutusten vähäisyydellä sekä laitosten rakentamisesta kunnille aiheutuvien ympäristöhaittojen kustannuksilla. Tasausjärjestelmästä esitykseen on kirjattu, että jatkovalmistelussa tulee edelleen selvittää perusteellisesti tasausjärjestelmän kokonaisuus eli tasaus valtionosuusjärjestelmässä, tasausrajat, kiinteistövero tasauksessa sekä tasauksen nettomäärä kuntien ja valtion rahoitussuhteissa.

Varsinaisten määräytymistekijöiden sekä kustannustenjaon ja tasausjärjestelmän muutosten lisäksi työryhmä ehdottaa lukuisia pienempiä muutoksia muun muassa kuntien yhdentymiseen kannustavan rahoituksen ja harkinnanvaraisten rahoitusavustusten jakamisen suhteen. Esimerkiksi harkinnanvaraisten avustusten suhteen kunnilta vaadittaisiin suunnitelmaa talouden tervehdyttämiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Lisäksi esityksessä mainitaan, että jatkossa avustusta myönnetään nykyistä harvemmille kunnille. Samoin työryhmä ottaa esityksessään kantaa kiinteistöveron ylä- ja alarajoihin sekä kuntien maksutuloihin.

Kokonaisuudessaan valtionosuusuudistusta valmistelleen työryhmän esitys on selkeä kokonaisuus. Sen rakenne on looginen, ja asiat on esitetty selkeästi. Kuhunkin tekijään liittyviä seikkoja on arvioitu siten, että niihin liittyviä hyötyjä ja haittoja on käsitelty avoimesti. Työryhmän esityksen mukaan olennaista on, että valtionosuusperusteita kehitetään jatkossa siten, että ne kannustavat kuntia taloudellisesti tehokkaaseen ja kustannustietoiseen palvelujen järjestämiseen. Kokonaisuuden poliittisesta painoarvosta ja ratkaisujen vaikeudesta kertovat esityksen liittyvät lukuisat lausumat ja eriävät mielipiteet.

3.2.3 Hallituksen esitys 88/2005

Edellä kuvattua valmistelutyöryhmän esitystä seurannut hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 23.5.2006. Se on mittava kokonaisuus, jossa ehdotettiin muutoksia kymmeneen lakiin. Hallituksen esityksen pituus on 122 sivua, josta yleisperusteluja on 35 sivua ja yksityiskohtaisia perusteluja 26 sivua.

Valtionosuusuudistukseen liittyvän hallituksen esityksen arvioinnissa on käytetty tukena oikeusministeriön julkaisemaa Hallitusten esitysten laatimisohjetta⁷³. Ohjeen mukaan hallituksen esityksen tulee olla tiivis ja selkeä sekä ennen kaikkea eduskunnan päätöksentekoa tukeva ja hyvin perusteltu kokonaisuus. Lakiehdotuksen on oltava kielellisesti, lakiteknisesti ja oikeudellisesti moitteeton sekä hyvin viimeistelty. Lisäksi esityksen oletetut vaikutukset on arvioitava ja selostettava. Myös lakiehdotuksiin liittyvien tietopohjien tulee olla kunnossa. Ohjeessa todetaan erikseen, että ehdotetun lainsäädännön lisäksi esityksessä tulee tehdä selkoa myös vaihtoehtoisten ohjaus- ja sääntelykeinojen mahdollisista hyöty- ja haittavaiikutuksista sekä kustannuksista.

Käsiteltävä valtionosuusuudistusta koskeva lakiesitys on arvioitu sisäasiainministeriön säädöshankkeiden arviointijärjestelmässä vuonna 2006. Sisäasiainministeriössä käytössä olleen säädöshankkeiden laadun arviointimenetelmän avulla kerättiin tietoa ministeriön säädösvalmistelun ongelmista ja kehittämistarpeista. Säädöshankkeiden onnistumista arvioivat yhteisessä arviointikokouksessa ministeriön johto, valmistelusta vastanneen osaston johto, hankkeen päävalmistelija, ministeriön säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän edustajat ja hallituksen esityksen valmistelevasti käsitelleen valiokunnan valiokuntaneuvos.

Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö

Hallituksen esityksen laatimisohjeen mukaan esityksen pääasiallinen sisältö -kohdan tulee olla tiivistelmä esityksen sisällöstä. Siitä pitäisi ilmetä ehdotetun lainsäädännön tavoite ja keskeinen sisältö. Kohdan tarkoituksena ei ole kuitenkaan selostaa esityksen yksityiskohtia tai ehdotuksen taustalla olevia perusteluja. Valtionosuusuudistukseen liittyvässä esityksessä tämä tiivistelmäksi tarkoitettu luku on kaksisivuinen, kun ohjeen mukaisena tavoitteena on tiivistää kohta laajoissakin esityksissä yhteen painosivuun.

⁷³ OM 2004.

Tarkasteltavan hallituksen esityksen laajuus ja sisällön monimutkaisuus tekee pääasiallista sisältöä esittelevän kohdan raskaslukuiseksi luetteloksi. Muutosten yksityiskohtainen ja luettelomainen esittäminen ei täytä hallituksen esitykselle asetettua vaatimusta siitä, että sisällön kuvauksessa käytetään selkeää yleiskieltä ja vältetään ammattikielen ilmauksia sekä viitauksia aiempiin säännöksiin. Erityisesti kustannustenjakoon ja kustannustarkastuksiin liittyvät kohdat kuvauksen alussa ovat hankalia ymmärtää ilman aihealueen aiempaa tuntemusta. Yleiseen valtiosuuteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuteen liittyvien muutosten esittely on ilmaistu yleisemmällä tasolla, mutta näistäkin käytetään valtiosuuskysymysten tuntemusta vaativia käsitteitä. Opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuuteen esitettäviä muutoksia on esitetty laajimmin, koska näihin liittyviä muutoksia on myös määrällisesti eniten. Kohdassa on lopuksi selvitetty lakiehdotuksen voimaantuloon liittyvät ajankohdat.

Valtiosuusuudistukseen liittyvien ehdotusten esittäminen tiiviisti ja selkeästi on haastava tehtävä. Tarkasteltavassa hallituksen esityksessä asia on ratkaistu esittelemällä konkreettisesti muutettavaksi ehdotetut kohdat. Tämä esittämistapa ei ole välttämättä kaikkein selkein, mutta toisaalta asiaa arvioitaessa pitää huomioida mittavan esityksen aiheuttamat vaikeudet asioiden tiivistämisen suhteen.

Nykytilan kuvaus ja arviointi

Hallituksen esitykseen liittyvä nykytilan kuvaus ja sen arviointi on toteutettu sektoreittain siten, että kustakin hallinnonalasta on ensiksi kuvattu nykytila ja sen jälkeen arvioitu siihen liittyvät puutteet ja kehittämistarpeet. Aluksi kuvaus on tehty koko kuntien valtiosuusjärjestelmän tasolla ja sen jälkeen tehtäväkohtaisista valtiosuuksista hallinnonala kerrallaan.

Koko järjestelmän tarkastelun osalta esityksessä käydään läpi säädös-pohjan ja järjestelmän toiminnan kannalta keskeiset perusoletukset. Tämän jälkeen esitellään pintapuolisesti kustannustenjakojen ja -tarkistusten perusasiat. Kustannusten tarkistuksiin liittyviä yksityiskohtaisia menetelmiä ei ole avattu tässä yhteydessä, vaan kuvaus on tehty yleisellä tasolla. Järjestelmän nykytilan arvioinnissa todetaan lähtökohtaisesti, että valtiosuusjärjestelmä on perusrakenteeltaan toimiva ja että ehdotetut muutokset liittyvät lähinnä nykyisen järjestelmän hienosäätöön ja sen selkeyden kehittämiseen. Nykytilan arviointia on jatkettu perusteellisella kustannustenjaon tarkistuskoneistuksen heikkouksien läpikäynnillä. Lisäksi osan lopussa on todettu, että kustannustenjaosta on säädetty useissa laeissa ja la-

kien sisälläkin eri kohdissa, mikä on osaltaan heikentänyt kustannusten- jaon ymmärrettävyyttä.

Yleisestä valtionosuudesta nykytilan kuvauksen aluksi todetaan, että voimassa oleviin yleisen valtionosuuden määräytymisperusteisiin ei kohdistu suuria muospaineita. Muilta osin kuvauksessa selvitetään yleisen valtionosuuden määräytymistekijät ja niihin liittyvät kertoimet. Kohdassa pohjustetaan selkeästi myös sitä, että järjestelmässä tulisi olla väestömuutoksen huomioon ottava tekijä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän nykytilan kuvauksessa esitetään yleisellä tasolla järjestelmän lähtökohdat sekä kaikkien määräytymistekijöiden toimintaperiaatteet. Kohdassa kuvataan taulukon muodossa eri tekijöiden painoarvot laskennallisten kustannusten määräytymisessä. Kuvauksen yhteydessä esitellään myös lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmän toiminta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän nykytilan arvioinnissa painotetaan, että järjestelmän määräytymisperusteiden yleiset lähtökohdat ovat edelleen perusteltuja eikä niiden pääperiaatteita ole tämänhetkisen arvion perusteella syytä muuttaa. Samalla tuodaan esille, että järjestelmässä on eräitä tarkistamistarpeita. Käytössä olevan syrjäisyystekijän on arvioitu olevan kokonaan vanhentunut ja sellaisenaan syrjäisyystekijän määräytymisperusteeksi toimimaton. Syrjäisyyden huomioimisen korostetaan kuitenkin olevan tärkeä tekijä laskennallisten kustannusten määrittelyssä. Lisäksi arvioinnissa esitetään, että käytössä oleva valtionosuusjärjestelmä ei huomioi mitenkään vammaisten henkilöiden palveluista kunnalle aiheutuvia merkittäviä kustannuksia. Arvioinnin lopussa tuodaan esille, että lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä on osoittautunut kustannuksiltaan vaikeasti ennakoitavaksi ja alueellisesti eriarvoiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen järjestelmän nykytilaa on kuvattu kohtuullisen laaja-alaisesti. Huomionarvoista on, että hallituksen esityksen nykytilan kuvauksessa on tuotu esille kaikki määräytymistekijät, mutta nykytilan arvioinnissa on kuvattu vain niitä tekijöitä ja kohtia, jotka liittyvät esityksen muutoskohtiin. Vaikka lähes kaikkiin sosiaali- ja terveydenhuollon määräytymistekijöihin liittyy tiettyjä puutteita, näitä ei ole hallituksen esityksessä nostettu esille. Tältä osin valmistelleen työryhmän esityksestä saa hallituksen esitystä paremman kuvan eri kriteereistä ja niihin liittyvistä ongelmakohdista.

Hallituksen esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallituksen esitykselle mainittiin neljä keskeistä tavoitetta. Valtionosuusuudistuksella tavoitellaan palveluiden kestäväää ja oikein kohdentu-

vaa rahoitusta. Toiseksi uudistuksella pyritään poistamaan kuntien välisen yhteistyön rakenteellisia esteitä. Kolmanneksi esitetyillä muutoksilla halutaan lisätä kunnallisten peruspalveluiden tuottavuutta ja taloudellisuutta. Esityksen neljäs tavoite liittyy valtionosuusjärjestelmän ennakoitavuuden ja selkeyden kehittämiseen. Neljännen tavoitteen kuvataan liittyvän erityisesti valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon sääntelyyn.

Esityksen keskeiset ehdotukset esitetään samalla tavalla kuin nykytilan kuvauksessa. Ehdotukset on jaettu alaotsikoin siten, että ensimmäiseksi käsitellään valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon liittyviä tavoitteita, toiseksi kuntien yleiseen valtionosuuteen ja harkinnanvaraiseen rahoitusavustukseen liittyviä tavoitteita sekä kolmanneksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään liittyviä tavoitteita. Neljäntenä ja laajimpana kohtana käsitellään opetus- ja kulttuuritoimen muutoksia.

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon suhteen hallituksen esitys uudistaa huomattavasti käytössä ollutta järjestelmää. Esityksen mukaan valtionosuuksien perustana olevat laskennalliset kustannukset ja yksikköhinnat tarkistetaan lain nojalla toteutuneita kustannuksia vastaaviksi. Valtio osallistuu näiden kustannusten maksuun laissa erikseen säädetyllä prosenttiosuudella. Lainsäädäntöön ei esityksen mukaan sisältyisi enää kiinteää valtionosuusprosenttia tietyille palveluille, vaan uudessa mallissa säädettäisiin prosentista aina uudelta pohjalta. Valtionosuusprosentin määrittelyssä tukeuduttaisiin edeltäneiden vuosien tilanteeseen, ja itse määrittely tapahtuisi peruspalveluohjelmaan perustuvan poikkihallinnollisen kokonaisarviointin pohjalta. Valtionosuusprosenttien määrittely liittyy kiinteästi valtiontalouden kehityksen laatimiseen hallituskaudelle. Kustannusten tarkistusmenettelyn suhteen hallituksen esitys noudattaa sisällöllisesti pitkälti asiaa valmistelleen työryhmän ehdotusta. Ainoana poikkeuksena on kustannustenjaon tarkastamisen aikavälin muuttaminen siten, että hallituksen esityksen mukaan tarkastus tehtäisiin joka neljäs vuosi. Asiaa valmistelleen työryhmän esityksessä tarkastus olisi tehty joka toinen vuosi.

Kustannustenjaon tarkistusmenettelyyn liittyen hallituksen esitykseen on sisällytetty laskennallisiin kustannuksiin tehtävät täydet indeksikorotukset. Samalla luovutaan mahdollisuudesta huomioida indeksi vajaana. Indeksien määrittelyn suhteen ehdotetaan, että siirrytään kuntasektorin kustannustason kehityksen aiempaa tarkemmin huomioivaan malliin. Esityksen mukaan laskennallisiin kustannuksiin ja yksikköhintoihin tehdään edelleen ne vuosittaiset tarkistukset, jotka liittyvät valtion toimenpiteistä aiheutuvista kuntien tehtävien laadun ja laajuuden muutoksista. Järjestelmän selkiyttämisen nimissä esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi erillisistä kuntien omarahoitusosuuksien korotuksista ja alennuksista. Jatkossa kaikki muutokset tehtäisiin esityksen mukaan valtionosuusprosenttien kautta.

Kustannustenjaon tarkistusmenettelyn suhteen hallituksen esitys on identtinen asiaa valmistelleen työryhmän esityksen kanssa.

Kuntien yleistä valtionosuusjärjestelmää ehdotettiin muutettavaksi siten, että siihen sisällytettäisiin asukasluvun merkittävästä muutoksista aiheutuvia kustannuksia kompensoiva elementti. Hallituksen esityksen mukaan korotus koskee niitä kuntia, joiden asukasluvun muutos kolmena viimeisenä vuotena on ollut yhteensä vähintään kuusi prosenttia. Korotus määräytyisi siten, että yleisen valtionosuuden perusosa kerrottaisiin ehdot täyttävissä kunnissa luvulla 1,39. Asukasluvun muutokseen perustuva tekijän perusteet ovat hallituksen esityksessä eri tasolla kuin asiaa pohtineen työryhmän esityksessä, jossa tekijän täyttymiseen olisi tarvittu pienempi asukasluvun muutos ja kerroin olisi ollut suurempi. Hallituksen esityksessä kiristettiin asukasluvun muutoksen ehtoja suuremmaksi ja toisaalta muutettiin kertoimen arvoa pienemmäksi.

Hallituksen esitykseen sisältyi myös lukuisia määriä muita muutoksia yleisen valtionosuuden määräytymisperusteisiin. Saaristolisän määrää ehdotettiin korotettavaksi sekä varsinaisissa saaristokunnissa että niissä saaristo-osakunnissa, joiden saaristo-osassa asuvan väestön määrä on vähintään 1 200 asukasta. Esityksessä ehdotetaan aiemmin kuusinkertaisena huomioidun saaristolisän korottamista seitsenkertaiseksi ja kolminkertaisen saaristolisän korottamista nelinkertaiseksi. Suuremman kertoimen saavat ne saaristokunnat, joiden väestöstä yli puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen. Saaristo-osakuntien suhteen hallituksen esityksessä on päädytty kaksiosaiseen ratkaisuun. Jos kunnan saaristo-osassa asuu vähintään 1 200 asukasta, niin kunnan saama saaristolisä olisi kunnan saaman yleisen valtionosuuden perusosan suuruinen. Näin saaristolisä kaksinkertaistaisi yleisen valtionosuuden perusosan kunnan kaikkien asukkaiden osalta. Muissa saaristo-osakunnissa saaristolisä määräytyisi kuten aiemmin eli saaristossa asuvien asukkaiden osalta yleisen valtionosuuden asukaskohtainen euromäärä kerrotaan luvulla 1,5. Syrjäisyyskerroimien syrjäisyyslisää on ehdotettu korotettavaksi sellaisissa harvemmin asutuissa kunnissa, joissa asukastieheys on enintään 0,5 asukasta neliökilometriä kohden. Näiden kuntien syrjäisyyslisä olisi yleisen valtionosuuden perusosa yhdeksänkertaisena.

Aiemmasta järjestelmästä poiketen myös saaristolisää saavat kunnat olisivat oikeutettuja saamaan syrjäisyyslisän, jos syrjäisyyden ehdot täyttyvät. Aiemmin lisät ovat olleet toisensa poissulkevia. Kaikki edellä kuvatut syrjäisyys- ja saaristotekijöihin liittyvät muutokset poikkeavat valtionosuusuudistusta pohtineen työryhmän esityksestä, jossa yleisen valtionosuuden syrjäisyystekijät oli jätetty ennalleen. Hallituksen esityksessä on perusteltu tehtyjä muutoksia varsin yleisellä toteamuksella siitä, että käytössä olleilla syrjäisyys- ja saaristolisillä ei ole kyetty kompensoimaan riit-

tävästi vaikeista olosuhteista kunnille aiheutunutta taloudellista rasisitusta. Tarkempia lähteitä perustelujen taustaksi ei ole esitetty.

Yleisen valtionosuuden liikenteen taajamalisä ehdotettiin korvattavaksi taajamarakennelisällä. Yleisperusteluissa todetaan, että taajamarakennelisän määrä alenisi taajamassa asuvien asukkaiden lukumäärän kasvaessa. Tämän tarkemmin eri kriteerien toimintatapaa ei ole yleisperusteluissa kuvattu. Liikenteen taajamalisän muuttamista taajamarakennelisäksi ei ole käsitelty millään tavalla myöskään yleisperusteluiden nykytilan kuvauksessa tai arvioinnissa. Yksityiskohtaisista perusteluista selviää, että käytännössä kerroin olisi samanlainen aiemman kertoimen kanssa. Erona olisi kertoimen kiinnittäminen taajamassa asuvien henkilöiden lukumäärään. Aiemmin käytössä olleessa liikenteen taajamalisässä kaikki vähintään 40 000 asukkaan kunnat saivat yleisen valtionosuuden 0,45-kertaisena taajamassa asuvien asukkaiden osalta. Ehdotetussa mallissa kertoimet määräytyvät asukasluvun mukaan siten, että taajamaväestön ollessa 40 000–99 999 olisi kerroin 0,75, taajamaväestön ollessa 100 000–199 999 olisi kerroin 0,7 ja taajamaväestön ollessa vähintään 200 000 olisi kerroin 0,01. Tämäkin tekijä poikkesi hallituksen esityksessä huomattavasti virkamiesvalmistelussa esillä olleesta mallista. Suurimpien kaupunkien valtionosuusperusteen huomattavaa leikkausta ei ole perusteltu lainkaan. Myös yksityiskohtaisten perustelujen lopussa muutosta on perusteltu vain yleisillä toteamuksilla taajama-asteen aiheuttamilla lisäkustannuksilla muun muassa joukkoliikenteeseen. Samalla on myös todettu, että kertoimella on tasapainotettu esityksen muita kuntataloudellisia vaikutuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän muutokset

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmään ehdotetut muutokset on hallituksen esityksessä saatu tiivistettyä lyhyeksi tekstiosioiksi. Keskeisimmät muutosehdotukset liittyvät syrjäisyystekijän vanhentuneen tietopohjan korvaamiseen uudemmallalla menettelytavalla sekä kahteen uuteen määräytymistekijään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon syrjäisyystekijän suhteen esitetään samankaltaiseen järjestelmään siirtymistä, joka on aiemmin ollut käytössä yleisen valtionosuuden määräytymistekijänä. Uusi kerroin määräytyisi paikallisen ja seudullisen väestöpohjan mukaan laskettavan syrjäisyyslusun perusteella. Saaristokuntien osalta kertoimen perusrakenteen ehdotetaan säilytettävän ennallaan. Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon syrjäisyystekijöistä on samanlainen asiaa valmistelleen työryhmän ehdotuksen kanssa. Esitykseen sisältyvät kertoimien yksityiskohtat on kirjattu esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Ensimmäiseksi uudeksi määräytymistekijäksi esitetään vammaiskerrointa, joka määräytyisi vaikeavammaisten henkilöiden suhteellisen väestöosuuden perusteella. Kertoimeen liittyvä laskennallinen kustannus laskettaisiin siten, että kunnan vaikeasti vammaisten suhteellinen osuus jaettaisiin koko maan vastaavalla luvulla sekä kerrottaisiin saatu kerroin erikseen määritellyllä vammaisuuden perusteella määräytyvällä asukaskohtaisella euromäärällä sekä kunnan asukasluvulla. Esitetty kerroin on valtionosuusuudistusta selvittäneen työryhmän esityksen mukainen.

Toiseksi uudeksi tekijäksi esitetään lastensuojelukerrointa. Hallituksen esityksessä lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä ehdotetaan korvattavaksi erillisellä kertoimella. Itse kerroin laskettaisiin jakamalla kunnan huostaan otettujen lasten suhteellinen osuus koko maan vastaavalla osuudella. Kertoimeen liittyvä laskennallinen kustannus muodostuu vastaavasti samalla tavalla kuin vammaiskertoimessa eli kertomalla suhteellista osuutta kuvaava kerroin asukaskohtaisella euromäärällä ja kunnan asukasluvulla. Kertoimen rahoituksen suhteen ehdotetaan, että lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmään varattu määräraha palautettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen järjestelmän käytettäväksi lastensuojelukertoimen kautta. Lastensuojelukertoimen sisältö on hallituksen esityksessä sama kuin valtionosuusuudistusta selvittäneen työryhmän esityksessä.

Esityksen vaikutusten kuvaaminen

Hallituksen esityksen ehdotusten jälkeen on kuvattu niiden oletettuja vaikutuksia. Vaikutusten arviointi jakautuu kahteen osaan: taloudellisten vaikutusten arviointiin sekä peruspalveluiden järjestämiseen liittyvien vaikutusten arviointiin. Näistä taloudellisten vaikutusten arviointi jakautuu edelleen kahteen kokonaisuuteen: valtiontaloudellisten sekä kuntataloudellisten vaikutusten arviointiin.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin ensimmäisessä osiossa kuvataan esityksen vaikutuksia valtiontalouteen sekä valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon. Luvun alussa todetaan, että valtionosuusjärjestelmään ehdotetut muutokset on tarkoitus toteuttaa siten, ettei valtion ja kuntien välinen kustannuksenjako muutu. Tekstissä kuvataan tekijämuutoksien valtiolle aiheuttamat valtionosuusmenojen muutokset sekä niiden kattamiseen tarkoitetut keinot. Käytännössä määräytymiskriteerien muutoksista aiheutuneet laskennallisten kustannusten lisäykset on kompensoitu erityyppisin järjestelmän eri osiin tehdyin muutoksilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään tehdyt kerroinmuutokset rahoitetaan pääosin ikäryhmäperusteisia kustannuksia vähentämällä. Lastensuojelukertoimen

suhteen rahoitus toteutetaan siten, että lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmään aiemmin suunnattu valtionosuus siirretään uuden ker-
toimen kautta jaettavaksi.

Taloudellisten vaikutusten toisessa osiossa kuvataan esityksen vaikutuk-
sia kuntaryhmittäin ja alueellisesti. Kuntakoon mukaiset vaikutukset esite-
tään yhdessä taulukossa ja sitä koskeva tekstiosio on varsin niukka. Alueelliset muutokset esitetään niin ikään yhdessä taulukossa ja lyhyellä
tekstiyhteenvedolla. Kuntaryhmittäiset ja alueelliset tulokset esitetään
summatason tietoina, jolloin niistä eivät ilmene tekijäkohtaiset vaikutukset
tai niiden keskinäiset painoarvot. Toisaalta tämäntyypisiä vaikutuksia on
käsitelty jossain määrin uudistusta valmistelleen työryhmän esityksessä.
On oletettavaa, että tekijäkohtaisia vaikutuksia ei ole kaikilta osin edes ha-
luttu tuoda tarkasti esille, jotta asian käsittely ei painottuisi liikaa yksit-
täisten kuntien valtionosuustulojen muutoksiin. Kokonaisuudessaan talou-
dellisten vaikutusten arviointia ei ole toteutettu hallituksen esityksessä eri-
tyisen laaja-alaisesti, kun huomioidaan asian taloudellinen merkittävyys.

Esityksen vaikutukset peruspalvelujen järjestämiseen on kuvattu lyhyes-
ti. Kohdassa todetaan lähinnä se, että uudet määräytymisperusteet paran-
tavat kuntien erilaisten olosuhteiden ja rakennetekijöiden huomioimista.
Myöhemmin esitetään, että ehdotetut muutokset parantavat kuntien ja
muiden palveluiden järjestäjien edellytyksiä suoriutua palveluvelvoitteis-
taan. Näitä yleisen tason toteamuksia ei perustella tämän tarkemmin. Pe-
ruspalveluiden järjestämiseen liittyvien vaikutusten esittelyssä on keski-
tytty enemmänkin opetus- ja kulttuuritoimeen oletettujen muutosten esit-
telyyn. Kokonaisuudessaan peruspalveluihin järjestämiseen liittyvien vai-
kutusten arviointi on jäänyt hallituksen esityksessä suppeaksi.

Esityksen valmistelun kuvaus

Hallituksen esityksen valmistelusta todetaan, että se pohjautuu pääosin
virkamiesvalmistelun ja sitä ohjanneen johtoryhmän ehdotuksen mukai-
siin ratkaisuihin. Samassa yhteydessä esitellään lyhyesti valmistelutyötä
tehneet työryhmät. Lisäksi todetaan, että hallitus teki työn kuluessa tietty-
jä uudistuksen valmisteluun vaikuttaneita linjauksia. Tällaisista linjauksis-
ta mainitaan päätös yhteisöveron säilyttämisestä kuntien tulona sekä halli-
tuksen päätös luopua käytössä olleesta valtion ja kuntien välisestä kustan-
nustenjaon tarkistuksen menetelmästä vuoteen 2006 mennessä. Valmistelua
kuvaavan luvun loppuosassa selvitetään lähinnä ammatillisen koulu-
tuksen rahoitukseen liittyvää valmistelua. Tämä osa jää hieman irralliseksi.

Tarkastuksen kohteena olevan hallituksen esityksen valmistelua kuvaavassa luvussa mainitaan erikseen, että esitykseen sisältyvien ehdotusten jatkovalmistelu tapahtui ministeriöiden välisenä yhteistyönä ja että ehdotus on ensimmäinen osa kaksivaiheista valtiosuusuuudistuksen kokonaisuutta. Lisäksi esityksessä korostetaan, että tulevassa valtiosuusuuudistuksen toisessa vaiheessa varaudutaan uudistamaan rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmän rakenteita siten, että järjestelmä yksinkertaistuu, lisää kuntien tuottavuutta ja kannustaa yhteistyöhön. Kokonaisuudessaan hallituksen esityksen valmistelua kuvaavan luvun sisällöstä saa sellaisen käsityksen, että esitys perustuu pitkälti laajapohjaisen työryhmävalmistelun esityksiin ja että tehdyt ratkaisut ovat pitkälti yhdensuuntaisia alkuperäisten tavoitteiden kanssa. Kohdassa ei ole erikseen tuotu esille niitä kohtia, joissa hallituksen esitys on poikennut valmistelevan työryhmän esityksistä, vaikka näitä kohtia on lukuisia. Samoin tiettyjen asiakysymysten aiempia valmistelutilanteita ei ole esitelty.

Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esityksen yhtymäkohtia muihin esityksiin kuvataan 6. luvussa. Keskeisimpänä yhtymäkohtana mainittiin työmarkkinatukiudistus. Hallituksen esityksen mukaan työmarkkinatukiudistukseen liittyvät lainsäädäntömuutokset vaikuttavat monella tavalla myös valtiosuusjärjestelmän kehittämiseen. Toteutettavien muutosten lähtökohtana on, että toimeentulotukeen liittynyt rahoitusosa irrotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisesta järjestelmästä ja toimeentuloon liittyvä rahoitusosa maksetaan kunnille uusien periaatteiden mukaisesti vuosittaisena arviomäärärahana. Samalla kuntien verotulojen tasausjärjestelmän tasausraja sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuusprosenttia korotetaan. Näiden ratkaisujen tarkkoja perusteluja ei ole mainittu käsiteltävässä hallituksen esityksessä. Toimeentulotuen uudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä⁷⁴ muutoksia on pyritty selvittämään tarkemmin. Edellä kuvattuja valtiosuusjärjestelmään tehtyjä muutoksia on perusteltu sillä, että niiden avulla voidaan välttää merkittävät kuntakohtaiset valtiosuus- ja heilahtelut sekä kuntien ja valtion väliset kustannusjaon muutokset. Kokonaisuudessaan työmarkkinatukiudistukseen liittyvä esityksen kohta on epäselvä.

Esityksessä on mainittu myös sen yhteydestä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtiosuuslakiin siltä osin, kuin sitä on muutettu kan-

⁷⁴ HE 164/2005. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

sallisen terveydenhuollon hankkeen sekä sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteiden toteuttamiseksi. Edellä esitetyistä riippuvuussuhteista on vaikeaa saada selkeää kuvaa siitä, mitä on tehty ja miksi.

Hallituksen esityksen laatimisoshojeiden mukaan esityksen perusteluissa tulisi esitellä myös sen valmistelun yhteydessä kuullut lausunnonantajat ja annettujen lausuntojen päälinjat. Tarkasteltavassa hallituksen esityksessä asiasisältöön liittyvät lausunnot on käsitelty valmistelevan työryhmän työn yhteydessä. Lausuntojen tiivis esittäminen olisi ollut perusteltua myös hallituksen esityksessä. Valiokuntaedustajien haastattelussa tuli esille, että valiokuntatyön sujuvuuden kannalta olisi tärkeää, että valmisteluun liittyvistä lausunnoista ja niiden sisällöstä koottaisiin yhteenveto hallitusten esityksen osaksi.

Esityksen yksityiskohtaiset perustelut

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuvattu muutettavaksi ehdotetut lainkohdat. Tekstiosuus on laaja, koska myös muutoksia on paljon. Käsitteily jakaantuu siten, että kuntien valtiosuuslakiin liittyviä kohtia on käsitelty noin kuusi sivua, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään liittyviä säädöksiä noin neljä sivua sekä opetus- ja kulttuuritoimen muutoksia koskevia säädöksiä noin 14 sivua.

Yksityiskohtaisten perustelujen aluksi esitellään kuntien valtiosuuslain muuttuneet pykälät. Kustakin pykälästä pyritään selvittämään niihin liittyvät käytännön muutokset sekä muutosten kirjaustapa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän osalta painotetaan erityisesti uusiin määräytymistekijöihin liittyviä muutoksia sekä näihin liittyviä määrittely- ja laskutapaesimerkkejä. Näiltä osin yksityiskohtaiset perustelut muodostavat selkeän kokonaisuuden, ja ne ovat myös linjassa yleisperusteluissa olleiden muutosperustelujen kanssa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole pääsääntöisesti otettu esille uusia asioita, ja kirjatut perustelut lähinnä täydentävät aiemmin todettuja seikkoja. Uusien määräytymistekijöiden perusteluja ei ole selvitetty erityisen tarkasti – toisaalta tällaista tietoa löytyy tarvittaessa valmistelleen työryhmän esityksestä.

Hallituksen esityksen alkuperäisenä tavoitteena oli lähentää järjestelmien syrjäisyystekijöitä siltä osin kun sosiaali- ja terveydenhuollon syrjäisyyden määräytymisperusteet olivat vanhentuneita. Käytännössä syrjäisyystekijöiden perusteet yhdenmukaistettiin esityksen myötä, mutta samanaikaisesti yleisen valtiosuuden syrjäisyystekijöiden soveltamistapa ja muutettiin entistä monimutkaisemmaksi. Huomionarvoista on myös se, että sosiaali- ja terveydenhuollon puolella saaristo-osakunnille ei anneta yleisen valtiosuuden tavoin korotettua valtiosuutta. Perusteena tälle

mainitaan se, että saaristo-osakunnista ei ole riittävää tutkimukseen perustuvaa näyttöä sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä aiheutuvista tavanomaista korkeammista kustannuksista. Tältä osin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä yleisen valtionosuuden keskinäiset perustelut ovat jossain määrin keskenään ristiriitaisia. Toisaalta yleisessä valtionosuudessa pyritään huomioimaan yleiseen infrastruktuuriin liittyviä seikkoja, jolloin erityyppiset määräytymisperusteet voivat olla perusteltuja. Myös liikenteen taajamalisän yksityiskohtaisten perustelujen tarkkuudessa esiintyy puutteita.

3.2.4 Hallituksen esityksen laatu ja ratkaisujen perustelut

Valtionosuusuudistusta valmistelleen virkamiesryhmän esityksessä järjestelmän perusrakenteen todettiin olevan kunnossa ja muutostarpeiden liittyvän lähinnä tiettyihin tekniisiin tarkistuksiin. Myös hallituksen esityksessä muutostarpeet kuvattiin vähäisiksi. Tästä huolimatta hallituksen esitykseen sisältyi lukuisa määrä valtionosuustekijöiden muutoksia. Näistä suurin osa kohdistui yleisen valtionosuuden määräytymistekijöihin, mutta myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän osalta hallituksen esitys poikkesi valmistelevalle ryhmälle uudistusesityksestä.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on mittava kokonaisuus, jonka valmistelu tapahtui usean hallinnonalan ja useiden eri toimijoiden yhteistyönä. Sen sisällöllinen jako noudattaa pitkälti oikeusministeriön julkaiseman hallituksen esityksen laatimisohjeen mukaista muotoa. Esitys on kohtuullisen järjestelmällisesti laadittu, mutta samalla siihen sisältyy tiettyjä laatuongelmia. Nämä liittyvät pääasiassa eräiden tekijöiden heikkoihin perusteluihin. Lisäksi tiettyjen tekijöiden ja asioiden esitystapa on hajanainen. Myös esityksen vaikutusarviointit on kuvattu puutteellisesti etenkin yhteiskunnallisista vaikutuksista.

Merkittävimmät tekijämuutosten perustelujen puutteet liittyvät niihin kohtiin, jotka eroavat valmistelevalle ryhmälle esityksestä. Virkamiesvalmistelussa tekijämuutokset ja keskeiset ratkaisut perusteltiin vähintään kohtuullisella tasolla. Sen sijaan hallituksen esityksessä on tietyt muutokset perusteltu asian painoarvoon nähden heikosti. Merkittävimmät puutteet liittyvät yleisen valtionosuuden tekijöihin.

Koko valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta etenkin syrjäisyys- ja saaristotekijöihin tehdyt muutokset heikentävät järjestelmän ymmärrettävyyttä aiempaan verrattuna. Myös taajamarakennelissä on siirrytty aiemmas- ta yksinkertaisesta määräytymistavasta useamman portaan sisältävään malliin ilman vahvoja perusteluita. Syrjäisille ja saaristoille kunnille suunnatut valtionosuuslisäykset olisi pitänyt perustella esityksessä erityi-

sen tarkasti, sillä entistä suuremmat valtionosuusrahoituksen erot kuntien välillä saattavat vaikeuttaa jatkossa kuntarakenteen kehittämistä ja yhteistyömallien syntymistä. Valtionosuuksien lisääminen tietyille kuntaryhmillä voi jopa johtaa tuottavuuden ja taloudellisuuden rapautumiseen, mikäli kunnille kohdistetaan tarpeeseen nähden liian suuria kustannusten kompensatioita. Myös yleisen valtionosuuden taajamarakennelisisällä voi olla tämäntyyppisiä kielteisiä ohjaavia vaikutuksia.

Uusien elementtien lisääminen valtionosuuslainsäädäntöön on monimutkaistanut säädöspohjaa. Järjestelmän selkeys on heikentynyt, sillä kriteerejä on lisätty ja niiden määräytymistä on monimutkaistettu erityyppisillä lisäosilla ja raja-arvoilla. Lisäksi esityksen yhteydessä on joidenkin uusien tekijöiden todettu vaativan jatkovalmistelua, vaikka samalla niitä on esitetty suoraan käyttöön otettaviksi.

Hallituksen esityksen alkuperäisten tavoitteiden täyttymistä on vaikea todentaa. Tarkastushavaintojen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että uudistuksen tavoitteet eivät ole kaikilta osin toteutuneet uuden lainsäädännön myötä. Erityisesti kuntien välisten rakenteellisten esteiden poistamiseen sekä järjestelmän ennakoitavuuden ja selkeyden lisäämiseen liittyvien tavoitteiden ei voida katsoa toteutuneen uuden järjestelmän myötä.⁷⁵

3.2.5 Hallituksen esitys valiokunnassa

Valtionosuusuudistukseen liittyvän lakiehdotuksen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä selvitettiin sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä hallintovaliokunnan käsittelyssä mukana olleilta valiokunnan sihteereiltä sekä valiokuntien puheenjohtajilta⁷⁶. Haastattelujen avulla arvioitiin, miten esitystä ja siihen liittyviä sisällöllisiä ratkaisuja on käsitelty valiokunnassa ja millaisen tuen esitys on antanut valiokunnan päätöksenteolle.

⁷⁵ Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kuntakyselyssä on eräiden kuntien taholta todettu uudistuksen tulosten olevan alkuperäisten tavoitteiden kanssa ristiriitaisia: "Ainakin meidän alueella uudistuksessa pärjäsivät ne kunnat, jotka eivät tee yhteistyötä ja tuottavat palvelunsa kalliisti. Ne kunnat, jotka ovat virittäneet palvelutuotantonsa kuntoon, hävisivät uudistuksessa. Minusta edellinen uudistus ei millään tavalla kannustanut kuntia toimimaan taloudellisesti ja tehokkaasti."

⁷⁶ Valiokuntien puheenjohtajien haastatteluun valittiin edellisen (2003–2007) ja nykyisen (2007–) toimikauden puheenjohtajat. Edellisen kauden puheenjohtajien haastatteluilla hankittiin tietoa tarkasteltavan hallituksen esityksen käsittelystä. Nykyisten puheenjohtajien haastatteluilla pyrittiin täydentämään kuvaa ja saamaan ajankohtaista tietoa valiokunnan toiminnasta. Hallintovaliokunnasta edelliskauden puheenjohtajan sijaan haastateltiin valiokunnan varapuheenjohtajaa.

Erikoisvaliokunnilla on keskeinen asema eduskuntatyössä, sillä ne valmistelevat pääosan eduskunnan päätöksentekoon tulevista asioista. Valiokuntien käsittelyyn tulevat hallituksen lakiesitykset, valtion talousarvioesitys, EU-asiat, kansanedustajien tekemät lakialoitteet sekä erilaiset valtioneuvoston kertomukset ja selonteot.

Hallituksen esityksen käsittely valiokunnissa

Valtiosuusuudistukseen liittyvä hallituksen esitys annettiin eduskunnalle kesäkuussa 2005. Lähetekeskustelun esittelypuheenvuorossa alue- ja kuntaministeri painotti uudistuksen merkittävimpana periaatteellisena muutoksena kustannustenjaon tarkistusjärjestelmän uudistamista. Myös keskeisimmät tekijämuutokset esiteltiin puheenvuorossa. Esitykseen liittyneessä lähetekeskustelussa kysymyksiä herättivät mm. virkamiesvalmistelun ehdotuksen ja hallituksen esityksen erot sekä tiettyjen tekijämuutosten perustelut.⁷⁷ Hallituksen esityksen käsittely erikoisvaliokunnissa jaettiin siten, että ennen hallintovaliokunnan käsittelyä asiasta antoivat lausunnon sosiaali- ja terveysvaliokunta sekä sivistysvaliokunta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta käsitteli asiaa kahdeksassa kokouksessa. Esitykseen liittyen valiokunnassa kuultiin yhteensä 14:ää asiantuntijaa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan osalta käsittely rajattiin koskemaan vain oman toimialan kysymyksiä. Käytännössä asian käsittely painottui lähinnä lastensuojelukertoimeen sekä vammaiskertoimeen. Muilta osin muutokset koettiin lähinnä järjestelmän teknisenä ajanmukaistamisena. Haastattelujen perusteella esityksen käsittely oli valiokunnalle kohtuullisen helppo, koska sosiaali- ja terveydenhuollossa muuttuvia elementtejä ei ollut kovin monta ja niistäkin keskityttiin vain oleellisempiin. Kokonaisuudessaan käsittelyä pidettiin varsin tavanomaisena.

Hallintovaliokunnassa esitystä käsiteltiin samalla tavalla kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnassa, asiantuntijakuulemisilla ja sitä seuranneella keskustelulla. Käsittely oli kuitenkin huomattavasti lausunnon antaneita valiokuntia laaja-alaisempaa, koska tarkastelun tuli kattaa koko mittava esitys. Asiaa käsiteltiin 20 kokouksessa, joiden yhteydessä kuultiin 39:ää asiantuntijaa. Useimmin kuultavina kävivät esityksen laadinnassa mukana olleet ministeriöiden valmistelevat viranhaltijat sekä Suomen Kuntaliiton asiantuntijat. Kuulemisten lisäksi valiokunnalle osoitettiin kymmenen lausuntoa kunnista sekä eri järjestöistä. Lisäksi hallintovaliokunnan käsittelyn tukena olivat sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä sivistysvaliokunnan

⁷⁷ *Lähetekeskustelu PTK 86/2005 vp.*

lausunnot. Hallituksen esityksen yhteydessä käsiteltiin myös kaksi lakialoitetta⁷⁸.

Asioiden sisällöllinen haasteellisuus asetti omat vaatimuksensa myös valiokunnan sihteerien työlle, koska keskustelua piti kyetä seuraamaan tarkasti ja poimimaan esille sen tärkeimmät kohdat. Keskusteluvaiheen kuvattiin olleen vilkasta ja sisällöltään monitahoista.

Esityksen sisältö valiokuntien näkökulmasta

Valiokuntien puheenjohtajat ja sihteerit arvioivat esityksen tavoitteita vaihtelevasti. Eräiden haastateltujen mielestä esitetyt asiat oli ilmaistu heti alkuun jämäkästi, ja toisten mielestä esityksen pääasiallisesta sisältöä oli vaikea ymmärtää ilman järjestelmän perusteellista tuntemusta. Esityksen keskeisimmät tavoitteet jäivät osittain epäselväksi osalle haastatelluista. Tavoitteita pidettiin turhankin yleisluonteisina ja niiden yhteys keskeisiin ehdotuksiin nähtiin osin keinotekoisena.

Haastateltujen mukaan valtionosuusasioiden esittäminen pelkän säädös-pohjan kautta ei ole erityisen informatiivista, etenkin jos henkilöllä ei ole ollenkaan valtionosuuksiin liittyvää asiantuntemusta. Järjestelmän selkeyttäminen koettiin tärkeäksi tavoitteeksi, jotta sen toimintaperiaatteet olisivat läpinäkyvämpiä niin päätöksentekijöiden kuin kuntienkin suuntaan.

Sosiaali- ja terveystieteiden toimijat pitivät hallituksen esitykseen sisältyvien uudistusehdotusten lukumäärää kohtuullisena ja itse ehdotuksia ymmärrettävinä. Valiokunnan käsittelyssä pääpaino kohdistui lähinnä lastensuojelutekijän sekä vammaistekijän arviointiin. Muilta osin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään tehdyt ehdotukset koettiin lähinnä vanhojen tekijöiden teknisinä tarkennuksina eikä niihin perehdytty tarkemmin.

Hallintovaliokunnassa esityksen laaja-alaisuus koettiin ongelmaksi. Valiokunnassa olisi jossain määrin toivottu lisää informaatiota eri muutosten keskinäisistä painoarvoista ja merkityksistä. Kahdelle haastatellulle oli selvää, että lastensuojelukertoimen ohjausvaikutusten arvioiminen oli tarpeellista, koska vaikutukset tiedettiin vähäisiksi. Samoin tekijän rahallinen merkitys arvioitiin pieneksi. Hallintovaliokunnan näkökulmasta esityksen yksityiskohtainen läpikäyminen olisi vaatinut huomattavan suurta ajallista panostusta.

Esityksessä ei tuotu esille hallituksen esityksen laatimisohjteen mukaisia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Haastatellut eivät toisaalta kaivanneet vaihtoehtoisten mallien esittelyä. Vaihtoehtojen tuominen valiokunnille olisi monimutkaistanut entisestään laaja-alaista ja sisällöltään vaativaa kä-

⁷⁸ LA 91/2005 vp, LA 98/2005 vp.

sittelyä. Valiokuntien puheenjohtajat eivät erityisemmin tunteneet hallituksen esitystä edeltäneiden valmistelutöiden sisällöllisiä ratkaisuja eivätkä niissä esillä olleita malleja. Haastatellut olivat yhtä mieltä siitä, että päätöksen kohteena oleva asia pitää kyetä muotoilemaan hallituksen esitykseen selkeästi.

Valiokuntien puheenjohtajat ja sihteerit pitivät esitykseen sisältyneitä vaikutusten arviointeja suurpiirteisinä mutta silti riittävinä. Käytännössä vaikutusten arvioinnissa tukeuduttiin asiantuntijakuulemisissa kuultuihin seikkoihin. Itse valiokuntatyössä ei ollut mahdollista arvioida syvällisesti eri tekijämuutosten vaikutuksia eri kuntaryhmille tai alueille.

Eräänä selkeänä hallituksen esityksen sisältöön liittyvänä kehittämiskohtana pidettiin eriävien mielipiteiden nykyistä selkeämpää kirjaamista. Hallituksen esityksen valmistelutyössä esillä olleet eriävät mielipiteet voitaisiin erään haastatellun mielestä kirjata tiiviisti esityksen osaksi tai sen liitteeksi. Esityksen sisältöön liittyvänä kehittämiskohtana korostettiin sitä, ettei järjestelmän uusien osien kirjoittaminen saisi olla mekaanista toimintaa, jossa vanhan säädöksen päälle kirjoitetaan uusia osia. Seuraavan uudistuksen osalta toivottiin, että valtiosuuslainsäädäntö laadittaisiin alusta saakka uudelleen.

Esityksen antama tuki päätöksenteolle

Esityksen laajuus vaikeutti sen perusteellista käsittelyä, mutta sen sisällön laatuun oltiin pääosin tyytyväisiä. Käsittelyn keskeisimpänä rajoitteena pidettiin tiivistä aikataulua esityksen mittavuuteen nähden. Käsittelyajan rajallisuutta korosti sen ajoittuminen loppuvuoteen, jolloin valiokunnille kasaantuu paljon töitä. Päätöksenteon kannalta pidettiin ensiarvoisen tärkeänä, että valiokuntakäsittelyssä kyetään luomaan tiivis kokonaisnäkemys esityksen sisällöstä. Jos laajojen esitysten kaikkia kohtia ei voida käydä yksityiskohtaisesti läpi, niin tärkeimpien asioiden poimiminen ja tiivistäminen on olennainen osa käsittelyprosessia.

Päätöksenteon onnistumisen kannalta keskeiseksi tekijäksi nostettiin valiokuntien sihteerit. Heidän tehtävänä on valmistella ja ohjata käsittelyä sekä kirjata keskustelun keskeisimmät kohdat valiokunnan kannanottojen rungoksi. Valiokuntien puheenjohtajat arvioivat valiokuntien sihteerien valtiosuusasioiden tuntemuksen kohtuullisen hyväksi. Yhteistyö valmistelevien ministeriöiden kanssa todettiin sujuvaksi.

Valiokuntien sihteeillä on keskeinen rooli kuultaviksi tulevien asiantuntijalistojen laatimisessa. Myös valiokunnan jäsenillä on mahdollisuus vaikuttaa siihen, keitä kutsutaan kuultaviksi. Kuulemisilla koettiin olevan erittäin tärkeä merkitys päätöksentekoprosessissa. Kuultavat asiantuntijat voivat nostaa esille edusryhmänsä kannalta tärkeäksi katsomiaan kokonai-

suuksia. Valiokunnissa tämä tiedostetaan ja siksi kuultaviksi kutsutaan asiantuntijoita eri eturyhmistä ja erikokoisista kunnista. Näin pyritään turvaamaan erilaisten näkökantojen esilletulo. Kuultavien asiantuntijoiden keskeinen asema tunnistettiin valionosuuskysymysten käsittelyssä, sillä koko maan valtionosuusasiat keskitetty rajalliseen määrään asiantuntijoita ja käytännössä näistä useat ovat olleet mukana myös uudistuksen valmistelussa. Haastatellut valiokuntien puheenjohtajat korostivat, että asiantuntijoiden esityksiin pitää luottaa ja niihin pitää nojata myös päätöksenteossa. Haastatteluista ilmeni, että valiokuntakäsittelyssä hallituspuolueiden jäsenillä on paremmat tiedolliset mahdollisuudet tutustua esityksen sisällöllisiin ratkaisuihin jo valmisteluvaiheessa.

Valiokuntien oma asiantuntemus valtionosuusasioissa arvioitiin vaihtelevaksi. Lähtökohtaisesti valtionosuustiedon tasoa pidettiin kohtuullisena, koska sosiaali- ja terveystieteiden sekä hallintovaliokunnan jäsenillä on lähes poikkeuksetta kunnallispolitiikan tuntemusta. Toisaalta valtionosuusasiat nähtiin niin vaikeana kokonaisuutena, että uusien jäsenien nykyistä perusteellisempaa perehdyttämistä pidettiin tärkeänä. Joidenkin jäsenten tai puheenjohtajien asiantuntemus arvioitiin erinomaiseksi ja siksi heidän vaikutusvaltansa valiokunnan kokouksissa todettiin suureksi.

Molemmissa tarkastelun kohteena olleissa valiokunnissa oltiin kohtuullisen tyytyväisiä saadun tiedon kokonaisuuteen. Esityksen puutteita ei pidetty vakavana ongelmana, koska valiokunnalla on aina mahdollisuus pyytää tarkennuksia epäselviin kohtiin. Laajan esityksen suhteen painotettiin erityisesti sitä, että päätöksenteossa joudutaan luottamaan hallituksen esityksen tarkoituksenmukaisuuteen ja asiantuntijoiden esille nostamiin asiakokonaisuuksiin. Haastatteluissa toivottiin, että hallituksen esitykset täyttäsivät teknisen laadun ohella myös tarkoituksenmukaisuuden tavoitteet siten, ettei järjestelmää muutettaisi lyhytnäköisesti.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunnon alussa on kuvattu lyhyesti asian vireilletulo sekä kuultavana olleet asiantuntijat. Sisällön kuvaus noudattaa pitkälti itse esityksen pääasiallista sisältöä. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto on kolmesivuinen asiakirja. Lisäksi siihen on sisällytetty yhden sivun pituinen eriyvä mielipide.

Lausunnon kannanottojen aluksi todetaan, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on käsitellyt lakiuudistukseen liittyvät asiat pelkästään oman toimialansa osalta. Lisäksi todetaan, että esityksessä ehdotetut ja järjestelmää ajantasaistavat muutokset ovat lähinnä teknisiä tarkennuksia ja siten määrätymisperusteiden pääperiaatteita ei ole tarkoitus muuttaa. Päivähoito-

kertoimesta todetaan sen nimenmuutos. Määräytymistekijöiden muutosten todetaan rajoittuvan syrjäisyyskertoimeen. Sen muutosta käsitellään lausunnossa vain yhdellä lauseella. Sosiaali- ja terveystieteiden lausunnon mukaan syrjäisyyskertoimen määräytymistavan muutokset pääosin yhdenmukaistavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän sekä kuntien yleisen valtionosuuden syrjäisyystekijän määräytymistavat. Lausunnossa ei viitata syrjäisyystekijän kertoimien arvoihin eikä tekijämuutoksen yhteydessä ole tarkasteltu muutoksen aiheuttamia kunta- ja aluekohtaisia vaikutuksia. Lausunnossa ei ole myöskään käsitelty hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia, jotka muuttavat yleisen valtionosuuden syrjäisyystekijän määräytymistapaa suhteessa sosiaali- ja terveydenhuollon määräytymistapaan. Sisällöllisesti lausunnon pääpaino keskittyy lastensuojelukertoimen ja vammaiskertoimen käsittelyyn.

Lastensuojelukertoimesta valiokuntakäsittelyssä painotetaan, että kuntien suhtautuminen lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmään vaihtelee. Käytössä ollut tasausjärjestelmä ovat kritisoineet erityisesti pienet kunnat, jotka ovat joutuneet järjestelmän nettomaksajiksi. Toisaalta osa kunnista on kokenut aiemmin käytössä olleen tasausjärjestelmän toimivaksi ja toiminnan suunnitelmallisuutta korostavaksi. Valiokunnan lausunnossa on uutta lastensuojelukerrottua käsitelty perusteellisesti. Huostaanottojen lukumääriä tekijän pohjatietona pidetään kapeana tietoperustana ja lisäksi valiokuntakäsittelyssä pohditaan tekijän mahdollisia negatiivisia ohjaavia vaikutuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehkäisevän toiminnan ja avohuollon tukitoimien tulisi olla kunnissa ensisijaisia lastensuojelun toimia. Valiokunnan käsityksen mukaan kerroinmallia tulee jatkossa kehittää siten, että siinä huomioitaisiin myös lastensuojelun avohuollossa, sijaishuollossa sekä jälkihuollossa olevien lukumäärät. Tilastointikäytäntöjen kehittämisen suhteen valiokunta pitää välttämättömänä, että lastensuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä arvioidaan myös käytössä oleva kerroinmalli ja selvitetään sen kehittämismahdollisuudet.

Vammaiskertoimesta valiokunnan kannanottona todetaan, että uusi kerroin on tervetullut uudistus ja se tukee kuntia erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien tehtävien täyttämässä. Kertoimeen liittyvänä riskinä esitetään, että sen myötä huomio saattaa kiinnittyä liikaa taustatekijöinä huomioitaviin ryhmiin, jolloin muut toimintarajoitteiset voivat jäädä jälkeen voimavarojen jakamisessa⁷⁹.

⁷⁹ Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta viittasi lausunnossaan muilla toimintarajoitteisilla hallituksen esityksessä vaikeasti vammaisten luokittelun ulkopuolelle jääviin

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon sisältyvän eriävän mielipiteen mukaan lakiehdotukseen sisältyvä 15 b § tulisi poistaa ja 3. lakiehdotus hylätä. Kyseiset kohdat viittaavat ehdotettuun lastensuojelutekijään, joka olisi eriävän mielipiteen mukaan pitänyt poistaa ehdotuksesta. Ker-toimen poistamista perusteltiin sillä, että sen myötä kunnille tulee kannus-tin lisätä huostaanottoja.

Hallintovaliokunnan mietintö

Hallintovaliokunnan mietintö rakentuu samalla tavalla kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto. Aluksi on selvitetty asian vireilletulo ja kuultavana olleet asiantuntijat. Myös hallituksen esityksen sisältö kuva-taan lähes samoilla sanoilla, tosin hallintovaliokunnan osalta esitellään myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin suunnitel-lut muutokset. Lisäksi hallintovaliokunnan mietintöön on sisällytetty kaksi asiaan liittyvää lakialoitetta (LA 91/2005 ja LA 98/2005). Valiokunnan varsinaiset kannanotot on jaoteltu neljään osaan: yleisiin huomioihin, kun-tien valtiosuuslain muutokseen, sosiaali- ja terveydenhuollon valtios- osuuksien muutokseen sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muutoksiin.

Yleisissä huomioissa valiokunta toteaa yleiskatteellisen laskennallisen valtiosuusjärjestelmän olevan perusrakenteeltaan toimiva kokonaisuus, joka tosin sisältää vaikeasti ymmärrettäviä kertoimia ja laskentaperusteita. Ehdotettujen muutosten todetaan liittyvän lähinnä sellaisiin valtiosuus-perusteisiin, jotka eivät sovellu laskennallisen järjestelmään tai jotka ovat vanhentuneita. Lisäksi ehdotetuilla uusilla tekijöillä pyritään huomioi-maan paremmin kuntakohtaiset poikkeukselliset olosuhteet tai palvelutar-peet. Hallintovaliokunta pitää tarpeellisena järjestelmän ennakoitavuuden ja selkeyden lisäämistä sekä kuntien välisen yhteistyön mahdollistamista. Yleisiin huomioihin on kirjattu myös hallintovaliokunnan *ensimmäinen lausuma*, jonka mukaan hallituksen edellytetään seuraavan tarkkaan val-tiosuus uudistuksen ensimmäisen vaiheen eri kertoimien ja perusteiden toimivuutta sekä uudistuksen vaikutuksia. Seurannassa ilmenneet seikat tulee huomioida uudistuksen seuraavassa vaiheessa.

Valiokunnan mietinnössä käsitellään myös kustannustenjaon tarkista-mismenettelyihin tehtyjä muutoksia sekä valtiosuusmuutoksiin liittyviä siirtymäjärjestelyjä. Hallintovaliokunnan *toisessa lausumassa* käsitellään siirtymäaikoja. Hallituksen edellytetään valmistautuvan siihen, että val-

vammaisryhmiin. Valiokunnan mietinnössä viitattiin myös vanhuusväestön toi-mintarajoitteisiin. StVL 11/2005 vp.

tionosuusuudistuksen ensimmäisen vaiheen huomattavia valtionosuustulojen muutoksia voidaan tarvittaessa huomioida kuntien harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia myönnettäessä.

Hallintovaliokunnan mietinnössä ei käsitellä lainkaan kuntien yleiseen valtionosuuteen tehtyjä määräytymistekijöiden muutoksia, vaikka nämä ovat keskeisessä asemassa uudistuksesta käydyssä keskustelussa. Yleisen valtionosuuden muutokset on mainittu erikseen vielä mietintöön sisältyneissä vastalauseissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslainsäädännön muutosten osalta hallintovaliokunnan mietinnössä keskitytään kahteen uuteen teki- jään sekä päivähoitokertoimen nimenmuutokseen. Lastensuojelukertoi- meen hallintovaliokunta kiinnittää huomiota, koska kerroin perustuu yksinomaan huostaanottojen lukumäärätietoihin. Asiassa nähdään negatiivisia kannustin- ja ohjausvaikutuksia. Valiokunnan *kolmannessa lausumaehdotuksessa* otetaan kantaa siihen, että lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä tulee selvittää myös se, miten avohuollon toimenpiteet huomioidaan lastensuojeluun liittyvän valtionosuuden määräytymisessä.

Vammaiskerointa hallintovaliokunta pitää kannatettavana. Valiokunnan mietinnössä pohditaan uuden kertoimen parantavan omalta osaltaan palveluiden saatavuutta ja tasoittavan kuntien välisiä eroja. Uudelle kertoimelle annetaan merkittävä arvo, vaikka se ei tuo lisärahoitusta kunnille ja toisaalta sen taloudellinen merkitys on pieni. Päivähoitokertoimesta hallintovaliokunnan mietinnössä tuodaan lyhyesti esille sen nimen muuttuminen. Lisäksi mietinnössä todetaan, että kerroin ei huomioi päivähoidosta aiheutuvia kustannuksia niissä maaseutumaisissa pienissä kunnissa, joissa on paljon pienyrittäjyyttä ja maataloustoimintaa.

Käytännössä hallintovaliokunta ei ehdottanut merkittäviä muutoksia hallituksen esitykseen. Valiokunnan muutosehdotukset liittyivät suoraan eräisiin teknisiin ja kielellisiin tarkennuksiin. Valiokunta antoi esityksestä neljä lausumaehdotusta, joista kolme on esitetty edellä. *Neljäs lausuma* liittyy opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuslainsäädäntöön⁸⁰. Eduskunnan käsittelyssä valiokunnan esittämät lausumat hyväksyttiin sellaisenaan.

Hallintovaliokunnan mietintöön sisällytettyjen kahden eriävän mielipiteen mukaan uudistusten ei katsota tuovan lisäarvoa ja parannusta järjes-

⁸⁰ *Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain perusteella tehdyssä lausumaehdotuksessa todetaan seuraavaa: "Eduskunta edellyttää hallituksen seuraavan ja arvioivan ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmän toimivuutta ja uudistuksen vaikutuksia muun muassa järjestelmän läpinäkyvyyteen, koulutuksen tuloksellisuuteen ja laatuun sekä rahoitusperustaan, ja ensi tilassa ryhtyvän tarvittaessa seurannan ja arvioinnin perusteella tarpeellisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin".*

telmän toimivuuteen. Lisäksi järjestelmän läpinäkyvyyden ja selkeyden todetaan pikemminkin vähenevän kuin lisääntyvän uudessa mallissa. Ensimmäisessä vastalauseessa otetaan kantaa opetustoimen kustannusten tarkistamisen määräaikojen harvennuksiin, yleisen valtionosuuden taajamarakennelisan toimintamalliin, lastensuojelukertoimen negatiivisiin kannustinvaikutuksiin sekä perusopetuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksen perusteisiin. Toinen vastalause käsittelee puolestaan yleisen valtionosuuden asukasluvun muutosta kuvaavaa tekijää, vammaiskerrointa sekä perusopetuksen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusta.

3.2.6 Valmistelun tuki päätöksenteolle

Tarkastuksen havaintojen mukaan hallituksen esitys on perustaltaan looginen ja pääsääntöisesti hyvin laadittu, etenkin kun huomioidaan sen laaja-alaisuus. Esityksessä on myös selkeitä laatu puutteita. Näistä keskeisimmät liittyvät tiettyjen tekijöiden perustelujen puutteisiin ja niiden hajanaiseen esittämiseen.

Valiokuntien näkökulmasta esitys oli laaja ja haastava kokonaisuus. Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa esityksen käsittely rajoittui vain sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisimpiin tekijöihin, joiden osalta kokonaisuuden koettiin olevan hallittavissa. Hallintovaliokunta käsittelee koko esityksen, ja se koki kokonaisuuden raskaaksi ja vaikeasti hahmotettavaksi. Erityisesti valiokuntien puheenjohtajat olisivat halunneet tarkempaa tietoa eri muutosten keskinäisistä painoarvoista ja merkittävydestä.

Valiokunnissa oltiin yksimielisiä siitä, että hallituksen esityksessä tulee olla vain yksi ehdotus. Vaihtoehtoisia malleja ei kaivata loppuvaiheen päätöksentekoon. Esitykseen sisältyvät taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnit olivat suppeita, mutta tätä ei pidetty ongelmana, koska eri tekijöiden vaikutusten arviointia käytiin läpi asiantuntijakuulemisissa. Hallintovaliokunnan näkökulmasta esityksen sisällön täydellinen ja tarkka läpikäynti olisi vaatinut huomattavaa ajallista panostusta ja asiaan liittyvään tietoon syventymistä.

Valiokuntatyössä tukeuduttiin suurelta osin asiantuntijakuulemisten sisältöön ja rajauksiin. Haastateltujen näkemysten mukaan valtionosuusuu distuksen yhteydessä käsiteltiin niin hankalia ja laaja-alaisia kokonaisuuk sia, että päätöksentekijöiden oli pakko luottaa asiantuntijoiden esille otta miin ja tiivistämiin asioihin. Laajan esityksen kaikkia kohtia ei yksinker taisesti kyetty käymään yksityiskohtaisesti läpi annetussa aikataulussa. Tällaisissa tilanteissa valiokunnan pitää lähtökohtaisesti luottaa hallituk sen esitykseen kirjattujen seikkojen tarkoituksenmukaisuuteen. Eri etu ryhmien kuulemisella varmistettiin eri näkökulmien huomioiminen käsit

telyssä. Valtionosuusuudistukseen liittyvästä hallintovaliokunnan mietinnöstä voidaan havaita, että valiokuntatyössä keskityttiin juuri tiettyihin kohtiin. Muut esityksen muutokset käsiteltiin vain suppeasti tai niitä ei käsitelty ollenkaan. Esimerkiksi yleisen valtiosuuden määräytymistekijöiden muutoksista ei ole minkäänlaista mainintaa valiokunnan mietinnössä.

Tarkastuksessa kävi ilmi, että valiokuntien jäsenet eivät tunteneet hallituksen esitystä edeltäneitä valmistelutöitä eivätkä niihin sisältyneitä ehdotuksia. Valiokuntien oma asiantuntemus arvioitiin vaihtelevaksi. Puheenjohtajat olivat tyytyväisiä valiokuntien sihteerien asiantuntemukseen ja ammattitaitoon. Sihteerit toimivat kiinteässä yhteistyössä asiaa valmisteleiden ministeriöiden kanssa, joten he kykenivät hankkimaan lisätietoa valiokuntaa kiinnostaneista seikoista. Valiokuntien sihteerillä koettiin olevan suuri merkitys asian käsittelyssä, koska he valmistelivat ja ohjasivat käsittelyä. Lisäksi he laativat valiokunnan mietinnön rungon. Myös muutamien valtiosuusasioita tuntevien valiokunnan jäsenten vaikutusmahdollisuudet arvioitiin merkittäväksi päätöksenteon kannalta.

Hallituksen esityksen käsittelyyn liittyvänä erityiskysymyksenä voidaan pohtia sitä, missä määrin valiokuntakäsittelyllä voidaan tosiasiallisesti vaikuttaa laajaan ja sisällöltään monimutkaiseen hallituksen esitykseen. Kun kyse on laajasta valtiosuusjärjestelmän muodostamasta kokonaisuudesta, on sen osien muuttaminen vaikeaa horjuttamatta koko järjestelmän toimivuutta. Yleensä valtiosuusudistuksessa on kyse niukkojen resurssien jakamisesta, jolloin muutosehdotusten tekeminen kokonaisuuteen vaatii vankkaa asiantuntemusta ja mielellään tueksi erilaisia laskelmia ja testauksia. Käytännössä merkittävässä uudistuksissa esitetyt asiat on ennalta sovittu vastuuministerin ja hallituspuolueiden välillä. Näin ollen oppositiopuolueiden kansanedustajien on hankala vaikuttaa esityksen sisältöön liittyviin seikkoihin valiokuntakäsittelyvaiheessa. Haastatteluissa ilmeni myös, että valiokunnassa toimivat oppositiopuolueiden edustajat ovat huomattavasti heikommassa asemassa tiedonsaannin kannalta kuin hallituspuolueiden edustajat.

Valmistelleen työryhmän ehdotusta ja hallituksen esitystä vertailemalla voidaan arvioida, että eräät järjestelmään tehdyt muutokset perustuivat enemminkin poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan kuin tarkasti selvitettyihin faktaperusteisiin. Tätä tulkintaa tukevat myös eräät uudistuksesta julkisuuteen annetut lausunnot⁸¹ sekä tarkastuksen tiedonhankintaan liittyneet haastattelut.

⁸¹ *Valtiosihteerin Raimo Sailaksen haastattelu (Kuntalehti 2005a) ja johtaja Martti Kallion haastattelu (Kuntalehti 2005b).*

Tarkastuksen yhteydessä pyydettiin valtiovarainministeriön kuntaosastolta lisätietoja ja perustelumuiustioita puutteellisesti perustelluista määräytymistekijöistä⁸². Selvityspyyntöön saadun vastauksen mukaan eräisiin kertoimiin liittyvät ratkaisut etsittiin tiettyjen poliittisesti päätettyjen reunaehtoien perusteella. Kertoimia muutettiin siten, että ne tuottivat taloudellisesti hyväksyttävän lopputuloksen tietyille kuntaryhmille ja jopa yksittäisille kunnille. Kuntaosaston mukaan kertoimien asettuminen tietylle tasolle ei perustunut mihinkään ennalta laadittuun valmisteluun tai viitekehukseen eikä kertoimien lopullisesta määräytymisestä ole myöskään olemassa perustelu- tai muita valmistelumuiustioita.⁸³ Kuntaosaston selvityksessä on kuvattu tiettyjen kertoimien muutosten ratkaisut ja niiden perustelut huomattavasti tarkemmin kuin hallituksen esityksessä. Järjestelmän läpinäkyvyyden näkökulmasta perustelut olisi pitänyt kirjata vähintään samantasoisina myös hallituksen esitykseen.

3.3 Järjestelmän läpinäkyvyys kuntasektorin näkökulmasta

Kuntasektorin näkemyksiä laskennallisen valtiosuusjärjestelmän toimivuudesta ja läpinäkyvyydestä on arvioitu kuntien talousjohdolle suunnatulla kyselyllä. Tarkastuksen kolmanteen pääkysymykseen liittyvän kyselyn tavoitteena oli selvittää, miten kunnan toiminnasta ja taloudesta vastaavat viranhaltijat tuntevat ja ymmärtävät järjestelmän perusteet, millaiset mahdollisuudet valtiosuusjärjestelmä antaa kuntien talouden suunnittelulle sekä millä tavoin laskennallinen järjestelmä ohjaa kuntien toimintaa.

Kyselyssä käytetyt läpinäkyvyyden kriteerit ja näihin liittyvät konkreettiset kysymykset on johdettu samoista lähtökohdista kuin tarkastuksen en-

⁸² Valtiovarainministeriön kuntaosastolle osoitetussa kyselyssä tiedusteltiin perustelumuiustioita tai muita valmisteluasiakirjoja niiden tekijöiden osalta, joita oli muutettu valmistelun loppuvaiheessa virkamiesvalmistelussa esillä olleista malleista.

⁸³ Valtiovarainministeriön kuntaosaston selvityksen mukaan valtiosuusperusteisiin jatkovalmistelussa tehdyt muutokset perustuivat valtioneuvoston poliittiseen harkintaan. Kertoimia koskevat ratkaisut haettiin pitkälti uudistuksen taloudellisten vaikutusten kautta. Kertoimia muutettiin siten, että ne tuottivat tietyistä lähtökohdista arvioiden poliittisesti hyväksyttävän lopputuloksen. Kertoimien asettuminen tietylle tasolle ei perustunut siten mihinkään ennalta tutkittuun teoreettiseen viitekehukseen. Kertoimien lopullisesta määräytymisestä ei ole olemassa perustelu- tai muita valmistelumuiustioita, mutta VM:n muistiossa on lyhyesti perusteltu ongelmallisimpiin kertoimiin liittyviä ratkaisuja. VM, selvitys 8.2.2008.

simmäisessä ja toisessa kysymyksessä. Lisäksi mukana on kuntien taloussuunnitteluun ja järjestelmän ohjausvaikutuksiin liittyviä kartoitettavia kysymyksiä. Kysely kattoi karkeasti ottaen joka neljännen manner-Suomen kunnan. Kyselyn toteuttamistapa on selvitetty liitteessä 1.

3.3.1 Valtionosuustieto kunnissa

Kyselyssä selvitettiin, mistä kunnat saavat valtionosuuksiin liittyvää tietoa. Valtionosuustiedon tärkeimpänä tuottajana ja tietolähteenä kunnat pitävät Suomen Kuntaliittoa. Noin 85 prosenttia kunnista ilmoitti saaneensa paljon tietoa Kuntaliiton internetsivujen kuntatalous ja valtionosuus-osioista. Kuntaliiton tuottamaa Kuntatalous-julkaisua pidetään lähes yhtä tärkeänä valtionosuustiedon lähteenä kuin internetsivuja. Kysely tukee selkeästi aiemmin esitettyä arviota siitä, että Suomen Kuntaliitolla on erittäin keskeinen rooli valtionosuuksiin liittyvän tiedon tuottajana ja julkaisijana.

Valtionhallinnon toimijoista valtionosuustiedon keskeisimpiä tuottajia ovat sisäasiainministeriön entinen kuntaosasto sekä opetusministeriö ja opetushallitus. Joka viides kunta oli saanut näiltä tietoa paljon ja noin puolet jonkin verran. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtionvarainministeriön rooli valtionosuustiedon tuottajana jäi kuntien näkökulmasta vähäisemmäksi. Näiltä tietoa oli saatu yleisimmin vain jonkin verran tai vähän. Kuntaosaston siirron myötä yleiseen valtionosuuteen sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen liittyvä tiedottaminen on siirtynyt valtiovarainministeriön internetsivuille. Sisällöltään tiedot ovat säilyneet jokseenkin ennallaan.

Valtionosuuslainsäädäntöä ei pidetty kuntien näkökulmasta erityisen merkittävänä tietolähteenä. Myös valtion talousarvioesitys ja muut valtionhallinnon kirjalliset lähteet koettiin jokseenkin vähämerkityksellisinä. Muina valtionosuustiedon lähteinä mainittiin lehdistö ja tiedotusvälineet, maakuntaliitot sekä kollegat omasta ja muista kunnista. Kunnan koolla ei ollut merkittävää vaikutusta käytettävän tiedon lähteisiin.

Valtionosuustietoon liittyen taloushallinnon vastuuhenkilöitä pyydettiin arvioimaan, miten hyvin kunnan taloushallinto tuntee laskennallisen valtionosuuden määräytymisen. Noin puolet taloushallinnon vastuuhenkilöistä arvioi valtionosuusasioiden tuntemuksen olevan melko hyvällä tasolla. Yli neljäsosa vastanneista arvioi valtionosuusasioiden tuntemuksen olevan joiltain osin hyvää ja toisilta osin puutteellista. Erittäin hyväksi tiedot arvioitiin 10 prosentissa kunnista.

Kunnan johdon asiantuntemuksen suhteen tilanne jakaantui selkeästi kahteen osaan. Viranhaltijajohdon arvioitiin tuntevan järjestelmän perus-

teet pääsääntöisesti melko hyvin. Valtionosuusasioiden tuntemuksen suhteen ei tehty suurta eroa sen suhteen, onko kysymys opetus- ja kulttuuri-toimesta, sosiaali- ja terveystoimesta vai kunnan yleisjohdosta. Yli puolet kyselyyn vastanneista kunnista arvioi sektorijohtajien tuntevan laskennallisen järjestelmän määräytymisen perusteet melko hyvin. Tuntemus arvioitiin puutteelliseksi noin joka viidennessä kunnassa. Kunnan luottamushenkilöjohdon asiantuntemus arvioitiin huomattavasti viranhaltijoita heikommaksi. Yli puolet taloushallinnon vastuuhenkilöistä arvioi kunnan luottamushenkilöjohdon tuntevan valtionosuuksien määräytymisen perusteet melko puutteellisesti. Lisäksi lähes 40 prosenttia vastuuhenkilöstä arvioi, että luottamushenkilöt tuntevat järjestelmän heikosti tai eivät ollenkaan. Erityisesti suurissa yli 40 000 asukkaana kunnissa valtaosa taloushallinnon viranhaltijoista vastasi luottamushenkilöjohdon tuntemuksen olevan heikkoa tai olematonta.

3.3.2 Laskennalliset valtionosuudet kuntien talouden ja toiminnan suunnittelussa

Kunnissa valtionosuuksien käsittelystä ja hallinnoinnista vastaa yleisimmin taloushallinto. Kyselyyn vastanneista kunnista puolet ilmoitti valtionosuusasioista vastaavaksi hallinnoivaksi tahoksi taloushallinnon. Yleishallinto ilmoitettiin valtionosuuksista vastaavaksi tahoksi 28 prosentissa vastauksista. Sektoritoimialat vastasivat valtionosuuksista noin 8 prosentissa kunnista. Noin 6 prosenttia kunnista ilmoitti, ettei niillä ole erityistä valtionosuusasioita käsittelevää tahoja. Muutamissa kunnissa hallinnosta ja asioiden käsittelystä vastasivat eri toimialat yhteistyössä.

Kyselyn avulla selvitettiin, miten kunnat huomioivat valtionosuustulot taloussuunnittelussaan. Lähes kaikki kunnat (94 %) ilmoittivat tukeutuvansa talousarvion suunnittelussa Suomen Kuntaliiton tuottamiin valtionosuustietoihin. Käytännössä suunnittelun apuna on käytetty useampia tietolähteitä ja menetelmiä. Yli puolet kunnista ilmoitti tukeutuvansa omiin laskelmiin, ja noin puolet ilmoitti käyttävänsä valtion keskushallinnon tuottamia tietoja. Kymmenesosa kunnista ilmoitti arvioivansa tulevan vuoden valtionosuustulonsa edellisvuoden tietojen pohjalta. Kunnan talousarvioprosessin kannalta merkittävimpinä ongelmina pidettiin valtionosuustietojen ilmestymisajankohdan myöhäisyyttä ja toisaalta ennakkotietojen epätarkkuutta.

Kunnat käsittelevät ministeriöiltä saadut valtionosuuspäätökset pääosin osana taloushallinnon normaalia seurantaa. Vain joka kymmenes kyselyyn vastannut kunta ottaa valtionosuustulot vastaan sellaisenaan ilman tietojen tarkistamista. Vastaavasti noin 60 prosenttia kunnista pyrkii tarkistamaan

valtionosuustulojen suuruusluokan karkealla tasolla ja 30 prosenttia tarkistaa tulojen oikeellisuuden omin laskelmin.

Valtaosa kunnista selvittää valtionosuustulojen jakautumisen eri sektoreille. Vain joka kymmenes kunta ei selvitä lainkaan valtionosuustulojen jakautumista. Kaksi kolmasosaa selvittää hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien määrät ja jako-osuudet osana taloushallinnon normaalia seurantaan. Hieman yli neljäsosa kertoo selvittävänsä tarkasti valtionosuuksien vuosittaisiin muutoksiin vaikuttaneet seikat sekä niiden vaikutukset sektoriohjaavasti.

Valtionosuustuloista tiedotetaan kunnan sisällä yleisellä tasolla. Noin kaksi kolmasosaa kunnista tiedottaa sektorikohtaisista valtionosuuksista kunnan eri toimialoille kokonaismäärinä. Vastaavasti joka viides kunta tiedottaa valtionosuuksien sektorikohtaisten kokonaismäärien lisäksi myös niihin liittyvistä tekijämuutoksista ja niiden taloudellisista vaikutuksista eri sektoreille. Selvästi vähemmistöön jäivät ne kunnat, joissa ei erikseen tiedoteta kunnan valtionosuustuloista ja niiden jakautumisesta eri sektoreille.

Kuntien taloushallinnon näkökulmasta valtionosuustulojen vuosittainen vaihtelu on ongelmallista. Yli neljä kuntaa viidestä ilmoitti valtionosuustulojen vuosittaisen vaihtelun olevan vähintään kohtalainen ongelma. Joka kolmas kunta ilmoitti tulojen heilahtelujen olevan selkeä taloussuunnittelua häiritsevä tekijä. Vuosittainen valtionosuustulojen heilahtelu koetaan ongelmaksi tulojen arvioinnin hankaluuden ja taloussuunnittelun vaikeutumisen vuoksi. Tähän liittyen kritisoitiin myös valtionosuuksiin liittyvien ennakkotietojen valmistumisen myöhäistä ajankohtaa. Erityisesti opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien laskentatietojen muutosten todettiin aiheuttavan hankalasti ennakoitavia taloudellisia heilahteluja kuntien taloudenpitoon. Myös verotuloihin perustuvan tasausjärjestelmän toimintaa kritisoitiin siitä, että sen toiminnan viiveet voivat voimistaa kuntien tulojen vaihtelua ja kuntatalouden heilahtelua⁸⁴.

3.3.3 Laskennallisten valtionosuuksien ohjaavat vaikutukset

Kunnilta selvitettiin tarkastuskysymysten mukaisesti laskennallisten valtionosuuksien ohjaavia vaikutuksia talouden ja toiminnan suunnitteluun.

⁸⁴ Valtiovarainministeriö esitti kertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että tasausjärjestelmän aiheuttamat heilahtelut eivät ole merkittävä ongelma. Ministeriön mukaan kunnat kykenevät ennakoimaan verotulojen muutokset ja varautumaan muutoksiin.

Laskennalliset valtionosuudet ovat juridisesti kuntien yleiskatteellisia tuloja, ja ne voivat käyttää niitä haluamallaan tavalla. Näin ollen laskennallisilla valtionosuuksilla ei ole virallisesti toimintaa ohjaavia vaikutuksia. Käytännössä valtionosuuksiin koetaan kuitenkin liittyvän tiettyjä ohjaavia vaikutuksia. Esimerkiksi talousarvion käsittelyn yhteydessä rahoitusta suunnataan selkeästi tiettyihin tehtäväalueisiin ja joissakin tapauksissa myös jakokriteerejä muutetaan tämän vuoksi. Lisäksi valtionosuustekijöiden uudistusten yhteydessä viitataan usein järjestelmän ohjaaviin vaikutuksiin, vaikka maksatus tapahtuukin samalla tavoin yleiskatteellisesti kuin ennen muutosta. Esimerkiksi vuoden 2006 valtionosuusuudistuksen yhteydessä eduskunnan valtiokunnissa keskustelua herätti eniten tekijämuutosten aiheuttamat oletetut vaikutukset kuntien toimintaan⁸⁵.

Vajaa neljännes kyselyyn vastanneista kunnista kokee valtionosuustulot yksiselitteisesti kunnan yleiskatteellisina tuloina. Valtaosa taloushallinnon vastuuhenkilöistä on kuitenkin sitä mieltä, että valtionosuusjärjestelmään sisältyy tiettyjä ohjaavia elementtejä. Lähes kaksi kolmasosaa vastanneista kokee valtionosuustulot pääsääntöisesti kunnan yleiskatteellisina tuloina, mutta samalla järjestelmään sisältyvien sisällöllisten painotusten arvellaan vaikuttavan jossain määrin kunnan talouden ja toiminnan suunnitteluun. Vain pieni osa kunnista kokee, että valtionosuustuloihin liittyvät määräytymisperusteiden muutokset tulee huomioida aktiivisesti kunnan talouden ja toiminnan suunnittelussa.

Avoimissa vastauksissa tuotiin jonkin verran esille verotulotasauksen erillistä asemaa. Tasausjärjestelmän koetaan joiltakin osin sotkevan valtionosuusjärjestelmän ohjaavia elementtejä. Etenkin korkeiden verotulojen kunnissa nähdään, että pieneksi jäävien valtionosuustulojen ei voida mitenkään nähdä vaikuttavan kunnan voimavarojen suuntaamiseen.

Kyselyssä selvitettiin myös sitä, miten kunnan taloushallinnosta vastaavat viranhaltijat tuntevat järjestelmään sisältyvät määräytymistekijät ja niihin liittyvät painotukset. Asiaa kysyttiin kolmesta sellaisesta valtionosuustekijästä, joilla valtionosuuksia on suunnattu tai painotettu tietyille sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväalueille. Kiinnostuksen kohteena olivat lasten ja nuorten palveluiden edellytysten parantaminen valtionosuusprosenttia korottamalla vuosina 2002 ja 2003, vaikeasti vammaisten palveluiden edellytysten parantaminen uudella määräytymistekijällä vuoden 2006 alusta sekä kunta-alan palkkaratkaisun tukeminen valtionosuusprosenttia korottamalla vuodelle 2008.

Parhaiten kunnissa tunnettiin uusin ja eniten julkisuutta saanut voimavarojen kohdentaminen kuntien palkkaratkaisun tukemiseen. Yli yhdeksän

⁸⁵ Ks. *StVL 11/2005 ja HaVM 24/2005*.

kuntaa kymmenestä oli tietoisia vuodelle 2008 valtionosuusjärjestelmän kautta suunnatusta 150 miljoonan euron lisäpanostuksesta. Kuntien taloushallinnon vastuuhenkilöiden mukaan kyseinen panostus on lisännyt voimavaroja vajaassa kolmasosassa kuntia, mutta vastaavasti kahdessa kolmasosassa ei kyseinen muutos ole vaikuttanut voimavaroihin.

Toinen kohtuullisen tunnettu järjestelmään sisällytetty uudenlainen painotus on kuntien taloushallinnon näkökulmasta ollut ns. vammaiskertoimen käyttöönotto. Vuoden 2006 alusta käyttöön otettu vaikeasti vammaisten osuutta kuvaavan tekijän tunnisti hieman yli puolet eli 55 prosenttia vastanneista taloushallinnon vastuuhenkilöistä. Vastaavasti 37 prosenttia vastanneista ilmoitti, ettei tällainen tekijä ole tuttu. Loput 8 prosenttia eivät osanneet arvioida asiaa. Vammaistekijän myötä vajaa viidesosa kunnista on lisännyt voimavaroja vammaispalveluihin. Vastaavasti 59 prosenttia arvioi, ettei uusi tekijä ole vaikuttanut palveluihin suunnattuihin voimavaroihin, ja 21 prosenttia ei osannut arvioida asiaa.

Vanhimpana valtionosuuksien painotuksiin vaikuttaneena tekijänä selvitettiin, miten hyvin lasten ja nuorten palveluiden tukemiseen tarkoitettun valtionosuusprosentin korotukset tunnetaan. Kuntien talousvastaavista 38 prosenttia tunnisti lasten ja nuorten palveluihin tehdyn painotuksen, 50 prosentille asia ei ollut mitenkään tuttu ja 12 prosenttia ei osannut arvioida asiaa. Vastanneista vain 17 prosenttia arvioi lasten ja nuorten palveluiden edellytysten parantamiseen tarkoitettun valtionosuuskorotuksen vaikuttaneen palveluihin suunnattuihin voimavaroihin. Vastaavasti vajaa 60 prosenttia arvioi, että kyseinen muutos ei vaikuttanut kunnan talouden ja toiminnan suunnitteluun. Noin neljäsosa kunnista ei kyennyt arvioimaan asiaa.

Lasten ja nuorten palveluihin suunnatun valtionosuuslisäyksen ohjausvaikutuksia on arvioitu myös vuonna 2006 tehdyssä kouluterveydenhuollon laatusuosituksista käsittelevässä VTV:n toiminnantarkastuksessa⁸⁶. Voimavaralisäyksen vaikutuksia tiedusteltiin kouluterveydenhuollosta vastaavilta viranhaltijoilta ja luottamushenkilöiltä. Tarkastuksen havaintojen mukaan valtionosuuskorotukset eivät vaikuttaneet kuntien päätöksentekoon ja siten kouluterveydenhuollon resursseihin. Voimavaralisäysten tavoitteet tunnettiin, mutta niiden ohjausvaikutukset jäivät vähäisiksi. Myös tämän tarkastuksen osana tehty kysely viittaa siihen, että valtionosuusvoimavarojen lisäpanostuksilla ei näyttäisi olevan kovin merkittäviä palveluiden suuntaamiseen liittyviä vaikutuksia.

Kuntien taloushallinnon vastuuhenkilöiltä tiedusteltiin myös sitä, vaikuttavatko valtionosuuksiin liittyvät määräytymistekijöiden painotukset

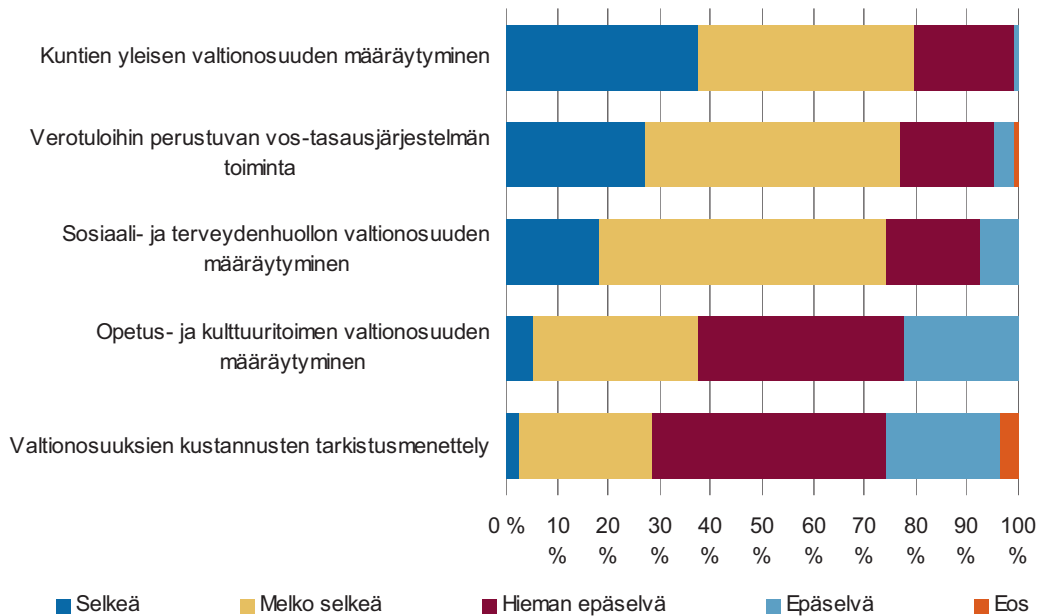
⁸⁶ *Tarkastuskertomus 136/2006 (VTV 2006).*

kunnan sisällä eri toimialojen voimavaravaatimuksiin. Taloushallinnon vastuuhenkilöistä noin kolme neljäsosaa totesi, että toimialajohtajat käyttävät jossakin määrin laskennallisten tekijöiden painotuksia omien voimavaravaatimustensa perusteluina. Samansuuntainen havainto tehtiin myös kouluterveyden laatusuosituksista käsitellessä tarkastuksessa. Vaikka toimialajohtajat kunnissa vetoavatkin usein valtionosuuksien jakoperusteisiin ja valtionosuusprosentteihin, niin valtuustotason päätöksentekoon näiden tekijöiden katsotaan vaikuttavan vain vähän. Taloushallinnon vastuuhenkilöiden mukaan yli puolessa kunnista valtionosuuksiin liittyvät ratkaisut, esimerkiksi hallinnonalakohtaiset valtionosuusprosentit tai ikäryhmäpainotukset, eivät ole vaikuttaneet lainkaan resurssipäätöksiin. Jonkinlaisia vähäisiä vaikutuksia arvioitiin olleen vajaassa puolessa kunnista. Selkeitä vaikutuksia resurssipäätöksiin vastattiin olleen vain kahdessa tapauksessa.

3.3.4 Laskennallisten valtionosuuksien läpinäkyvyys

Kuntien taloushallinnon vastuuhenkilöiltä pyydettiin arvioita myös valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyydestä. Heitä pyydettiin arvioimaan valtionosuuskokonaisuuden osien selkeyttä ja ymmärrettävyyttä kunnan taloushallinnon näkökulmasta. Lisäksi pyydettiin arviota lainsäädännön eri osien suhteen.

Valtionosuusjärjestelmän muodostaman kokonaisuuden selkeys arvioitiin vastaajien mukaan melko selkeän ja epäselvän välille. Noin puolet vastaajista arvioi kokonaisuuden melko selkeäksi (49,5 %), ja vastaavasti pienempi osa arvioi järjestelmän hieman epäselväksi (37,6 %). Lähes 12 prosenttia kunnista arvioi kokonaisuuden täysin epäselväksi ja vastaavasti vajaa yksi prosentti täysin selkeäksi.

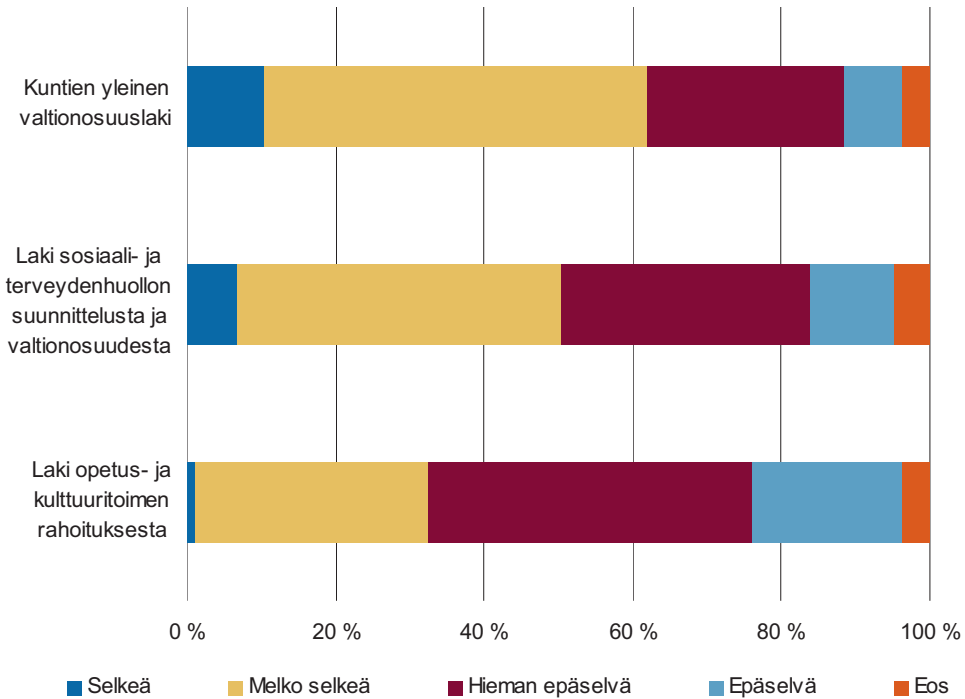


KUVIO 2. Valtionosuuskokonaisuuden eri osien selkeys ja ymmärrettävyys kunnan taloushallinnon näkökulmasta, %.

Valtionosuusjärjestelmän osista selkeimpänä pidetään kuntien yleistä valtionosuutta. Lähes 80 prosenttia vastanneista pitää yleisen valtionosuuden määräytymistapaa selkeänä tai melko selkeänä. Myös verotuloihin perustuvaa tasausjärjestelmää pidetään lähes yhtä selkeänä kokonaisuutena. Näitäkin osa-alueita noin viidesosa vastaajista pitää kuitenkin joiltain osin epäselvinä. Vastaajien enemmistön mielestä myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmä on melko selkeä kokonaisuus. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää joka neljäs vastanneista pitää hieman epäselvänä tai epäselvänä.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden määräytymistapaa pidettiin huomattavasti sosiaali- ja terveystoimen järjestelmää hankalampana. Yli viidesosa vastaajista piti opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmää epäselvänä ja kaksi viidesosaa hieman epäselvänä. Järjestelmän koki selkeäksi ainoastaan joka kymmenes vastaaja. Valtionosuuksiin liittyvää kustannusten tarkistusmenettelyä pidetään kaikkein hankalimpana järjestelmän osana. Tämän osan mielsi selkeäksi vajaa kolme prosenttia vastaajista, ja vastaavasti yli kaksi kolmasosaa koki kustannusten tarkistusmenettelyn vähintään hieman epäselväksi. Osa vastaajista ilmoitti, ettei osaa sanoa asiasta mitään, koska ei tunne kustannusten tarkistusmenettelyä.

Säädöspohjan arvioinnin tulokset olivat pitkälti samansuuntaisia kuin edellä kuvatussa järjestelmän selkeyden ja ymmärrettävyyden yleisemmässä arvioinnissa. Kuntien taloushallinnon vastuuhenkilöt kokivat kuntien yleisen valtiosuuslain selkeämmäksi kuin tehtäväkohtaiset valtiosuuslait.



KUVIO 3. Valtiosuuslainsäädännön selkeys ja ymmärrettävyys kunnan taloushallinnon näkökulmasta, %.

Vastaajista yli 60 prosenttia piti yleistä valtiosuuslakia melko selkeänä tai selkeänä. Hieman epäselvänä lakia piti hieman yli neljäsosa vastanneista ja epäselvänä selvästi alle kymmenesosa vastanneista. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtiosuuslaki koettiin hieman yleistä valtiosuuslakia epäselvemmäksi. Vastaajista puolet piti lakia selkeänä tai melko selkeänä, ja vastaavasti taas hieman epäselvänä lakia piti kolmasosa ja epäselvänä hieman yli kymmenesosa vastanneista. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia piti selkeänä tai melko selkeänä noin kolmasosa vastanneista. Vastaavasti vajaa puolet vastanneista piti lakia hieman epäselvänä ja viidesosa epäselvänä.

Edellä olevia tuloksia tarkasteltaessa on huomioitava, että asiaa kysyttiin kuntien taloushallinnosta vastaavilta johtavilta viranhaltijoilta. Käy-

tännössä kohteena olleilla talousjohtajilla ja -päälliköillä, rahoitusjohtajilla sekä kamreereilla pitäisi olla erittäin hyvät tiedot valtionosuusasioista. Kyselyn tulokset vahvistavat yleisen käsityksen siitä, että erityisesti opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä on hankala ja vaikeasti ymmärrettävä kokonaisuus. Huomionarvoista on myös se, ettei myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä tai yleinen valtionosuusjärjestelmä saa selkeydestään moitteetonta arviota.

Kokonaisuudessaan enemmistö kuntien talousvastaavista koki, että valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteet ovat teknisesti monimutkaisia ja että valtionosuusjärjestelmään liittyvä säädöspohja on sisällöltään vaikeaselkoista. Nykyistä valtionosuussäädöspohjaa pidettiin hajanaisena ja tilkkutäkkimäisenä. Lisäksi valtionosuusjärjestelmän jatkuvien muutosten nähtiin heikentäneen sen vakautta ja ymmärrettävyyttä. Myös valtionosuusasioihin liittyvä valmistelu koettiin läpinäkymättömäksi. Kuntien taloushallinnon vastuuhenkilöt kokivat myös tehtyjen uudistusten resurssoinnin olleen lähtökohtaisesti niukkaa, jolloin ratkaisut on jouduttu tekemään kuntakohtaisten valtionosuustulojen vaihteluiden rajaamina kompromisseina.

3.3.5 Laskennallinen järjestelmän toimivuus kuntien näkökulmasta

Valtaosa kunnista tunnistaa valtionosuusjärjestelmän ja siihen liittyvän tasausjärjestelmän tarpeellisuuden, vaikka kokonaisuus toimii kuntien välisten tulojen uudelleen jakajana ja tasaajana. Valtionosuusjärjestelmän merkittävimpanä ongelmana pidetään sen rakenteen ja siihen liittyvän säädöspohjan monimutkaisuutta.

Kyselyn mukaan valtionosuuskokonaisuuden hankalimmaksi osaksi koetaan kustannusten tarkistusmenettelyt. Myös opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden määräytymistapa nähdään monimutkaisena. Vastaajat pitivät ongelmana myös sitä, että kunnat eivät kykene itsenäisesti arvioimaan tulevia valtionosuustulojaan. Erityisesti tämä koskee opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia. Lisäksi kunnan talousarvion laatimisprosessien koetaan sopivan ajallisesti huonosti yhteen valtionosuuksien vahvistamisen kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää pidetään kohtuullisen selkeänä kokonaisuutena. Yleisen valtionosuuden määräytymistapa sekä verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä koetaan järjestelmän selkeimmiksi osiksi. Toisaalta verotuloihin perustuva tasausjärjestelmä koettiin ristiriitaiseksi järjestelmän ymmärtämisen ja sen ohjaavien vaikutusten kannalta. Niin ikään erilaisten verotukseen ja tehtävämuutoksiin

liittyvien ratkaisujen soveltaminen ja kompensoiminen valtionosuuden määräytymisen kautta koettiin hankalaksi⁸⁷.

Erytystä kritiikkiä saa osakseen myös järjestelmään tehdyt jatkuvat muutokset. Kuntien näkökulmasta uudistuksia on tehty liian usein, ja niiden on osittain katsottu myös sekoittaneen järjestelmän toimintaa ja kokonaisuuden ymmärrettävyyttä. Valtionosuuksiin kohdistuvan valmistelun nähdään olevan monilta osiltaan läpinäkymätöntä. Jatkuvien muutosten koetaan häiritsevän myös valtionosuustulojen vertailukelpoisuutta eri vuosien välillä.

Käytössä olevan valtionosuusjärjestelmän avoimuudessa ja selkeydessä on kuntien näkökulmasta puutteita. Laskennallisen järjestelmän pääperiaatteet ovat perustaltaan ymmärrettäviä, mutta nyky muodossaan järjestelmän tiettyjen osien ymmärtäminen ja niiden soveltaminen kunnan tietoihin koetaan mahdottomaksi. Tältä osin vastaajat toivoivat järjestelmään liittyvien määräytymistekijöiden selkiyttämistä. Vastausten perusteella suuremmissa kaupungeissa valtionosuusasioiden tuntemus on hieman parempaa kuin pienissä kunnissa. Kuntien luottamushenkilöjohdon osalta valtionosuusjärjestelmän tuntemus arvioidaan erittäin heikoksi.

⁸⁷ Tällaisena mainittiin muun muassa perustoimeentulotuen rahoitus sekä veroratkaisujen kompensoinnit. Valtiovarainministeriö esitti kertomusluonnoksesta antamassaan palautteessaan, että valtionosuusprosenttien muutokset ovat yksinkertaisin tapa kompensoida veromuutosten tulovaikutuksia kunnille. Suomen Kuntaliiton mukaan erilaiset kompensatioihin liittyvät ratkaisut eivät ole välttämättä yksittäisten kuntien kannalta kustannusneutraaleja.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa on selvitetty, onko sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmä läpinäkyvä kokonaisuus. Tarkastuskysymystä on arvioitu kolmesta näkökulmasta. Ensimmäisenä on selvitetty järjestelmän toiminnallista selkeyttä ja siihen liittyvää kuvauksen tasoa voimassa olevasta valtionosuuslainsäädännöstä. Toiseksi on selvitetty valtionosuusuudistuksen valmistelun sisältöä ja ymmärrettävyyttä sekä sen antamaa tukea päätoksenteolle. Kolmanneksi on arvioitu järjestelmän läpinäkyvyyteen liittyviä seikkoja kuntien taloussuunnittelun näkökulmasta. Tarkastuksen havainnot perustuvat ensi sijassa säädöspohjan ja hallitusten esitysten analyysiin, haastatteluihin sekä kuntien talousvastaaville suunnattuun kyselyyn.

Valtionosuuslainsäädäntö läpinäkyvyyden toteuttajana

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä ongelmana voidaan pitää järjestelmää kuvaavan yksityiskohtaisen ja helposti omaksuttavan informaation vähäisyyttä. Valtion keskushallinto tarjoaa vain niukasti järjestelmän rakennetta kuvaavaa ajankohtaista tietoa. Tämän vuoksi valtionosuuslainsäädäntöä voidaan pitää keskeisimpänä järjestelmää kuvaavan tiedon lähteenä.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtionosuusjärjestelmän toimintatavan selvittäminen lainsäädäntöön sisältyvän kuvauksen kautta on haasteellista. Yksistään sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän toimintatavan perusteellinen selvittäminen vaatii sitä, että useiden lakien ja asetusten lisäksi on selvitettävä lukuisiin hallitusten esitysten perusteluosioihin kirjatut tarkentavat tiedot. Tarkastushavaintojen perusteella koko valtionosuuslainsäädäntöä leimaa eräänlainen tiedon hajanaisuus, joka vaikeuttaa järjestelmän hahmottamista ja ymmärtämistä. Hajanaisuus liittyy hallinnonalakohtaisesti erillisiin järjestelmiin sekä näihin tehtyihin lukuisiin muutoksiin. Valtionosuusjärjestelmän kautta on toteutettu myös erilaisia kunta–valtio-suhteen tehtäväjakoisiin ja rahoitusratkaisuihin liittyneitä kompensatorratkaisuja, jotka ovat omalta osaltaan monimutkaistaneet järjestelmää. Useimmiten kompensatioihin liittyviä sisällöllisiä ratkaisuja on hankala jäljittää säädöksistä tai niihin liittyvistä valmisteluasiakirjoista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslainsäädännön ymmärrettävyyttä heikentävät myös säädösten sisällön puutteet. Esimerkiksi määräytymistekijöihin liittyvät tiedot voivat olla ilmaistuna hajanaisesti tai epäselvästi. Lisäksi tekijöihin liittyvät taustatiedot on ilmaistu usein puutteel-

lisesti. Säädos pohjan ymmärrettävyyttä häiritsevät myös lukuisat viittaukset muihin säädöksiin. Myös voimavara-asetuksen ja valtionosuusprosentin määräytymisen periaatteet jäävät lainsäädännössä epäselväksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta säätelevä lainsäädäntö ei ole kaikilta osiltaan yhdenmukainen sille asetettujen tavoitteiden ja perusvaatimusten kanssa. Lainsäädäntö ei ole selkeää, vaan se on pikemminkin monilta osiltaan vaikeaselkoista ja hajanaista. Lisäksi käytössä olevassa valtionosuusjärjestelmässä kunnat voivat tietyiltä osin vaikuttaa määräytymistekijöiden laskennassa käytettäviin taustatekijöihin. Monimutkaisten laskentakäytäntöjen vuoksi kunnat eivät myöskään pysty itsenäisesti laskemaan ja ennakoimaan saamiensa valtionosuuksien määrää.

Tarkastuksessa havaitut nykyisen lainsäädännön puutteet tulisi huomioida meneillään olevassa valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksessa. Selkeän järjestelmän lähtökohtana tulisi olla yhtenäinen laskennallisia valtionosuuksia ja niiden määräytymistapaa koskeva laki. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää järjestelmän eri osien yhdenmukaiseen ja loogiseen esittämistapaan. Myös yksittäiset valtionosuuskriteerit ja niiden toimintaperiaatteet tulisi kuvata yhdenmukaisesti ja riittävän tarkasti. Tekijöihin liittyvien taustatietojen lähteet ja lähdetietojen ajankohdat olisi tarkoituksenmukaista ilmaista itse säädöksessä tai vähintään hallituksen esityksen perusteluosioissa. Lainsäädännön kehittämisessä on huomioitava erikseen opetustoimen erilainen palvelurakenne, sillä yli puolet koulutuksen järjestäjistä on muita toimijoita kuin kuntia.

Säädos pohjan selkeyttämisen lisäksi valtion keskushallinnon tulisi tarjota kunnille selkeä tietolähde valtionosuusjärjestelmän toiminnasta ja siihen liittyvistä muutoksista. Valtionosuusjärjestelmä tulisi esittää kokonaisuutena yhdessä paikassa ja selkeässä muodossa. Järjestelmän selkeä esittäminen valtionapuviranomaisen toimesta vähentäisi sen monimutkaisuutta ja läpinäkyvyyttä. Tällä hetkellä valtionosuuskokonaisuuden yhteenvedoa ja toiminnan kuvausta on tehnyt lähinnä Suomen Kuntaliitto. Lähtökohtaisesti valtionapuviranomaisten tulisi kuitenkin vastata tästä tehtävästä.

Säädosvalmistelun tuki päätöksenteolle

Valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyden edellytykset luodaan jo valmisteluvaiheessa. Valmistelutyön tulisi olla avointa, selkeää ja hyvin perusteltua, koska esitettävillä ratkaisuilla vaikutetaan laaja-alaisesti järjestelmän rakenteeseen sekä kuntien valtionosuustuloihin. Valmistelutyön selkeys on keskeinen vaatimus myös päätöksenteon kannalta, jotta päätösvaltaa

käyttävä eduskunta ja sen valiokunnat voisivat aidosti arvioida ehdotukseen sisältyviä ratkaisuja.

Tarkastushavaintojen mukaan uudistukseen liittynyt laaja-alainen hallituksen esitys on perustaltaan looginen ja pääsääntöisesti hyvin laadittu. Esityksessä havaittiin myös puutteita, jotka liittyivät ensisijaisesti eräiden määräytymistekijöiden perustelujen riittämättömyyteen. Erityisesti yleisen valtiosuuden kaikkien tekijöiden käyttöönottoa ei ole perusteltu riittävästi. Valtiosuuskokonaisuuden näkökulmasta yleisen valtiosuuden syrjäisyys- ja saaristotekijöihin tehdyt muutokset ovat heikentäneet järjestelmän ymmärrettävyyttä ja selkeyttä. Myös taajamarakennelisan määräytymisessä on siirrytty aiemmasta yksinkertaisesta laskentatavasta useamman portaan sisältävään järjestelmään ilman vahvoja perusteita. Esityksen ongelmana on myös siihen liittyvien vaikutusarviointien yleisluonteisuus. Erityisesti tämä koskee yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia.

Valtiosuus uudistuksen ja siihen liittyneen hallituksen esityksen alkuperäisten tavoitteiden toteutumista on vaikea arvioida. Uudistuksen kaikkien tavoitteiden ei voida kuitenkaan katsoa toteutuneen uuden lainsäädännön myötä. Järjestelmän selkeyden voidaan katsoa jopa heikentyneen uusien ja entistä monimutkaisempien määräytymistekijöiden takia. Kuntien välisen yhteistyön rakenteellisten esteiden poistamiseen sekä järjestelmän ennakoitavuuden lisäämiseen liittyneet tavoitteet eivät ole myöskään toteutuneet.

Valiokuntien päätöksenteon näkökulmasta hallituksen esitys koettiin mittavaksi ja osittain myös raskaaksi kokonaisuudeksi. Erityisesti hallintovaliokunnassa esityksen sisällön täydellinen ja tarkka läpikäynti olisi vaatinut enemmän ajallisia ja tiedollisia resursseja, kuin käsittelyyn oli mahdollista käyttää. Tarkastuksessa havaittiin, että valiokuntakäsittelyä piti rajata tiettyihin asiakokonaisuuksiin, jolloin osa esityksestä käsiteltiin suppeasti. Käytännössä valiokuntakäsittelyssä tukeuduttiin pitkälti asiantuntijakuulemisten yhteydessä esille nousseisiin kysymyksiin. Valiokuntakäsittelyt painottuivat enimmäkseen sosiaali- ja terveydenhuollon uusien tekijöiden käsittelyyn. Yleisen valtiosuuden määräytymistekijöistä ei ollut lainkaan mainintaa hallintovaliokunnan mietinnössä, vaikka näihin tehdyt muutokset olivat merkittäviä. Esitystä edeltäviä valmistelutöitä ei käsitelty valiokunnissa, joten alkuvaiheen valmistelussa esillä olleet vaihtoehdot ratkaisumallit eivät olleet tuttuja valiokuntien jäsenille.

Valtiosuus uudistusta valmistelleen työryhmän ehdotusta sekä hallituksen esitystä vertaamalla voidaan perustellusti arvioida, että eräät valtiosuusjärjestelmään tehdyt muutokset perustuivat enemmän poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan kuin tarkasti selvitettyihin muutospurteisiin. Tätä tulkintaa tukevat myös muutamien valmistelijoiden julkisuuteen antamat lausunnot sekä tarkastuksen tiedonhankinnan havainnot.

Tarkastushavaintojen mukaan kaikkia valtionosuusuudistukseen liittyneitä ratkaisuja ei ole perusteltu hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti. Tarkastusvirasto katsoo, että valtionosuusjärjestelmän tulisi olla mahdollisimman vakaa kokonaisuus, jota ei käytetä lyhytaikaisten päämäärien ajamiseen. Järjestelmän sisältöön liittyvät muutokset tulisi tehdä harkitusti ja toteutetut ratkaisut esittää mahdollisimman avoimesti. Valtiontalouden tarkoituksenmukaisen hoidon ja hyvän lainsäädäntövalmistelun periaatteiden mukaisesti järjestelmän muutoksiin liittyvät esitykset pitäisi kyetä perustelemaan riittävässä määrin. Hyvin perustellut ja harkitut ratkaisut edesauttavat parhaiten myös järjestelmän läpinäkyvyyden toteutumista.

Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä kuntien näkökulmasta

Tarkastuksessa selvitettiin kuntien taloushallinnosta vastaavien viranhaltijoiden näkemyksiä järjestelmän selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Enemmistö kuntien talousvastaavista kokee valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteet teknisesti monimutkaisina sekä järjestelmään liittyvän säädöspohjan tilkkutäkkimäisenä ja vaikeaselkoisena. Kyselyyn vastanneiden kuntien mukaan järjestelmän rakennetta ja siihen liittyviä määräytymistekijöitä tulisi yksinkertaistaa nykyisestä, jotta valtionosuuden määräytymisen periaatteet olisivat ymmärrettävissä ja sovellettavissa yksittäisten kuntien talouden ja toiminnan suunnitteluun.

Valtionosuusjärjestelmään tehdyt lukuisat uudistukset hankaloittavat kuntien taloussuunnittelua. Kuntien näkökulmasta uudistuksia on tehty liian usein, ja esimerkiksi veroratkaisujen kytkeminen laskennallisen järjestelmän toiminnallisiin kysymyksiin on entisestään hankaloittanut sen ymmärrettävyyttä. Verotuloihin perustuvan tasausjärjestelmän koetaan osittain peittävän alleen laskennallisten tekijöiden määräytymisen perusteet. Lisäksi kuntien taloushallinnon näkökulmasta tasausjärjestelmän viiveet voimistavat pahimmillaan kuntatalouden heilahteluja. Valtionosuustulojen vuosittainen vaihtelu koetaan jonkinlaiseksi ongelmaksi lähes kaikissa kunnissa.

Laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään sisältyy tiettyjä ohjaavia elementtejä. Valtaosa kuntien taloushallinnon vastuuhenkilöistä kokee valtionosuustulot kuitenkin pääsääntöisesti kunnan yleiskatteellisina tuloina. Käytännössä laskennalliseen järjestelmään sisällytettyjen painotusten ohjausvaikutukset ovat jääneet vaatimattomiksi.

Kuntien näkökulmasta valtionosuuskokonaisuuden hankalimmat osat ovat opetus- ja kulttuuritoimen laskennallinen järjestelmä sekä kustannusten tarkistamiseen liittyvät menettelyt. Vastaavasti yleinen valtionosuus

sekä kustannusten tasausjärjestelmä koetaan selkeimmiksi osiksi. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä koetaan enemmistön mukaan kohtuullisen selkeäksi kokonaisuudeksi. Valtionosuusasioihin liittyvä valmistelu nähdään kuntien suuntaan läpinäkymättömänä.

Kunnan taloushallinnosta vastaavien viranhaltijoiden valtionosuusasiatuntemus arvioitiin kohtuullisen hyväksi. Noin puolet taloushallinnon vastuhenkilöistä arvioi omien tietojensa olevan kohtuullisen hyvällä tasolla. Toisaalta neljäsosa taloushallinnon vastuhenkilöistä arvioi tietojensa olevan jossain määrin puutteellisia. Kunnan toimialajohtajien valtionosuustiedot arvioitiin myös kohtuullisen hyväksi omasta toimialastaan. Luottamushenkilöjohdon valtionosuusasiatuntemus arvioitiin kunnissa keskimäärin heikoksi.

Lähteet

1. Lait ja asetukset

Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996).

Kuntien valtionosuusasetus (1271/1996).

Kuntalaki (365/1995).

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998).

Laki saariston kehityksen edistämisestä (494/1981).

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta, STVOL (733/1992).

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007).

Laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998).

Valtionavustuslaki (688/2001).

Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon vuoden 2008 voimavaroista (855/2007), muutettu 20.12.2007.

Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon vuoden 2007 voimavaroista (779/2006).

Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden laskennassa käytettävistä syrjäisyyskertoimista (1052/2006).

Edellä mainittujen lakien lisäksi on lähteinä käytetty niihin liittyviä hallitusten esityksiä ja muita lainsäädännön valmisteluun ja käsittelyyn liittyviä asiakirjoja. Keskeisin näistä lähteistä on viimeisimpään valtionosuusmuutokseen liittynyt hallituksen esitys (HE 88/2005).

2. Kirjalliset lähteet

Ervasti Kaijus, Tala Jyrki ja Castrén Elina (2000): Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172, Helsinki.

Heiliö Pia-Liisa, Kattelus Mervi, Kaukonen Olavi, Kumpula Anne, Narikka Jouko, Sintonen Harri ja Ylipartanen Arto (2006): Sosiaali- ja terveyspalveluiden lainsäädäntö käytännössä. Toimittanut Jouko Narikka. Tietosanoma, Tallinna 2006.

Helin Heikki (2008): Tapausten kulku. Valtionosuus- ja verouudistukset ja uudistussuunnitelmat 1990 – 2006 ja valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntien talouteen. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 4/2008. Yliopistopaino, Helsinki.

Niemivuo, Matti (2002): Kansallinen lainvalmistelu. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2002.

Oikeusministeriö (1996): Lainlaatijan opas. Oikeusministeriö. Helsinki.

Oikeusministeriö (1997): Lainlaatijan EU-opas: kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriö. Helsinki.

Oikeusministeriö (2004): Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

Oikeusministeriö (2007) Säädösehdotusten vaikutusten arviointi, uudet yhtenäiset ohjeet. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriö.

Oulasvirta, Lasse (1996): Kuntien valtionapujärjestelmä – Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Väitöskirja, Tampereen yliopisto 1996.

Stakes (2000): Tutkimus sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuskriteereistä. Stakes aiheita 33/2000.

Sisäasiainministeriö (2004): Esitys kuntien rahoitus- ja valtionosuusperusteiden tarkistamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 52/2004.

Sisäasiainministeriö (2007): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 24/2007.

Stakes (2000): Tutkimus sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuskriteereistä. Stakes Aiheita 33/2000.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2004): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen, työryhmän raportin STM:n osuus. Moniste 26.2.2004.

Tala, Jyrki (2001): Lakien vaikutukset – Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177, Helsinki.

Tiitinen, Seppo (2004): Lainsäädännön laatu ja lainvalmistelun nykytila eduskunnan näkökulmasta. Hallintotuomioistuinpäivät 15.11.2004.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2007): Kuntien valtionosuusjärjestelmä Suomessa ja Ruotsissa. Vatt-keskustelualoitteita 413. Helsinki.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2008a): Kuntien valtionosuuskriteerit tarkastelussa: esi- ja perusopetus, päivähoito, kirjastot ja kulttuuri-toimi. Vatt-keskustelualoitteita 451. Helsinki.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2008b): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. Vatt-tutkimuksia 141. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia (2003a): Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2003b): Parempaan lainvalmistelun suunnitteluun ja johtamiseen. Kansliapäällikköryhmän kehittämisehdotukset. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2003.

Valtioneuvoston kanslia (2005): Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.

Valtioneuvoston kanslia (2006a): Paremman sääntelyn toimintaohjelma, osa I. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.

Valtioneuvoston kanslia (2006b): Katsauksia Suomen lainsäädäntökehitykseen 1985–2005. Paremman sääntelyn toimintaohjelma, osa II. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2006.

Valtioneuvoston kanslia (2007): Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Kouluterveydenhuollon laatusuositus – suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan. Tarkastuskertomus 136/2006.

Valtiontilintarkastajain kertomus (2001): Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001, Helsinki 2002.

Valtiovarainministeriö (1998): Hyvän lainvalmistelun laatuvaatimukset. Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2006): Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen. Työryhmämuistioita. Valtiovarainministeriö 1/2006.

Valtiovarainministeriö (2008a): Asiakirjayhdistelmä vuoden 2008 talousarviosta. 8.2.2008, www.vm.fi.

3. Muu aineisto

Helsingin Sanomat (2008): Oikeuskansleri moittii lainvalmistelua puutteelliseksi, 12.6.2008.

Kuntalehti (2005a): Nykyistä suuremmat peruskunnat suoriutuvat palveluistaan. Kuntalehti 11/2005.

Kuntalehti (2005b): Valtionosuusuudistuksesta kehkeytyi farssi. Kuntalehti 12/2005.

4. Haastattelut

Tarkastusvaiheen haastattelut

Hallintovaliokunta 26.11.2007

Hallintovaliokunta 21.12.2007

Hallintovaliokunta 5.3.2008

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 22.11.2008

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 10.1.2008

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 21.2.2008

Aihelkartoitusvaiheen haastattelut

Sisäasiainministeriö 16.1.2007

Sosiaali- ja terveysministeriö 19.1.2007

Suomen Kuntaliitto 2.2.2007

Valtiovarainministeriö 24.1.2007

Liite

Liite 1. Kysely kuntien taloushallinnon vastuuhenkilöille

Kyselyn tarkoituksena oli selvittää, miten kunnan taloudesta vastaavat vi-
ranhaltijat tuntevat ja ymmärtävät järjestelmän perusteet, millaiset mah-
dollisuudet valtionosuusjärjestelmä antaa kuntien talouden ja toiminnan
suunnittelulle sekä millä tavoin laskennallinen järjestelmä mahdollisesti
ohjaa kuntien toiminnan suunnittelua ja itse toimintaa.

Kyselyyn liittyvä kuntaotanta tehtiin ositettuna otantana kaikista man-
ner-Suomen kunnista vuoden 2007 lopun kuntajaon mukaan. Otos toteu-
tettiin maakunnittain poimimalla mukaan joka kolmas kunta asukasluvun
mukaisessa järjestyksessä. Tämän lisäksi otannassa painotettiin suurimpia
kuntia sisällyttämällä kyselyotokseen kymmenen asukasluvultaan suurinta
kaupunkia. Kysely lähetettiin 8.4.2008 yhteensä 144 kunnalle. Vastauksia
saatiin yhden karhuamisen jälkeen 2.5.2008 mennessä 109 kunnasta. Kos-
ka kunkin maakunnan osalta kuntien lukumäärä vaihtelee, niin otokseen
valikoitui kustakin maakunnasta 3–14 kuntaa. Vastauksia kustakin maa-
kunnista saatiin 2–12. Vastaukset kattoivat noin joka neljännen manner-
Suomen kunnan. Kyselyn vastausprosentti oli 76.

Lähinnä yhden muuttujan jakaumista koostunutta kyselyaineistoa analy-
soitiin yksinkertaisin jakaumin ja tunnusluvuin. Kysely toteutettiin
WPOL-ohjelmiston avulla. Ohjelmaa käytettiin myös aineiston analyysis-
sä. Kyselylomake on esitelty seuraavilla sivuilla.



Kysely laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyydestä

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on meneillään toiminnantarkastus, jossa selvitetään laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Tarkastuksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miltä osin järjestelmän selkeä ja ymmärrettävä kokonaisuus ja miltä osin nämä seikat eivät toteudu.

Tämä kysely on osa tarkastuksen tiedonhankintaa. Kysymykset liittyvät valtionosuusjärjestelmän selkeyteen, vaikutuksiin sekä ennakoitavuuteen. Tavoitteena on, että kyselyyn vastaisikunnan taloussuunnittelusta/ -hallinnosta vastaavajohtava viranhaltija (talousjohtaja, kamreeri tmv.). Itse tarkastus painottuu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään, mutta kyselyssä asioita kartoitetaan koko valtionosuuskokonaisuuden tasolla.

Kysely on lähetetty ositetulla otoksella noin 140 kunnan talousvastaaville. Yhteystiedot on haettu kuntien www-sivuilta. Mikäli vastaanottaja ei koe olevansa kunnan taloussuunnittelusta/-hallinnosta vastaava viranhaltija, niin hän voisi siirtää saamansa sähköpostiviestin ja siihen sisältyvän linkin kunnan sisällä eteenpäintuomallemme henkilölle. Tavoitteena on saada vastaus mahdollisimman monelta kunnalta ja siten huomioida kuntakentän näkemykset tarkastuksessa laaja -alaisesti.

Toivomme, että vastaatte kaikkiin kohtiin. Mikäli koette, että ette voi kokemuksiinne perusteella vastata johonkin kysymykseen, niin sivuttakaa se ja siirtykää seuraavaan. Kyselyyn sisältyy vain muutama avoin kohta, pääosa kysymyksistä on valintoja ("rasti ruutuun"). Aikaa vastaamiseen menee noin 10 -15 minuuttia. Vastauksia pyydetään 23.4.2008 mennessä.

Kyselyllä saatuja tietoja ei luovuteta eteenpäin ja niitä käytetään vain tarkastuksen tarpeisiin. Yksittäisten kuntien vastauksia ei käsitellä julkaistavassa tarkastuskertomuksessa tunnustettavasti. Tietosuojaselosteeseen saa tarvittaessa Valtiontalouden tarkastusvirastosta.

Lisätietoja tarkastuksesta ja kyselystä antaa tarvittaessa ylitarkastaja Mikko Koskinen, p. (09) 4325810, Valtiontalouden tarkastusvirasto PL 1119, 00101 Helsinki; sähköposti: mikko.koskinen@vtv.fi

TAUSTATIEDOT

1) Kunnan nimi?

2) Vastajan nimi?

3) Vastajan nimike/asema kunnan taloushallinnossa?

4) Kunnan asukaluku vuoden 2007 lopussa?

5) Kunnan sijainti?

Valitse maakunta

6) Mikä on kunnan perusterveydenhuollon pääasiallinen järjestämistapa?

- Kunnan omna toimintana
- Kuntayhtymän kautta
- Yhteistyössä muun kunnan/kuntien kanssa
- Ostopalveluna
- Muu tapa; mikä?

7) Mikä on kunnan sosiaalihuollon palveluiden pääasiallinen järjestämistapa?

- Kunnan omna toimintana
- Kuntayhtymän kautta
- Yhteistyössä muun kunnan/kuntien kanssa
- Ostopalveluna
- Muu tapa; mikä?

8) Mikä taho kunnassa vastaa valtionosuusasioiden yleisestä käsittelystä ja hallinnoinnista?

- Kunnan taloushallinto
- Kunnan yleishallinto
- Sektoritoimialat
- Muu taho; mikä?
- Kunnassa ei ole erityistä valtionosuusasioita käsittelevää taho

VALTIONOSUUSTIEDON LÄHTEET

9) Missä määrin kunnan taloushallinto on saanut valtionosuuksiin liittyvää tietoa seuraavista tietolähteistä?

	Paljon	Jonkin verran	Vähän	Tietoa ei ole saatu	En osaa sanoa
Valtiovarainministeriö	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Entinen sisäasiainministeriön kuntaosasto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiaali- ja terveysministeriö	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opetusministeriö/Opetushallitus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionosuuslainsäädäntö	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtion talousarvio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muut valtionhallinnon kirjalliset lähteet (esim. peruspalveluohjelma)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Suomen Kuntaliitto (ml. Efeko)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntaliiton Internet-sivusto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntaliiton Kuntatalous-julkaisu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10) Onko valtionosuuksiin liittyvää tietoa saatu muista tietolähteistä?

- Ei
- Kyllä; mistä?

LASKENNALLISTEN VALTIONOSUUKSIEN SELKEYS

11) Miten kunnan taloushallinnossa tunnetaan kunnalle tulevien valtionosuuksien laskennallinen määräytyminen?

- Erittäin hyvin
- Melko hyvin
- Joiltakin osin hyvin, toisilta osin puutteellisesti
- Melko puutteellisesti
- Heikosti tai ei ollenkaan

12) Miten arvioitte valtionosuuskokonaisuuden ERI OSIEN selkeyttä ja ymmärrettävyyttä kunnan taloushallinnon näkökulmasta?

	Selkeä	Melko selkeä	Hieman epäselvä	Epäselvä	En tunne ko. määräytymistapaa
Kuntien yleisen valtionosuuden määräytyminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden määräytyminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden määräytyminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän toiminta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionosuuksiin liittyvä kustannusten tarkistusmenettely	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionosuusjärjestelmä kokonaisuudessaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13) Miten arvioitte laskennallisiin valtionosuuksiin liittyvän SÄÄDÖSPOHJAN selkeyttä ja ymmärrettävyyttä kunnan taloushallinnon näkökulmasta?

	Selkeä	Melko selkeä	Hieman epäselvä	Epäselvä	En tunne ko. säädöspohjaa
Kuntien yleinen valtionosuuslaki	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14) Miten arvioitte seuraavia valtionosuusjärjestelmään yleisesti liitettyjä ominaisuuksia kunnan taloushallinnon näkökulmasta?

	Täysin samaa mieltä	Enimmäkseen samaa mieltä	Enimmäkseen eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
Valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteet ovat teknisesti monimutkaisia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionosuusjärjestelmän säädöspohjan sisältö on vaikeaselkoista	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionosuusjärjestelmän säädöspohja on hajanaista ja tilkkutäkkimäistä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionosuusasioihin liittyvä valmistelu on läpinäkyvä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionosuusjärjestelmän jatkuvat muutokset häiritsevät sen vakautta ja ymmärrettävyyttä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionosuusjärjestelmää koskevat uudistukset tehdään enemmän poliittisen tarkoituksenmukaisuuden kuin riippumattoman valmistelun perusteella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtionosuusjärjestelmän uudistukset resursoidaan niukasti, jolloin ratkaisut määräytyvät kuntakohtaisten muutosten rajaamina kompromisseina	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15) Miten arvioitte kunnan johdon tuntevan laskennallisten valtionosuuksien määräytymisen perusteet?

	Hyvin	Melko hyvin	Melko puutteellisesti	Heikosti tai ei ollenkaan	En osaa sanoa
Luottamushenkilöjohto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnan keskushallinnon korkein johto	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimialajohto oman sektorinsa osalta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnan opetus- ja kulttuuritoimen toimialajohto oman sektorinsa osalta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

LASKENNALLISET VALTIONOSUUKSET TALOUDEN JA TOIMINNAN SUUNNITTELUSSA

16) Miten kunnan talousarvion laadinnassa arvioidaan tulevan vuoden valtionosuustulot? Merkitse yksi tai useampi kohta.

- Arvio tehdään edellisvuoden tietojen pohjalta
- Arvioinnissa tukeudutaan valtion keskushallinnon (ministeriöiden) tuottamiin tietoihin
- Arvioinnissa tukeudutaan Suomen Kuntaliiton tuottamiin tietoihin
- Arvioinnissa tukeudutaan kunnan omiin laskelmiin
- Arvio tehdään muulla tavalla; miten?

17) Miten kunnan taloushallinto käsittelee ministeriöiltä saamansa valtionosuuspäätökset?

- Valtionosuustulot otetaan vastaan sellaisenaan ilman tietojen erillistä tarkistamista
- Valtionosuustulojen suuruusluokka pyritään tarkistamaan karkealla tasolla
- Valtionosuustulojen oikeellisuus tarkistetaan omin laskelmin

18) Miten kunnan taloushallinnossa selvitetään vuosittaisten valtionosuustulojen jakautuminen eri toimialasektoreille?

- Taloushallinnossa ei selvitetä kunnan valtionosuuksien jakautumista eri toimialasektoreille
- Taloushallinnossa selvitetään hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien määrät osana taloushallinnon normaalia seurantaa
- Taloushallinnossa selvitetään tarkasti valtionosuuksien vuosittaisiin muutoksiin vaikuttaneet seikat sekä niiden taloudellinen merkitys sektorikohtaisesti

19) Miten kunnan taloushallinto tiedottaa vuosittaisista valtionosuustuloista?

- Taloushallinto ei erityisesti tiedota kunnan valtionosuustuloista ja niiden jakautumisesta eri toimialasektoreille
- Taloushallinto tiedottaa yleisellä tasolla valtionosuustulojen kokonaismäärien jakautumisesta eri toimialasektoreille
- Taloushallinto tiedottaa ja raportoi valtionosuuksien sektorikohtaisista kokonaismääristä sekä niihin liittyvistä tekijämuutoksista ja niiden taloudellisista vaikutuksista eri toimialasektoreille

20) Ovatko kunnan valtionosuustulojen vuosittaiset vaihtelut ongelmallisia kunnan taloushallinnon näkökulmasta?

- Kyllä
- Jonkin verran
- Ei

21) Jos vastasitte edelliseen kysymykseen "kyllä" tai "jonkin verran", niin minkä tyyppisiä ja kuinka merkittäviä ongelmia valtionosuustulojen vuosittaisesta vaihtelusta aiheutuu?

LASKENNALLISTEN VALTIONOSUUKSIEN OHJAAVAT VAIKUTUKSET

22) Miten kunnan taloushallinnossa koetaan laskennallisen valtionosuusjärjestelmän mahdolliset ohjaavat vaikutukset?

- Valtionosuustulot ovat yksiselitteisesti kunnan yleiskatteellisia tuloja, joten niihin sisältyvät määräytymistekijöiden painotukset eivät vaikuta kunnan talouden ja toiminnan suunnitteluun
- Valtionosuustulot ovat pääsääntöisesti kunnan yleiskatteellisia tuloja, mutta määräytymisperusteiden huomattavat muutokset voivat jossain määrin vaikuttaa kunnan talouden ja toiminnan suunnitteluun
- Valtionosuustuloihin liittyvät määräytymisperusteiden muutokset perustuvat poliittiseen päätöksentekoon ja siten niihin sisällytetyt painotukset tulee aktiivisesti huomioida kunnan talouden ja toiminnan suunnittelussa

23) Ovatko seuraavat sosiaali- ja terveydenhuollon määräytymisperusteiden muutokset ja järjestelmän painotukset tuttuja kunnan taloushallinnolle?

	On tuttu asia	Ei ole tuttu asia	En osaa sanoa
Lasten ja nuorten palveluiden edellytysten parantaminen valtionosuusprosenttia korottamalla vuosina 2002 ja 2003	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaikeasti vammaisten palveluiden edellytysten parantaminen uudella määräytymistekijällä vuoden 2006 alusta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunta-alan palkkaratkaisun tukeminen valtionosuusprosenttia korottamalla vuoden 2008 talousarviossa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

24) Ovatko edellisessä kysymyksessä mainitut määrätymistekijöiden muutokset tai järjestelmän painotukset vaikuttaneet kunnan talouden ja toiminnan suunnitteluun?

	On vaikuttanut voimavaroja lisäävästi	Ei ole vaikuttanut voimavaroihin	En osaa sanoa
Lasten ja nuorten palveluiden edellytysten parantaminen...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vaikeasti vammaisten palveluiden edellytysten parantaminen...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunta-alan palkkaratkaisun tukeminen...	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25) Käyttävätkö toimialasektorien johtavat viranhaltijat valtionosuustekijöihin sisältyviä määrätymistekijöitä ja niiden painotuksia omien voimavaravaatimusten perusteluina?

- Kyllä
- Jossakin määrin
- Ei
- En osaa sanoa

26) Vaikuttavatko valtionosuuksiin liittyvät perusteet (esim. hallinonalakohtaiset prosenttiosuudet ja ikäryhmäpainotukset) valtuustotason päätöksentekoon kunnan resursseista?

- Kyllä
- Jossakin määrin
- Ei
- En osaa sanoa

YLEISIÄ HUOMIOITA

27) Laskennallisten valtionosuuksien läpinäkyvyyteen (selkeyteen ja ymmärrettävyyteen) sekä yleiseen toimivuuteen liittyviä huomioita

Haluan lähettää vastaukset

Toiminnantarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*

- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta

- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Työnvälityksen palveluprosessi
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-078-3 (nid.)