**Oskari Harjunen/VATT 12.10.2012**

**Antti Moisio/VATT**

**Tuukka Saarimaa/VATT**

**Raportti ikärakenteen huomioimisesta valtionosuusjärjestelmässä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä esi- ja perusopetuksen osalta**

**Johdanto**

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan valtionosuus­järjes­telmä uudistetaan osana kuntarakenneuudistusta. Uudistuksen tavoitteena on järjestel­män yksinkertaistaminen ja kannustavuuden parantaminen. Valtionvarainministeriö asetti 28.6.2012 uudistuksen valmistelua varten tukiryhmän sekä asiantuntija- ja laskentaryhmän toimikaudelle 28.6.2012–31.12.2013.

Uudistuksen taustaksi Valtionvarainministeriö (VM) on tilannut Valtion talou­del­liselta tutkimuskeskukselta (VATT) tutkimushankkeen, jonka tarkoituksena on selvittää väestön ikärakenteen merkitystä valtionosuusjärjestelmässä sosiaali- ja terveyden­huol­lon sekä esi- ja perusopetuksen osalta.

VATT:n saama tehtävänanto oli kaksiosainen. Ensimmäisessä osassa pyrittiin arvioimaan nykyistä valtionosuusjärjestelmää ikärakenteen huomioimisen näkökul­masta. Tämän arvioinnin tulokset on esitetty Harjusen ja Saarimaan (2012) muistiossa. Toisessa osassa tarkoituksena oli esittää arvio uusiksi ikäryhmäpainoiksi järjestelmässä, jossa sama ikäryhmäjaottelu koskisi sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä esi- ja perus­opetusta. Tässä lyhyessä raportissa esitellään tätä hankkeen toista osaa.

Esiteltävät tulokset perustuvat VATT:ssa tehtyihin laskelmiin sekä terveyden- ja sosiaalihuollon osalta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) tehtyihin laskelmiin. THL:n yksilöaineistoon perustuvia laskelmia päädyttiin käyttämään, koska selvitys­hankkeen ensimmäisen osan perusteella kävi ilmi, että sosiaali- ja terveydenhuollon osalta kuntatason toteutuneisiin kustannuksiin perustuva menetelmä ei tuottanut luotettavia tuloksia.

**Esi- ja perusopetus**

Esi- ja perusopetuksen osalta laskelmat perustuvat Harjusen ja Saarimaan (2012) muis­tioon, jossa ikäryhmäpainolaskelmat perustuvat regressioanalyysiin ja kuntien toteutu­neisiin kustannuksiin vuodelta 2010[[1]](#footnote-1). Harjusen ja Saarimaan (2012) tulokset ns. ikäryhmäpainojen osalta on esitetty taulukossa 1[[2]](#footnote-2). Taulukon 1 tulokset perustuvat kahteen eri mallispesifikaation, jotka tuottavat lähes samanlaiset ikäryhmäpainot. Tulos­ten mukaan esikoululaiset ovat halvin ryhmä ja 7.–9. luokkalaiset puolestaan kallein ryhmä. Tulokset ovat varsin odotettuja ottaen huomioon eri ikäryhmien opetustunti­määrät sekä opettajien pätevyysvaatimukset eri opetuksen tasoilla.

**Taulukko 1.** Esi- ja perusopetuksen ikäryhmäpainot nykyisillä ikäryhmillä



**Sosiaali- ja terveydenhuolto**

Terveydenhuollon ja vanhuspalveluiden osalta laskelmat perustuvat THL:n yksilö­aineistoon[[3]](#footnote-3). THL:n laskelmissa terveydenhuollon ja vanhustenhuollon yksikkö­kustan­nukset perustuvat keskimääräisiin toimenpidekustannuksiin. Yksikkökustannuksissa ei huomioida mahdollisia alueellisia eroja tuotantokustannuksissa. THL:n raportissa ei esitetä vanhusten­huoltoa lukuun otta­matta muiden sosiaalitoimeen kuuluvien tehtävien yksikkö­kustannuksia, eikä näiden selvittämiseksi ole saatavilla tarvittavaa yksilö­aineistoa[[4]](#footnote-4). Tässä raportissa muun sosiaalitoimen kustannukset kohdistetaan ikäryhmille käyttämällä näiden tehtävien tarjoamisesta aiheutuvia, palvelujen todellisille käyttäjä­ikäryhmille kohdistuvia, keski­määräisiä kustannuksia.

Taulukossa 2 raportoidaan vertailun vuoksi nykyisen valtionosuusjärjestelmän laskennalliset kustannukset ikäryhmittäin vuonna 2010. Taulukosta 3 puolestaan nähdään THL:n yksilöaineistoon perustuvat ikäryhmä­ryhmäpainot sekä VATT:n laskemat painot muun sosiaalitoimen osalta[[5]](#footnote-5). Taulukon 3 viimeisessä sarakkeessa THL:n ja VATT:n laskelmat on summattu yhdeksi ikäryhmä­painoksi. Taulukossa 4 raportoidaan ikäryhmäpainot uudella ikäryhmäjaottelulla.

**Taulukko 2.** Laskennalliset kustannukset ikäryhmittäin nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä vuonna 2010



**Taulukko 3.** Sosiaali- terveydenhuollon ikäryhmäpainot uusilla ikäryhmillä



**Taulukko 4.** Sosiaali- terveydenhuollon ikäryhmäpainot uusilla ikäryhmillä 

Eri palveluiden yksikkökustannusten selvittäminen edellä kuvatunlaisella yksilö­aineis­tolla ei ole täysin ongelmatonta kahdesta syystä. Ensinnäkin keskimääräisten yksikkö­hintojen käytön taustalla on oletus, että nämä kustannukset ovat saman­suuruisia eri kunnissa. Todellisuudessa useiden palvelujen tuotantokustannuksissa on kuitenkin huomattavia kuntakohtaisia eroja.

Toiseksi taulukkojen 3 ja 4 luvuissa ei kontrolloida esimerkiksi sairastavuutta tai muita kustannuksiin tai palveluiden kysyntään vaikuttavia tekijöitä. On oletettavaa, että esimerkiksi ikä ja sairastavuus korreloivat toistensa kanssa, jolloin sairastavuus tulee huomioitua taulukoiden 3 ja 4 ikäryhmäpainoissa. Näin ollen yleinen sairastavuus tulisi ylikompen­soi­duksi, mikäli sairastavuutta käytettäisiin valtionosuuskriteerinä tällä tavalla määritettyjen ikäryhmäpainojen ohella.

**Menojen yhdistäminen ja ikäryhmäpainot**

Taulukon 1 ja 4 tulokset voidaan yhdistää siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä esi- ja perusopetuksen valtionosuudet määräytyvät yhtenäisen ikäryhmäjaottelun perus­teella. Näin on tehty taulukossa 5, jonka viimeinen sarake kuvaa ns. yhden putken järjestelmää.

**Taulukko 5.** Sosiaali- terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset



**Lähteet**

Harjunen, Oskari – Saarimaa, Tuukka (2012): Arviointi ikärakenteen huomioimistavoista valtionosuusjärjestelmässä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä esi- ja perusopetuksen osalta. Julkaisematon VATT-käsikirjoitus.

Hujanen, Timo – Kapiainen, Satu – Tuominen, Ulla – Pekurinen, Markku (2008a): Terveydenhuollon yksikkökustannukset Suomessa vuonna 2006. Stakes työpapereita 3/2008. Helsinki.

Hujanen, Timo – Peltola, Mikko – Häkkinen, Unto – Pekurinen, Markku (2008b): Miesten ja naisten terveysmenot ikäryhmittäin 2006. Stakes työpapereita 37/2008. Helsinki.

Häkkinen, Unto – Nguyen, Lien – Pekurinen, Markku – Peltola, Mikko (2009): Tutkimus terveyden- ja vanhustenhuollon tarve- ja valtionosuuskriteereistä. Jyväskylä.

Lehtonen, Sanna – Lyytikäinen, Teemu – Moisio, Antti (2008a): Kuntien valtionosuuskriteerit tarkastelussa: esi- ja perusopetus, päivähoito, kirjastot ja kulttuuritoimi. VATT keskustelualoitteita 451, Helsinki.

Lehtonen, Sanna – Lyytikäinen, Teemu – Moisio, Antti (2008b): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT tutkimuksia.

1. Vastaavaa menetelmää on aiemmin käytetty Lehtosen ym. (2008a ja 2008b) tutkimuksissa. [↑](#footnote-ref-1)
2. Taulukon 1 tulokset perustuvat regressiomalleihin, joissa on mukana seuraavat kontrollimuuttujat: kunnan kaksikielisyys, saaristolaisuus, syrjäisyys (focalsum-menetelmä), kunnan väestön keskimääräinen keskustaetäisyys (linnuntiettä), ruotsikielisten oppilaiden osuus, vieraskielisten oppilaiden osuus, erityisoppilaiden osuus, kunnan väkiluku, kunnan oppilasmäärä, verotettavat tulot per asukas ja yhteisöverotulot per asukas. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ks. Hujanen ym. (2008a ja 2008b) sekä Häkkinen ym. (2009). [↑](#footnote-ref-3)
4. THL:n laskemissa ikäryhmittäisissä yksikkökustannuksissa on huomioitu sosiaalitoimesta käyttötalouden luokat 220 vanhusten laitospalvelut sekä 223 vammaisten laitospalvelut. Muita sosiaalitoimen käyttötalouden luokkia ovat: 204 lasten päiväkotihoito, 205 lasten perhepäivähoito, 207 muu lasten päivähoito, 112 Lastensuojelun laitos- ja perhehoito, 217 muut lasten ja perheiden palvelut, 230 vammaisten työllistämistoiminta, 235 kotipalvelut, 240 muut vanhusten ja vammaisten palvelut sekä 245 päihdehuolto. [↑](#footnote-ref-4)
5. THL:n laskelmat on tehnyt Satu Kapiainen. [↑](#footnote-ref-5)