

2.9.2013

VM064:00/2012

Hallinto- ja suunnitteluosasto
Nvm Mikko Nygård

05. 09. 2013

VM/KO

ERÄIDEN MÄÄRÄRAHOJEN SIIRROSTA VALTIONOSUUKSIIN VOS-UUDISTUKSEN YHTEYDESSÄ

Valtiovarainministeriö on asettanut kuntien valtionosuusjärjestelmän lainsäädännön uudistusta valmistelevan työryhmän. Kokouksessaan 21.8.2013 työryhmä on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä muistion hallinnonalan ns. erityisrahoista ja niiden mahdollisesta sisällyttämisestä yhden putken järjestelmään (yleisiin valtionosuuksiin). Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valmistelu-aika on tämän kaltaiseen toimeksiantoon hyvin lyhyt, minkä vuoksi valmistelu on tapahtunut varsin kiireellisesti.

Seuraavassa on kuvaus eräistä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan erityismäärärahoista ja ministeriön näkemys niiden sisällyttämisestä yleisiin valtionosuuksiin.

Valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä (momentti 33.20.31, arviomääräraha)

Kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Kuntouttavan työtoiminnan piirissä ovat pitkään työttömänä olleet työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavat henkilöt, joille kunta järjestää työllistymisen edistämiseksi ja elämänhallinnan parantamiseksi kuntouttavaa työtoimintaa. Toiminta on tarkoitettu niille työttömille, joille työ- ja elinkeinohallinnon palvelut eivät ole riittäviä, vaan jotka tarvitsevat sosiaalihuollon tukea työllistymisedellytystensä parantamiseksi.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuu vuosittain arviolta noin 15 000 henkilöä. Määrä on kasvanut tasaisesti lain voimaantulosta alkaen. Rakenne- ja pitkäaikaistyöttömyyden pysyessä korkealla tasolla myös kuntouttavan työtoiminnan tarve säilyy.

Valtio osoittaa rahoitusta kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen kahdella tavalla: suorana korvauksena niiltä päiviltä, joilta asiakas on osallistunut kuntouttavaan työtoimintaan, sekä laskennallisten sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien kautta. Kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena 10,09 euroa toimintapäivää ja kunkin kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa asiakasta kohti. Valtion suora korvaus on talousarviossa sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa momentilla 33.20.31. Määräraha vuoden 2012 talousarviossa oli 23,0 milj. euroa, vuoden 2013 talousarviossa 26,486 milj. euroa ja vuodelle 2014 on esitetty samansuuruinen määräraha.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen kustannukset ovat 2000-luvulla kasvaneet. Työ- ja elinkeinoministeriö teki vuonna 2006 tutkimuksen kuntouttavan työtoiminnan taloudellisista vaikutuksista kunnille (TEM julkaisuja 4/2008). Kuntien vastausten mukaan kuntouttavan työtoiminnan nettokulut ilman valtion korvausta olivat 30,78 euroa toimintapäivää kohti. Vuoden 2013 rahassa kuntouttavan työtoiminnan nettokulujen taso on indeksikorotettuna 39,23 euroa.

Laadukas kuntouttava työtoiminta parantaa tutkimusten mukaan asiakkaiden hyvinvointia ja ehkäisee syrjäytymistä. Se myös parantaa asiakkaiden työllistymisedellytyksiä, joskin nämä työllisyyspoliittiset vaikutukset ovat heikompia kuin sosiaalipoliittiset vaikutukset. Tutkimukset ja käytäntö osoittavat, että kuntouttavan työtoiminnan sisältö, palvelun laatu ja vaikuttavuus vaihtelevat merkittävästi kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteena on osana syrjäytymisen vähentämistä



kehittää kuntouttavan työtoiminnan laatua ja vaikuttavuutta sekä kuntaohjausta siten, että palvelu paremmin edistäisi asiakkaiden paluuta työelämään. Laadun parantaminen edellyttää kunnilta nykyistä suurempia panostuksia mm. asiakkaiden yksilöllisempään tukeen ja ohjaukseen.

Edellä esitettyyn viitaten sosiaali- ja terveysministeriö ei näe tarkoituksenmukaisena siirtää kunnille maksettavaa suoraa korvausta kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Muutos aiheuttaisi sen, että kuntien motivaatio järjestää laadukasta kuntouttavaa työtoimintaa heikkenisi entisestään, mikä vaarantaisi pitkään työttömänä olleiden asiakkaiden asianmukaisten palveluiden saatavuuden. Tämä puolestaan vaikuttaisi negatiivisesti hallituksen tavoitteisiin työurien pidentämisestä ja työllisyysasteen nostamisesta.

Valtionavustus kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin ja eräisiin muihin menoihin (smr 3 v)

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionavustukset kehittämishankkeisiin myönnetään kunnille ja kuntayhtymille sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste-ohjelma) linjauksen mukaisesti. Kaste-ohjelma vuosille 2012–2015 on vahvistettu valtioneuvostossa helmikuussa 2012. Määräraha vuoden 2012 talousarviossa oli 17,5 milj. euroa, vuoden 2013 talousarviossa 17,9 milj. euroa ja vuodelle 2014 on esitetty 11,5 milj. euron määrärahaa. Vuosina 2014–2017 koskevan kehyspäättöksen mukaisesti momentin määräraha on vuodesta 2015 alkaen 10,5 milj. euroa. Jo aiemmin momentin määrärahasta vähennettiin osana valtiontalouden säästöjä noin 45 milj. euroa (43 %) koko ohjelmakaudella käytettävissä olevasta määrärahasta.

Vuosina 2012–2013 kuntien ja kuntayhtymien kehittämishankkeisiin myönnettiin avustuksia runsaat 28 milj. euroa (kumpanakin vuonna noin 14 milj. euroa). Vuosina 2012–2013 avustus on suunnattu erityisesti mielenterveys- ja päihdepalvelujen kehittämiseen, terveyden edistämiseen, perusterveydenhuollon toimivuuden parantamiseen, lasten ja nuorten varhaisen tuen tehostamiseen, pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseen ja vanhuspalvelujen rakenteellisiin uudistuksiin, kuten uudenlaisten asumismuotojen kehittämiseen.

Hankerahoituksella on saatu aikaan merkittäviä uudistuksia mm. lasten ja nuorten palvelujen tehostamisessa, mielenterveys- ja päihdepalvelujen saavutettavuudessa ja ikäihmisten uudenlaisten palvelumuotojen luomisessa. Hankerahoituksella kuntien välinen yhteistyö on lisääntynyt ja hyvät käytännöt levinneet. Hankkeiden toteuttamisessa jokaisella kunnalla on ollut mahdollisuus päästä mukaan uudistustyöhön.

Edellä esitettyyn viitaten sosiaali- ja terveysministeriö ei näe tarkoituksenmukaisena siirtää valtionavustusta kehittämishankkeisiin osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta.

Ilman hankerahoitusta Kaste-ohjelman osittain hyvin laajoja linjauksia ei voida viedä käytäntöön tehokkaasti. Ministeriön näkemyksen mukaan hankerahoituksen leikkaaminen johtaisi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön ja erityisesti sosiaalipalvelujen uudistustyön näivettymiseen. Momentin määrärahaa on leikattu voimakkaasti jo kahtena edellisenä vuonna. Tulevaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistusta silmälläpitäen STM:llä on välttämätöntä olla käytössään kehittämis työn tueksi määräraha, jolla uudistustyötä voidaan tukea.

Valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin (momentti 33.60.35, arviomääräraha)

Toimeentulotuen rakenne ja sen rahoitusrakenne määriteltiin uudelleen vuonna 2006 (HE 164/2005, 1218/2005). Lain valmisteluasiakirjojen mukaan työmarkkinatuen vastikkeellisuuden lisääminen ja sen rahoituksen uudistaminen, toimeentulotuen rahoitusjärjestelmän muuttaminen sekä työllistämistukijärjestelmän uudistaminen muodostavat muiden työvoimapolitiittisten uudistusten kanssa johdonmukaisen toimenpidekokonaisuuden, jolla alennetaan rakenteellista työttömyyttä. Hallituksen esityksen mukaan kyse on ehdotuskokonaisuudesta, jonka uudistukset tukevat toisiaan.

Uudistuksessa toimeentulotuki jaettiin perustoimeentulotukeen ja luonteeltaan tarveharkintaiseen toimeentulotukeen. Toimeentulotuen rahoitusrakenne muutettiin siten, että perustoimeentulotuen rahoitukseen osallistuvat valtio ja kunta yhtä suurin osuuksin. Valtionosuus suoritetaan kunnassa perustoimeentulotuesta aiheutuneisiin kustannuksiin 50 % suuruksena. Valtionosuusviranomaisena toimii aluehallintovirasto.

Toimeentulotuen erityismenot kattavan täydentävän toimeentulotuen sekä ehkäisevän toimeentulotuen menot samoin kuin esimerkiksi toimeentulotuen myöntämisestä aiheutuvat henkilöstökulut maksaa kunta, ja valtio osallistuu näihin kustannuksiin yleiskatteellisen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän puitteissa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n mukaan lain soveltamisalaan ei lueta toimeentulotukilain 7 §:n mukaan myönnettävän perustoimeentulotuen kustannuksia. Peruspalvelujen valtionosuudella katettavat toimeentulotukimenot ovat noin yksitoista prosenttia toimeentulotuen kokonaismenoista (vuonna 2011 noin 72 milj. euroa). Täydentävä toimeentulotuki oli noin kahdeksan prosenttia ja ehkäisevä ja muu toimeentulotuki noin kolme prosenttia toimeentulotuen bruttomenoista 2011.

Perustoimeentulotuen valtionosuuteen on vuoden 2012 talousarviossa budjetoitu 357,0 milj. euroa ja vuoden 2013 talousarviossa 345,35 milj. euroa. Talousarvioehdotuksessa 2014 määrärahaa esitetään 331,15 milj. euroa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti vuonna 2014 on talousarvioehdotuksen mukaan 29,57. Vuotta 2012 koskevan toimeentulotuen menojen ennakkotilaston mukaan tuen bruttomenot olivat kaikkiaan 703,3 milj. euroa. Mikäli perustoimeentulotuki siirrettäisiin valtionosuusmomentilla soveltaen mainittua valtionosuusprosenttia, se tarkoittaisi arviolta 208,0 milj. euron lisäystä momentille vuonna 2014.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä on todettu siihen sisältyvän myös sen, että valtionosuuksista siirrettyjä resursseja palautettaisiin järjestelmään ja samalla valtiovarainministeriön pääluokkaan. Esimerkkeinä on mainittu momentit 33.60.35 (valtionosuus kunnille perustoimeentulotuen kustannuksiin) ja 33.20.31 (valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä). Nämä eriytettiin aikanaan, jotta rahoitus kohdentuisi paremmin asianomaiseen toimintaan.

Perustoimeentulotuen valtionosuuden kustannusperustaisuus ja kustannusten jako valtion ja kunnan välillä ovat osa vuodesta 2006 lähtien toimeenpantua työllisyyden vahvistamiseen tähtäävää kokonaisratkaisua, josta toimeentulotukea ei tulisi irrottaa. Toimeentulotuen 50 prosentin valtionosuus on osa kunnan ja valtion välistä sopimusta, joka tähtää rakennetyöttömyyden vähentämiseen osana työmarkkinatukiudistusta.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusratkaisu 2009 sisältää perustoimeentulotuen erillisen valtionosuuden (1704/2009).

Erillinen, peruspalvelujen valtionosuutta korkeampi valtion maksuosuus turvaa osaltaan hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista. Korkeampi valtionosuus aktivoi kuntia huolehtimaan toimeentulotuen asiakkaiden työllistymisestä paikallisena yhteistyönä. Perustoimeentulotuen kohdennetun valtionosuuden siirtäminen laskennallisen, yleiskatteellisen valtionosuuden osaksi lisäisi kuntien välisiä eroja niiden huolehtiessa viimesijaisesta toimeentulon turvasta. Kohdennettu menoperusteen valtionosuus on myös tärkeä aluehallintoviraston toimintaväline sen ohjatesa ja valvoessa kunnan sosiaalihuoltoa toimeentulotuen osalta. Se hyödyttää myös sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviä toimeentulotuen kehittämisessä.

Valtionavustus sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaan (momentti 33.60.63, kiinteä määräraha)

Sosiaalialan osaamiskeskukset muodostavat koko maan kattavan kehittämis- ja tutkimustoiminnan alueellisen verkoston. Keskuksia on 11 ja niiden toimialueet muodostuvat 1-4 maakunnasta, paitsi ruotsinkielinen osaamiskeskus (Det finlandssvenska kompetenscentret inom det sociala området).



joka toimii koko ruotsinkielisellä alueella. Ne toimivat kiinteässä yhteistyössä kuntien, koulutusorganisaatioiden, tutkimuslaitosten, järjestöjen sekä muiden alueellisten toimijoiden kanssa muodostaen käytännön ja tutkimuksen välisen yhteistoimintaverkoston.

Sosiaalialan osaamiskeskusten tehtävistä, hallinnosta ja rahoituksesta on säädetty sosiaalialan osaamiskeskuksista annetussa laissa (1230/2001). Lain 1 §:n 2 momentin mukaan osaamiskeskusten voivat muodostaa kunkin toimialueen kunnat ja kuntayhtymät yhdessä yliopistojen, ammatti- korkeakoulujen ja muiden sosiaali- ja terveysalan oppilaitosten, maakunnan liittojen, aluehallinto- virastojen, järjestöjen ja yritysten sekä muiden sosiaali- ja terveysalalla toimivien eri tahojen kanssa. Osaamiskeskustoiminta ja osaamiskeskuksen hallinto järjestetään 1 §:n 2 momentissa tarkoitettujen osaamiskeskuksen muodostavien tahojen keskinäisen sopimuksen mukaisesti.

Lain 2§:n mukaan sosiaalialan osaamiskeskusten tehtävänä on alueellaan kehittää sosiaalialan osaamista sekä turvata perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksen ja käytännön työn monipuolista yhteyttä. Ne kehittävät perus- ja erityispalveluja sekä toteuttavat tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoimintaa alueellisten erityis- ja asiantuntijapalveluiden tuottamiseksi. Osaamiskeskukset toimivat aktiivisesti myös valtakunnallisten ohjelmien, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (Kaste) alueellisessa toimeenpanossa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus tukee osaamiskeskuksia erityisesti tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnassa sekä tarpeen mukaan muissakin 2 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä.

Osaamiskeskuksille suoritetaan valtionavustusta sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta annetun lain 6 ja 7 §:n nojalla. Valtionavustus suoritetaan hakemuksetta. Valtionavustuksen perusteista ja maksamisesta säädetään tarkemmin osaamiskeskustoiminnasta annetussa asetuksessa (1411/2001). Suomenkielisten osaamiskeskusten valtionavustuksen määräytymisperusteina ovat osaamiskeskusalueen asukasluku ja pinta-ala. Erityisenä valtionavustuksena maksetaan Pohjanmaan maakuntien sosiaalialan osaamiskeskukselle pohjoismaisen yhteistyön kehittämisestä ja Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskukselle saamenkielisen väestön palvelutarpeita vastaavan osaamisen kehittymisestä palvelutoiminnassa. Ruotsinkielisen osaamiskeskuksen valtionavustus määräytyy yksinomaan ruotsinkielisen väestön lukumäärän mukaisessa suhteessa. Tarkoitukseen varattu määräraha on vuosien 2012 ja 2013 talousarviossa 3,5 milj. euroa. Määrärahaa on osana valtiontalouden säästötoimenpiteitä leikattu ja se on vuodesta 2014 alkaen 3,0 milj. euroa vuodessa.

Sosiaalialan osaamiskeskusten valtionavustukset osoitetaan kunkin osaamiskeskuksen nimissä sille oikeushenkilölle, joka on valtuutettu vastaanottamaan valtionavustuksen. Valtionavustuksen maksaminen edellyttää riittävää selvitystä vastaanottajana toimivasta oikeushenkilöstä. Yleisimmin osaamiskeskuksen oikeushenkilönä on joko erillinen yhdistys tai osakeyhtiö. Näin ollen sosiaalialan osaamiskeskuksille kohdistettu valtionavustus ei sovellu nykytilanteessa siirrettäväksi osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen ja järjestämislain valmistelun yhteydessä ratkaistaan myös alueellinen sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämisrakenne. Osaamisen varmistaminen ja sen alueellinen jakautuminen on palvelurakenteen kantokyvyn ja sosiaalihuollon toimivuuden kannalta erittäin merkittävää tilanteessa, jossa sosiaalihuollon henkilöstön määrä on väistämättä vähenemässä ikääntymisen ja suuren eläkkeelle siirtymisen seurauksena. Kunta- ja palvelurakenteen muutoksen läpivientiä on tuettava kehittämistoimilla, joten alueellisesti toimivia sosiaalialan osaamiskeskuksia tarvitaan myös tulevaisuudessa.

Muut luvun 33.60 momentit

Muita sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan 33 lukuun 60 (kuntien järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto) sisältyviä momentteja ovat:



- 33.60.30 Valtion korvaus terveydenhuollon valtakunnallisen valmiuden kustannuksiin (smr 3 v)
 33.60.32 Valtion rahoitus terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen (kiinteä määräraha)
 33.60.33 Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkäriskoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin (arviomääräraha)
 33.60.34 Valtion korvaus terveydenhuollon toimintayksiköille oikeuspsykiatrisista tutkimuksista sekä potilassiirroista aiheutuviin kustannuksiin (arviomääräraha)
 33.60.36 Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi
 33.60.40 Valtion rahoitus lääkäri- ja lääkäntähelikopteritoiminnan menoihin (smr 3 v)
 33.60.64 Valtion korvaus rikosasioiden sovittelun järjestämisen kustannuksiin.

Mainitut momentit on jätetty eri syistä tarkemman tarkastelun ulkopuolelle. Valmiustoiminnan kustannuksiin korvausta suoritetaan ainoastaan HUS:lle ja Vantaan kaupungille, jotka ovat tehneet sopimuksen valtakunnallisen valmiuden ylläpidosta. Tutkimus- ja koulutustoimintaan suoritettava ns. EVO-korvaus ei kohdistu peruskunnalle vaan toimintoja ylläpitäville terveydenhuollon yksiköille. Myös oikeuspsykiatrisista tutkimuksista maksettava korvaus suoritetaan terveydenhuollon yksiköille. Saamenkielisten palvelujen turvaamiseen suoritetaan valtionavustusta ainoastaan neljälle kotiseutualueen kunnalle. Lääkärihelikopteritoiminnan menot on kehyspäättöksessä vuosille 2014–2017 päätetty siirtää kuntien vastuulle vuodesta 2017 alkaen. Rikosasioiden sovittelun korvausta maksetaan palveluntuottajille, joi-na toimivat kuntien lisäksi yksityisen tahot (yhdistykset, säätiöt).

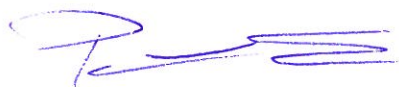
Valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteista

Selvitysmies Arno Miettinen on alkuvuonna 2013 esitellyt alustavat linjaukset kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi. Lainsäädännön uudistamista valmisteleva työryhmä on kokouksessaan 21.8.2013 päättänyt, että ministeriöiden (OKM ja STM) tulee toimittaa muistiot mahdollisista omista laajemmista linjauksistaan valtiovarainministeriölle viimeistään 6.9.2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että selvitysmiehen linjaus laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista on asianmukainen, ja pyrkimys laskentatekijöiden määrän vähentämiseen sekä järjestelmän yksinkertaistamiseen erittäin kannatettava. Ministeriön edustajat ovat osallistuneet valtionosuusjärjestelmän uudistusta käsitteleviin työryhmiin, missä yhteydessä perusteita on käsitelty perusteellisemmin. Linjauksia on myös esitelty ministeriössä sisäisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa kuitenkin myös, että kunnille tulisi luoda valtion rahoitusjärjestelmän kautta kannustimia edistää väestönsä hyvinvointia ja terveyttä sekä hoitaa työllisyyttä mahdollisimman hyvin. Ministeriön yhtenä tavoitteena on edistää väestön hyvinvoinnin ja terveyden huomiointia kuntien kaikessa päätöksenteossa. Tällä voidaan vaikuttaa sairastavuuteen, joka on linjauksen mukaan yhtenä laskentatekijänä uudessa järjestelmässä laskennallisia kustannuksia määrätessä. Lisäksi uudistuksen eräänä tavoitteena lienee kunnan työpaikkaomavaraisuuden lisääminen, joka heijastuu työttömyyteen ja sitä kautta valtionosuuteen. Siten yksittäisellä kunnalla on mahdollisuuksia vaikuttaa kunnan ikärakenteeseen ja valtionosuuden määrään, toisin kuin selvitysmiehen alustavissa linjauksissa on esitetty.

Kansliapäällikkö

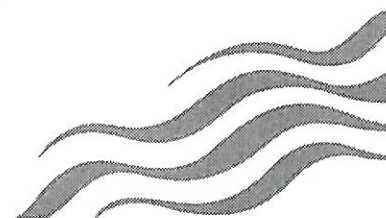


Päivi Sillanaukee

Neuvotteleva virkamies



Mikko Nygård



TIEDOKSI

STM/HSO:

- Raimo Ikonen
- Mikko Staff
- Antti Alila

STM/HTO

- Aino-Inkeri Hansson
- Olli Kerola
- Salme Kallinen
- Kari Ilmonen
- Jaakko Ellisaari
- Eveliina Pöyhönen

STM/STO:

- Kirsi Varhila
- Annakaisa Iivari
- Pirjo Sarvimäki
- Annika Parsons

