

xx.xx.2019

**VALTIONEUVOSTON ASETUS TOIMINNAN TEHOSTAMISEN, SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON UUDISTAMISEN JA PELASTUSTOIMEN UUDISTAMISEN VALTIONAVUSTUKSISTA****1 Johdanto**

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaisesti hallitus valmistelee julkisen hallinnon tuottavuustoimia, joita valmistellaan ja seurataan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä toteutettavassa alueiden ja valtion välisessä neuvottelumenettelyssä.

Hallitus on käynnistänyt sote-uudistuksen valmistelun. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Myös pelastustoimen järjestäminen siirretään maakuntien tehtäväksi. Sosiaali- ja terveystalouden vaikuttavuutta ja tuottavuutta parannetaan, palveluiden kustannusten nousua hillitään ja niiden läpinäkyvyyttä ja avoimuutta lisätään.

Hallitusohjelmassa todetaan, että uudistus tarvitsee tuekseen toimivat tietojärjestelmä- ja tiedonhallintajärjestelmät sekä kattavan tietopohjan ja yhtenäisen tavan raportoida. Tietojärjestelmien yhteensovittaminen, ICT-valmistelu ja muu sote-kehittämistyön rahoitus turvataan siirtymävaiheen aikana.

Valtion talousarviossa vuodelle 2019 on osoitettu kolmevuotinen siirtomääräraha momentille Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden kehittämisen tuki ja ohjaus sekä julkisen hallinnon tuottavuuden edistäminen (28.70.05). Määrärahaa saa käyttää:

- 1) hallitusohjelman mukaisten tuottavuustoimenpiteiden valmisteluun ja toteutukseen
- 2) sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamiseen ja siihen liittyvien valtakunnallisten kehittämis- ja kokeiluhankkeiden menojen maksamiseen
- 3) avustusten maksamiseen kunnille ja kuntayhtymille sekä muille yhteisöille toiminnan tehostamiseen ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastuspalveluiden uudistamista tukeviin hankkeisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiotutkimukseen varataan 4 000 000 euroa.

Määrärahaa käytetään hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveystalouksia sekä pelastustointia koskeviin uudistamisen johto-, ohjaus- ja koordinaatiotehtäviin. Määrärahaa käytetään tietojärjestelmien yhteensovittamiseen, valtakunnalliseen ICT-

valmisteluun ja muuhun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kehittämistyön rahoitukseen.

Määrärahaa käytetään myös julkisen hallinnon tuottavuuden edistämiseen liittyviin kehittämishankkeisiin, kuten tila-asioiden ja hankintojen tehostamiseen, paikkariippumattomuuden ja palveluverkon kehittämiseen.

Asetuksella täsmennetään kunnille ja kuntayhtymille maksettavia avustuksia koskevaa säädösperustaa.

## 2 Yksityiskohtaiset perustelut

### 1 § Soveltamisala

Asetus koskisi valtion talousarvion momentilta 28.70.05 Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden kehittämisen tuki ja ohjaus sekä julkisen hallinnon tuottavuuden edistäminen (siirtomääräraha 3 v) kunnille ja kuntayhtymille myönnettäviä avustuksia toiminnan tehostamista, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista ja pelastustoimen uudistamista tukeviin hankkeisiin. Asetuksessa säädettäisiin valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

Valtionavustukseen sovellettaisiin lisäksi valtionavustuslakia.

### 2 § Valtionavustuksen myöntämisen edellytykset

Säännösehdotuksen mukaan valtionavustuksen myöntäminen rajattaisiin usean kunnan yhteisiin hankkeisiin, jotka liittyvät:

- 1) palveluiden järjestämistehtävän ja tuottamisen toimintamallien ja ohjauksen kehittämiseen ja yhtenäistämiseen;
- 2) palveluverkkoa koskevaan selvitykseen ja suunnitelmaan;
- 3) horisontaalisen ja vertikaalisen integraation toimintamallien kehittämiseen;
- 4) palveluverkon ja palveluketjujen johtamisen kehittämiseen ja tiedolla johtamiseen;
- 5) tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen yhtenäistämiseen; tai
- 6) muiden kustannuskehityksen hillintään liittyvien toimenpiteiden valmisteluun.

Avustusta myönnettäisiin yllä mainittuihin kohteisiin nykyisille palveluiden järjestämisvastuullisille toimijoille eli kunnille ja kuntayhtymille. Kyse ei ole tulevan sote-uudistuksen toimeenpanosta, vaan voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvasta vapaaehtoisesta alueellisesta yhteistyön ja yhteisen valmistelun tukemisesta. Valtionavustusta voitaisiin myöntää 2§ mukaisiin hankkeisiin, jotka kohdistuvat yhteen tai useampaan momentissa 1 mainittuun kohteeseen.

Hankkeeseen osallistuvien kuntien ja kuntayhtymien yhteenlaskettu asukasluvu tulee olla vähintään 80 % maakunnan asukasluvusta. Maakunnalla tarkoitetaan maakuntajakolain (1159/1997) ja sen nojalla maakunnista annetun valtioneuvoston päätöksen (978/2019) 1§:n mukaista maakuntaa. Näin ollen sovellettava maakuntajako perustuu 1.1.2021 voimaan tulevaan maakuntajakoon. Ahvenanmaan maakunta ei voi hakea avustusta.

Maakuntaperusteisesta aluejaosta voidaan poiketa, jos sille on erityinen sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen ja kehittämiseen liittyvä perusteltu syy.

Avustuksen myöntämisessä arvioitaisiin erityisesti hankkeen yhteiskunnallisen ja taloudellisen vaikuttavuuden toteutumista sekä hankkeen yleistä merkitystä kuntien kannalta. Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että kuinka hankkeen toimenpiteillä voidaan edistää tuottavuutta tai vähentää esimerkiksi päällekkäisiä kustannuksia tietojärjestelmien ylläpidosta.

Tuettavien hankkeiden myöntämisen kriteerejä ei asetuksessa tarkasti yksilöitäisi, vaan niitä täsmennettäisiin ja kohdennettaisiin valtionavustushakuprosessien yhteydessä.

### 3 § Valtionavustuksen saaja

Avustuksen saajana voisi säännöselädotuksen mukaan olla kunta tai kuntayhtymä.

Pelastustoimen osalta avustuksen saaja olisi pelastuslain (379/2011) 24§ mukainen alueen pelastustoimi.

Avustus voitaisiin myöntää ja maksaa sille kunnalle tai kuntayhtymälle, joka olisi sitoutunut vastaamaan valtionavustuksen käytöstä koko hankkeessa (hankehallinnoija). Hankehallinnoijan olisi tehtävä sopimus muiden hanketta toteuttavien tahojen kanssa.

Kunnat ja kuntayhtymät voivat toteuttaa hankkeita yhdessä yksityisen sektorin, kolmannen sektorin tai kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa, mutta avustuksen saajina voivat olla vain kunnat tai kuntayhtymät.

### 4 § Valtionavustuksen enimmäismäärä

Valtionavustuslain 6 §:n mukaan valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu.

Myönnettävän valtionavustuksen enimmäismäärä voisi olla enintään 80 prosenttia hankkeen valtionavustukseen oikeuttavista kustannuksista. Avustuksen osuus tulisi olla riittävän suuri kannustaakseen kuntia ja kuntayhtymiä toteuttamaan hankkeita, mutta sisältäisi riittävän omavastuuosuuden. Omavastuuosuutta voidaan perustella myös sillä, että kyse on kuntien järjestämisvastuulla olevien tehtävien vapaaehtoisesta kehittämisen tuesta, johon kunnilla tulisi olla intressi myös ilman ulkopuolista rahoitusta. Enimmäismäärää laskettaessa kustannuksiin ei hyväksyttäisi arvonlisäveron osuutta, koska kunnilla on laaja arvonlisäveron palautusoikeus mm. hankintoihin liittyen.

Valtionavustusprosentti määritellään erikseen kussakin valtionavustushakuprosessissa. Valtionavustusprosentti voi siis olla pienempikin kuin 80 prosenttia.

### 5 § Hyväksyttävät kustannukset

Asetuksen 5 §:n 1 momentissa lueteltaisiin valtionavustukseen oikeuttavat hyväksyttävät kustannukset. Näitä olisivat hankkeen toteuttamisen ja arvioinnin kannalta tarpeelliset ja määrältään kohtuulliset hankkeesta aiheutuvat henkilöstökustannukset, matkakustannukset, toimitilojen, laitteiden ja kaluston vuokrat, materiaalien, tarvikkeiden ja vastaavien tuotteiden kustannukset, hankkeessa tarvittavat ostopalvelut sekä muut hankkeen toimintakustannukset.

Henkilöstökustannuksiin kunta voi sisällyttää hanketta varten palkattujen henkilöiden palkkakustannuksia tai kunnan tai kuntayhtymän omien työntekijöiden työpanoksesta hanketta varten eriytetyn osuuden kustannuksia. Hankkeelle osa-aikaisesti työtä tekevien henkilöiden työpanosta on seurattava tuntikirjanpidon tms. avulla. Matkakustannukset, jotka liittyvät hankkeen toteuttamiseen tai syntyvät tulosten levittämisestä alueellisesti tai valtakunnallisesti, olisivat hyväksyttäviä. Toimitilojen osalta hyväksyttäviä kustannuksia olisivat hankkeesta johtuvat erilliset tai ylimääräiset tila-, laite- ja kalustokustannukset. Kunnan tai kuntayhtymän pysyviä tila- tai vuokratuloja ei voisi sisällyttää hyväksyttäviin kustannuksiin.

Materiaalien, tarvikkeiden ja vastaavien tuotteiden kustannuksiin voi sisältyä esimerkiksi tietokoneita tai mobiililaitteita, jos ne ovat hankkeen toteuttamisen ja arvioinnin kannalta tarpeellisia ja määrältään kohtuullisia. Toimintakustannuksiin voi vastaavasti sisältyä hankkeen toteuttamisen kannalta tarpeelliset ohjelmistolisenssit. Myös esimerkiksi tietojärjestelmiä ja niiden muutoksia koskevat aineettomat investoinnit ovat hyväksyttäviä kustannuksia.

Kunnan tai kuntayhtymän omien toimintayksiköiden veloittamien kustannusten on oltava kirjanpidon toteutuneisiin menoihin perustuvia.

Hankkeella tulisi heti alusta alkaen olla kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidossa erillinen projektikirjanpito, kuten oma projektiseuranta tai kustannuspaikka, jotta hankekustannuksia voidaan tarkastella erillisenä kunnan tai kuntayhtymän muusta toiminnasta.

## 6 § Valtionapuviranomaiset

Tämän asetuksen mukaisissa valtionavustuksissa valtionapuviranomaisena toimisivat valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 luvun mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja sisäministeriö. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että sosiaali- ja terveysministeriö toimisi valtionapuviranomaisena sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskevissa hankkeissa, sisäministeriö pelastustoimen uudistamista tukevissa hankkeissa ja valtiovarainministeriö yleisesti toiminnan tehostamista tukevissa hankkeissa.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto hoitaisi sosiaali- ja terveysministeriön myöntämien avustusten maksatukseen liittyvät tehtävät sekä osaltaan valvoisi avustusten käyttöä hankeaikana ministeriön ohjeiden mukaisesti.

## 7 § Valtionavustuksen hakeminen

Valtionavustusta haettaisiin valtioapuviranomaisena toimivalta ministeriöltä ministeriön erikseen ilmoittamalla tavalla ja ilmoittamana ajankohtana. Ensimmäinen haku on tarkoitus käynnistää mahdollisimman pian valtioneuvoston asetuksen antamisen jälkeen.

Asetuksen 7 §:ssä lueteltaisiin lisäksi tarkemmin, mitä tietoja avustushakemuksesta olisi käytävä ilmi. Hakemuksessa tulisi ensinnäkin kuvata, mitkä ovat hankkeen tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi suunnitellut toimenpiteet ja tavoiteltavat tulokset. Tarkoitus on, että hakemuksesta kävisi ilmi, millä vaikuttavuusmekanismilla toimenpiteistä seuraa tavoiteltuja laadullisia ja kustannuksissa näkyviä tuloksia sekä edelleen laajempia hankkeella tavoiteltavia hyötyjä. Toiseksi, hakemuksen tulee sisältää suunnitelma siitä, miten tuloksia tullaan hyödyntämään.

Lisäksi hakemuksessa tulee eritellä hankkeen toteuttamisen aikataulu ja organisointi, hankehallinnoija ja hankkeen toteuttamiseen sitoutuneet muut tahot, hankkeen kokonaisrahoitus ja arvio osallistujatahojen rahoitusosuuksista sekä arvonlisäverottomat kokonaiskustannukset. Hakemuksessa tulisi kuvata myös hankkeen suhde muihin kohdealueella toteutettaviin ja hankkeen sisällön kannalta keskeisiin kansallisiin ja alueellisiin hankkeisiin ja niiden toteutukseen.

## 8 § Avustuspäätös

Säännösehdotuksen mukaan avustuksen myöntäisi sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö tai valtiovarainministeriö riippuen siitä, kohdistuuko hanke sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen, pelastustoimen uudistamiseen vai yleisesti toiminnan tehostamiseen.

Avustuksen myöntämistä koskevassa päätöksessä ministeriö voisi asettaa tarkentavia ehtoja ja rajoituksia avustuksen käytölle ja maksamiselle.

## 9 § Yhteistyövelvoite

Valtionavustuksen käytön ehtona olisi, että avustuksen saajat sitoutuvat osallistumaan alueen toimijoiden ja ministeriöiden keskusteluihin alueen palveluiden järjestämistä ja tuottamista sekä toiminnan kustannusvaikuttavuutta koskien. Keskustelujen sisältö, osallistujat ja toteuttamistapa tarkentuvat myöhemmin.

Valtionavustuksen saajan tulisi raportoida hankkeen etenemisestä asianomaisen ministeriön ohjeistuksen mukaisesti.

## 10 § Valtionavustusselvitys

Valtionavustuksen saajan olisi säännösehdotuksen mukaan laadittava valtioapuviranomaisen ilmoittamalla tavalla selvitys hankkeella saavutetuista tuloksista ja hankkeen vaikuttavuudesta, muuttuneista toimintatavoista, tulosten hyödynnettävyydestä sekä hankkeen toteuttamisesta ja sen kustannuksista. Selvitykseen on liitettävä tilintarkastajan lausunto avustuksen käytöstä. Lausunto tarkoittaa auktorisoidun saajaorganisaatiosta riippumattoman KHT- tai JHT-tilintarkastajan antamaa lausuntoa. Selvitys on annettava valtionavustuspäätöksessä ilmoitettavan

määräajan kuluessa hankkeen päättymisestä. Käytännössä määräaika voisi olla esimerkiksi noin kaksi kuukautta hankkeen päättymisestä. Varsinkin laajoissa kuntien yhteishankkeissa määräaika voisi tarvittaessa olla jonkin verran pidempi, ottaen kuitenkin huomioon talousarvion mahdollistama määrärahan käyttöaika. Hankehallinnoijan tulee huolehtia selvityksen toimittamisesta avustuksen myöntäneelle ministeriölle.

## 11 § Voimaantulo

Pykälässä säädettäisiin asetuksen voimaantuloajankohdasta, jonka olisi tarkoitus olla x. päivänä xxxkuuta 2019.

## 3 Asetuksen vaikutukset

### Taloudelliset vaikutukset

Asetuksen nojalla kunnille ja kuntayhtymille myönnettävien valtionavustusten määrä tarkentuu myöhemmin momentin 28.70.05 käyttösuunnitelman valmistumisen mukaisesti. Rahoitus kohdennettaisiin sellaisiin asetuksen mukaisiin hankkeisiin, joiden taloudellista vaikuttavuutta voidaan pitää merkittävänä.

Valtionavustuksella rahoitettavat hankkeet tuottavat alueellisia suunnitelmia ja kehityspolkuja, jotka voivat toteutuessaan hillitä palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kustannusten kasvua. Muun muassa tietojärjestelmien konsolidoinneilla, tukipalveluiden kokoamisella, palveluverkon alueellisilla tarkastelulla sekä palvelurakenteen kehittämistoimenpiteillä on merkittävää kustannuskehitystä hillitsevää potentiaalista vaikutusta. Viime kädessä toiminnallisten muutosten ratkaisut ja kustannuskehitystä hillitsevien toimenpiteiden realisointi on kuitenkin kuntien ja kuntayhtymien omien päätösten varassa. On myös huomioitava, että mahdolliset kustannuskehitystä hillitsevät vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä.

### Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kunnat ja kuntayhtymät voivat hakea valtionavustusta asetuksessa kuvattuihin hankkeisiin. Asetus ei velvoittaisi hakemiseen. Avustusta hakevien kuntien ja kuntayhtymien tulee kuitenkin noudattaa valtionavustuslaissa, asetuksessa ja valtionavustuspäätöksessä määriteltyjä ehtoja ja velvoitteita.

### Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Hankkeiden tavoitteet täsmentyvät kunkin hankkeen osalta hakuprosessin yhteydessä ja vaikutukset ovat arvioitavissa rahoitettaviksi valittavien hankkeiden toteutuksen myötä. Vaikutuksia ei tässä vaiheessa voida tarkemmin arvioida. Rahoitus kohdennetaan sellaisiin asetuksen mukaisiin hankkeisiin, joiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan pitää merkittävänä.

## 4 Asian valmistelu

Asetusluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön yhteisenä virkатыönä.

Asetusluonnos oli lausuntokierroksella xxxkuussa 2019. Lausuntoja saatiin yhteensä...

Lausunnoissa...

Esitys valtioneuvoston asetukseksi on käsitelty kuntalain (410/2015) 13 §:n mukaisesti kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa x.x.2019.

## **5 Voimaantulo**

Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan x. päivänä xxxkuuta 2019.