SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ
Volk Raija, johtaja

5.10.2016

Eduskunnan kunta- ja terveysjaostolle

PÄIHDEÄITIEN HOIDON RAHOITUS - HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2017 (HE 134/2016 VP)

Päihteitä käyttävien äitien hoidon rahoitus

Päihdepalvelut on kuntien vastuulla oleva lakisääteinen tehtävä. Päihdeäitien kuntoutukseen on Raha-automaattiyhdistyksen rahoituksella Ensi- ja turvakotienliitto kehittänyt Pidä kiinni -hoitojärjestelmän, joka on yksi vaikuttavaksi todennettu osa laajempaa palvelujen joukkoa, joka kunnilla ja erilaisilla järjestöillä päihdepalveluissa on tarjolla. RAY on vetäytymässä siihen kuuluvasta täysin RAYn rahoituksella (ilman kuntien maksuosuutta) toimineesta kolmen kuukauden laitosjakson rahoituksesta, koska avustuslinjaustensa mukaisesta RAY ei katso voivansa rahoittaa rahoita kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Taustalla myös kilpailulainsäädäntöön ja EU:n valtiontukisääntöihin liittyviä näkökohtia, jotka eivät estä tiettyjen ehtojen täyttyessä rahoitusta (ei saa aiheuttaa vähäistä suurempaa markkinahäiriötä), mutta jotka on otettava huomioon.

RAY rahoittaa edelleen avotoimintaa ja koordinointia sekä kehittämistä, ja RAYn kokonaisrahoitus on noussut viime vuosina. Hoidon jatkuvuuden turvaamiseksi v. 2011 kuntien valtionosuuksia korotettiin 3 mrd. euroa. Lisäksi eduskunta on vuodesta 2010 myöntänyt valtion budjetin kautta 1-1,5 milj. rahoituksen, joka on kanavoitu sosiaali- ja terveysministeriön momentilta valtionavustuksena Ensi- ja turvakotien liitolle. Käytännössä siis valtionrahoitusta on ohjattu sekä valtionosuuksina kunnille että kahta valtionavustusmuotoista kanavaa pitkin palveluja suoraan tuottavalle järjestölle.

Päihdepalvelut ml. raskaana olevien naisten päihdepalvelujen järjestäminen on saatava vakiinnutetuksi osaksi kuntien ja tulevaisuudessa maakuntien palvelujärjestelmää. Tulevaisuudessakin tuottajina ovat kuntien ohella myös järjestöt.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on käyty läpi vaihtoehtoja edetä asiassa eli miten Pidä kiinni -järjestelmän rahoitus saataisiin turvattua. Koska järjestämisvastuu siirtyy maakunnille 1.1.2019, mutta toimeenpanovaihe on vasta alussa, on syytä erityisesti katsoa kuinka edetään vuosina 2017-2020, jotta turvataan jatkuvuus palvelujen saannissa. Yksinkertaisinta olisi, jos pystyttäisiin tulevan Veikkaus Oy:n (nykyisen RAYn) tuotoilla rahoittamaan toimintaa siirtymäkauden ajan vuosina 2017-2019 ja mahdollisesti 2020, koska maakuntien palvelutuotannon järjestäminen tarvitsee aikaa organisoitua. Kysymys olisi siis kokonaisharkintaan perustuvasta siirtymäkauden ratkaisusta, jossa RAYn rahoittamaa laitososuudenkin rahoituksen osuutta jatkettaisiin, jos sille ei ole lainsäädännöstä tulevia esteitä. Edellytyksenä on, että valtiontukisääntöjen ja kilpailulainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi suoritetaan markkinakartoitus. Lisäksi siirtymäkautena palvelua tarjoavien järjestöjen on valmistauduttava tarkastelemaan palvelujaan osana uutta järjestämistapaa ja sen tuomia muutoksia, mm. markkinoiden rakentumista, ja valmistautumaan sopeutumaan uuteen tilanteeseen.

Meritullinkatu 8, Helsinki
PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.stm.fi
Puhelin 0295 16001
Telekopio 09 6980 709
e-mail: kirjaamo@stm.fi
etunimi.sukunimi@stm.fi

Taustamuistio: Päihteitä käyttävien äitien laitoskuntoutuksen rahoitus

Nykytilanne rahoituksessa

Päihdepalveluiden järjestäminen on muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen tavoin kuntien vastuulla. Päihdehuoltalain mukaan kunnan on huolehdittava, että päihdehuolto järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Päihdepalveluiden tuotannossa järjestöillä on perinteisesti ollut merkittävä rooli. Ensi- ja turvakotien liitto ja sen jäsenyhdistykset ovat Raha-automaattiyhdistyksen rahoituksella kehittäneet päihdeongelmaisten raskaana olevien naisten ja heidän perheidensä kuntoutukseen erikoistuneen Pidä kiinni -hoitojärjestelmän, johon pohjautuvaa palvelua tarjotaan kuudella paikkakunnalla ns. ensikodeissa, ja avopalveluita tarjotaan näiden kuuden lisäksi vielä yhdessä muussa kaupungissa.

Pidä kiinni -hoitojärjestelmä, joka on todennettu vaikuttavaksi, on osa laajempaa palvelujen joukkoa, kuten tavanomaista päihdepalvelujärjestelmää sekä vakavissa päihdeongelmissa sairaaloiden psykiatrisia ja päihdepsykiatrisia yksiköitä, äitiysneuvola- ja äitiyspoliklinikkajärjestelmää ja vakavissa tapauksissa päihteidenkäyttäjien erityisäitiyspoliklinikoita (HAL-poliklinikat). Lisäksi monilla kunnilla on muitakin raskaana oleville päihteidenkäyttäjille ja heidän perheilleen tarkoitettuja palveluja, kuten Tampereen Päiväperho-perhetukikeskus. Eli ensikodit ovat yksi palvelumuoto, joka on kylläkin tehokas ja vaikuttavaksi todettu ja osalle raskaana olevista tärkeä.

Pidä kiinni -hoitojärjestelmän kustannukset ovat noin 8 milj. euroa, mikä mahdollistaa noin 250 perheen kuntoutuksen. Kuntien maksusitoumukset muodostavat puolet tulorahoituksesta. RAY on vuodesta 1997 alkaen rahoittanut tätä toimintaa ns. kohdennetulla toiminta-avustuksella. Rahoituksen kohdentuminen on jaettu 3 osaan: avopalveluihin, laitospalveluihin ja koordinaatioon. Vuodesta 2010 RAY on osittain vetäytynyt laitoskuntoutukseen sisältyvästä ensikotitoiminnan ns. täyssubventio-osasta ja vuoden 2016 on ollut täyssubvention osalta tarkoitus olla viimeinen rahoitettava vuosi. Täyssubventio-osasta kunnilta ei peritä korvausta. RAYn täyssubventiorahoitus on kohdistunut maksimissaan 3 kk laitosjaksoon raskausaikana ja sen ehtona on ollut, että kunta sitoutuu sen jälkeen minimissään 6 kk kuntoutusjaksoon. Kunnille on pyritty luomaan kannustin varhaiseen hoitoonohjaukseen. Avopalvelun ja toiminnan koordinaation rahoittamista RAY on jatkanut. RAYn kokonaisavustus on kuitenkin kasvanut vuoden 2013 1,1 miljoonasta vuoden 2016 2,527 miljoonaan ja RAYn ohjeellisessa suunnitelmassa se v. 2017 pysyisi samana. Laitoskuntoukseena tarjottavan kolmen kuukauden täyssubventiojakson rahoituksen määrä RAYn myöntämästä 2,527 milj. euron avustuksesta on vuonna 2016 ollut 400 000 euroa.

Vuonna 2011 kuntien valtionosuuksiin hyväksyttiin 3 milj. korotus otsakkeella ”päihdeäitien hoidon järjestäminen” ja sosiaali- ja terveysministeriö ohjeisti kuntia korotuksen käytöstä kirjeellä. Valtionosuusrahoitus on yleiskatteellista, korotuksen vaikutuksesta kuntien palvelujen tarjontaan ei ole olemassa tuoretta selvitystä. Osana laajempaa päihdepalveluihin pääsemiseen liittyvää vuosia 2011 ja 2012 koskevaa selvitystä kunnat itse vastasivat, että korotus on lähinnä hillinnyt palvelujen heikentymistä. Vuonna Vuodesta 2010 lähtien eduskunta on myöntänyt 1-1,5 milj. lisärahoitusta. Ensi - ja turvakotien liittohallitus on lähtenyt siitä, että v. 2016 hoitojärjestelmä säilytetään kokonaisuutena eikä sitä siis lähdetä supistamaan, vaan neuvottelemaan rahoituksesta.

Pidä kiinni -hoitojärjestelmän rahoitus vuosina 2013-2017					
	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
RAY:n kohdennettu toiminta-avustus valtakunnalliseen koordinaatioon, täyssubventioon (3 kk) ja avopalveluun	1 100 000	1 599 000	2 288 000	2 527 000	2 527 000 (ohjeellinen suunnitelma)
Kuntien maksusitoumukset avopalveluun	906 000	831 000	950 208	937 000	1 001 800
Avopalvelu yhteensä	**2 006 000**	**2 430 000**	**3 238 208**	**3 464 000**	**3 528 800**
Valtionavustus ensikotitoimintaan	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 000 000	ei päätöksiä
Kuntien maksusitoumukset ensikotitoimintaan	3 108 000	3 477 000	3 331 334	3 252 777	ei päätöksiä
Ensikotitoiminta yhteensä	**4 608 000**	**4 977 000**	**4 831 334**	**4 252 777**	
Hoitojärjestelmä yhteensä	**6 614 000**	**7 407 000**	**8 069 542**	**7 716 777**	

RAYn avustusperiaatteet

RAY on linjannut, ettei se rahoita sellaista palvelutoimintaa, jonka voidaan katsoa olevan liike- tai elinkeinotoimintaa. Taustana ovat EU:n valtiontukisäännöt ja raha-automaattiavustuksista annettu laki, jonka mukaan avustuksen myöntämisen edellytyksenä on mm., että sen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

RAY on sekä avustusvalmistelun yhteydessä että erityisesti STM:n pyynnöstä vuoden 2012 alussa selvittänyt avustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä. RAY:n ja sen sidosryhmien välisten keskustelujen perusteella RAY on tuolloin todennut, että edellä mainitut avustuskohteet eivät aiheuta vähäistä suurempaa kilpailua tai markkinoiden toimintaa vääristävää vaikutusta. Suomen Yrittäjät ry on käynyt tuolloin em. avustuskohteet läpi eri toimialajärjestöjen kanssa ja katsonut kyseisen toiminnan niin kapea-alaiseksi, ettei sillä ole kilpailua vääristäviä vaikutuksia.

Tilanne ei liene tuon jälkeen olennaisesti muuttunut, mutta mahdollinen kilpailun vääristyminen olisi syytä selvittää asianmukaisesti markkinakartoituksella.

RAYn avustuslinjauksien mukaan ”RAY-avustuksia ei ole tarkoitettu lakisääteisten julkisten palveluiden eikä

liike- tai elinkeino- toiminnan rahoittamiseen. Avustuksia ei myönnetä järjestöillekään laajamittaiseen rahavälitteiseen, elinkeinotoimintaa lähellä olevaan toimintaan tai lakisääteisten julkisten palveluiden rahoittamiseen. ”

EU:n valtiontukisääntöjä on pyritty selkeyttämään silloin, kun kysymys on pienestä ja paikallisesta tusta. EU komission toukokuussa 2016 antamassa valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa yhtenä johtoajatuksena on, että pienet ja puhtaasti paikalliset tuet eivät tule EU:n valtiontukisääntöjen piiriin. Lisäksi komissio on syyskuussa antanut tiedotteen viidestä tuoreesta valtiontukipäätöksestä, jossa on katsottu että myönnetyllä valtiontuella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kaikista nyt annetuista päätöksistä ei ole vielä julkisia versioita saatavilla, mutta lehdistötiedotteessa komissio on perustellut kauppavaikutuskriteerin täyttymättä jättämistä tukien paikallisella vaikutusalueella sekä sillä että tuella 1) ei ole 2) tai tuella on enintään marginaalinen ennakoitavissa oleva vaikutus rajat ylittäviin investointeihin. Ensi- ja turvakotiliittojen toimintaa voinee pitää paikallisena ja sillä luultavasti on enintään marginaalinen vaikutus valtioiden väliseen kauppaan. Asiaa olisi kuitenkin hyvä tarkastella syvällisemmin.

Ray korostaa linjauksissaan järjestöjen ja kuntien välisen yhteistyön merkitystä. ”Yhteistyöllä varmistetaan, että raha-automaattiavusteinen järjestötyö nivoutuu luontevalla tavalla julkisrahoitteiseen palvelujärjestelmään. Suunnitelmallinen yhteistyö luo edellytykset kehittämistyön tulosten hyödyntämiselle ja toimivien käytäntöjen juurruttamiselle.” Pidä kiinni -kuntoutuksessa laitos- ja avopalvelut muodostavat polun, jossa äiti voi tulla palvelun piiriin joko avo- tai laitoskuntoutuksen kautta, ja yhteistyö viranomaisten kanssa on tiivis. Raskaana olevalla on ns. subjektiivinen oikeus välittömiin riittäviin kuntien järjestämiin sosiaalipalveluihin. Laki ei kuitenkaan suoraan velvoita jatkamaan palvelun antamista vielä lapsen syntymän jälkeen tai käyttämään jotain tiettyä palvelumuotoa. Pidä kiinni -konseptissa kuitenkin korostuu myös vauvan syntymän jälkeinen koko perheen kuntoutus. Osittain ne ovat siis pakollisia lakisääteisiä laajempia ja turvaavat mahdollisuuden hoidon jatkuvuuteen myös synnytyksen jälkeen.

Raskaana olevien alkoholi- ja/tai huumeriippuvaisten ryhmä on pieni eikä kaikilla kunnilla ole heille kokonaisvaltaista hoitokonseptia. Palvelujen järjestämisvastuun siirtyessä kuntia suuremmille maakunnille edellytykset palvelujen järjestämiseen paranevat. Koska palvelujärjestelmä kokonaisuudessaan muuttuu, haetaan siirtymäkauden ratkaisua ja mahdolliset avustuspäätökset on rajattava vuosille 2017-19 ja mahdollisesti vuodelle 2020. Palveluketjujen läpikäynti vienee kuitenkin maakunnilta aikaa.