

Asia: VM019:00/2021, VN/2033/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän toiminnan valmistelun rahoituksesta vuosina 2021 ja 2022

Lausunnonantaja

Lausunnonantaja on:

Sairaanhoitopiiri

Huomiot valmistelun rahoituksen määräytymisperusteisiin

a) Hyvinvointialueiden valmistelun rahoituksen määräytymisperusteet

Valmistelun kokonaisrahoituksen taso hyvinvointialueiden toiminnan ja hallinnon käynnistymiselle on liian alhainen. Tämän vuoksi ehdotamme, että rahoituksen kokonaistasoa kasvatetaan ja kasvatettu osuus jaetaan hyvinvointialueiden kesken pelkästään järjestämisorganisaatioiden määrän perusteella.

Asetuksen mukaan avustusta koskevasta valtion talousarvion määrärahasta enintään yksi viidesosa jaetaan kullekin hyvinvointialueelle tasasuuruisena osana. Enintään kaksi viidesosaa määrärahasta jaetaan hyvinvointialueen asukasmäärän perusteella. Enintään kaksi viidesosaa määrärahasta jaetaan hyvinvointialueen alueella voimaanpanolain voimaantullessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä järjestävien viranomaisten lukumäärän perusteella. Hyvinvointialueen asukasmääränä pidetään hyvinvointialueen alueella sijaitsevien kuntien yhteenlaskettua asukasmäärää Tilastokeskuksen väestörakennetilaston 31.12.2020 tietojen mukaan. Hyvinvointialueen alueella sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä järjestävien viranomaisten lukumäärä lasketaan voimaanpanolain voimaantullessa olleen tilanteen mukaan.

Asetuksessa määritellyt valtionosuuslain yleisavustuksen käyttökohteet (3§) on määritelty asiallisesti ja kattavat hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistymisestä aiheutuvat kustannukset. Muistiolounnoksessa todettu avustuksen saajan omavastuusuuden nollassa on tärkeä, koska hyvinvointialueiden valmistelun paikallista rahoitusta ei voi säilyttää kunnille.

Sinänsä Kanta-Hämeen näkökulmasta esitetty rahoitusmalli tavoittaa vertailuvaihtoehtoista parhaiten hyvinvointialueiden erot ja toteutettavan hyvinvointialueiden ”toiminnan ja hallinnon käynnistymisen” kustannukset. Perusosalla korvataan työtä, joka on joka tapauksessa tehtävä jokaisella hyvinvointialueella. Väestöllinen laajuus tavoittaa hyvinvointialueen kokoon liittyvän työn. Palvelun järjestäjien määrä kuvaa osaltaan fuusion monimutkaisuutta.

Mitä useampi fuusioituva organisaatio – sitä isompi ja kompleksisempi työ hyvinvointialueen käynnistyminen edellyttää. On kuitenkin huomioitava, että sirpalemaakunnan ja jo integroituneen maakunnan rahoituserot ovat käytännössä varsin pienet. Esimerkiksi vuoden 2021 osalta Kanta-Hämeen rahoitustason (malli 1: 609 690 – malli 2: 626 313) ja Etelä-Karjalan tason (malli 1: 391 784 – malli 2: 444 725) rahoituserot ovat varsin pienet suhteessa siihen, että Etelä-Karjalassa on vakiintunut sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä. Fuusiokustannukset muodostavat ison osan hyvinvointialueiden käynnistymisestä. Näin ollen palvelun järjestäjien määrään perustuva osuus pitäisi olla suurempi.

Laskelmiemme mukaan kokonaisrahoituksen taso hyvinvointialueiden toiminnan ja hallinnon käynnistymiselle on liian alhainen. Tämän vuoksi ehdotamme, että rahoituksen kokonaistasoa kasvatetaan ja kasvatettu osuus jaetaan hyvinvointialueiden kesken pelkästään järjestämisorganisaatioiden määrän perusteella.

Hyvinvointialueen valmisteluun osallistuu jatkossa todennäköisesti merkittävä määrä sairaanhoitopiirin henkilöstöä. Ensisijaisen tärkeä kysymys on se, miten sairaanhoitopiirin perustehtävät saadaan hoidettua, mikäli henkilöitä sairaanhoitopiirin hallinnosta ja muusta toiminnasta osallistuu hyvinvointialueen valmisteluun.

Toiseksi sairaanhoitopiirin on varauduttava hyvinvointialueen valmisteluun osallistuvien henkilöiden työpanoksen korvaamiseen sijaisilla, mikä aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia. Tästä syystä valmistelun rahoituksessa on otettava huomioon sairaanhoitopiirille tästä aiheutuvat ylimääräiset kustannukset.

b) HUS-yhtymän valmistelun rahoituksen määräytymisperusteet

Ei huomioita.

Muut huomiot asetusluonnokseen tai perustelumuistioon

Muut huomiot

Asetuksessa tai taustamuistiossa olisi tarpeen määritellä tarkemmin se, että hyvinvointialueen käynnistymisessä on kysymys fuusiosta, jossa kokonaiset organisaatiot (kuntayhtymät) tai

organisaatioiden osat (kuntien sote-palvelut) yhdistyvät yhdeksi hyvinvointialueeksi. Fuusion toteuttamisesta aiheutuva työ tapahtuu pääasiassa vastaanottavassa organisaatiossa (hyvinvointialue) mutta osa työstä on tehtävä myös lähettävissä organisaatioissa (kunnat, kuntayhtymät, järjestämisvastuulliset organisaatiot). Fuusioon toimintoja, henkilöstöä, omaisuutta, sopimuksia ym. luovuttavien toimijoiden kustannuksia ei ole rahoitusasetuksessa huomioitu vaan asetus tarkastelee asiaa syntyvän hyvinvointialueen valmistelun näkökulmasta. Koska asetuksessa säädetään hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän toiminnan valmisteluun myönnettävästä rahoituksesta, on lähettävien organisaatioiden lisätyö huomioitava asetuksessa lisärahoituksena ja avustuksen saajana.

Valtionavustuslain 11§ todetaan, että kirjallisen valtionavustuspäätöksen yhteydessä voidaan määritellä saajan velvollisuudesta antaa selvitys avustuksen käyttämisestä. Lisäksi päätöksessä voidaan määritellä annettavan selvityksen ajankohta. Voimaanpanolain 15§ määrittää väliaikaiselle valmistelutoimielimelle velvollisuuden raportoida vuosien 2021 ja 2022 avustuksen käytöstä aluevaltuustolle. Olisi tarpeen määritellä valtionavustuspäätöksen raportointivelvollisuus ajallisesti ja sisällöllisesti samanlaiseksi kuin aluevaltuustolle annettava selvitys.

Samanaikaisesti tulevan hyvinvointivalmistelun kanssa eri rahoitusinstrumentteja suunnataan mittavasti sosiaali- ja terveydenhuollon hankekehittämiseen. Tällä hetkellä on käynnissä sosiaali- ja terveysministeriön pääosin rahoittamat vapaaehtoiseen valmisteluun kohdistuva Rakennehanke ja Tulevaisuuden sote-keskushanke, joista jälkimmäiselle suunnitellaan mittavaa jatkorahoitusta vielä vuoden 2021 aikana. Lisäksi sote-palveluille suunnataan EU:n elpymisvälinerahoitusta. Näiden lisäksi kehittämiseen suunnataan erilaista teemakohtaista kehittämisrahoitusta. Tässä tilanteessa kehittämisrahoituksen ja hyvinvointialueiden valmistelurahoituksen suhde on epätasapainoinen, huomioiden alueiden erilaiset lähtökohdat sekä valmistelulle että kehittämistyölle.

On mahdollista, että käynnissä olevasta vapaaehtoiseen valmisteluun perustuvasta sote-rakennemuutoshankkeesta jää valtioavustusta käyttämättä, koska kaikkea kehittämistä ei ehditä toteuttaa lyhyestä hankeajasta johtuen. Tämä haaste toteutuu usealla tulevilla hyvinvointialueella ja asia on sosiaali- ja terveysministeriön tiedossa. Tässä tilanteessa olisi tarkoituksenmukaista esimerkiksi laajentaa rakennehankkeille varattujen valtionavustusten käyttöalaa ja rahoitusosuutta siten, että kevyillä muutoshakemuksilla jäljelle jääviä resursseja voisi suunnata hyvinvointialueiden valmisteluun. Näin tasattaisiin myös edellä esitettyä epäsuhdetta.

Pykäläkohtaiset huomiot asetusluonnokseen

Asetuksen 3§ todetaan, mihin hyvinvointialue voi käyttää avustusta. Esitetty listaus huomioi hyvinvointialueen valmistelun varsin kapeasti. Pykälässä ei huomioida jo valmistelukaudella syntyviä varsinaisten toimielinten toiminnasta aiheutuvia kustannuksia (aluevaltuusto, aluehallitus ja näihin liittyvät toimielimet). Nämä kustannukset eivät voi jäädä hallinnollista tukea antavan organisaation kustannuksiksi.

Asetuksen 4 § todetaan avustuksen laskentaperiaatteet, jotka sinänsä ovat kannatettavat. On kuitenkin huomattava, että ilman lisätalousarviota nyt valtion talousarvioon varattu rahoitus on riittämätön täysipainoisen toimeenpanon näkökulmasta. Tällöin koko uudistuksen läpivienti esitettyssä aikataulussa vaarantuu.

Asetuksen 6§ todetaan, että avustus voidaan myöntää siitä ajankohdasta lähtien, kun väliaikaisen valmistelutoimielimen asettaja on ilmoittanut asettamisesta valtiovarainministeriölle. Avustusta tulisi myöntää voimaanpanolain sekä lain hyvinvointialueesta voimaantulopäivästä alkaen, sillä tosiasiallisesti väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävien hoitamisesta aiheutuu kustannuksia jo ennen asettamista.

Pitkämäki Tero
Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä