14.2.2022

Ville-Veikko Ahonen, muutosjohtaja
Noora Heinonen, finanssineuvos

Valtiovarainvaliokunnan kuuleminen 15.2.2022

HE 2/2022 VP, VUODEN 2022 LISÄTALOUSARVIOESITYS; Hyvinvointialueiden valmistelun tilanne, alueiden rahoitustarpeet ja rahoituksen riittävyys

Hyvinvointialueiden valmistelun tilanne

Hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin sote-uudistuksen valmistelua seurataan tiiviisti ministeriöiden ja alueiden välisissä tilannekuvakeskusteluissa ja toimeenpanon verkostoissa. Toimeenpano alueilla etenee pääsääntöisesti aikataulussa. Hyvinvointialueiden valmistelu käynnistyi syksyllä 2021 eritahtisesti, mutta alueiden väliset erot ovat tasoittuneet. Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyö muun muassa henkilöstösiirtojen ja omaisuusjärjestelyjen valmistelussa toimii pääsääntöisesti hyvin.

Toimeenpanon merkittävimmät haasteet liittyvät valmisteluun käytettävissä olevaan aikaan, osaajien riittävyyteen ja myös valmistelurahoituksen riittävyyteen. Erityisenä haasteena on välttämättömien tieto- ja viestintäteknisten ratkaisuiden käyttöönotto, integraatio ja toimivuuden varmistaminen, jotta turvallinen järjestämisvastuun siirto onnistuu vuodenvaihteessa 2023.

Ministeriöt arvioivat, ettei nykyhetkellä ole tiedossa asioita, jotka estäisivät järjestämisvastuun siirron vuoden 2023 alussa.

Vuosille 2021 ja 2022 osoitettu valmistelurahoitus

Valtio osoittaa hyvinvointialueiden perustamiseen ja toimintaan sekä väliaikaisten valmistelutoimielinten kustannuksiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain (616/2021, jatkossa *voimaanpanolain*) 15 §:n mukaisesti valtionavustuslain (688/2001) 5 §:ssä tarkoitettua yleistä valtionavustusta. Määräraha osoitetaan valtion talousarvion momentilta 28.89.30. Määräraha on maksettu hyvinvointialueille valtiovarainministeriön päätöksen perusteella ilman hakijan erillistä hakemusta tai omaa rahoitusosuutta. Vastaavin menettelyin on toteutettu rahoitus myös HUS-yhtymän valmisteluun sekä Helsingin kaupungille

sote-uudistuksesta johtuviin taloushallintoa koskeviin tehtäviin. Maksettujen valtionavustusten yhteismäärä vuosina 2021 ja 2022 on ollut noin 62,019 milj. euroa.

Valtionavustusta saa hyvinvointialueella käyttää ennen aluevaltuustojen toiminnan käynnistymistä voimaanpanolain 8 §:n 5 momentissa tarkoitettujen väliaikaisen valmistelutoimielimen työskentelyedellytysten järjestämisestä sekä talousarvion valmistelusta aiheutuviin kustannuksiin.

Lisäksi rahoituksen käytön hyväksyttäviä kustannuksia ovat voimaanpanolain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi valmistella aluevaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja –sopimuksiksi, valmistella hyvinvointialueille siirtyvän ir-taimen, omaisuuden ja sopimusten siirtoa sekä valmistella hyvinvointialueen talouden ja hallinnon järjestämistä, päättää vuoden 2022 talousarviosta ja osallistua aluevaalien järjestämiseen. Aluevaltuuston toimikauden alusta lukien valtionavustusta saa käyttää voimaanpanolain 17 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen.

HUS-valmisteluryhmän tehtäviin kohdennettavaa avustusta saa käyttää voimaanpanolain 11 §:n mukaisiin tehtäviin, jotka liittyvät HUS-yhtymän perustamisen ja toiminnan käynnistämisen edellyttämien päätösten valmisteluun. Helsingin kaupungin on eriytettävä kaupungin talousarviossa ja kirjanpidossa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen, joita koskevaan valmisteluun valtionavustusta voi käyttää (Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) 5 luvun 19 §).

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on myöntänyt loppuvuonna 2021 hyvinvointialueille sekä HUS-sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle ja Helsingin kaupungille soteuudistuksesta johtuvaan ICT-muutostehtävien valmisteluun yhteensä noin 215,165 milj. euroa. Määräraha on luonteeltaan valtionavustuslain (688/2001) 5 §:ssä tarkoitettua erityistä valtionavustusta. Se on myönnetty alueiden toimittamien ICT-muutostoimia koskevien hankesuunnitelmien perusteella valtionavustuksina mom. 28.70.05 osoitetuista määrärahoista. Hyvinvointialueiden hankesuunnitelmien tuli kattaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen ICT-muutosten sekä toimialariippumattoman ICT-toiminnan valmistelut.

Valmistelurahoituksen tarkoituksena on varmistaa alueiden tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan häiriötön toiminta järjestämisvastuun siirron yhteydessä. Valtionavustusrahoitus on kohdistettu erityisesti yleishallinnon toiminnan kannalta välttämättömiin muutostöihin ja hankintoihin ja muihin toimialariippumattomiin ICT-toimintoihin sekä toimialakohtaisten tietojärjestelmien välttämättömiin lainsäädännön edellyttämiin muutoksiin. Valtionavustukset on kohdistettu kertaluonteisiin uudistuksesta aiheutuviin muutoskustannuksiin.

Esitetty lisämääräraha momentille 28.90.30

Sote-uudistuksen alueellisen toimeenpanon turvaamiseksi ja valmistelurahoituksen riittävyyden varmistamiseksi, hallitus on esittänyt valtion vuoden 2022 lisätalousarvioehdotuksessa 155,746 milj. euron määrärahaa, joka osoitettaisiin valtionavustuksena hyvinvointialueille, HUS-sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle (myöhemmin keväällä 2022 HUS-yhtymälle) ja Helsingin kaupungille sote-uudistuksesta aiheutuviin ICT-muutoskustannuksiin, muuhun hyvinvointialueiden valmisteluun ja valtuustoryhmien toiminnan tukemisen vuonna 2022.

Momentin perusteluja on esitetty muutettavaksi siten, että määrärahaa saisi käyttää valtionavustuksen maksamiseen hyvinvointialueiden perustamisesta aiheutuviin ennakoimattomiin kustannuksiin sekä hyvinvointialueiden toiminnan, hallinnon ja päätöksenteon kannalta välttämättömien ICT-järjestelmien rakentamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Lisäksi momentin perusteluja on esitetty muutettavaksi siten, että hyvinvointialueiden käynnistämisen ja toiminnan kustannuksiin sekä väliaikaisten valmistelutoimielinten kustannuksiin maksettavaa valtionavustusta saa käyttää myös hyvinvointialueesta annetun lain (611/2020) 27 §:n 2 momentin mukaisesta valtuustoryhmän toiminnan tukemisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Lisämäärärahan tarve johtuu useasta eri tekijästä. Vuoden 2022 valmistelurahoituksen korkeammat kustannukset aiheutuvat erityisesti hyvinvointialueiden tarpeista toteuttaa hankintoja ja palveluostoja arvioitua laajemmassa laajuudessa sekä tarpeista rekrytoida valmisteluun nopeammin ja enemmän valmisteluhenkilöstöä kuin lainvalmisteluvaiheessa arvioitiin. Osavaikutus korkeampiin kustannuksiin on myös arvioitua korkeammilla palkkakustannuksilla, kun aluevaltuustot alkavat palkata hyvinvointialueiden pysyväishenkilöstöä. Lisäksi arvioituja kustannuksia suuremmiksi ovat tarkentuneet alueiden luottamushenkilöhallinnon kustannukset.

Alueellisen toimeenpanon valmistelussa myös tieto aiheutuvien kustannusten kohdentumisaikataulusta on tarkentunut. Alueilla on tarve tehdä jo vuonna 2022 paljon erityisesti toimialariippumattomien ICT-järjestelmien sekä talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmien hankintoja, jotta järjestämisvastuun siirto voidaan häiriöttä toteuttaa. Nämä muutostoimet edellyttävät alueilta kykyä tehdä euromääräisesti merkittäviä ja osin pitkäkestoisiakin taloudellisia sitoumuksia, ja siten valmistelurahoituksen tarve kohdistuu ajallisesti aiemmin kuin lainvalmisteluvaiheessa ennakoitiin.

Jatkovalmistelu

Lisämäärärahan osoittamiseksi hyvinvointialueille sekä HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin sote-uudistuksen valmisteluun olisi muutettava valtioneuvoston asetusta 664/2021, jolla säädetään rahoituksen määräytymisestä. Asetuksen muuttamisesta ja

esitetyistä määräytymistekijöistä järjestettiin 10.2.2022 kuulemistilaisuus hyvinvointialueille, HUS-kuntayhtymälle sekä Helsingin kaupungille. Valtionavustuksen saajilla on mahdollisuus toimittaa viimeistään 17.2.2022 aiheesta kirjallisia huomioita valtiovarainministeriölle.

Ministeriön tarkoituksena on antaa ehdotus valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta sen jälkeen, jos eduskunta hyväksyy lisätalousarvioon esitetyn lisämäärärahan. Rahoituksen hyvinvointialuekohtainen määräytyminen toteutettaisiin laskennallisin perustein. Määräytymisperusteita voisivat olla muun muassa aluevaltuutettujen valtuustoryhmien toiminnan tukeminen, asukasmäärään perustuva laskennallinen osuus ja harkinnanvaraisesta osuudesta.

Harkinnanvaraisen määrärahan perustana olisi valtioneuvostossa tehty kokonaisarviointi valtionavustuksensaajan lisämäärärahatarpeesta. Harkinnassa käytetään muun muassa seuraavia tietoja: (i) valmisteluun jo osoitetut valtionavustukset, (ii) ICT-muutoskustannusten rahoitusta koskeneiden valtionavustuspäätösten aineistot (iii) arviot hyvinvointialueiden, HUS-sairaanhoitopiirin ja Helsingin kaupungin vuoden 2021 tilinpäätöksistä, vuoden 2022 talousarvioista ja arviot lisämäärärahatarpeista sekä (iv) ministeriöiden muun sote-uudistuksen toimeenpanoa koskevan valmistelun asiantuntija-aineisto ja -arviot.

Valtioneuvoston asetuksen muuttamisen jälkeen valtiovarainministeriö valtionapuviranomaisena tekisi valtionavustuspäätökset ja maksatuspäätökset kullekin hyvinvointialueelle, HUS-kuntayhtymälle sekä Helsingin kaupungille. Tavoitteena on lisämäärärahan maksatus mahdollisimman nopeasti. Tarkoitus on, että valtioavustuksen saajat päättävät käyttötarkoitussidonnaisen lisämäärärahan käytöstä ja kohdennuksesta lainsäädännön ja valtionavustuspäätöksen mukaisesti. Näin vahvistuu aluevaltuustojen vastuu ja päätösvalta valmistelutehtävien ohjauksesta ja välttämättömän tekemisen priorisoinnista.

Sote-uudistuksesta johtuvia muutoskustannuksia ja niiden rahoitusta arvioidaan jatkuvaluonteisesti. Seuraava laaja tarkasteluajankohta on, kun hallitus päättää keväällä 2022 julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026. Valmistelurahoituksen riittävyyden seurantaa ja arviointia tullaan tämän lisäksi toteuttamaan valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön toimesta tiiviisti sote-uudistuksen toimeenpanon edetessä kuluvana vuonna ja myös sen jälkeen, kun valmistellaan valtion talousarviota ja valtiontalouden kehyksiä.