9.2.2023

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta
Kuuleminen 10.2.2023

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksistä (HE 319/2022 vp, HE 328/2022 vp) laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 59 §:n muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi sekä sen täydentämisestä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi toistaiseksi voimassa olevana mahdollisuutena, että Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueet voisivat ylläpitää kahta ympärivuorokautisesti päivystävää yhteispäivystysyksikköä sairaaloidensa yhteydessä. Lisäksi ehdotetaan, että valtio voi korvata Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvia lisäkustannuksia myöntämällä niille erillistä valtion korvausta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan alkuvuonna 2023. Korvauksia koskevia säännöksiä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2024 syntyneisiin kustannuksiin.

Asiantuntijalausuntona tuon kunnioittaen esiin alla olevia huomioita.

Lähtökohdat

Sosiaali- ja terveydenhuollon päivystystä koskevaa sääntelyä on toistuvasti tarkennettu 2010-luvulla. Päivystävien sairaaloiden verkkoa säädettäessä on otettu huomioon mm. väestön palvelutarve, alueen väestömäärä ja –tiheys, etäisyydet ja saavutettavuus, sairaaloiden sijainti ja kustannusvaikuttavuus. Vuoden 2023 alusta alkaen hyvinvointialueet vastaavat kiireellisen hoidon ja päivystyksen palveluista. Päivystyksen järjestäminen on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain (612/2021) 9 §:ssä tarkoitettu suurempiin kokonaisuuksiin koottu tehtävä.

Sote-uudistuksen valmistelussa uusien hyvinvointialueiden olosuhteita, toimintaympäristöä ja voimavaroja sekä alueellisia ja kokonaisvaikutuksia arvioitiin perusteellisesti ja monia erilaisia näkemyksiä sovitettiin yhteen. Keskeisiä keinoja sote-uudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa on sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoistason järjestämisvastuun integroiminen yhden järjestäjän, yhden johdon ja yhden rahoituksen alaiseksi. Hyvinvointialue määrittelee itse paikallisten olosuhteidensa mukaisen riittävän oman palvelutuotannon rakenteen ja tason laissa säädettyjen reunaehtojen mukaisesti. Sote-uudistuksen säädetyillä rakenteellisilla ja toiminnallisilla uudistuksilla arvioidaan olevan mahdollista saavuttaa pitkällä aikavälillä kustannusten kasvun hillintää. Valtiovarainministeriö katsoo, että

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

puh. 0295 16001 (vaihde)
valtiovarainministerio@vm.fi
www.vm.fi
Y-tunnus 0245439-9

Finansministeriet
Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
PB 28, 00023 Statsrådet

tfn 0295 16001 (växel)
valtiovarainministerio@vm.fi
www.finansministeriet.fi
FO-nummer 0245439-9

huomioiden sekä päivystystä koskevien säännösten runsaus että pitkä ja poikkeuksellisen laaja-alainen sote-uudistuksen lainvalmistelu ja eduskuntakäsittely, voimassa olevan siirtymäsäännöksen muuttamisen kynnyksen tulisi olla erittäin korkea.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021, jatkossa *rahoituslain*) nojalla myönnettävän yleiskatteellisen rahoituksen tarkoituksena on ensisijaisesti turvata kullakin hyvinvointialueella riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen. Rahoitus on laskennallista ja perustuu kaikilla hyvinvointialueilla samoihin määräytymistekijöihin eli palvelutarpeeseen sekä kieli- ja olosuhdetekijöihin. Uusi rahoitusjärjestelmä sisältää lisäksi useita siirtymävaiheen mekanismeja muutoksen hallituksi toteuttamiseksi ja muutokseen sopeutumiseksi.

Valtiovarainministeriö suhtautuu kriittisesti esityksiin, jotka muodostaisivat rakenteellisia poikkeuksia sekä ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen järjestämiseen hyvinvointialueilla että hyvinvointialueiden yleiskatteelliseen rahoitusjärjestelmään. Erillinen valtion korvaus vakiinnuttaisi uudistuksessa määräaikaiseksi tarkoitettuja ratkaisuja ja poikkeaisi siitä lähtökohdasta, että alueet päättävät palvelujärjestelmänsä muutoksista ja tehtäviensä rahoittamisesta yleiskatteisen rahoituksen puitteissa.

Ministeriö kiinnittää myös huomiota, että esityksessä tarkoitettujen hyvinvointialueiden nykyisten ympärivuorokautisten yhteispäivystysyksiköiden kustannukset sisältyivät jo kuntajärjestäjiltä hyvinvointialueille siirtyneisiin kustannuksiin ja ne ovat siten olleet osa rahoituslain mukaista rahoituspohjaa. Esitykseen voi siten sisältyä riskiä siihen, että valtio korvaisi hyvinvointialueille samoja kustannuksia kahteen kertaan, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista.

Mahdollisuus, ei velvollisuus

Lainmuutosehdotuksessa (HE 319/2022 vp) peruslähtökohta on, että kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen ylläpito olisi hyvinvointialueille mahdollisuus, ei velvollisuus. Valtiovarainministeriö tukee tätä näkemystä. Tämän mahdollisuuden toteuttamisella ei ole vaikutusta alueille osoitettavaan valtion yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Valtiovarainministeriö kiinnittää edelleen vakavaa huomiota, kuten jo lainvalmisteluvaiheessa, eduskunnalle annetun lainmuutosehdotuksen (HE 319/2021 vp, s. 18) arvioon, jonka mukaan *”Ympärivuorokautinen päivystys edellyttää varsin raskaan moniammatillisen henkilöstöresurssin kuhunkin päivystyksen toimipisteeseen sekä lisäksi muun muassa riittävän diagnostiikkavalmiuden ja muut tukipalvelut. Päivystysvalmiuden ylläpitämisen vaatimat taloudelliset ja henkilöstövoimavarat ovat poissa muusta sosiaali- ja terveydenhuollosta.”*. Valtiovarainministeriö katsoo, että hyvinvointialueiden tulisi kriittisesti arvioida

useamman kuin yhden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön tarpeellisuutta ja niiden olisi ensisijaisesti sovitettava toimintansa valtion osoittamaan yleiskatteelliseen rahoitukseen. Lisäksi tulisi arvioida ja harkita ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen järjestämistä erityisesti siitä näkökulmasta, mitkä ovat niiden nimenomaiset edellytykset ja realistiset mahdollisuudet järjestää resurssi-intensiivistä päivystystoimintaa yhdessä tai kahdessa yksikössä henkilöstön, taloudellisen kantokyvyn ja muiden voimavarojen (ml. osaaminen) osalta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 36 §:n mukaisesti päivystyksen järjestämisestä on sovittava sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueilla hyvinvointialueiden kesken. Valtiovarainministeriö huomioi, että päivystysyksikön ylläpitäminen tai päivystysalakohtainen palveluvalikoima eivät siten ole yksin Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden asioita, vaan näistä tulee sopia yhteistyöalueiden yhteistyösopimuksissa. Valtiovarainministeriö arvioi, että yhteistyösopimuksen muodostaminen voi olla vaikeaa, jos esimerkiksi lääketieteelliset perusteet puoltaisivat päivystyksen järjestämistä keskitetysti, mutta hyvinvointialueiden muut tavoitteet tuottaisivat erisuuntaisia johtopäätöksiä.

Yleiskatteellinen rahoitus ja erillinen valtion korvaus

Valtiovarainministeriö painottaa, että hyvinvointialueiden tulee kyetä järjestämään lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut rahoituslain mukaisella rahoituksella. Hyvinvointialueiden rahoitus on laskennallista ja perustuu kaikilla alueilla samoihin määräytymistekijöihin eli palvelutarpeeseen sekä kieli- ja olosuhdetekijöihin. Uusi rahoitusjärjestelmä sisältää useita siirtymävaiheen mekanismeja muutoksen hallituksi toteuttamiseksi ja muutokseen sopeutumiseksi.

Ympärivuorokautista yhteispäivystystä koskeva voimaanpanolain nykyinen siirtymäsäännös ei lisää rahoitusta Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueille. Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueilla rahoituksen pohja vuodelle 2023 määräytyy vuosien 2021–2022 tietojen mukaan arvioitujen kunnilta siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten perusteella. Näillä hyvinvointialueilla on siten saamansa rahoituksen turvin aiempia vuosia vastaavat edellytykset ylläpitää kahta päivystävää sairaalaa uudistuksen ensimmäisinä vuosina.

Valtiovarainministeriö painottaa, että voimassa oleva tai ehdotettujen lainmuutosten myötäkään kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen ylläpito ei ole laissa säädetty peruste hyvinvointialueelle saada rahoituslain mukaista lisärahoitusta tai lisätä sen lainanottovaltuutta. Jos hyvinvointialue omaan päätöksentekoonsa perustuen toteuttaa resurssi-intensiivisiä toimia ilman lainsäädännöllistä velvoitetta ja jos tästä menettelystä aiheutuu rahoituksen riittämättömyyttä, on ensisijaisena mekanismina hyvinvointialueen talouden sopeuttaminen ja rahoituksen allokointi vain lakisääteisiin järjestämistehtäviin.

Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna esityksessä ehdotettua lähtökohtaa, että jos erillisestä korvauksesta Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille päätetään, tulisi erillisen valtion korvauksen kohdistua ainoastaan sellaisiin lisäkustannuksiin, jotka kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen ylläpidosta aiheutuisi. Kyse ei siten missään tilanteessa olisi Kemin tai Savonlinnan koko sairaalan ylläpitokustannusten korvaamisesta. Kustannuksia, joiden perusteella valtio ohjaa hyvinvointialueille lakisääteistä yleiskatteellista rahoitusta, ei tule sisällyttää lisäkustannuksien laskelmaan. Oikea on myös esitetty lähtökohta, että valtion korvaus kohdistuisi vain ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuviin ylimääräisiin kustannuksiin. Perusteltu on myös lähtökohta, että valtio korvaisi kustannuksia valtion talousarvion rajoissa ja että korvaukselle asetettaisiin prosentuaalinen katto suhteessa ympärivuorokautisen yhteispäivystyksen kokonaiskustannuksiin.

Lopuksi

Valtiovarainministeriö pitää ongelmallisena, että yksittäisten hyvinvointialueiden yksittäisiä tehtäviä korvattaisiin rahoituslaista poikkeavasti erillisillä korvauksilla. Riskinä on alueiden yhdenvertaisen kohtelun vaarantuminen. Samalla voi syntyä painetta uusien korvauksien maksamiselle myös muille alueille ja muihin tehtäviin, jota ei voi pitää tarkoituksenmukaisena yleiskatteellisen rahoitusjärjestelmän toimivuuden kannalta. Ministeriö katsoo, että esityksessä ehdotettua tulee pohtia myös osana laajempaa keskustelua siitä, miten valtakunnallisesti ja alueellisesti varmistetaan niukkojen resurssien käyttäminen väestön sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita parhaiten vastaavalla tavoin.

Finanssineuvos Noora Heinonen