26.9.2023

Finanssineuvos, muutosjohtaja Ville-Veikko Ahonen
Neuvotteleva virkamies Hanna-Mari Talka
Kunta- ja alueosasto

Valtiovarainministeriön lausunto hallintovaliokunnan mietintöjen pohjalta hyväksyttyjen eduskunnan lausumien tilannepäivitykseen hallituksen vuosikertomukseen 2022: sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen tavoitteiden toteutumisen seuranta

Eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituslainsäädännön muuttamiseksi (HE 68/2022 vp - EV 102/2022 vp) todetaan, että:

”Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että sosiaali- ja terveyshuollon ja pelastustoimen uudistuksen tavoitteiden toteutumista seurataan pitkäjänteisesti ja havainnoista raportoidaan säännöllisesti.”

Hyvinvointialueiden ohjaus

Sosiaali- ja terveyspalveluja sekä pelastustoimea koskevan uudistuksen tavoitteiden toteutumista seurataan monipuolisesti ja pitkäjänteisesti. Keskeinen väline tavoitteiden toteutumisen tukemiseen ja seurantaan on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen sekä hyvinvointialueiden taloudenhoitoon liittyvä kansallinen ohjaus.

Hyvinvointialueiden ohjauksen yhteinen tietopohja muodostuu hyvinvointialueen väestöä, taloutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä koskevista tiedoista.

Hyvinvointialue laatii vuosittain selvityksen hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja talouden tilasta sekä selvityksen hyvinvointialueen pelastustoimen palveluiden toteutumisesta ja talouden tilasta. Valvira ja aluehallintovirastot laativat valvonnan yhteydessä saatujen tietojen perusteella selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisesta toteutumisesta hyvinvointialueilla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos valmistelee edellä mainittuja selvityksiä hyödyntäen valtakunnallisesti, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueittain ja hyvinvointialueittain vuosittain asiantuntija-arvion väestön hyvinvoinnin ja terveyden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tilasta. Aluehallintovirasto valmistelee alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi hyvinvointialueittain

vuosittain asiantuntija-arvion. Aluehallintovirastojen pelastustoimen asiantuntija-arvioista kootaan valtakunnallinen asiantuntija-arvio.

Sosiaali- ja terveysministeriö laatii vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyyttä. Sisäministeriö laatii vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioidaan pelastustoimen palvelujen toteutumista ja rahoituksen tason riittävyyttä.

Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä niiden tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja hyvinvointialueittain (rahoitusperiaate) arvioidaan julkisen talouden suunnitelmassa. Lisäksi suunnitelmassa käsitellään hyvinvointialueiden tehtäviä ja velvoitteita, taloutta sekä valtion hyvinvointialuetalouteen liittyviä taloudellisia vastuita. Julkisen talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa hyvinvointialuetta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö neuvottelevat vuosittain hyvinvointialueiden kanssa niiden järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali-ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden järjestämistehtävän toteutumisesta. Valtiovarainministeriö osallistuu neuvotteluihin. Neuvotteluista laaditaan asiakirja, joka julkaistaan julkisessa tietoverkossa. Seuraavat neuvottelut alueiden kanssa järjestetään syksyllä 2023.

Hallitusohjelman vaikutukset

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti hyvinvointialueiden ohjauksen yhteensovittaminen säädetään valtiovarainministeriön tehtäväksi. Hallitusohjelman mukaan valtiovarainministeriön johdolla STM, SM ja VM sekä muut viranomaiset seuraavat ja arvioivat hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta. Eri ministeriöiden päällekkäiset hyvinvointialueiden toimintaan ja talouden ohjaukseen liittyvät lakisääteiset välineet (muun muassa neuvottelukunnat, neuvottelut ja valtakunnalliset tavoitteet) yhdistetään. Lakisääteisiä neuvottelumenettelyitä selkiytetään ja neuvotteluille määritellään nykyistä selkeämmät tavoitteet. Tietojohtamisen eteneminen varmistetaan ja kokonaisuuden johtaminen varmistetaan ja vastuutetaan ministeriötasolla.

Lisäksi hallitusohjelmassa on sovittu tehtäväksi muita muutoksia muun muassa hyvinvointialueiden talouden ohjaukseen sekä sosiaali-ja terveydenhuollon että pelastustoimen ohjaukseen.

Kaikki edellä esitetyt hallitusohjelman linjaukset edellyttävät lainsäädäntömuutoksia ainakin hyvinvointialuelakiin ja edellä mainittuihin järjestämislakeihin. Säädösmuutosten valmisteleminen ja hallituksen esitysten antaminen vaiheistetaan. Säädösmuutoksia varten valtiovarainministeriön on asettanut 29.8.2023 valmisteluryhmän hyvinvointialueiden ohjauksen kehittämiseen liittyen. Ryhmän toimikausi on 1.9.2023–30.6.2024.

Hallitusohjelmassa mainittuja, hyvinvointialueiden rahoituslakiin liittyviä, muutoksia varten tullaan asettamaan valmisteluryhmä myöhemmin syksyllä 2023.

Hallitusohjelmaan liittyen sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee parhaillaan niin sanotun sote-palvelureformin käynnistämistä. Hallitusohjelman mukaisesti palvelureformilla uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädäntö sekä siihen liittyvä ohjaus vastaamaan uusia sote-rakenteita ja valtakunnallisia sote-tavoitteita. Lisäksi poistetaan esteitä palveluiden integraation, tietojohtamisen, digitalisaation ja henkilöstön riittävyyden edistämiseksi.

Muut seurantaan liittyvät asiat

Sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt kesäkuussa 2023 sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen ulkoisen arvioinnin. Arvioinnin tavoitteena on tuottaa ulkopuolinen ja riippumaton arvio uudistuksen lainsäädäntöprosessin ja kansallisen toimeenpanon tuen onnistumisesta.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on käynnistänyt tarkastuksen, johon liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen arviointiin. Vaalikauden ylittävään valmisteluun liittyvän tarkastuksen tavoitteena on arvioida esimerkkitapausten kautta, onko hallitus- ja vaalikaudet ylittävälle valmistelulle luotu onnistumista tukevat puitteet. Yhtenä esimerkkinä tarkastuksessa on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus.

Valtiovarainministeriön lausunto hallintovaliokunnan mietintöjen pohjalta hyväksyttyjen eduskunnan lausumien tilannepäivitykseen hallituksen vuosikertomukseen 2022: Merellisen öljyntorjunnan rahoituksen turvaaminen

Eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituslainsäädännön muuttamiseksi (HE 68/2022 vp - EV 102/2022 vp) todetaan, että:

” Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin merellisen öljyntorjunnan rahoituksen turvaamiseksi.”

Hyvinvointialueiden rahoitus

Hyvinvointialueille siirtyi kunnilta sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen tehtävät sekä niiden kustannukset ja tulot. Pelastustoimen tehtäviin kuuluu myös öljyntorjunnan tehtävät pelastuslain säädösten mukaisessa laajuudessaan. Pelastuslakiin pelastustoimen vastuut öljyntorjuntatehtäviin säädettiin jo vuoden 2019

pelastuslain uudistuksen yhteydessä. Kuntien pelastustoimen siirtyvät kustannukset hyvinvointialueille pitävät näin ollen sisällään kunnilta siirtyvän pelastustoimen kustannuksia vastaavan tason.

Hyvinvointialueiden rahoitusmalli sisältää elementin laskennallisen rahoituksen ja toteutuneiden nettokustannusten tarkistamisesta rahoituslain (617/2021) 10 §:n mukaisesti. Toisin sanoen alueiden laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotus huomioidaan koko maan laskennallisissa kustannuksissa korjaavasti vuosittain. Rahoituksen tarkistamisen täsmällinen taloudellinen vaikutus yksittäiselle alueelle riippuu alueelle rahoituksen kohdentavista alueellisista tarvetekijöistä ja määräytymistekijöistä.

Pelastustoimen rahoitus kohdentuu hyvinvointialueille asukasmäärään, asukastiheyteen ja riskitekijöihin perustuvien kertoimien kautta. Lain hyvinvointialueiden 23 § mukainen pelastustoimen riskikerroin perustuu pelastustoimen palvelutasoa määrittäviin kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja onnettomuus- tai muihin uhkiin. Tällä hetkellä ei hyvinvointialueiden rahoituksessa ole erillistä rahoitusta kohdentavaa kriteeriä yksittäisille pelastustoimen tehtävätyypeille.

Valtion rahoitus hyvinvointialueille on yleiskatteista rahoitusta ja rahoituksen allokointi alueiden sisällä tapahtuu itsehallinnollisin perustein alueen päätöksenteon prosesseissa.

Hyvinvointialueiden merellisen öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan rahoitus ja sen kehittäminen

Merellisten öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu sisäministeriölle. Käytännössä Rajavartiolaitos huolehtii riittävän merellisen öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavalmiuden hankkimisesta ja ylläpidosta, sekä alan ammatillisesta jatko- ja täydennyskoulutuksesta.

Jos ympäristövahinko tapahtuu avomerellä Suomen talousvyöhykkeellä tai aluevesillä, Rajavartiolaitos vastaa torjunnan johtamisesta. Mikäli vahinko sattuu lähempänä rantaa, tai on lähtöisin rannalla olevasta rakennelmasta, on pe-lastuslaitos johtovastuussa.

Kun öljyvahinkojen torjuntalaki (1673/2009) kumottiin 2019 alkaen, on Rajavartiolaitos vastannut siitä eteenpäin Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä tapahtuneissa alusöljyvahingoissa ja aluskemikaalivahingoissa johtamisesta siten, että merelliset vastuualueet Rajavartiolaitoksen ja alueen pelastuslaitoksen välillä määritetään erikseen pelastuslaitoskohtaisissa neuvotteluissa. Pelastuslakia täydennettiin (436/2023)1.1.2024 voimaan tulevalla lisäyksellä, että merialueella tapahtuvaa alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa koskevat suunnitelmat laaditaan Rajavartiolaitoksen johdolla. Sisäministeriön selvityksen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä muun muassa sitä, että merellisten hyvinvointialueiden ja Rajavartiolaitoksen öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakaluston vuosittaiset investointisuunnitelmat koordinoidaan yhteen.

Pelastustoimi vastaa öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta maa- ja vesialueellaan sekä rannikon läheisyydessä. Torjuntakalusto on osa pelastustoimen normaalia pelastuskalustoa jokaisella hyvinvointialueella. Sisäministeriöstä saadun tiedon mukaan hyvinvointialueiden investointisuunnitelmissa on ollut vuodelle 2023 noin 8 miljoonan euron ja vuodelle 2024 noin 5 miljoonan euron arvosta investointiesityksiä öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakalustoon liittyen. Tämä vastaa kunnissa ollutta investointitasoa. Taso vaihtelee vuosittain tarpeiden mukaan.

Kunnat ovat voineet hakea öljyntorjunnan kustannuksiin avustusta Öljynsuoja-rahastosta. Laki ympäristövahinkorahastosta (1262/2022) tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025. Tällä lailla kumotaan Öljynsuojarahastosta annettu laki (1406/2004). Ympäristövahinkorahastosta voidaan valtion talousarviosta siirretyn määrärahan puitteissa myöntää avustusta ympäristövahinkojen torjuntaan pelastustoiminnassa käytettävän kaluston hankkimisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten osittaiseen kattamiseen. Avustusta voidaan myöntää hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja Ahvenanmaan kunnille.

Lakkautettavasta Öljynsuojarahastosta ei ole annettu enää uusia investointiavustuksia 2021 ja 2022 vuonna aloitettaviin pelastustoimen öljyntorjuntakaluston investointihankkeisiin. Nämä hankkeet on rahoitettu kokonaisuudessaan kunnissa ja näin ollen kustannukset myös sisältyvät hyvinvointialueille siirtyviin kustannuksiin.

Sisäministeriön selvityksen mukaan sisäministeriö on sitoutunut tarkastelemaan hyvinvointialueiden rahoitusmalliin sisältyviä rahoituskriteereitä ja kehittämään niitä tutkimustiedon pohjalta. Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan liittyvien tehtävien rahoituselementtien tarkastelu edellyttää nykyistä parempaa tietopohjaa muun muassa hyvinvointialueiden öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kustannuksista ja niihin sitoutuneista resursseista.