



22.3.2023

Kunta- ja aluehallinto-osasto
finanssineuvos Ville-Veikko Ahonen

Valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän toiminnan vakiinnuttamiseen ja kehittämiseen vuosina 2023–2025

1. Pääasiallinen sisältö

Eduskunta on 1.3.2023 hyväksynyt hallituksen esityksen vuotta 2023 koskevaksi lisätalousarvioksi (HE 325/2022 vp). Lisätalousarvioon sisältyy 350 miljoonan euron määräraha hyvinvointialueille, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille myönnettäviin valtionavustuksiin. Määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen myöntämiseen hyvinvointialueille, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymisestä aiheutuviin tilapäisiin kustannuksiin sekä toiminnan vakiinnuttamiseen ja kehittämiseen. Avustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001). Avustuksen myöntämisperusteita ja käyttöä täsmennettäisiin tällä asetuksella. Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 27.3.2023 ja olevan voimassa 31.12.2025 saakka.

2. Asian tausta

Edellä mainittu vuoden 2023 lisätalousarvioon sisältyvä määräraha on budjetoitu valtion talousarvion momentille 28.89.33 (Valtionavustus hyvinvointialueiden toiminnan vakiinnuttamisen ja kehittämisen kustannuksiin, kahden vuoden siirtomääräraha). Määrärahaa saa käyttää valtionavustuksen myöntämiseen hyvinvointialueille, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymisestä aiheutuviin tilapäisiin kustannuksiin sekä toiminnan vakiinnuttamiseen ja kehittämiseen.

Määrärahaa ei voi käyttää suoraan hyvinvointialueiden lakisääteisiin tehtäviin, mutta se antaa mahdollisuuden rahoittaa toiminnan käynnistämiseen liittyviä kustannuksia, jolloin yleiskatteista rahoitusta voidaan ohjata enemmän lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Avustukset eivät nosta pysyvästi hyvinvointialueiden valtionrahoituksen tasoa, sillä avustus vähennetään hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 5 §:n mukaisesti valtion yleiskatteellisen rahoituksen perusteena olevista käyttökustannuksista.

3. Asetuksen keskeinen sisältö

Hyvinvointialueille, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille edellä mainitusta lisätalousarvion määrärahasta myönnettävään valtionavustukseen sovelletaan valtionavustuslakia. Avustuksen myöntämisestä, käytöstä ja maksamisesta annettaisiin tarkempia säännöksiä tällä asetuksella. Asetuksenantovaltuus perustuu valtionavustuslain 8 §:än, jonka mukaan tarkempia säännöksiä valtionavustuslain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Asetuksen mukaan valtionavustus olisi valtionavustuslain 5 §:ssä tarkoitettua yleisavustusta, jonka valtionapuviranomaisena olisi valtiovarainministeriö. Valtionavustukseen ei sisältyisi hakumenettelyä. Avustus myönnettäisiin ja maksettaisiin asetuksen voimaantulon jälkeen hyvinvointialueille asetuksessa tarkemmin määriteltävin laskennallisin määräytymistekijöin. HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin osalta avustus myönnettäisiin ja maksettaisiin kiinteänä, kokonaisharkintaan perustuvana määrärahana. HUS-yhtymän osuus vähennettäisiin Helsingin kaupungin ja Uudenmaan alueen hyvinvointialueiden avustuksesta eli yhtymälle myönnettävä avustus ei vaikuttaisi Uudenmaan hyvinvointialueiden ulkopuolisten hyvinvointialueiden saamaan avustukseen. Laskennallisten tekijöiden sekä HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin kiinteän rahoituksen osalta valmistelu on perustunut asetuksen 3 §:ssä tarkoitettujen käyttökohteiden mukaiseen tarpeen arvioon ja kokonaisharkintaan.

Hyvinvointialueille, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille on myönnetty sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen valmisteluun valtionavustuksia kahdelta valtion talousarvion momentilta vuosina 2021 ja 2022. Momentilta 28.89.30 (hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän sekä Helsingin kaupungin eräiden tehtävien rahoitus) on myönnetty yleisavustusta valmisteluun. ICT-valmistelukustannukset puolestaan on budjetoitu pääosin valtion talousarvion momentille 28.70.05 (sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanon tuki ja ohjaus). Uudistusta tukeviin sisällöllisiin hankkeisiin on lisäksi myönnetty valtionavustuksia useilta eri valtion talousarvion momenteilta vuosille 2020–2025.

Lähtökohtana on, että samaan käyttökohteeseen ei myönnetä avustusta valtion eri talousarvion momenteilta. Momentilta 28.89.33 myönnettävän, toiminnan vakiinnuttamiseen ja kehittämiseen tarkoitettua valtionavustusta koskevan päätöksen ehdossa avustuksen saajilta tuldtisiin edellyttämään, että myönnettävää avustusta ei käytetä kohteisiin, joihin on jo saatu avustusta muilta valtion talousarvion momenteilta tai jotka lakisääteisinä tehtävinä tulee kattaa yleiskatteellisesta rahoituksesta.

4. Yksityiskohtaiset perustelut

1 §. Soveltamisala. Valtioneuvoston asetus sisältäisi säännökset hyvinvointialueille, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymisestä aiheutuviin tilapäisiin kustannuksiin sekä toiminnan vakiinnuttamiseen ja toiminnan kehittämiseen vuosina 2023–2025 myönnettävän valtionavustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

2 §. Avustuksen saaja. Avustusta myönnettäisiin hyvinvointialueille, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) 4 luvussa tarkoitetulle HUS-yhtymälle sekä Helsingin kaupungille.

3 §. Avustuksen käyttö. Avustus myönnettäisiin valtion talousarvioon varatun määrärahan puitteissa valtionavustuslain 5 §:n 2 momentin mukaisena yleisavustuksena. Yleisavustuksen käyttö olisi kuitenkin rajattu asetuksen 3 §:n mukaisesti vain tiettyyn osaan avustuksen saajan toiminnasta. Yleisavustuksen käytön rajaamisella estettäisiin avustuksen käyttö sellaisten lakisääteisten tehtävien rahoitukseen, joihin hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki saavat hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaista rahoitusta.

Valtionavustuslain 6 §:n mukaan valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää, jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu. Ehdotetun 3 §:n 1 momentin mukaan avustuksen myöntämiseksi ja maksamiseksi ei edellytettäisi avustuksen saajan osallistumista rahoitukseen. Avustukseen ei siis sisältyisi hakijan omavastuusuutta. Omavastuusuuden puuttuminen johtuu välttämättömistä uudistuksen voimaantumiseen liittyvistä syistä. Perusteluna omavastuusuuden puuttumiselle on, että avustuksella rahoitetaan avustuksen saajien toiminnan vakiinnuttamista, joihin avustuksen saajille ei ole erikseen osoitettu määrärahoja. Kyse on siis ylimääräisten, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen voimaantumista johtuvien, kertaluonteisten tai väliaikaisten kustannusten rahoittamisesta. Hyvinvointialueiden pitäisi rahoittaa mahdollinen omavastuusuus lakisääteisten tehtävien rahoituksella tai muilla tuloilla, kuten asiakasmaksutuloilla. Lisäksi avustuksella pyritään vauhdittamaan uudistuksen tavoitteiden mukaisia toiminnan uudistuksia. Koska avustuksen käyttöön sisältyy kansallinen ohjaustavoite toiminnan uudistamisen vauhdittamiseen sekä talouden tasapainottamiseen, omavastuusuuden puuttuminen on perusteltua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin avustuksen käyttötarkoituksista. Avustuksen saajat saavat käyttää avustusta muutos- ja tuottavuusohjelmansa tai sitä vastaavaan ohjelman käyttökohteisiin, joihin liittyvät kustannukset ovat kertaluonteisia tai tilapäisiä. Muutos- ja tuottavuusohjelmista avustuksen saajat käyttävät erilaisia nimityksiä. Tästä syystä momentin muotoilussa todettaisiin "...sitä vas-

taavan ohjelman käyttökohteisiin...”. Ohjelmilla tarkoitettaisiin siis avustuksen saajan toiminnan muutokseen ja talouden tasapainottamiseen liittyviä ohjelmia, jotka perustuvat valtionavustuksen saajan strategian toimeenpanoon (esimerkiksi hyvinvointialuestrategia). Ohjelmien tulisi olla lähtökohtaisesti valtionavustuksen saajan hallintosäännön mukaisesti hyväksytyjä esimerkiksi aluevaltuustossa tai -hallituksessa, mutta ohjelmiin sisältyvien toimenpiteiden kustannuksia voitaisiin sisällyttää avustuksella maksettaviksi taannehtivasti jo 8.3.2023 alkaen. Ohjelmaan sisältyvät toimenpiteet eivät saa olla ristiriidassa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 22 §:n perusteella määriteltyjen sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia tavoitteiden tai pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 8 §:n perusteella määriteltyjen pelastustoimen valtakunnallisia tavoitteiden kanssa.

Avustuksen käytön sitomisella muutos- ja tuottavuusohjelmiin halutaan varmistaa se, että avustuksen saajat eivät käytä avustusta lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen. Avustusta voisi siis käyttää vain toiminnan käynnistämisestä, vakiinnuttamisesta ja kehittämisestä aiheutuviin lisäkustannuksiin.

Avustuksen kohdistuminen asetuksessa kuvattuihin lisäkustannuksiin on välttämätöntä hyvinvointialueiden yleiskatteellisen rahoituksen tarkistamisen mekanismien takia. Hyvinvointialueiden yleiskatteinen valtion rahoitus tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Myönnetyt avustukset eivät nosta pysyvästi hyvinvointialueiden valtionrahoituksen tasoa, sillä avustuksella myönnettävä rahoitus vähennetään hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 5 §:n mukaisesti valtion yleiskatteellisen rahoituksen perusteena olevista käyttökustannuksista. Lisäksi on otettava huomioon, että hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien rahoitus perustuu lähtökohtaisesti kyseisessä laissa säädettyyn yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen. Lakisääteisten tehtävien rahoitus tulee turvata lain tasolla. Yleisavustuksen käyttöä olisikin myös tästä syystä asetuksen 3 §:ssä rajattu, jotta ei synny tilannetta, että valtioneuvoston asetuksella tai talousarviopäätöksellä täydennettäisiin hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien rahoitusta, jonka pitäisi olla turvattu laintasoisesti.

Lähtökohtaisesti asetuksen 3 §:n 2 momentin käyttökohteet koskisivat hyvinvointialueen molempia toimialoja eli sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea tai niiden järjestämiseen liittyviä toimialasta riippumattomia tehtäviä. HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin osalta avustusta voisi käyttää vastaaviin uudistuksesta johtuviin, kohdissa 1–10 lueteltuihin, kustannuksiin kuin hyvinvointialueilla.

Momentin 1 kohdan mukaan avustuksella myönnettyä määrärahaa voitaisiin käyttää palveluiden järjestämistä ja tuottamista koskevien toimintamallien yhtenäistämiseen ja kehittämiseen. Hyväksyttäviä käyttökohteita voisivat olla esimerkiksi järjestämisvastuun siirron jälkeinen, aiemmin kuntakohtaisten, palveluiden järjestämisen ja tuottamisen mallien yhtenäistäminen, mukaan lukien kuntien kanssa tehtävä

kehittäminen. Hyväksyttävä käyttökohte voisi olla myös hyvinvointialueiden yhteisten, esimerkiksi yhteistyöalueitasoisten toimintamallien kehittäminen. Lähtökohtaisesti hyväksyttäviä kustannuksia olisivat myös käyttökohteeseen liittyvien yhteistyömallien suunnittelu, järjestöjen ja yritysten kanssa sekä turvallisuuden ja varautumisen toiminta- ja yhteistyömallien kehittäminen.

Momentin 2 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää palveluketjujen ja -kokonaisuuksien sekä niitä koskevan tiedolla johtamisen kehittämiseen. Avustuksen käyttö voisi siis liittyä palveluiden integraation kehittämiseen sekä ennaltaehkäisyä ja peruspalveluita vahvistavaan toiminnan muutokseen sekä näitä tukeviin tiedolla johtamisen kehittämishankkeisiin.

Momentin 3 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää digitaalisten ja etäpalvelujen sekä muiden palvelukanavaratkaisujen suunnitteluun ja toteutukseen. Muilla palvelukanavaratkaisuilla tarkoitettaisiin myös kotiin vietävien palveluiden kehittämistä. Hyväksyttäviä kustannuksia voisivat olla myös käyttökohteen mukaisista toimenpiteistä aiheutuvat toteutuskustannukset, kuten sähköisten palveluiden ja tietojärjestelmien kehitys-, investointi- ja käyttöönottokustannukset.

Momentin 4 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää palveluverkkoa ja toimitiloja koskevaan selvitykseen ja niiden muutoksista aiheutuviin kustannuksiin. Hyväksyttäviä kustannuksia voisivat olla esimerkiksi ylimääräiset kustannukset, jotka aiheutuvat palveluverkkoa koskevista muutoksista, kuten irtisanomisajan ylimääräiset vuokrakustannukset tai toimipaikkaverkoston rationalisoinnin edellyttämät menot.

Momentin 5 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää tukipalveluihin liittyvien organisointien suunnitteluun ja toteutukseen. Asetuksen 6 §:n mukaisesti hyväksyttäviä kustannuksia olisivat myös käyttötarkoituksen edellyttämä osakkeiden ja osuuksien hankinta. Tällä halutaan varmistaa esimerkiksi välttämättömät inhouse-yhtiöjärjestelyt.

Momentin 6 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen kehittämiseen ja toteutukseen. Avustusta voisi käyttää myös asiakas- ja potilastietojärjestelmien yhtenäistämisen tai hankintojen kustannuksiin. Tämän käyttökohteen osalta valtionavustuksen saajan olisi erityisen huolellisesti suunniteltava hankekokonaisuudet niin, että lähtökohtaisesti samaan käyttötarkoitukseen ei ole jo käytetty rahoitusta uudistuksen valmisteluvaihteeseen myönnettyistä valtionavustuksista.

Momentin 7 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää henkilöstön riittävyyteen, saatavuuteen, työnjakoon ja osaamiseen liittyvään kehittämiseen. Käyttökohteita voisivat olla myös kehittämis- ja koulutushankkeet, joita toteutetaan yhdessä oppilaitosten tai järjestöjen kanssa. Työnjaolla viitattaisiin eri henkilöstöryhmien työnjaon ja yhteistyön kysymyksiin.

Momentin 8 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää johtamisen, esimiestyön ja työhyvinvoinnin edistämiseen. Esimerkiksi avustusta voisi käyttää toimenpiteisiin, joilla pyritään vaikuttamaan työhyvinvoinnin ja työturvallisuuden edistämiseen, henkilöstön sairauspoissaolojen vähentämiseen liittyviin toimenpiteisiin, fyysistä toimintakykyä parantaviin toimiin ja työyhteisöjen kehittämiseen. Lakisääteisiin työnantajavelvoitteisiin tai palkkojen harmonisointiin avustusta ei voisi käyttää.

Momentin 9 kohdan mukaan avustusta voitaisiin käyttää asukkaiden, palveluiden käyttäjien ja henkilöstön osallisuuden sekä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseen. Avustusta voisi käyttää esimerkiksi hyvinvointialueen yksin tai kuntien kanssa yhteistyössä toteuttamien asukastilaisuuksien, asukaspaneelien ja -raatien tai asukkaiden kehittäjäryhmätoiminnan kustannuksiin, ja asukkaiden ja henkilöstön sähköisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen. Muita käyttökohteita voisivat olla esimerkiksi nuorille tai muulle rajatulle kohderyhmälle suunnatut vaikuttamistapahtumat. Avustusta ei voisi käyttää hyvinvointialueiden lakisääteisten vaikuttamistoimielinten tai aluevaltuustojen poliittisten ryhmien toimintaan.

Toiminnan vakiinnuttamiseen liittyvien muutoskohteiden välttämättömyyden arviointi on viimekädessä avustuksen saajien vastuulla ja niitä koskevien päätösten perusteleminen on osa hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin päätöksentekomenettelyä. Tästä syystä on perusteltua, että avustuksen käyttökohdeissa olisi kohtien 1–9 lisäksi kohta 10, joka mahdollistaa avustuksen käytön muihin toiminnan vakiinnuttamisen lisäkustannuksiin. Huomioitavaa lisäksi on, että toiminnan vakiinnuttamisen kohteet tulevat vaihtelevaan merkittävästi eri hyvinvointialueilla. Myös tästä syystä on perusteltua, että asetukseen sisältyisi ennalta arvaamattomien tilanteiden ja muutoskohteiden mahdollistava säännös. Kohtaa 10 tulisi kuitenkin tulkita suppeasti niin, että se koskee yksinomaan ja yksiselitteisesti niitä muutoskohteita, joiden voidaan perustellusti nähdä johtuvan uudistusta koskevan lainsäädännön toimeenpanosta ja jotka ovat kertaluonteisia ja tilapäisiä.

4 §. Avustuksen määrä. Valtion talousarvion määrärahasta 325 miljoonaa euroa jaettaisiin hyvinvointialueille laskennallisin kriteerein. Avustus hyvinvointialueille määräytyisi perusosaan, asukasmäärän ja järjestämisvastuullisten määrään perustuvilla kriteereillä. Määrärahasta yksi viidesosa eli 65 miljoonaa euroa jaettaisiin kullekin hyvinvointialueelle tasasuuruisena osana (perusosa). Määrärahasta kolme viidesosaa eli 195 miljoonaa euroa jaettaisiin hyvinvointialueiden alueiden kuntien asukasmäärien perusteella (asukasmäärä). Hyvinvointialueen asukasmäärä määräytyisi Tilastokeskuksen väestörakennetilaston 31.12.2021 tietojen mukaan. Määrärahasta jaettaisiin yksi viidesosaa eli 65 miljoonaa euroa hyvinvointialueen alueella sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä järjestävien viranomaisten lukumäärän perusteella (järjestämisvastuullisten määrä) vuonna 2022. Kuntakohtaisia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä järjestävien viranomaisten lukumääriä koskevia tietoja määriteltäessä käytettäisiin

31.12.2022 tietoja kunnista, kuntayhtymistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueista ja alueen pelastustoimista.

Tehdyn selvityksen mukaan vuonna 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä vastaavista viranomaisista oli koko maassa 256. Laskelmassa kaikki järjestäjät ovat saaneet saman painoarvon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon perustasolla palvelun on voinut järjestää kunta itse tai järjestäjänä on voinut olla vastuukunta tai kuntayhtymä. Vastuukunta tai kuntayhtymä on voinut järjestää kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tai vain osan niistä. Kunta, joka on järjestänyt palvelut itse, on saanut yhden pisteen. Kuntayhtymästä on tullut yksi piste, jos koko perustason sosiaali- ja terveydenhuolto on ollut mukana. Jos taas osa palveluista (esimerkiksi sosiaalipalvelut) on ollut peruskunnan järjestämiä, on peruskunta saanut siitä pisteen. Vastuukuntamallissa piste on mennyt järjestämistä vastaavalle kunnalle. Kunta, joka on siirtänyt palvelujen järjestämistä vastuun kuntayhtymälle tai vastuukunnalle, ei siis ole saanut pistettä.

Sairaanhoitopiirien osalta kaikki alueet ovat saaneet pisteen lukuun ottamatta Lappia ja Etelä-Savoa, jotka ovat saaneet kahden sairaanhoitopiirin johdosta kaksi pistettä. Pelastustoimen osalta Vantaa-Kerava, Keski-Uusimaa, Pohjanmaa, Keski-Pohjanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa ovat aluejako osalta olleet muuttumassa, joten ne ovat saaneet kaksi pistettä. Muut alueet ovat saaneet pisteen aluetta kohti. Eri-tyyppisyyshuoltojen osalta, jos aiempi erityishuoltoalue on noudattanut hyvinvointialueen aluetta, on alue saanut pisteen. Jos aluejako on ollut muuttumassa, on alue saanut kaksi pistettä. Lisäksi Kärkylä kuulumisesta on saanut pisteen.

Valtionavustuksen määrän laskennassa käytettäisiin seuraavia tietoja:

	Väestömäärä	Järjestämistä vastaavien määrän pisteet
	2021	2022
pl. Helsinki	4 859 440	251
Manner-Suomi	5 517 897	256
Vantaa+Kerava	276 438	8
Länsi-Uusimaa	478 919	14
Itä-Uusimaa	99 073	9
Keski-Uusimaa	201 854	6
Varsinais-Suomi	483 477	28
Satakunta	214 281	10
Kanta-Häme	170 213	11
Pirkanmaa	527 478	18

Päijät-Häme	205 124	7
Kymenlaakso	161 391	5
Etelä-Karjala	126 107	4
Etelä-Savo	131 688	11
Pohjois-Savo	248 363	19
Pohjois-Karjala	163 281	4
Keski-Suomi	272 683	20
Etelä-Pohjanmaa	191 762	12
Pohjanmaa	176 041	7
Keski-Pohjanmaa	67 915	6
Pohjois-Pohjanmaa	415 603	23
Kainuu	71 255	5
Lappi	176 494	24

Kriteerit ja niiden painotukset perustuvat arvioon ja kokonaisharkintaan siitä, mitkä tekijät selittävät parhaalla mahdollisella tavalla asetuksen 3 §:n mukaisia käyttötarkoituksia eli uudistuksen järjestämisvastuun jälkeisiä kustannuksia, jotka aiheutuvat toiminnan vakiintumisesta ja kehittämisestä.

Kiinteän osan perusteluna on, että on oletettavaa, että uudistus aiheuttaa kaikille valtionavustuksen saajille tehtäviä toiminnan vakiinnuttamiseen ja kehittämiseen liittyen huolimatta alueen laajuudesta tai jo aiemmin tehdystä palveluiden rakenteellisesti integraatiosta esimerkiksi kuntayhtymään. Kiinteän osuuden painoarvo olisi kuitenkin vain 20 prosenttia, koska suuri osa asetuksen 3 §:n mukaisten käyttökohteiden kustannuksista perustuu alueiden erilaiseen lähtötilanteeseen ja toiminnan laajuuteen.

Asukasmäärän osuus hyvinvointialueiden laskennallisten rahoituksen kriteereistä olisi suurin eli 60 prosenttia. Perusteluna on se, että suurin työ asetuksen 3 §:n mukaisten käyttökohteiden toimeenpanossa on väestömääräisesti suurilla hyvinvointialueilla. Järjestämisvastuullisten määrän kriteeri ja sen painoarvo (20 prosenttia) taas olisi perusteltua siksi, että toiminnan vakiinnuttamisen kustannuksia selittää toiminnan lähtötilanteen hajanaisuus. Toiminnan vakiinnuttamisen kustannuksia selittää alueen sirpalaisuus eli palveluiden järjestämisen ja tuottamisen kuntakohtaiset rakenteet tai esimerkiksi integroimattomat tietojärjestelmät.

Hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistä tarkasteltiin valmisteluvaiheessa vaihtoehtoisilla malleilla siten, että rahoituksen määrä olisi perustunut yhden kymmenesosan perusosuuteen, asukasmäärän painotukseen seitsemällä kymmenesosalla ja järjestämisvastuullisten määrän painotukseen kahdella kymmenesosalla. Rahoituksen määräytymistä tarkasteltiin myös siten, että hyvinvointialueiden rahoitus olisi perustunut vain alueen asukasmäärään. Nämä vaihtoehdot arvioitiin kuitenkin heikommiksi malleiksi kuin nyt esitetty jako erityisesti asetuksen 3 §:n mukaisten käyttötarkoitusten näkökulmasta.

Helsingin kaupungille myönnettäisiin kiinteä 25 miljoonan euron osuus valtion talousarvioon sisältyvästä 350 miljoonan euron määrärahasta ennen HUS-vähennystä. Helsingin kaupungille avustusta ei myönnettäisi laskennallisin kriteerein, koska toiminnan vakiinnuttamiseen ja kehittämisen tehtävät kaupungille eivät ole täysin vertailukelpoiset hyvinvointialueisiin nähden. Toiminnan kehittämisen suhteen Helsingin kaupungin tehtävät ovat pitkälti rinnastettavissa hyvinvointialueisiin, mutta toiminnan vakiintumisen suhteen kaupungilla ei ole yhtä paljon tehtäviä kuin erityisesti hajautuneesta lähteneillä hyvinvointialueilla. Määrärahan mitoitus perustuisi kokonaisharkintaan Helsingin kaupungin rahoituksen tarpeesta suhteessa asetuksen 3 §:n mukaisiin käyttökohteisiin.

Valtioavustusta myönnettäisiin HUS-yhtymälle 25 miljoonaa euroa. Määrärahan mitoitus perustuisi kokonaisharkintaan HUS-yhtymän rahoituksen tarpeesta suhteessa asetuksen 3 §:n mukaisiin käyttökohteisiin. HUS-yhtymälle kohdistettava valtionavustus poikkeaisi hyvinvointialueiden rahoituslain lähtökohdasta, jonka mukaan valtio ei suoraan kohdistaa rahoitusta HUS-yhtymälle, vaan yhtymän rahoituksesta vastaavat Helsingin kaupunki ja Uudenmaan alueen hyvinvointialueet. Valtioavustusta on kuitenkin, uudistuksen valmisteluvaiheessa vuosina 2021 ja 2022, myönnetty uudistuksen valmistelutehtäviin myös HUS-sairaanhoidopiirille ja HUS-yhtymälle. Avustuksen myöntämistä suoraan HUS-yhtymälle puoltaa se, että hyvinvointialueiden tapaan yhtymällä on toiminnan vakiinnuttamiseen ja kehittämiseen liittyviä, asetuksen 3 §:n mukaisten käyttökohteiden mukaisia tehtäviä.

HUS-yhtymän saama avustus vähennettäisiin Helsingin kaupungin osuudesta ja Uudenmaan alueiden momentin 1 mukaan määräytyvistä avustuksista avustussuhteiden suhteessa. Momenttiin kirjatut vähennykset olisivat seuraavat: Helsingin kaupunki 7 miljoonaa euroa, Itä-Uusimaa 2,75 miljoonaa euroa, Keski-Uusimaa 3,5 miljoonaa euroa, Länsi-Uusimaa 7,25 miljoonaa euroa ja Vantaa-Kerava 4,5 miljoonaa euroa.

5 §. Valtionapuviranomainen. Pykälässä todettaisiin, että avustuksen valtionapuviranomainen olisi valtiovarainministeriö. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 17 §:n 13 a kohdan mukaan valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu hyvinvointialuejako, hyvinvointialueiden hallinnon ja talouden ohjaus sekä hyvinvointialueiden rahoitus. Avustuksiin käytettävä talousarvion momentti 28.89.33 on valtiovarainministeriön pääluokan momentti, joka myös puoltaa valtiovarainministeriön roolia avustuksen valtionapuviranomaisena tilanteessa, jossa lähtökohtaisesti avustus liittyy hyvinvointialueen molempiin toimialoihin sekä toimialariippumattomiin asioihin.

6 §. Hyväksyttävät kustannukset. Asetuksen 6 §:n 1 momentissa todettaisiin, että hyväksyttäviä kustannuksia ovat 3 §:n 2 momentissa tarkoitettuun käyttötarkoitukseen liittyvät toimintamenot, käyttötarkoituksen edellyttämät välttämättömät investointimenot sekä käyttötarkoituksen edellyttämä osakkeiden ja osuuksien hankinta.

Toimintamenojen sisältöä ei olisi yksilöity tai rajattu, mutta näitä olisivat esimerkiksi avustuksen käytön kannalta tarpeelliset henkilöstömenot, toimitilojen, laitteiden ja kaluston vuokrat, materiaalien, tarvikkeiden ja vastaavien tuotteiden menot, palvelujen ostomenot sekä muut toimintamenot. Toimintamenoihin voisi sisältyä myös menoja tarpeellisista ohjelmistolisensseistä. Myös esimerkiksi tietojärjestelmiä ja niiden muutoksia koskevat kehittämismenot sekä leasingvuokrat olisivat hyväksyttäviä kustannuksia. Tietojärjestelmien jatkuvista palveluista aiheutuvia kustannuksia olisivat ohjelmistolisenssien ja käyttöoikeuksien lisäksi myös muun muassa järjestelmätoimittajien erillislaskuttama järjestelmäkohtainen ylläpitotyö sekä laadun ja lainmukaisuuden varmistus.

Kustannuksiin hyväksyttäisiin myös avustuksen käyttötarkoituksen edellyttämät välttämättömät investointimenot sekä käyttötarkoituksen edellyttämä osakkeiden ja osuuksien hankinta. Tällä halutaan varmistaa esimerkiksi välttämättömät in-house-yhtiöjärjestelyt sekä pitkävaikutteisiin menoihin sitoutuminen esimerkiksi tietojärjestelmien investointien takia.

Mikäli valtionavustuksen saaja käyttäisi saamaansa avustusta investointimenoihin, on saajan otettava huomioon investointien suunnittelunelvoite sekä suunnitelmien hyväksymismenettely, joista on säädetty hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021), sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa sekä pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kustannusten olisi oltava kirjanpidon toteutuneisiin menoihin perustuvia. Valtionavustuksen käyttöä tulisi seurata kirjanpidossa erillisenä siten, että avustuksen käytöstä hyväksyttäviin kustannuksiin on mahdollista raportoida.

7 §. Voimaantulo. Asetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan 27.3.2022 ja olla voimassa 31.12.2025. Valtionavustuspäätöksessä tai siihen perustuvassa täydentävässä ohjeistuksessa annettaisiin avustuksen saajille ohjeet avustusten käytön raportoinnista valtionapuviranomaiselle.

Pykälän 2 momentin mukaan avustukseen oikeuttaisivat sellaiset 6 §:n mukaiset kustannukset, jotka ovat aiheutuneet aikaisintaan 8.3.2023. Päivämäärä on sama kuin vuotta 2023 koskevan lisätalousarvion voimaantulohetki. Avustukseen oikeuttavien menojen tulisi olla asetuksen voimassaoloaikana suoriteperusteen mukaan syntyneitä.

5. Asetuksen vaikutukset

5.1. Taloudelliset vaikutukset

Valtioavustukset vaikuttaisivat positiivisesti avustusta saavien organisaatioiden talouteen vuosikatetta vahvistavasti vuosina 2023–2025. Huomioitavaa kuitenkin on,

että avustukset eivät kokonaisuudessaan parantaisi avustuksen saajien vuosikattetta, sillä avustuksilla katettavia kustannuksia sisältyy vain osin avustuksen saajien hyväksytyihin talousarvioihin. Vuosikatteen vahvistava vaikutus jakautuisi myös kolmelle eri vuodelle. Kehittämistoimenpiteisiin voisi siis sisältyä myös käyttökohteita, joihin ei ole varattu määrärahaa hyvinvointialueiden talousarvioissa. Lisäksi osa avustuksesta olisi mahdollista kohdistaa investointimenoihin, jotka eivät vaikuta vuosikatteeseen. Avustuksen vaikutus vuosikatteeseen voisi siten vaihdella merkittävästi eri hyvinvointialueilla.

Avustukset eivät nostaisi pysyvästi hyvinvointialueiden valtionrahoituksen tasoa, sillä rahoitus vähennetään hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 5 §:n mukaisesti valtion yleiskatteellisen rahoituksen perusteena olevista käyttökustannuksista. Tästä syystä on olennaista, että valtionavustusta ei kohdennu kuin ylimääräisiin, ei lakisääteisten tehtävien, kustannuksiin, koska muutoin myönnetyt valtionavustukset vähentäisivät koko maan tasolla hyvinvointialueiden rahoitusta.

Valtion talouteen asetuksella ei ole itsenäisiä vaikutuksia. Avustus myönnetään valtion talousarvion puitteissa. Momentin 28.89.33 määräraha on lähtökohtaisesti vain vuoden 2023 talousarviossa.

5.2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Avustusta saavat hyvinvointialueet, HUS-yhtymä ja Helsingin kaupunki. Saajien tulisi noudattaa valtionavustuslaissa, tässä asetuksessa ja sen nojalla annettavassa valtionavustuspäätöksessä määritellyjä ehtoja ja velvoitteita.

Avustusten myöntämisellä ja maksamisella olisi välillisiä vaikutuksia myös valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön toimintaan.

Valtiovarainministeriön osalta avustusten myöntäminen ja maksaminen sekä muut valtionapuviranomaisen tehtävät olisivat määräaikainen uusi tehtävä. Lisäksi valtiovarainministeriön osalta avustusten myöntämisellä olisi vaikutusta hyvinvointialueesta annetun lain mukaiseen lainanottovaltuuksien laskentaan sekä mahdollisesti myös hyvinvointialueiden rahoituslain mukaiseen rahoituksen laskentaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön toimintaan avustuksilla olisi mahdollisesti vaikutusta, mikäli avustuksen saajat käyttävät avustuksia investointimenoihin, mikä aiheuttaa tarpeen päivittää investointisuunnitelmia. Suunnitelmat hyväksytään sosiaali- ja terveysministeriössä ja sisäministeriössä.

6. Asian valmistelu

Asetusluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriön asettamassa valmisteluryhmässä (VN/3570/2023), johon on nimetty valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön edustajia.

Valtiovarainministeriö järjesti valtionavustuksen saajille kaksi kuulemistilaisuutta asetuksen valmistelun aikana. Ensimmäinen kuulemistilaisuus järjestettiin 17.2.2023 ja toinen 10.3.2023. Toista kuulemistilaisuutta varten Helsingin kaupunkia ja Uudenmaan hyvinvointialueita pyydettiin 6.3.2023 esittämään tilaisuudessa yhteinen esitys HUS-yhtymälle kohdennettavan valtionavustuksen määrästä, joka vähennettäisiin Helsingin kaupungin ja Uudenmaan hyvinvointialueiden saamasta avustuksesta.

Toisen kuulemistilaisuuden jälkeen avustuksen saajilla oli mahdollisuus antaa kirjalliset lausunnot asetuksesta ja siihen liittyvistä laskelmista. Asetusluonnoksesta saatiin 12 lausuntoa. Lausunnoissa esitettyjen huomioiden perusteella asetusluonnokseen tehtiin muutoksia 4 ja 7 §:n osalta. Asetuksen 4 §:n 2 momenttia muutettiin niin, että sen kirjaukset vastasivat Helsingin kaupungin, Uudenmaan hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän valtaosan kannattamaa esitystä HUS-yhtymän valtionavustuksesta. Asetuksen 7 §:n 1 momenttia muutettiin niin, että asetuksen voimassaoloaikaa pidennettiin vuoden 2024 lopusta vuoden 2025 loppuun. Tarkoituksena on, että valtionavustuspäätöksessä avustuksen käyttöaika niin ikään olisi 31.12.2025 saakka. Pykälämuutosten lisäksi kuulemistilaisuuden jälkeen asetuksen perustelumuiiota täydennettiin.