

Talouspoliittinen ministerivaliokunta, 27.8.2020

RAJANYLITYSPAIKKOJEN TERVEYSTURVALLISUUDEN TOIMINNASTA AIHEUTUVIEN KUSTANNUSTEN KORVAAMINEN KUNNILLE, FINAVIALLE JA MUILLE YHTEISÖILLE

Päätösesitys

Esitetään, että talouspoliittinen ministerivaliokunta:

- 1) puoltaa, että kunnille ja Finavialle rajanylityspaikkojen terveysturvallisuuden ylläpidosta aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti valtionapuviranomaisen hyväksymien toteutuneiden kustannusten mukaisesti. Siltä osin, kun kustannukset ylittävät tässä muistiossa mainitut, ylitys arvioidaan normaalissa budjettimenettelyssä. Aiheutuvat kustannukset korvataan siltä osin, kun toiminta perustuu sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiantoihin ja ohjaukseen ja se liittyy toimintaan rajanylityspaikalla. Kustannukset koronapotilaiden hoidosta, karanteenista tai karanteeniin asetettujen henkilöiden kuljettamisesta rajautuvat tämän erilliskorvauksen ulkopuolelle. Valtion budjettitalouteen kuuluville virastoille aiheutuvat kustannukset arvioidaan normaalissa budjettimenettelyssä. Kustannuksia korvattaisiin enintään 1.7.2021 saakka.
- 2) edellyttää, että rajanylityspaikkojen terveysturvallisuuteen liittyvä toiminta on kustannustehokasta. Korvattavien kustannusten on oltava kirjanpidon toteutuneisiin menoihin perustuvia. Kustannukset eivät saa myöskään sisältää sisäisiä katteita eli korvattavat kustannukset saavat olla korkeintaan niiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruisia.
- 3) puoltaa, että toiminnasta aiheutuvien kustannusten korvaamisen tarkemmat menettelytavat (esim. valtionavustusmenettelyt) valmistellaan valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä lokakuun 2020 loppuun mennessä. Korvaamisen menettelyt tulee yhteensovittaa muihin toimenpiteisiin, kuten sairaanhoitopiireille koronakriisiin varautumisesta johtuvien kustannusten ja alijäämän kattamisen korvaamisen menettelyihin.
- 4) puoltaa, että kunnille aiheutuvat kustannukset katetaan sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentilta 33.70.22 (Tartuntatautien valvonta). Finavialle aiheutuvat kustannukset katetaan valtiovarainministeriön pääluokan myöhemmin määriteltävältä momentilta. Sata-mayhtiöille ja Lappeenrannan lentokentälle aiheutuvat kustannukset katetaan myöhemmin arvioitavien kustannusten mukaisesti.

Johdanto

Tartuntatautilain (1227/2016) 7§ mukaisesti tartuntatautien torjunnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta sekä valtakunnallinen terveydenhuollon häiriötilanteisiin varautuminen ja näiden tilanteiden johtaminen kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle.

Hallitus linjasi 13. heinäkuuta 2020 ministeriöiden yhteisestä työryhmästä, joka huolehtii terveysturvallisuudesta rajanylityspaikoilla. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän tavoitteena on varmistaa viranomaisten ja eri toimijoiden saumaton yhteistyö koronaepidemian torjumisessa rajanylityspaikoilla.

Yhteistyöryhmän tehtävä ja toimikausi on määritelty tarkemmin ryhmän asettamispäätöksessä. Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa suunnitelmien laatimista maahantulopisteiden terveysturvallisuuden varmistamiseksi ja johtaa työtä suunnitelmien toteuttamiseksi. Kukin ministeriö, viranomainen ja muu toimija vastaavat suunnitelman toimeenpanosta oman toimialansa ja toimivaltansa perusteella. Toimeenpano säilyy siis toimivaltaisilla viranomaisilla, mutta yhteistyöryhmä varmistaa, ettei mikään tilanne epidemian torjumiseksi rajanylityspaikoilla jää huomiotta.

Ryhmän koordinoimana heinäkuusta lähtien on käynnistetty rajanylityspaikoilla matkustajien opastusta ja yleisneuvontaa, kuntien ylläpitämää terveysneuvontaa, koronatestausta sekä muita toimenpiteitä, joilla tähdätään koronaviruksen leviämisen estämiseen rajavalvontapisteiden kautta.

Kuvaus toimintamallista ja arvio kustannuksista

Lentokentät

Helsinki-Vantaan lentoasemalla käynnistyi 3.8.2020 terveydenhuollon neuvonta- ja koronatestauspiste, josta vastaa Vantaan kaupunki yhteistyössä HUSLAB:in kanssa. Terveysneuvontapiste vastaa sinne ohjattujen matkustajien neuvonnasta, testausarpeen arvioista sekä ohjaa matkustajan tarvittaessa koronatestaukseen rajan jälkeen. Kaikkia matkustajia ei testata, vaan testeihin poimitaan ne, joilla on koronavirukseen viittaavia oireita tai jotka epäilevät saaneensa tartunnan. Kentällä toteutetaan myös ns. massatestauksia ennen rajaa suuren rikin maista tuleville matkustajille. Toiminta laajentuu ja kehittyy muun muassa seulonnan ja testaamisen yleisen kehittymisen myötä.

Vantaan kaupungin tämän hetken arvio on, että kaupungille toiminnasta lentokentällä aiheutuu vuoden 2020 loppuun mennessä noin 3 500 000 euron kustannus. Vuoden 2021 kustannus koko vuoden osalta olisi arviolta noin 9 000 000 euroa. Tarkempi kustannusarvio ja erittely ovat tämän muistion liitteenä. Mikäli testausmäärätavoitetta nostetaan loppusyksyn osalta, niin edellä mainittu kustannusarvio kasvaa merkittävästi. Esimerkiksi, jos vapaaehtoisia testejä tehtäisiin lentokentällä 200 kappaletta vuorokaudessa ja massatestauksia 3 000 kappaletta kuukaudessa nousisi kustannusarvio edellä mainitusta usealla miljoonalla eurolla loppuvuoden 2020 osalta.

Vastaavasti Turun kaupunki ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri avasivat 8.8.2020 Turun lentoasemalle terveysneuvontapisteen, jolloin aloitettiin Skopjesta saapuneiden matkustajien koronatestaaminen. Lentoaseman neuvonta- ja testauspisteen toimintamallia kehitetään ja sujuvoitetaan koko ajan saatujen kokemusten sekä palautteen perusteella. Elokuun toiminnasta on aiheutunut arviolta noin 150 000 euron kustannus Turun kaupungille. Liitteenä tarkempi eritelmä arvioiduista kustannuksista.

Muiden lentokenttien, niin sanottujen verkostokenttien, osalta on olemassa alustava toimintasuunnitelma. Yhdysliikennettä hoitavien lentokenttien osalta terveysturvallisuudesta aiheutuvat korvattavat kustannukset ovat tämän hetken arvion mukaan pienimuotoisia. Mikäli kansainväliset lennot laajentuvat esimerkiksi Lapin kentille, tulee päätettäväksi myös näiden osalta terveysturvallisuuden liittyvien toimenpiteiden korvaaminen toimintaa operoiville kunnille.

Satamat

Satamien osalta terveysturvallisuuden toimintamallia on valmisteltu Helsingin kaupungin johdolla. Lähtökohtana on, että Helsingin toimintamalli toimisi myös muissa Suomen satamissa, kuten Turussa.

Helsingin kaupunki avasi ensimmäisen terveysneuvontapisteen laivamatkustajille Länsisatamaan terminaaliin 17.8.2020. Pisteet avataan myös Olympiaterminaaliin ja Katajanokan terminaaliin sekä Vuosaaren Hansaterminaaliin. Päivittäin Helsingin satamien kautta saapuu tällä hetkellä noin 10 000-15 000 matkustajaa, mikä on noin puolet vuoden 2019 vastaavan ajan matkustajamääristä.

Terveysneuvontapisteissä tarjotaan laivamatkustajille tietoa koronaviruksen ehkäisystä sekä ohjataan koronavirustestiin matkustajat, joilla on koronavirukseen viittaavia oireita. Terveysneuvontapisteissä ei ole ainakaan toistaiseksi koronatestausta, vaan matkustajat ohjataan tarvittaessa Helsingissä oleviin näytteenottopisteisiin. Testaukseen ohjausta on koeponnistettu Vuosaaren satamassa.

Kustannusarvio Helsingin satamien osalta on noin 300 000 euroa kuukaudessa. Kustannusarvio perustuu nykyiseen oletukseen toiminnan volyymeistä. Tarkempi kuukausittainen kustannusarvio on liitteenä.

Maarajat

Maarajojen osalta toimintamallia on valmisteltu erityisesti Tornion kaupungin johdolla. Kaikkien maarajojen osalta kustannusarviota ei vielä ole olemassa, koska toimintamallin valmistelu on vielä kesken.

Tornion osalta tämän hetken arvio on, että rajaliikenteen yhteyteen perustettavien terveysturvallisuuteen liittyvien järjestelyjen kustannukset olisivat kiinteiden kustannusten osalta noin 20 000 euroa kuukaudessa. Kustannusarvio on alustava eikä sisällä esimerkiksi näytteenoton kustannuksia (yksikköhinta 104 euroa / näyte, max kapasiteetti 20 näytettä / tunti) eikä mahdollisia alueellisia viestintätoimenpiteitä. Alustava kustannusarvio on tämän muistion liitteenä.

Finavian toiminta

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Finavia Oyj ovat yhteistyössä sopineet koronaviruksen torjuntatoimista Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Finavia jakaa ohjeistusta saapuville matkustajille sekä kotimaan jatkolennoille siirtyville vaihtomatikustajille. Lisäksi Finavia tuottaa yleisneuvontapisteet tuloauloissa maahan saapuville matkustajille. Näissä pisteissä neuvotaan matkustajia karanteenisuositukseen tai julkiseen liikenteen välttämiseen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi Finavia ohjaa saapuvia matkustajia jatkoyhteyksiin maaliikenteessä huomioiden turvaohjeistuksen ennen rautatieasemaa sekä bussiasemalla.

Finavia painattaa jaettavan terveystermateriaalin ja viranomaisten vaatimat COVID-19 opasteet sekä hoitaa jakelun THL:n määrittämälle ohjeistukselle. Finavia tukee Vantaan kaupunkia Covid-19 testauksissa valituille saapuville riskilennoille esimerkiksi osoittamalla tilat terveysneuvonnalle ja testauskäyttöön.

Finavian suorat lisäkustannukset Helsinki-Vantaalla yllä mainituista toimista ovat noin 400 000–500 000 euroa kuukaudessa, jotka koostuvat Finavian ja sen tytäryhtiön Airpron henkilöstökuluista sekä opastemateriaalin kustannuksista. Kustannuksiin sisältyy yleiskustannuksia (mm. työnjohto) 10 % lisällä. Kustannusarvio ei pidä sisällään kertaluonteisia kustannuksia ulkoisista palveluista, jotka laskutettaisiin / sisällytettäisiin korvaukseen erikseen.

Muiden lentoasemien osalta kustannukset perustuvat yllä mainittuun toimintamalliin. Turussa terveysneuvonta ja testaukset on aloitettu lauantaina 8.8.2020 ja arvioidut kustannukset ovat Finavian osalta noin 15 000 euroa kuukaudessa. Lappeenrannan lentokentän osalta kustannusarvio tarkentuu myöhemmin.

Muut toimijat

Yhteistyöryhmässä on todettu, että kustannuksia terveysturvallisuudesta saattaa tulla myös muille toimijoille, kuten satamayhtiöille. Tiedossa ei ole tällä hetkellä, että kustannukset muille toimijoille olisivat merkittäviä.

Kustannusten korvaaminen kunnille

Kunnille rajanylityspaikkojen terveysturvallisuudesta aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti toteutuneiden kustannusten mukaisesti siltä osin kuin toimenpiteet perustuvat sosiaali- ja terveysministeriöstä tulleeseen ohjaukseen ja toimeksiantoihin. Tarkemmin hyväksyttävät kustannukset määritellään valtionavustuksen ehtoissa. Siltä osin, kun kustannukset ylittävät tässä muistiossa mainitut, ylitys arvioidaan normaalissa budjettimenettelyssä. Tartuntatautilain 79§ mukaisesti valtio voi osallistua tartuntatautien torjunnassa tarvittavan valmiuden ylläpitämisen ja terveydenhuollon erityistilanteiden hoidon kustannuksiin siten kuin terveydenhuoltolain 38§:ssä säädetään. Terveydenhuoltolain 38§, 2 mom. mukaan valtio voi osallistua terveydenhuollossa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja erityistilanteiden hoitamiseen rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka korvaaminen valtion varoista on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista. Toimintaa varten sosiaali- ja terveysministeriö voi nimetä ja valtuuttaa valtakunnallisia toimijoita.

Kunnan velvollisuutena on järjestää alueellaan tartuntatautilaissa (1227/2016, 9§) tarkoitettu tartuntatautien vastustamistyö osana kansanterveystyötä. Tartuntatautien vastustamistyöhön kuuluu tartuntatautien ehkäisy, varhais toteaminen ja seuranta, epidemian selvittämiseksi tai torjumiseksi tarvittavat toimenpiteet sekä tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn tutkimus, hoito ja lääkinnällinen kuntoutus sekä hoitoon liittyvien infektioiden torjunta.

Täysimääräistä rahoitusta kuitenkin puoltaa se, että kyseessä on kansallisesti tärkeä tartuntatautien ehkäisemistoimi ja erillisrahoituksella halutaan varmistaa, että tämä toiminta toteutuu kansallisten tavoitteiden mukaisesti, vaikka kyseessä onkin kunnan lakisääteinen tehtävä. Korvausperiaatetta tukee myös se, että rajanylityspaikoilla toteutettavat terveysturvallisuustoimenpiteet kohdistuvat useamman kunnan asukkaisiin ja ulkomailta tuleviin matkustajiin.

Rajanylityspaikkojen terveysturvallisuuden ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset korvattaisiin ensisijaisesti kunnille eikä tukea operoitaisi sairaanhoitopiirien kautta. Tässä vaiheessa on tiedossa, että tukea kohdistettaisiin erityisesti Vantaan, Helsingin ja Turun kaupungeille, joissa merkittäviä toimenpiteitä on tehty heinäkuusta lähtien.

Karanteeniin määrättyjen henkilöiden majoittamisesta, matkoista karanteenipaikkaan tai muita karanteeniin määräämisestä aiheutuvia kustannuksia ei korvata. Karanteeniin määrätty on lähtökohtaisesti kotonaan. Mikäli tämä ei ole mahdollista, korvaavan majoituksen kustannukset sekä matkat kuuluvat pääsääntöisesti matkustajan itsensä maksettaviksi.

Myöhemmin tarkentuu, onko perusteltua, että toiminnan operoija olisi osassa Suomea kunta-yhtymä esimerkiksi maarajojen terveysturvallisuuden osalta (esim. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote itärajan osalta).

Kunnille aiheutuvat kustannukset katettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentilta 33.70.22 (Tartuntatautien valvonta). Momentilta voidaan myöntää harkinnanvaraisia valtionavustuksia.

Ahvenanmaalle korvataan aiheutuneet kustannukset myöhemmin sovitulla tavalla.

Edellytyksenä kustannusten korvaamisessa kunnille on, että käynnistettävä toiminta on kustannustehokasta. Esimerkiksi koronatestauksen yksikköhinnoissa on tällä hetkellä merkittävää, sairaanhoitopiirikohtaista, vaihtelua. Kunnan ja kuntayhtymien omien toimintayksiköiden veloittamien kustannusten on oltava kirjanpidon toteutuneisiin menoihin perustuvia. Kustannukset eivät saa myöskään sisältää sisäisiä katteita eli korvattavat kustannukset saavat olla korkeintaan niiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruisia.

Kustannuksia korvattaisiin enintään 1.7.2021 saakka.

Kustannusten korvaaminen Finavialle

Hallituksen 13.7.2020 linjauksen mukaisesti valtio korvaa Finavialle lentokentillä yleisneuvonnasta ja toiminnan organisoinnista aiheutuvat ylimääräiset kustannukset. Vastaavasti kuin kunnille, niin Finavialle syntyneet kustannukset korvataan toteutuneiden kustannusten mukaisesti siltä osin kuin toimenpiteet perustuvat sosiaali- ja terveysministeriöstä tulleeseen ohjaukseen ja toimeksiantoihin. Siltä osin, kun kustannukset ylittävät tässä muistiossa mainitut, ylitys arvioidaan normaalissa budjettimenettelyssä.

Finavialle aiheutuvat kustannukset katettaisiin valtiovarainministeriön pääluokan myöhemmin määriteltävältä momentilta. Lähtökohtana on, että valtiovarainministeriö korvaa kustannukset Finavialle sopimukseen perustuen tai muulla soveltuvalla tavalla.

Valtion budjettitalouteen kuuluville virastoille toiminnasta tulevat kustannukset arvioidaan normaalissa budjettimenettelyssä.

Jatkoprosessi

Tarkempia menettelytapoja toiminnasta aiheutuvien kustannusten korvaamisen menettelyistä ei ole tarkoituksenmukaista linjata tässä vaiheessa. Kunnille toiminnasta aiheutuvat kustannukset korvataan lähtökohtaisesti valtionavustuslain mukaisina valtionavustuksina, mutta myös muut kustannusten korvaamisen menettelytavat selvitetään. Kustannusten korvaamisen menettelyissä tulee pyrkiä mahdollisimman kustannustehokkaaseen ratkaisuun ja mahdollisimman yksinkertaiseen hallinnointimalliin. Jatkovalmistelussa voidaan selvittää esimerkiksi niin sanotun toimeksiantotehtävän kaltaista menettelyä, jossa valtio ja toimintaa operoiva kunta tekisivät sopimuksen tehtävän / toiminnan järjestämisestä.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö valmistelevat yhteistyössä toiminnasta vastaavien kuntien sekä muiden ministeriöiden kanssa lokakuun loppuun mennessä esityksen tarkemmista kustannusten korvauksen menettelytavoista ja aikataulusta.

Liitteet	Vantaan kaupungin kustannusarvio
	Helsingin kaupungin kustannusarvio
	Turun kaupungin kustannusarvio
	Tornion kustannusarvio (alustava)

Liite: Vantaan kustannusarvio 2020 ja 2021

HANKKEEN MENOT JA RAHOITUS			
HAKIJA JA HANKE			
Hakija	VANTAAN KAUPUNKI/SOSIAALI- JA TERV. HUOLLON		
Hankkeen (ja/tai kehittämisosion) nimi	LENTOKENTÄN KORONAVASTAANOTTOTOIMINTA		
Huom! Lomake laskee automaattisesti sinisellä olevat summarivit.			
MENOT JA RAHOITUS			
	Arvio ajalta 1.8.- 31.12.2020 / 5 kk 2020	Arvio ajalta 1.1.- 31.12.2021 / 12 kk 2021	Yhteensä
Henkilöstömenot, sisältäen	420 000	1 010 000	1 430 000
Projektiin palkattava henkilöstö			0
- lentokenttätoiminnan koordinaattori/ virka-aikana	30 000	70 000	100 000
- terveysneuvonta 3 hoitajaa + avustaja paikalla 24/7, 3-vuorotyö	250 000	600 000	850 000
- jälkitys ja viranomaistoiminta, ½ tartuntatautiääkärinä, 6 tartuntatautihoitajaa, ma - su	140 000	340 000	480 000
Palvelujen ostot yhteensä, josta	2 960 000	7 584 000	10 544 000
Vapaaeht. koronatestaus terminaalin testausasemalla / 100 näytettä/vrk	2 100 000	5 040 000	7 140 000
Massatestaus ennen rajaa, 800 testiä/ kuukausi	560 000	1 344 000	1 904 000
Koronakoira palvelu 1.9. alkaen	300 000	1 200 000	1 500 000
			0
Aineet, tarvikkeet ja tavarat ; maskit ym. hlöstösuoja ja -hygienia	50 000	120 000	170 000
Vuokrat	0	0	0
Muut menot; tietoliikenne	100 000	240 000	340 000
Investointimenot yhteensä, josta	0	0	0
Aineettomat hyödykkeet	0	0	0
Koneet ja kalusto			0
Muut investointimenot	0	0	0
Menot yhteensä = Kokonaiskustannukset	3 530 000	8 954 000	12 484 000

Liite: Turun kustannusarvio elokuun osalta

Turun kaupungin hyvinvointitoimiala koordinoi Turun lentokentälle perustettua Makedonian Skopjesta saapuvien lentokoneen matkustajien testausta ja myöhemmin karanteeniin asettamista. Toimintaa on ollut lentokentällä 8.8., 11.8., 15.8., 18.8. ja toteutumassa on edelleen ainakin 22.8.2020.

Kaupungin hyvinvointitoimialan koordinoitityön lisäksi lentokentän toiminnan operoimiseksi kuluja on syntynyt paikalla olevan henkilöstön palkkakuluista, hankinnoista sekä VSSHP:n osuudesta, joka siis on vastannut näytteiden otosta ja testauksesta.

Tässä vaiheessa kustannukset eivät ole vielä kirjautuneet järjestelmiin eli tämä on laskennallinen arvio elokuussa syntyvistä kustannuksista.

Prosessin koordinointi, suunnittelu ja johtaminen	33 341€
Ohjaus ja neuvonta lentokentällä (5 kertaa)	11 350€
Hankinnat	n. 3 000€
Tulkkipalvelu	n 6 000€
Testaus ja analyysi (5 kertaa)	90 000€
Elokuun kustannukset, jos toteuma on 5 kertaa	143 700€

Liite: Tornion kustannusarvio (huom. alustavat luvut ja toimintamalli)

- Tilat: 2 konttia (ohjaus+näytteenotto) rajan välittömässä läheisyydessä
- Resurssit: 4 terveydenhoitajan/sairaanhoitajan htv
- Kustannukset:
 - henkilöstömenot: 14600 €/kk
 - konttien vuokrat 1000€/kk
 - jätehuolto, siivous (450€/kk)
- materiaalikulut (ohjeet): ei vielä arviota
- viestintä: ei vielä arvioita
- tietoliikenne: kertakustannuksia 5000€, 50€/kk
- näytteet: 104€/kpl
- näytteenotto kapasiteetti on 20 kpl/h

Perustamiskustannukset:

6000 € + viestintäkustannukset ja kirjallinen materiaali

Kiinteät kulut/kk: 16100 €