Satakunnan hyvinvointialueen asiantuntijalausunto hallituksen esitykseksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (jälkikäteistarkistus, asiakasmaksumuutokset) (HE 70 / 2024)

Perustuslain näkökulma

Nykyisen rahoituslain osalta Perustuslakivaliokunta 17/2021 vp, sivu 25 on todennut, että *Hyvinvointialueiden rahoitusta koskeva sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi.* Edellä mainittu kannanotto tarkoittaa, että hyvinvointialueiden rahoitusmalli on vain kokonaisuutena arvioituna perustuslain mukainen. Näin ollen, jos rahoituslaissa rakennettua kokonaisuutta muutetaan, saattaa se muodostua perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä sinänsä selvänä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PeVL 15/2018 vp, s. 24).

Hallituksen esityksessä ollaan muuttamassa hyvinvointialueiden rahoitusta käytännössä kahdella eri tavalla, joidenka lopputulos jää epävarmaksi. Esityksessä sivulla 41 todetaan muun muassa *"Jälkikäteistarkistuksen määrä ja siten omavastuun vaikutus hyvinvointialueille ja valtiontalouteen on hyvin erilainen riippuen kustannusten kehityksestä."*

Hyvinvointialueiden näkökulmasta esitetty rahoituslain muutos tarkoittaisi, että hyvinvointialueiden rahoituksen kokonaisuus avattaisiin. Näin ollen rahoituslaissa hyvinvointialueille taattu periaate järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten valtionrahoituksesta muuttuisi epävarmuudeksi. Tätä ei voida pitää tavoiteltava asiantilana perustuslain 19:3§, 22§:n ja PeVL:n edellä mainittujen kannanottojen valossa.

Jälkikäteistarkistusta koskevat ehdotukset

Lausuntopyynnössä esitettyä jälkikäteistarkistuksen omavastuuosuuden muutosta ei tulisi tehdä aikana, kun hyvinvointialueiden taloustilanteet ovat merkittävästi alijäämäisiä. Tärkeintä olisi saada hyvinvointialueiden rahoituksen alijäämäisyys eli alueiden rahoituksen ja lakisääteisten tehtävien epätasapaino kuntoon. Hyvinvointialueiden rahoitusmalliin ei tulisi tehdä muutoksia, jotka entisestään heikentävät alueiden alijäämäistä taloutta.

Jälkikäteistarkistusta ei tule käsitellä myöskään irrallisena muutoksena rahoituslainsäädännön kokonaisuudessa. Jälkikäteistarkistuksen omavastuun lisääminen rahoitusjärjestelmään lisäisi entisestään rahoituksen monimutkaisuutta sekä heikentäisi sen hallittavuutta ja ymmärrettävyyttä erityisesti päätöksentekijöiden kohdalla.

Julkisen talouden suunnitelmaan keväällä 2024 sisältyvät arviot osoittavat, että alueiden kustannuskehityksen arvioidaan kasvavan nopeammin kuin valtion rahoitus hyvinvointialueiden sopeutustoimista huolimatta. Lisäksi julkisen talouden suunnitelman arviot hyvinvointialueiden kustannuskehityksestä ovat liian optimistiset suhteessa aikaisempaan ja nykyiseen kustannuskehitykseen. Omavastuun lisääminen vähentäisi rahoitusta vuosittain suhteessa täysimääräisesti tehtävään jälkikäteistarkistukseen. Jälkikäteistarkistuksen omavastuuosuuden käyttöönotto kasvattaisi hyvinvointialueiden alijäämiä edelleen sekä heikentäisi alueiden alijäämänkattamisvelvoitteiden toteuttamista vuoden 2026 loppuun mennessä.

Omavastuun prosentuaalinen osuus tulisi olla kohtuullisella tasolla, esimerkiksi 10 %. Omavastuun ollessa 30 % tekee se liiallisen eron todellisten kustannusten ja rahoituksen välille. Korkea omavastuuosuus heikentää hyvinvointialueiden edellytyksiä kattaa alijäämiä ja tuottaa lakisääteisiä palveluita. Jälkikäteistarkistuksen puutteena on myös sen toteutuminen kahden vuoden viiveellä, joka aiheuttaa ongelmia hyvinvointialueiden talouden hallinnalle ja pitkäjänteiselle taloussuunnittelulle.

Esityksen mukaan yksittäisille alueille myönnettyä lisärahoitusta ei huomioitasi jatkossa jälkikäteistarkistuksessa. Esityksessä on ristiriita hyvinvointialueiden rahoituslain 11 § ja 26 § kanssa, koska niissä määritetään, että lisärahoitusta voidaan myöntää vain, jos rahoituksen taso on todettu olevan riittämätön perustuslaissa tarkoitettujen riittävien hyvinvointialueiden tehtävien järjestämiseen. Lisärahoituksen myöntäminen on edellyttänyt arviointia siitä, että se on välttämätöntä. Vaikkakin lisärahoitus kohdistuisi epätarkoituksenmukaisesti kaikille alueille, eikä vain lisärahoituksen kohteena olleelle alueelle, niin myönnetty lisärahoitus kertoo kansallisesti kokonaisrahoituksen tarpeen tason, ja tulisi huomioida jälkikäteistarkastuksessa.

Hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistukseen esitetty omavastuun muutos voi toimia kannustavana elementtinä, kun hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne on kestävällä pohjalla ja alijäämät on katettu. Jälkikäteistarkistuksen omavastuuosuuden käyttöä tulisi näin ollen lykätä eteenpäin.

Asiakasmaksumuutosten huomioon ottaminen rahoituksessa

Hyvinvointialueiden toiminnan rahoituksen kannalta asiakasmaksut ovat välttämättömiä. Ne ovat hyvinvointialueen rahoituksen toiseksi suurin erä. Asiakasmaksujen korotukset eivät helpota hyvinvointialueiden taloudellista ahdinkoa, mikäli korotuksia vastaava osuus vähennetään hyvinvointialueiden rahoituksesta. Lakiluonnoksen mukaisesti asiakasmaksujen korotusta vastaava määrä vähennettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoituksesta. Tämä vähennys heikentää entisestään hyvinvointialueiden taloudellista heikkoa asemaa.

Asiakasmaksujen määräämisessä hyvinvointialueilla on mahdollisuus käyttää harkintavaltaa, tämä on osa hyvinvointialueiden itsemääräämisoikeutta. Hyvinvointialueilla on käytössä erisuuruisia ja eri rakenteisia asiakasmaksuja. Suurin osa hyvinvointialueista käyttää sallittuja maksimitason asiakasmaksuja, mutta toisilla hyvinvointialueilla on perustellusti päädytty alempaan asiakasmaksutasoon. Linjaukset asiakasmaksujen tasoista ovat hyvinvointialuekohtaisia ratkaisuja. On hyvä arvioida, rajoittaako esitetty taloudellinen ohjaus hyvinvointialueen päätösvaltaa asiakasmaksujen käytössä. Lakiluonnoksessa esitetty menettely ohjaa alueita ottamaan käyttöön maksimitason asiakasmaksut, mikäli vastaavan tasoisesti hyvinvointialueen rahoitusta tultaisiin laskennallisesti vähentämään.

Voimassa olevan lain mukaan maksuista päättää aluevaltuusto. Käytännössä hallituksen esitys kaventaisi entisestään aluevaltuuston kansanvaltaista demokratiaa, koska se lähes velvoittaa aluevaltuuston ottamaan käyttöön maksimimaksut nykyisessä taloudellisessa tilanteessa. Sillä puolestaan on vaikutusta riittävän ajoissa hoitoon / hoivaan hakeutumisessa. Tutkimusten perusteella tiedetään, että osa hakeutuu hoitoon vasta myöhäisessä tilanteessa, jolloin joudutaan käyttämään raskaampia ja kalliimpia hoitomenetelmiä. Maksujen ollessa korkeita osa asiakkaista saattaa jättää lääkkeitä ostamatta tai käyttää niitä lääkärin määräysten vastaisesti liian harvoin.

Pelastustoimen riskikertoimen tietopohjan tarkentaminen

Pelastustoimen palveluiden saatavuutta ja laatua ohjataan muun muassa toimintavalmiuden suunnitteluohjeella, jossa alueen pelastustoimelle asetetaan riskiluokkakohtaisia toimintavalmiusaikoja. Pelastustoimen rahoituslaskelmissa on huomioitu toimintaympäristön pelastustoimelle aiheuttamia riskejä, mutta rahoitusmalli ei huomioi riittävästi alueen riskien aiheuttamia palvelutarpeita ja niiden kustannuksia, kuten tarvittavan paloasemaverkoston (tilat, henkilöstö, kalusto ja johtamisjärjestelmä) ylläpitoa tai onnettomuuksien ehkäisyn asiantuntijatyötä. Erityisesti tämä näkyy suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavien kohteiden osalta sekä riskiluokkaan III kuuluvien alueiden osalta. Oman haasteen rahoitusmalliin tuovat lisäksi matkailuun tai kausityövoimaan liittyvät vaihtelut sekä suuret yleisötapahtumat, jotka molemmat lisäävät pelastustoiminnan palveluiden, mutta myös pelastuslaitoksen turvallisuus- ja asiantuntijapalveluiden kysyntää.

Porissa 6.10.2024
Kirsi Varhila
Hyvinvointialuejohtaja
Satakunnan hyvinvointialue