



1.4.2020

Sosiaali- ja terveysministeriö

STM:n lausuntopyyntö 13.2.2020 (VN/8392/2019, STM079:00/2019)

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia (734/1992, asiakasmaksulaki). Hallituksen esityksen valmistelun taustalla on pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma, jonka mukaan asiakasmaksulakia uudistetaan tavoitteena hoidon esteiden poistaminen ja terveyden tasa-arvon lisääminen muu muassa maksuttomuutta laajentamalla ja kohtuullistamalla maksuja. Asiakasmaksulain uudistukselle on osoitettu rahoitusta 45 miljoonaa euroa.

Esitys liittyy vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

Yleistä esityksestä

Valtiovarainministeriö pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavana ja oikeasuuntaisena. Kyseessä on hallitusohjelman mukainen asiakasmaksulain ositaisuudistus, jossa puututaan kiireellisimpiin voimassa olevan lainsäädännön ongelmiin. Mahdollinen lain laajempi kokonaisuudistus on perusteltua tehdä vasta sote-uudistuksen yhteydessä palvelujen järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille.

Valtiovarainministeriö kannattaa myös esityksessä omaksuttua sääätämistapaa, jonka mukaan kunta tai kuntayhtymä saa edelleen periä asiakasmaksuja muutenkin kuin jos niistä säädetään. Tämä on olennainen ero edellisen vaalikauden esitykseen verrattuna. Sääätämistapa tukee kuntien mahdollisuuksia kehittää joustavasti uusia palvelumuotoja.

Maksuttomat palvelut

Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi palvelujen maksuttomuutta. Hoitajavastaanotot tulisivat maksuttomiksi perusterveydenhuollossa ja että poliklinikan antamasta tutkimuksesta ja hoidosta ei enää perittäisi maksuja alaikäisiltä asiakkailta. Mielenterveyspalvelujen maksuttomuutta perusterveydenhuollossa selkiytettäisiin ja tartuntatauteihin liittyvän hoidon, tutkimuksen ja lääkkeiden maksuttomuutta laajennettaisiin tietyiltä osin.

Maksuttomaksi ehdotettujen palvelujen valintaa voidaan pitää perusteltuna. Esityksellä on todennäköisesti palveluja ohjaavaa vaikutusta ja sitä tulisi voida myös hyödyntää. Valtiovarainministeriö esittää pohdittavaksi myös digitaalisten palvelujen osuutta hoidon kokonaisuudessa ja mahdollisuuksia ohjata kysyntää niiden suuntaan. Toistaiseksi niiden käyttö on ollut vähäistä, mutta lisääminen olisi sekä asiakkaiden että järjestäjän kannalta monessa kohtaa hyödyllistä. Niin ikään on kannatettavaa, jos mielenterveyspalvelujen käyttöä maksuttomuuden kautta ohjattaisiin varhaisen puuttumisen suuntaan, jotta ongelmat eivät pahene.

Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotusten vaikutusarvioihin. Vaikutusarviot perustuvat staattisiin laskelmiin, jotka eivät ota huomioon sitä, miten maksuttomuus sekä maksujen muutokset vaikuttavat palvelujen käyttöön. Esitys sisältää osin keskenään ristiriitaisia perusteluja maksuttomuuden vaikutuksesta palvelujen kysyntään ja mahdollisuudesta kontrolloida kysyntää jonojen avulla (s. 17 ja 29).

Palvelun maksuttomuus tulee kuitenkin todennäköisesti vaikuttamaan palvelujen kysynnän kasvuun, mikä lisää järjestäjälle ko. palveluista aiheutuvia kustannuksia. Maksuttomuus voi myös välillisesti vaikuttaa järjestäjätahon halukkuuteen kehittää kyseessä olevia palveluja, koska niihin suunnattuja resursseja ei saataisi edes osittain katetuksi palvelumaksuilla.

Maksukaton laajentaminen

Maksukattoa ehdotetaan laajennettavaksi suun terveydenhuollosta, terapiasta, tilapäisestä kotisairaanhoidosta ja tilapäisestä kotisairaalahoidosta sekä tiettyistä etäpalveluista perittäviin asiakasmaksuihin. Lisäksi asiakasmaksut, joiden suorittamiseen on myönnetty toimeentulotukea, kerryttäisivät jatkossa maksukattoa.

Maksukaton täyttymisen seurannasta vastaisi ehdotuksen mukaan edelleen asiakas itse. Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna tässä vaiheessa, kun kunnat ja kuntayhtymät vastaavat palvelujen järjestämisestä. Sote-uudistuksen yhteydessä voidaan pyrkiä tietojärjestelmien kehittämiseen vähitellen sellaisiksi, että viranomaisten seurantavastuuta voitaisiin lisätä.

Maksukaton täyttymistä ehdotetaan seurattavaksi kalenterivuosittain, mikä vastaa voimassa olevaa lakia. Mikäli seurantajaksoon ehdotettaisiin muutoksia, tulisi myös niiden kustannusvaikutukset arvioida ja ottaa huomioon esityksessä. Esimerkiksi esitysluonnosta koskeneessa STM:n kuulemistilaisuudessa esillä oli ehdotus, että maksukatot laskettaisiin kalenterivuoden sijaan 12 kuukauden jaksoissa. Tämä olisi todennäköisesti nostanut esityksestä aiheutuvia kustannuksia.

Pitkäaikaishoidon maksut

Pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa olevien henkilöiden maksut määräytyisivät jatkossa periaatteiltaan pitkälti yhdenmukaisin perustein pitkäaikaisen laitoshoidon ja pitkäaikaisen perhehoidon maksujen kanssa. Nykyiset tehostetun palveluasumisen maksujen määräytymisperusteet, jotka vaihtelevat paljon kunnittain, korvautuisivat valtakunnallisilla maksuperusteilla. Lisäksi laissa ehdotetaan kokonaan uutena asiana säädettäväksi kotona annettavien palvelujen maksutaulukosta. Tässä yhteydessä tulorajoja ei ehdoteta korotettavaksi, toisin kuin edellisen kauden esityksessä, mihin perustuneet nyt kyseessä olevan esityksen huomattavasti pienemmäksi arvioitu kustannusvaikutus.

Valtiovarainministeriö kannattaa periaatetta, jonka mukaan pyritään yhtenäistämään palvelutarpeeltaan samankaltaisissa tilanteissa olevien asiakkaiden maksuja. Ehdotetut muutokset aiheuttavat kuitenkin kuntien kannalta osin merkittäviäkin muutoksia mahdollisuuteen periä asiakasmaksuja sellaisissa palveluissa, joissa asiakasmaksuilla on verrattain suuri merkitys myös palvelujen rahoituksen kannalta.

Vaikutukset kuntien maksutuloihin ja valtionosuuteen

Kaikkien ehdotettujen lakimuutosten arvioidaan esityksen vaikutusarvion mukaan vähentävän kuntien asiakasmaksutuloja yhteensä 45 miljoonalla eurolla vuodessa. Tämä korvattaisiin kunnille lisäämällä vastaavasti peruspalvelujen valtionosuutta. Maksukertymän arvioidaan pienenevän 95 prosentissa kunnista ja kasvavan viidessä prosentissa kuntia esityksessä ehdotettujen muutosten seurauksena.

Taloudellisten vaikutusten arviointiin palveluasumisen ja kotihoidon maksuissa vaikuttaa merkittävästi laskelmiin liittyvä taustaoletus, jonka oikeellisuutta tulisi vielä tarkastella. Laskelmissa oletetaan, että jatkossa kunnat noudattaisivat maksutaulukon mukaisia maksuja kotihoidossa ja palveluasumisen käyttövaraksi jätettäisiin lakiesityksen mukainen summa. Taloudellisten vaikutusten arviointiluvussa arvioidaan, että näin laskettuna laki johtaa alueellisesti erisuuruisiin maksukertymävaikutuksiin, mutta koko Suomen tasolla laskettuna vaikutukset menisivät liki tasan. Ottaen huomioon ehdotetun lakiluonnoksen sanamuodot (7a ja 10 e §:t), joiden mukaan kunnalla on harkintavaltaa periä asiakkaalta myös pienempiä maksuja ja sen, että kunnat jo nykyisin näin tekevät, on oletettavaa, etteivät kunnat myöskään jatkossa peri pitkäaikaismaksuja täysimääräisinä.

Ehdotuksia koskevia kustannusvaikutuksia tulisi pyrkiä arvioimaan kattavasti. Esityksessä useista ehdotuksista ei ole esitetty kustannusarvioita, joko niihin liittyvän epävarmuuden tai niiden vähämerkityksisyyden vuoksi. Esimerkiksi edellä mainittuihin vaikutusarviointiin esitettyihin kuntien maksutulojen muutosta koskeviin lukuihin ei sisälly arviota tehostetun palveluasumisen maksusääntelyn vaikutuksista. Myöskään esimerkiksi maksuttomuus aikuisten perusopetuksen oppilaille ei liene täysin kustannuksia aiheuttamaton ehdotus, koska useilla vastaavilla ehdotuksilla yhteensä on jo vaikutusta.

Kuntien rahoitusperiaatteen toteutumista tulee arvioida koko maan tason lisäksi kuntaryhmittäin ja yksittäisten kuntien osalta. Ehdotus vaikuttaa todellisuudessa joissakin kunnissa siten, että kunta voisi nostaa maksuja ja toisissa taas pakottaa kuntaa laskemaan nykyisiä maksuja. Kuntien erilaiset tilanteet ja arviointi niiden merkityksestä yksittäisen kunnan talouden näkökulmasta tulisi tuoda esille esityksen vaikutusarviointissa.

Muutoksenhaku

Nykyisin vain maksukyvyn mukaan määräytyvistä asiakasmaksuista tehdään varsinainen hallintopäätös, josta voi hakea oikaisua. Voimassa olevan asiakaslain 15 §:n 1 momentin sanamuodosta on seurannut epäselvyyttä sen suhteen, saako tasasuuruista asiakasmaksua koskevaan laskuun hakea oikaisua. Asian selkiyttämiseksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti, että oikaisua saa hakea myös laskuun. Oikaisuvaatimusohje tulisi jatkossa liittää myös tasasuuruista asiakasmaksuista annettuihin laskuihin.

Ehdotettu säätämistapa selkeyttää voimassa olevan lain tulkintaa. Kaikista asiakasmaksuasioissa ei ehdotetun lakimuutoksen jälkeenkään vaadita tehtä-

väksi hallintopäätöstä, mikä on perusteltua. Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä laskuja lähetetään asiakkaille 1,5 miljoonaa kappaletta vuodessa. Esityksessä tulisikin tarkemmin arvioida ja ottaa huomioon myös ne hallinnolliset vaikutukset ja kustannukset, jotka kunnille ja kuntayhtymille aiheutuvat laskuihin liitettävästä oikaisuvaatimusohjeesta ja oikaisuvaatimusten käsittelystä.

Lain voimaantulo ja toimeenpano

Esitys ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 2021 alusta. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota lain toimeenpanon edellyttämään siirtymäajan tarpeeseen ja siihen, että ehdotettuun lakiluonnokseen ei sisälly tältä osin siirtymäsäännöksiä.

Lain toimeenpanon edellyttämästä siirtymäajasta tulee säätää siten, että kunnilla on käytännössä mahdollisuus muuttaa asiakasmaksupäätökset uuden lain mukaiseksi sekä ottaa laista aiheutuva asiakasmaksutulojen muutos huomioon talousarvioissaan.

Muuta huomioitavaa

Valtiovarainministeriö ehdottaa lakiluonnosta vielä selvennettävän pääomatuolojen määrittelyn osalta. Tällä hetkellä sijoitustuotteisiin liittyen on epäselvyyksiä esimerkiksi tuottorahastoihin ja osakesäästötiloihin liittyen, joissa sijoituksen tuotto-osuus siirtyy sijoituspääomaan ja vero maksetaan vasta myyntihetkellä. Samoin olisi tarkoituksenmukaista selventää, tarvitseeko vuokralla olevan sijoitusasunnon kuluja (esim. yhtiövastike) vähentää saadusta pääomatulosta käyttövaraa laskettaessa.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö,
osastopäällikkö



Sami Yläoutinen