

Asiakasmaksulainsäädännön kokonaisuudistusta tukeva työryhmävalmistelu

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 15.2.2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädäntö ja laatia luonnos hallituksen esityksestä uudeksi asiakasmaksulainsäädännöksi. Työryhmän toimikausi oli 15.2.-31.12.2017.

Työryhmän toimeksianto perustui pääministeri Sipilän hallituksen tekemään linjaukseen huhtikuussa 2016, jonka mukaan hallitus käynnistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännön kokonaistarkastelun kevään 2017 aikana. Lainsäädännön uudistamisen tarve on ollut esillä usealla hallituskaudella.

Asiakasmaksulainsäädäntö on vanhentunutta. Alkuperäiset säännökset ja ratkaisut ovat vuodelta 1992. Kokonaisuudistus on tarpeen, koska vanhentuneet säännökset aiheuttavat tulkintaongelmia.

Asiakasmaksulainsäädännöstä puuttuvat säännökset muun muassa palveluasumisen maksuista eikä se myöskään tunne uusia palvelumuotoja tai digitaalisia ratkaisuja. Kokonaisuudistuksen tarvetta on tuonut esiin lausunnoissaan muun muassa eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri, aluehallintovirastot, kunnat ja lukuisat kansalaiset. Asetuksessa on säännöksiä, joiden perustuslain mukaisesti tulisi sijaita laissa. Asiakkaiden asema on ollut epäselvä, sillä lainsäädännöllä ei ole riittävällä tavalla varmistettu asiakasmaksujen alentamisen tai poistamisen ensisijaisuutta suhteessa toimeentuloturvaan tai asiakkaan maksuja koskevaan muutoksenhakuun. Asiakasmaksulainsäädännössä on edellä mainittujen lisäksi lukuisia muita uudistamista vaativia yksityiskohtia.

Hallituksen 2016 tekemän linjauksen mukaisesti asiakasmaksuja koskevaa lainsäädäntöä tulee uudistaa niin, että se ottaa huomioon sosiaali- ja terveyspalveluiden integraation sekä sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisyn tavoitteet. Asiakasmaksujärjestelmän kehittämisessä tulee ottaa huomioon, että se tukee osaltaan asiakkaiden omaa vastuunottoa ja kustannusvaikuttavaa asiointia eri tavoin palveluita tarvitsevilla käyttäjillä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kustannussäästötavoitteiden saavuttamista. Uudessa lainsäädännössä säädetään maksujen tasapainoisesta suhteesta saatuun palveluun ja henkilön maksukykyyn sekä kohtuullisuudesta integroiduissa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Uudistuksessa ja sitä koskevassa lainsäädännössä tulee huomioida, ettei asiakasmaksuihin tule kohtuuttomia korotuksia. Perustuslakivaliokunta on muun muassa launnonssaan Pe VL 39/1996 vp todennut, että perittävät asiakasmaksut eivät saa siirtää palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin.

Työryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Annakaisa Iivari ja varapuheenjohtajana hallitusneuvos Pekka Järvinen, molemmat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä.

Työryhmän jäseniksi nimettiin seuraavat henkilöt (henkilökohtainen varajäsen suluissa):

sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä johtaja Kari Ilmonen, erityisasiantuntija Ilari Keso, neuvotteleva virkamies Susanna Grimm-Vikman ja neuvotteleva virkamies Milja Tiainen (1.11.2017 alkaen) sekä valtiovarainministeriöstä budjettineuvos Jouko Narikka (neuvotteleva virkamies Outi Luoma-Aho, VM), Suomen Kuntaliitosta johtava lakimies Sami Uotinen (lakimies Jean-Tibor IsoMauno, Suomen Kuntaliitto), Kansaneläkelaitoksesta Terveydenhuoltoetuuksien osaamiskeskuksen päällikkö Reija Jääskeläinen (työ- ja toimintakykyetuuksien osaamiskeskuksen päällikkö Mikko Toivanen, Kansaneläkelaitos), Siuntion kunnasta perusturvajohtaja Benita Öberg (hoitopalvelupäällikkö Cathrinne Wetterstrand, Siuntion kunta), Suomen sosiaali- ja terveys ry:stä tutkimuspäällikkö Anne Perälähti (sosiaalipoliittinen asiantuntija Tarja Pajunen, Eläkkeensaajien keskusliitto), Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta kehittämispäällikkö Satu Kapiainen (tutkija Taru Haula, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos), Helsingin kaupungilta johtava lakimies Karri Välimäki (lakimies Jonna Lindqvist, Helsingin kaupunki), Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymästä talousjohtaja Sami Sipilä (tulosaluejohtaja Pirkko Valtanen, Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä)

Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina toimivat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä neuvotteleva virkamies Anne-Mari Raassina (30.6.2017 saakka), erityisasiantuntija Riitta Saksanen (1.7.2017 alkaen) sekä johtaja Pasi Pohjola.

Työryhmän sihteerinä toimivat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä erityisasiantuntija Marjo Kekki (18.4.2017 alkaen), hallitussihteeri Johanna Huovinen (31.8.2017 saakka), lakimies Salla Kokko (1.9.2017 alkaen), hallitussihteeri Pia Nissinen (30.10.2017 saakka) sekä neuvotteleva virkamies Riitta Burrell (1.11.2017 alkaen). Työryhmän teknisenä sihteerinä toimi Annimari Laakkonen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä.

Työryhmä on kuullut seuraavia asiantuntijoita: suun terveydenhuollon maksujen selvityshenkilö Taina Remes-Lyly sekä lääkintöneuvos Anne Nordblad sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä.

Työryhmän työn tukena oli valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluva terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttama hanke ”Asiakasmaksujen kohdentuminen, vaikutukset ja oikeudenmukaisuus”, jonka loppuraportti julkaistiin huhtikuussa 2018. Lisäksi työryhmän työtä tuki erillinen suun terveydenhuollon maksujen selvitystyö, jossa selvitettiin suun terveydenhuollon maksujen uudistamistarpeita ja tehtiin niitä koskevat

ehdotukset. Selvitystyöstä laadittiin erillinen raportti. Työryhmän ja virkavalmistelun tukena olivat myös monialaiset suun terveydenhuoltoa ja vaikutusarviointia koskevat alatyöryhmät. Asiakasmaksujen kokonaisuudistuksen valmistelutyössä kuultiin sen eri vaiheissa järjestöjä ja muita toimijoita. Laaja järjestökuuleminen järjestettiin 20.4.2018. Tilaisuuteen kutsuttiin osallistujia 30:stä eri organisaatiosta.

Työryhmä kokoontui toimikautensa 15.2.2017-31.12.2017 aikana yhteensä 11 kertaa. Työryhmä käsitteli toimikautensa aikana maksuja koskevia periaatteellisia kysymyksiä, kuten maksuista säätämistä lain tasolla sekä maksujen huojentamista koskevia periaatteita. Lisäksi työryhmässä käsiteltiin tulosidonnaisia maksuja koskevia periaatteita, maksujen perimistä rajoittavaa maksukattoa sekä suun terveydenhuollon maksuja koskevia muutosehdotuksia.

Maksujen perusteista säädettäisiin jatkossa lain tasolla siten, että maakunta voisi periä maksuja ainoastaan niistä palveluista, joista on erikseen säädetty laissa. Tällöin asiakas tietäisi nykyistä paremmin, mitä maksuja hänen pitää maksaa käyttämistään sosiaali- ja terveyspalveluista, ja lisäksi maksujen perusteista säätäminen laissa yhdenmukaistaisi ja selkeyttäisi maksujen perimistä koko valtakunnan tasolla. Työryhmässä käsiteltiin tulosidonnaisia maksuja koskevan sääntelyn ja käytäntöjen yhdenmukaistamista. Jatkuvan ja säännöllisen kotipalvelun ja kotisairaanhoidon sekä sosiaalihuoltolain mukaisen asumispalvelun maksuista säädettäisiin yhdenmukaisin perustein, lukuun ottamatta sosiaalihuoltolaissa tarkoitetun tehostetun palveluasumisen maksuja. Tehostetun palveluasumisen maksuista säädettäisiin mahdollisimman yhdenmukaisin perustein pitkäaikaisen laitoshoidon maksujen kanssa.

Työryhmä käsitteli maksukattoa koskevien säännösten toimivuutta ja niihin tehtäviä muutostarpeita. Tässä yhteydessä työryhmässä tarkasteltiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon eri maksukattojen yhdistämiseen liittyviä tekijöitä. Työryhmä ei kuitenkaan valmistellut ehdotusta maksukattojen yhdistämiseen liittyen. Tätä koskeva mahdollinen laajempi selvitys- ja valmistelutyö tulisi tehdä omana erillisenä hankkeenaan sen laajuuden ja yhdistämiseen liittyvien merkittävien vaikutusten takia. Sairausvakuutuksen korvausjärjestelmän omavastuiden ja asiakasmaksujen yhdistettyyn maksukattoon liittyy useita ratkaistavia kysymyksiä ja vaikutuksia niin asiakkaan kuin sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden näkökulmasta. Maksukatot eroavat toisistaan myös tavoitteiltaan, suuruudeltaan ja sisällöiltään sekä myös käytännön toteutukseltaan.

Työryhmässä käsiteltiin suun terveydenhuollon maksuja valmistelleen alatyöryhmän ehdotuksia suun terveydenhuollon maksuja koskeviksi säännöksiksi. Merkittävin suun terveydenhuollon maksuja koskenut ehdotus oli suun terveydenhuollon käynti- ja toimenpidemaksujen sisällyttäminen

asiakasmaksujen maksukattoon. Työryhmä näki lisäksi tarkoituksenmukaiseksi jatkotyön käynnistämisen suun terveydenhuollon maksuja koskevan laajemman uudistustyön toteuttamiseksi. Suun terveydenhuollon maksuja koskevat ehdotukset tehtiin suun terveydenhuollon maksuja koskeneen selvityksen ja siihen sisällytettyjen ehdotusten pohjalta.

Työryhmässä todettiin, ettei asiakasmaksujen huojentamista koskevia säännöksiä noudateta lain tarkoituksen mukaisesti ja johdonmukaisesti kunnissa. Maksujen alentamista tai perimättä jättämistä koskevan säännöksen velvoittavuutta ja sen ensisijaisuutta suhteessa toimeentuloturvaan nähtiin tarpeelliseksi tiukentaa siltä osin kuin se on sääntelyn tavoitteen ja soveltamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Työryhmän varsinaisen toimikauden päättymisen jälkeen hallituksen esityksen valmistelua on jatkettu virkavalmisteluna sosiaali- ja terveysministeriössä. Virkavalmistelun tukena ovat olleet monialaiset alatyöryhmät. Varsinaisen toimikautensa jälkeen työryhmä kokoontui kaksi kertaa kevään 2018 aikana käsittelemään virkatyönä valmisteltuja hallituksen esitysluonnoksen ehdotuksia. Ehdotuksiin annettiin kolme täydentävää lausumaa. Virkavalmisteluna viimeistelty hallituksen esitysluonnos lähetetään lausuntokierrokselle kesäkuussa 2018.