



31.5.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö

**Hallituksen esitysluonnos laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä, tuottamisesta ja rahoittamisesta. Esityksen mukaan Kansaneläkelaitos vastaisi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä valtakunnallisesti. YTHS tuottaisi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut valtakunnallisesti. Palvelujen rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen sekä opiskelijoilta perittäviin terveydenhoitomaksuihin.

Opiskeluterveydenhuollon palvelut laajennettaisiin koskemaan yliopisto-opiskelijoiden lisäksi ammattikorkeakouluopiskelijoita. Opiskeluterveydenhuollon palvelujen sisältö määriteltäisiin edelleenkin terveydenhuoltolaissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapaus ei koskisi opiskeluterveydenhuoltoa, mutta silloin, kun opiskelija käyttää maakunnan yleisiä sosiaali- ja terveyspalveluja, hän voi käyttää valinnanvapauttaan samalla tavoin kuin muutkin maakunnan asukkaat.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi terveydenhuoltolakia, sairausvakuutuslakia, yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia. Lakeihin tehtäisiin uudesta korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoa koskevasta laista johtuvat muutokset. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2020.

**Valtiovarainministeriön lausunto**

Valtiovarainministeriö ei ota tässä vaiheessa kantaa itse järjestämismallin valintaan, koska ratkaisu on jo aiemmin poliittisesti linjattu. Esitysluonnoksessa vaihtoehtoisina malleina kuvataan maakuntien, Kelan ja THL:n järjestämisvastuuseen perustuvat mallit, joissa kaikissa palvelun lakisääteisenä tuottajana toimisi YTHS. Valtiovarainministeriö toteaa kuitenkin, että valittua mallia voidaan pitää varsin poikkeuksellisena suhteessa siihen yleiseen sote-uudistuksen lähtökohtaan, jossa palvelujen järjestämisvastuuta keskitetään maakunnille.

Maakuntien itsehallinto tuodaan esitysluonnoksessa myös esille varsin ongelmallisessa valossa verrattaessa eri toteuttamisvaihtoehtoja. Tältä osin perustelujen tekstiä on tarpeen vielä korjata. Maakuntien itsehallinnon katsotaan

voivan johtaa tilanteeseen, jossa opiskeluterveydenhuolto järjestettäisiin eri maakunnissa eri tavoin ja YTHS:n valtakunnallisesti yhtenäinen toimintaperiaate vaarantuisi. Maakunnan järjestämistä vastuun todetaan esitysluonnoksessa olevan ongelmallinen myös mm. opiskelijoiden rahoitusosuuden keräämisen kannalta. Koska kyseessä on veroluonteinen maksu ja maakunnilla ei ole verotusoikeutta, terveydenhoitomaksun keräämisen ja saamisen todetaan olevan ristiriidassa maakunnan muiden tehtävien ja velvollisuuksien kanssa. Kuitenkaan samaa ongelmaa ei nähdä Kelan ja THL:n järjestämistä vastuuseen perustuvissa malleissa, vaan todetaan, että maksun perimiseksi riittää, että ko. tahot ovat viranomaisia.

Valitussa mallissa maakunnilla on edelleen järjestämistä vastuu opiskelijaterveydenhuollon piiriin kuuluvien opiskelijoiden muista sote-palveluista ja lisäksi opiskelijat voivat käyttää opiskelijaterveydenhuollon kanssa osin päällekkäin myös maakunnan järjestämiä palveluja. Maakunnan kokonaisvastuu edellyttää, että maakunnilla on riittävät keinot huolehtia muun muassa palveluketjujen toimivuudesta YTHS:n ja maakunnan palvelujen välillä. Näitä keinoja tulisi kuvata esitysluonnoksessa tarkemmin.

Maakuntien talouden näkökulmasta palvelujen rahoitus voi muodostua ongelmaksi, jos Kelan järjestämä opiskelijaterveydenhuolto ei vastaa kokonaisuudessaan palvelun tarpeeseen. Esitysluonnoksessa todetaan, että korkeakouluopiskelijoiden päällekkäinen palvelujen käyttö vaikuttaa muiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäjien talouteen kustannuksia kasvattavasti etenkin, jos opiskeluterveydenhuollon palvelujen parantunut saatavuus ei vähennä muiden palvelujen käyttöä. Lisäksi todetaan mm., että korkeakouluopiskelijoiden päällekkäisten palvelujen tilanne voidaan huomioida sosiaali- ja terveyskeskuksille maksettavan kapitaation määrässä, mikä vähentää maakuntien kustannusriskiä. (Jatkovalmistelun osalta muistutuksena; esitysluonnos on käsiteltävä Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa).

Opiskeluterveydenhuollon rahoituksesta vastaisivat jatkossa opiskelijat ja valtio. Opiskelijat maksaisivat vuosittaista terveydenhoitomaksua, jonka osuus kustannuksista olisi arviolta n. 23 prosenttia (19,3 milj. euroa). Valtio kattaisi kuluista n. 77 prosenttia (n. 65 milj. euroa). Järjestelmän kustannusten arvioidaan luonnoksen mukaan olevan vuositasolla valtion kannalta noin 22,3 milj. euroa nykyistä korkeammat. Tämä aiheutuu ammattikorkeakouluopiskelijoiden ottamisesta järjestelmän piiriin ja toisaalta vakuutettujen rahoitusosuuden siirtymisestä valtion vastuulle.

Opiskeluterveydenhuollon rahoituksen osalta valtiovarainministeriö kiinnittää erityisesti huomiota opiskeluterveydenhuollon rahoitusta sääteleviin pykäliin (14-16 ja 22 §). Luonnoksen mukaan hyväksyttävien kustannusten määrittelyssä otettaisiin huomioon laatua, vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat tavoitteet, jotka Kela toiminnalle asettaisi. Pykälä itsessään jättää avoimeksi sen tavan, jolla opiskeluterveydenhuollon kustannusten kehitystä on tarkoitus määritellä tai mikä niiden taso voi olla esimerkiksi suhteessa muihin terveydenhuollon kustannuksiin. Pykälän perusteissa todetaan, että hyväksyttävät kokonaiskustannukset määriteltäisiin valtiotalouden kehyksiä ja valtion talousarviota valmisteltaessa. Epäselväksi kuitenkin jää, onko säännöksen tarkoituksena ollut hyväksyttävien kustannusten tason määrittäminen nimenomaan osana talousarvioprosessia. Säännöksen sanamuoto ei ainakaan vastaa tällaista ajatusta.

Lakiluonnoksen 15 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveysministeriön tekemästä arviosta opiskeluterveydenhuollon hyväksyttävien kustannusten tasosta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan arvion tarkoituksena olisi saada tietoa kustannuksiin vaikuttavista tekijöistä ja vuosittaisesta rahoitustarpeesta. Pykälästä ei ole luettavissa, olisiko ministeriöllä todellisuudessa myös mahdollisuus vaikuttaa hyväksyttävien kustannusten tasoon.

Valtiovarainministeriö edellyttää, että opiskelijaterveydenhuollon rahoituksen tulisi olla ennakoitavissa eikä sen taso saisi riippua toimeenpanevan hallinnon harkinnasta. Ehdotettavien säännösten tarkoittama rahoitusjärjestelmä on esitetyssä muodossaan hyvin epäselvä. Säännökset mahdollistavat tulkinnan, joka sallisi ministeriölle käytännössä vapaan harkinnan hyväksyttävien kustannusten ja valtion rahoitusosuuden mitoituksessa. Toisaalta säännöksiä on mahdollista tulkita myös niin, että hyväksyttäviä kustannuksia saa tarkistaa edellisestä vuodesta palkkakertoimen verran tai vähemmän riippuen ministeriön harkinnasta. On välttämätöntä täsmentää sääntelyä ensinnäkin niin, että tulkinta on yksiselitteistä ja toiseksi niin, ettei hallinnolle jää perusteetonta harkintavaltaa valtion korvausten suuruuden suhteen.

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että rahoitussääntely selkeytetään lähtien siitä, että hyväksyttävien opiskelijakohtaisten kustannusten määrä voi muuttua enintään palkkakertoimen verran vuosittain ja että muutoksen määrän vahvistaa eduskunta osana talousarviopäätöstä. Alla on esimerkinomainen säännöshahmotelma, jonka tarkoitus on havainnollistaa edellä esitettyä ajattelutapaa:

”Valtion korvaus opiskelijaterveydenhuoltoon on 77 prosenttia ja opiskelijoiden terveydenhuoltomaksulla kerättävä osuus 23 prosenttia hyväksyttävistä vuotuisista kokonaiskustannuksista. Kokonaiskustannukset ovat hyväksyttävien opiskelijakohtaisten kustannusten ja edellisen vuoden syyskuun lopussa opiskelijaterveydenhuollon piirissä olevaan koulutukseen kirjautuneeksi ilmoittautuneiden opiskelijoiden määrän tulo. Hyväksyttävät opiskelijakohtaiset kustannukset ovat vuonna 2020 xx euroa. Hyväksyttäviä opiskelijakohtaisia kustannuksia tarkistetaan tämän jälkeen vuosittain enintään ... palkkakertoimella siten kuin asianomaisen vuoden talousarviossa päätetään.”

Lisäksi on huomattava, että luonnoksessa mainittu 10 milj. euron puskurimääräraha ei ole hallituksen julkisen talouden suunnitelman mukainen, eikä sitä siten voi sisällyttää lakiesitykseen. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdotti kyseistä määrärahaa tähän tarkoitukseen mutta sitä ei hyväksytty. Tasoitustarpeet tulisi hoitaa muilla tavoilla, joita tulisi valmistella. Tutkittavia keinoja voisivat olla esimerkiksi valtion maksujen ajoittaminen tarvittaessa etupainoisemmiksi, Kelan muiden soveltuvien varojen väliaikainen käyttäminen ja/tai puskurivarojen kerääminen pitkän ajan kuluessa opiskelijaterveydenhuoltomaksuilla. Muutoksen aiheuttamiin kertaluonteisiin investointeihin varattu määräraha on niin ikään pienempi kuin luonnoksessa nyt esitetään.

Muutoksen arvioidaan luonnoksen mukaan vaativan kertaluonteisina investointikustannuksina n. 6 milj. euron panostuksen uusiin toimitiloihin. Kelan henkilöstöön liittyvien kulujen arvioidaan kasvavan mallin myötä n. 620 000 euroa vuodessa. Tämän lisäksi tulevat ICT-ratkaisujen vaatimat lisäkustannukset. Taloudellisten vaikutusten osalta perustelujen tulisi kaikilta osin

vielä tarkistaa niin, että ne vastaavat vuosille 2019 - 2022 vahvistettua julkisen talouden suunnitelmaa.

Osana opiskeluterveydenhuollon kokonaisrahoitusta laissa säädettäisiin opiskelijoiden maksamasta pakollisesta terveydenhoitomaksusta. Terveydenhoitomaksu olisi luonteeltaan valtiosääntöoikeudellisesti vero, joten siitä tulee säätää perustuslain 81 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Terveydenhoito-maksusta tulee näin ollen säätää lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Lakiehdotuksen 27 §:ssä säädetyn viivästymismaksun määräytymisperusteita tulee jatkovalmistelussa vielä tarkentaa. Ehdotetun 27 §:n mukaan määräajan jälkeen maksettavalle terveydenhoitomaksulle voitaisiin periä kiinteä viivästymismaksu. Viivästymismaksun suuruus voisi olla enintään 15 prosenttia terveydenhoitomaksun määrästä ja sen suuruudesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Esitysluonnoksen perusteella lain tasolla ei tällä hetkellä säädettäisi tarkemmin tilanteista, joissa viivästymismaksu määrättäisiin tai jätettäisiin määräämättä, eikä viivästymismaksun tarkempia määräytymisperusteita ole käsitelty myöskään esityksen perusteluissa.

Valtiovarainministeriö edellyttää, että esityksen jatkovalmistelussa korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollon rahoitukseen liittyvät pykäläehdotukset selkeytetään ja muutetaan lausunnossa esille nostetulla tavalla. Esitystä ei sen nyky muodossa voida hyväksyä.

Valtiosihteeri  
kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen