

Espoon kaupungin lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 3 §:n ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta (HE 129/2020 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt 15.10.2020 Espoon kaupungin asiantuntijaa etäkuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien Hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 3 §:n ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta (HE 129/2020 vp).

Espoon sosiaali- ja terveystoimi pitää asiakasmaksulain uudistamista tarpeellisenä ja uudistuksen lähtökohtia hyvinä. Nykyinen lainsäädäntö on epätarkkaa, käytetyt käsitteet ovat paikoin vanhentuneita eikä kokonaisuus kaikilta osin ole ajantasainen. Nyt esitetyn kaltainen asiakasmaksuja koskevan lainsäädännön osittainen uudistaminen on sääntelyn nykytila huomioiden kannatettavaa ja uudistus korjaa joitakin asiakasmaksulainsäädännön keskeisiä ongelmakohtia. Sääntelyn ajantasaistaminen vähentää asiakasmaksuihin liittyvää vaihtelua kuntien välillä ja mahdollistaa aiempaa paremmin asiakasmaksuperusteiden yhdenmukaistamisen hyvinvointialueiden toiminnan aloittamiseen valmistauduttaessa.

Pidemmän aikavälin tavoitteena tulee kuitenkin olla sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevan lainsäädännön kokonaisuuden uudistaminen siten, että turvataan asiakkaiden yhdenvertaisuus ja palveluiden saatavuus niitä tarvitseville. Tarve on todettu myös hallituksen esityksessä, jossa kuvataan, että kokonaisuudistus tullaan toteuttamaan samalla, kun sosiaali- ja terveystoimen palveluiden järjestämisvastuu siirretään kunnilta maakunnille. Lainsäädäntöä uudistettaessa tulee huomioida myös, että se tukee palvelurakenteen kehittämistä ja palveluiden järjestämistä.

Tarkoituksenmukaisena voi pitää asiakasmaksulain uudistamista nyt siten, että kiireellisimmät muutostarpeet saadaan toteutettua. Tällainen muutos on esimerkiksi pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen maksujen tuominen lain tasolle ja etäpalveluiden maksujen perimisen mahdollistuminen. Huomionarvoista on, että hallituksen esityksessä ei ole omaksuttu eduskunnan oikeusasiamiehen välttämättömänä pitämää lähtökohtaa, että laissa säädettäisiin tyhjentävästi ja täsmällisesti niistä terveystoimen palveluista, joista voidaan periä maksu. Espoon kaupunki pitää tärkeänä

periaatetta, että kaikista asiakasmaksuista säädetään jatkossa lain tasolla ja lainsäädäntö uudistetaan tämän mukaiseksi viimeistään asiakasmaksulainsäädännön kokonaisuudistusta toteutettaessa.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2021 lukuun ottamatta ehdotettua tuomioistuinmaksulain 5 §:n muutosta, joka tulisi voimaan jo 1.1.2021. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin ehdotetut maksukaton laajennukset tulisivat voimaan vuoden 2022 alusta. Lakimuutos edellyttää kunnissa hallinnollisen päätöksenteon lisäksi merkittäviä muutoksia tietojärjestelmissä ja organisaation toimintatavoissa. Aikataulu muutoksille on Espoon näkökulmasta tiivis ja lakimuutoksiin valmistautuminen tulee pystyä aloittamaan jo syksyllä 2020.

On merkittävää, että esityksessä 2 a §:ää on muutettu siten, että maksukyvyn mukaan määräytyvää asiakasmaksua koskevalle laskulle ei tarvitse liittää oikaisuvaatimusohjetta, kuten HE:n luonnosvaiheessa oli esitetty. Nyt esitetyn säännöksen muotoilun perusteella ns. tasasuuruista asiakasmaksua koskeva lasku kuitenkin rinnastuu suoraan hallintopäätökseen, koska laskulle on liitettävä oikaisuvaatimusohje ja laskusta voidaan esityksen perusteella tehdä suoraan oikaisuvaatimus asianomaiselle kunnan toimielimelle. Vaikka muotoilu korjaa aiemman epäkohdan, ratkaisua voi edelleen pitää poikkeuksellisenä.

Käyttämättä jätetystä ajasta perittävän maksun soveltamisalan laajentamista koskemaan myös kaikkia terveydenhuollon vastaanottoaikoja sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lyhytaikaisia hoito- ja asumispalvelupaikkoja voi pitää hyvänä. Käyttämättä jätetyistä hoito- ja asumispalveluista aiheutuu joissain tilanteissa kunnalle merkittäviä kustannuksia, kun asiakas jättää varaamansa palvelun käyttämättä ja on tarkoituksenmukaista, että asiakkaalta voitaisiin jatkossa periä vastaava maksu kuin esimerkiksi käyttämättä jätetyistä lääkärin vastaanottoajoista. Sääntelyn tulee mahdollistaa maksun perimisen peruuttamatta jätetyistä asumisvalmennusjaksoista, omaishoidon tuen vapaista, sekä osa- ja kokopäiväisestä hoidosta ja huolenpidosta ja tältä osin esitystä voi olla tarpeen täsmentää, mikäli lyhytaikaisilla hoito- ja asumispaikoilla ei viitata mainittuihin palveluihin. Esityksen mukaan maksua käyttämättä jätetystä ajasta ei saa periä alaikäiseltä. Avoimeksi kuitenkin jää voitaisiinko maksu periä hänen huoltajiltaan, jos he ovat varanneet ja jättäneet käyttämättä lapsen asumispalvelupaikan. On hyvä, että esityksessä on avattu aiempaa tarkemmin tilanteita, joissa peruuttamatta jättämiselle voitaisiin katsoa olevan hyväksyttävä syy, sekä sitä, milloin maksun perimistä voitaisiin pitää kohtuuttomana. Kattavampien perusteluiden voi nähdä tukevan kunnissa tehtäviä ratkaisuja käytännön tilanteissa.

Esityksellä laajennetaan palveluiden maksuttomuutta koskemaan esimerkiksi perusterveydenhuollon hoitajavastaanottoja, alle 18-vuotiaiden poliklinikkakäyntejä, avosairaanhoidon mielenterveystyötä perusterveydenhuollossa sekä eräitä tartuntatautien hoitoon liittyviä asioita. Palveluiden maksuttomuuden laajentamista voi asiakkaan näkökulmasta pitää kannatettavina ja maksuttomuus saattaa ohjata palveluiden käyttöä tarkoituksenmukaisella tavalla. Esitetyn mukaisten muutosten taloudelliset vaikutukset kunnille tulee kuitenkin kattaa täysimääräisesti. Esimerkiksi Kuntaliiton keväällä 2020 hallituksen esityksen lausuntokierroksella esittämät huomiot esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin puutteellisuudesta tulee huomioida siten, että kunnille maksuttomuuden laajenemisesta aiheutuva maksutulojen alenema korvataan esitettyä todenmukaisemmin. Ylipäänsä esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi ei ole kattavuudessaan riittävä ja kuvaa todenmukaisesti esityksen vaikutusta kuntien asiakasmaksutulojen vähenemiseen.

Hallituksen esityksen mukaan asiakasmaksua koskevasta laskusta olisi jatkossa selvittävä kerryttääkö perittävä maksu maksukattoa vai ei. Asiakkaan kannalta muutosta voi pitää kannatettavana. Espoo pitää hyvänä, että maksukattokertymän seurantavelvollisuutta ei esityksellä siirretä asiakkaalta kunnalle. Myönteinen muutos on myös esitetyn sääntelyn muotoilu, että maksukattoa kerryttävät terveyskeskuksen avosairaanhoidon palvelusta perityt maksut. Säännöksen voi tulkita tarkoittavan, että avosairaanhoidon etäpalvelusta on jatkossa mahdollista periä asiakasmaksu kunnan niin päättäessä. Voimassa olevan lain sanamuodon tulkinnan mukaan etäpalveluista mahdollisesti perityt maksut eivät ole kerryttäneet maksukattoa. Tällä muotoilulla voi nähdä olleen myös palveluiden käyttöä epätarkoituksenmukaisella tavalla ohjaava vaikutus, joka kuitenkin nyt on kohtuullisesti onnistuttu korjaamaan.

Esityksen mukaan pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen, pitkäaikaisen perhehoidon ja pitkäaikaisen laitoshoidon maksu määräytyisivät jatkossa yhtenäisin perustein. Merkittävää on, että esityksessä on huomioitu pitkäaikainen lainsäädännöllinen puute ja tuotu tehostetun palveluasumisen maksujen perusteet lain tasolle. Muutos on tärkeä, koska lainsäädännön nykytila mahdollistaa varsin vaihtelevat maksuperusteet käytännössä samansisältöisestä palvelusta eri alueilla. Espoon sosiaali- ja terveystoimi pitää omaksuttua sääntelyratkaisua perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Kuitenkin pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen käyttövaran osalta olisi esityksessä tullut esittää pitävämmät perustelut sille, että asiakkaan käyttövaraksi määritelty 164 euroa kuukaudessa tosiasiaassa riittää kattamaan tavallisimmat palvelun käyttäjälle aiheutuvat kustannukset. Esimerkiksi Espoossa käyttövara on vuonna 2020 yhteensä 256,13 euroa.

Suhteellisen matalaksi määritelty käyttövara voi aiheuttaa useampien asiakkaiden toimeentulon vaarantumisen tilanteissa, joissa asiakkaalle on hänen elämäntilanteensa vuoksi tavanomaista runsaammin menoja. Käytännössä asiakkaan on tällöin haettava alennusta asiakasmaksuun. Tämä puolestaan lisää merkittävästi asiakasmaksuihin liittyvää hallinnollista kuormitusta.

Esityksen 10 c §:n mukaan tuloista vähennettäisiin asiakkaan todelliset asumismenot ennen palveluun siirtymistä. Asumismenot vähennettäisiin maksun määräämisen perusteena olevista tuloista siten, että omistusasunnosta aiheutuvat välttämättömät ja kohtuulliset kulut huomioitaisiin maksua määrättäessä vähennyksenä viimeisten kuuden kuukauden ajalta, vuokra-asunnon vuokra ja muut asumisesta aiheutuvat välttämättömät ja kohtuulliset kulut huoneenvuokralain irtisanomisajan mukaisesti kuukauden ajalta sekä asumisoikeusasunnon käyttövastike sekä muut asumisesta aiheutuvat välttämättömät ja kohtuulliset kulut viimeiseltä kolmelta kuukaudelta. Omistusasunnon välttämättöminä kuluina voitaisiin huomioida ainakin kiinteistöön kohdistuva kiinteistövero ja kohtuulliset lämmityskulut, asunto-osakkeen hoitovastike sekä kiinteistön tai asunnon pakollinen kotivakuutus. Vuokra-asunnon ja asumisoikeusasunnon muina välttämättöminä kuluina voitaisiin huomioida ainakin pakollinen kotivakuutus. Vähennyksenä huomioitaisiin asiakkaan osuus kuluista. Vähennyksenä huomioitaisiin asiakkaan osuus kuluista. Säännöksen muotoilu on perusteltu ja riittävä.

Esityksen 10 d §:n mukaan asiakkaan tuloista vähennettäisiin terveydenhuollon ammattihenkilön määräämien lääkkeiden, kliinisten ravintovalmisteiden ja perusvoiteiden kustannukset, joihin asiakas on oikeutettu saamaan korvausta sairausvakuutuslain nojalla. Lääkekustannukset vähennetään asiakkaan tai hänen edustajansa antaman selvityksen perusteella maksun määräämisen perusteena olevista tuloista asiakkaalle aiheutuvien lääkekustannusten mukaan, kuitenkin enintään sairausvakuutuslain 5 luvun 8 §:ssä tarkoitetun vuosiomavastuun suuruisena. Muiden kuin sairausvakuutuslain mukaan korvattavien lääkkeiden, kliinisten ravintovalmisteiden ja perusvoiteiden kustannukset vähennetään asiakkaan tai hänen edustajansa hakemuksesta siltä osin kuin lääkemääräyksen tehnyt terveydenhuollon ammattihenkilö on arvioinut ne asiakkaan terveydelle tarpeellisiksi. Esityksen mukainen muutos lisäisi merkittävästi sekä asiakkaalta edellytettävää selvitystyötä että kunnan hallinnollista työmäärää. Menettely edellyttäisi käytännössä lukuisien asiakkaiden tapauksessa yksilöllisten lääkemenojen huomioimista ja vaatii selvitystyötä todellisista euromääräisistä kustannuksista. Tällainen menettely lähenisi asiakasmaksujen alentamisen kaltaista prosessia ja hidastaisi hallinnollista päätöksentekoa merkittävästi. Hallinnollisesti selvästi kevyempänä voi pitää vaihtoehtoa, että pitkäaikaisen tehostetun

palveluasumisen käyttövaraa nostettaisiin ja käyttövaralla katettaisiin jo lähtökohtaisesti henkilön lääkekulut.

Esityksen kotiin vietävää palvelua koskevan 10 e §:n mukaan, jos asiakkaan palvelutunnit vaihtelevat, maksu voitaisiin määrätä keskimääräisten tuntien mukaisesti. Esityksessä ei kuitenkaan riittävällä tavalla täsmennetä mitä tarkoitetaan asiakkaan keskimääräisillä palvelutunneilla tai millä ajanjaksolla nämä keskimääräiset palvelutunnit todetaan. Käytännössä palvelutuntien porrastaminen jokaiselle tunnille erikseen aiheuttaa tilanteen, että asiakkaalle pitää tehdä jokaisesta pienestäkin palvelussa aiheutuvasta muutoksesta uusi erillinen palvelupäätös ja tämän lisäksi asiakasmaksua koskeva päätös. Menettely lisää hallinnollista työmäärää merkittävästi eikä ratkaisua voi pitää perusteltuna. Jos esitykseen lisätyllä muotoilulla keskimääräisten palvelutuntien käytöstä maksujen määräytymisen perusteena pyrittäisiin helpottamaan jo kevään 2020 lausuntokierroksella todettua ongelmallista tilannetta, tulisi esityksessä selvästi ilmaista mitä tarkoitetaan keskimääräisillä palvelutunneilla kyseessä olevissa palveluissa, joissa käytännössä asiakkaan palvelutarve voi vaihdella merkittävästi. Perusteltuna voisi pitää ratkaisua, jossa esitettäisiin maksuluokkia, joiden sisällä asiakkaan palvelutunnit voisivat vaihdella ilman tarvetta uusiin palvelua ja asiakasmaksua koskeviin päätöksiin.

Esityksen mukaisesti toteutuessaan palveluasumisen maksuperusteen muutos tulee lisäämään ainakin osassa kunnissa hallinnollisen työn määrää esimerkiksi silloin, jos asiakasmaksut ovat asumispalveluissa määräytyneet aiemmin laitoshoidon maksujen kaltaisesti: siirtymä kotihoidon kanssa yhteneväiseen maksuperusteeseen tulee lisäämään hallinnosta työtä, kun päätösten määrä todennäköisesti kasvaa. Palveluasumisen osalta tulee huomiotavaksi myös se, miten esimerkiksi mielenterveys- ja päihdepalveluiden asiakkaiden palvelutuntien tarve määritellään ja miten asumispalveluiden tapauksessa tulkitaan keskimääräisten palvelutuntien käsitettä.

Maksun määräämistä ja tarkistamista koskeva esitetty 10 j § määrittelee tilanteet, joissa maksu on tarkistettava. Säännöksessä olisi tarkoituksenmukaista mainita, että asiakkaalla on velvollisuus ilmoittaa maksun määränneelle kunnalle tuloissaan tapahtuneesta olennaisesta muutoksesta. Säännöksen esitöissä tulisi kuvata olennaisen muutoksen määritelmä. Säännöstä tulisi tarkentaa ainakin sen osalta, miten maksu määrätään takautuvasti esimerkiksi tilanteissa, joissa etuus maksetaan takautuvasta useiden kuukausien ajalta

Espoon sosiaali- ja terveystoimi pitää tärkeänä, että lainsäädäntöä uudistettaessa selkeytetään asiakasmaksun alentamiseen ja perimättä jättämiseen liittyvää sääntelyä. Nykytilanteessa asiakasmaksujen alentamista koskevaa sääntelyä sovelletaan eri kunnissa vaihtelevin tavoin ja asiaa koskevan päätöksenteon perusteet vaihtelevat merkittävästi. Hallituksen esityksen luonnokseen keväällä 2020 esitetyistä huomioista huolimatta, sääntelyä ei ole pyritty selkeyttämään siltä osin missä tilanteissa asiakasmaksua tulisi alentaa tai jättää se perimättä. Vaikka säännöksen tavoitteena on parantaa nykytilaa ja tuoda paremmin esille kuntien velvollisuus alentaa asiakasmaksua henkilön toimeentulon tai elatusvelvollisuuden vaarantuessa, esitys ei kuvaa riittävällä tavalla periaatteita, joiden mukaan asiassa tosiasiasa tulisi toimia. Käytännössä esityksen mukaisesti toteutuessaan sääntely ei tule merkittävästi parantamaan lainsäädännön nykytilaa kuin siltä osin, että palveluiden asiakkaat voivat jatkossa hieman paremmin tietoisia asiakasmaksujen alentamisen tai perimättä jättämisen mahdollisuudesta. Kuitenkin käytännön kannalta merkittävä kysymys siitä miten toimeentulon vaarantumista arvioidaan tai millaisia euromääräisiä summia käytetään laskelmien pohjana ei ole esityksessä esitetty. Laissa tai lain esitöissä tulisi nimenomaisesti määritellä ne perusteet, joiden mukaan kunnissa arvioidaan, tulisiko asiakasmaksua alentaa tai jättää se perimättä. Esityksen mukaisesti toteutuessaan kuntien välillä tulee olemaan edelleen paljon vaihtelua siinä, miten asiakasmaksuja alennetaan ja jää yksittäisten viranhaltijoiden arvioitavaksi mitä laissa tarkoitetaan toimeentulon vaarantumisella ja mitä asioita huomioidaan, kun tehdään yksilökohtaista kokonaisharkintaa. Esityksestä ei esimerkiksi ilmene mitkä ovat sellaisia henkilökohtaisia menoja, joihin asiakkaalle pitäisi jäädä asiakasmaksun jälkeen varaa. Perusteltuna voisi pitää esimerkiksi ratkaisua, että esityksessä viitattaisiin henkilökohtaisen käyttövaran, välttämättömien kustannusten ja muiden menojen sekä asumismenojen osalta vastaavan suuruisiin summiin kuin mitä Kela käyttää perustoimeentulotuen laskelmia toteuttaessaan. Voiko asiakasmaksun perimisen tulkita vaarantavan toimeentulon edellytykset, jos henkilölle jää toimeentulotuen perusosaan kuuluvien menojen ja toimeentulotuessa hyväksytyn suuruisen asunnon vuokran jälkeen ylimääräistä rahaa vain 5 euroa kuukaudessa? Vastaavasti voidaanko asiakasmaksun perimisen tulkita vaarantavan henkilön toimeentulon säännöksessä tarkoitetulla tavalla esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö asuu yksin 200m² omistusasunnossa, ja menot ylittävät tulot. Tai tilanteessa, jossa henkilö ei ole saanut sijoitusasuntoihinsa vuokralaisia ja hänen vuokratulonsa ovat tilapäisesti alentuneet.