26.10.2023

Nvm Arja Ruponen
Nvm Susanna Grimm-Vikman
Hallitussihteeri Titta Honkala

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallituksen esityksestä laeiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain sekä Kansan-eläkelaitoksesta annetun lain 12 d §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön kirjallista lausuntoa asiantuntijalausunnoista, joita valiokuntaan on toimitettu liittyen hallituksen esitykseen laeiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain sekä Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 12 d §:n muuttamisesta (HE 59/2023 vp). Ministeriö nostaa esitetyistä lausunnoista eräitä keskeiseksi katsomiaan asioita ja lausuu niiden osalta seuraavaa.

Opiskeluterveydenhuoltolain yhteensovittaminen EU-koordinaatioasetuksen kanssa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan EU-tutkinto-opiskelijoiden vapauttamista opiskeluterveydenhuollon terveydenhoitomaksun maksamisesta EU-koordinaatioasetuksen mukaisesti. Opiskeluterveydenhuollon rahoitusta koskevia säännöksiä ehdotetaan myös siten, että rahoitus koostuisi jatkossa kansallisesta rahoitusosuudesta, joka katetaan valtion varoin ja muilta kuin EU-tutkinto-opiskelijoilta kerättävin terveydenhoitomaksuin, sekä EU-tutkinto-opiskelijoiden rahoitusosuudesta. EU-tutkinto-opiskelijoiden hoidosta aiheutuneet kustannukset katettaisiin opiskelijan hoidosta vastaavalta valtiolta perittävin korvauksin EU-koordinaatioasetuksen perusteella, ja Kela korvaisi rajalain nojalla YTHS:lle kyseisten opiskelijoiden hoidosta aiheutuneet kustannukset.

Kansaneläkelaitos pitää lausunnossaan kannatettavana ja välttämättömänä sitä, että rajalain 20 a §:n mukainen YTHS:n oikeus valtion korvaukseen huomioidaan opiskeluterveydenhuoltolain nojalla maksettavassa rahoituksessa. Kansaneläkelaitos sekä opiskelijajärjestöt kiinnittävät kuitenkin huomiota siihen, että tulkinta terveydenhoitomaksun kuulumisesta EU-koordinaatioasetuksen piiriin sekä todellisten kustannusten periminen opiskelijan hoidosta vastaavalta jäsenvaltiolta lisäävät hallinnollista työtä.

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että EU-koordinaatioasetus on Suomessa voimassa olevaa velvoittavaa oikeutta. Tässä hallituksen esityksessä 59/2023 vp ei säädetä korvauksenhakumenettelystä. Rajalain 20 a §:ssä säädetty korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoa koskeva korvausmenettely on

tullut voimaan 1.5.2023. Korvauksenhakumenettely perustuu voimassa olevaan terveydenhuoltoa koskevaan kansalliseen korvausmalliin.

Hallituksen esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen. Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon kokonaiskustannusten rahoitusosuuksien muodostumiseen niin, että valtion sekä muiden kuin EU-tutkinto-opiskelijoiden yhdessä kattama kansallinen rahoitusosuus pienenisi vuosittain yhteensä noin 1,4 miljoonalla eurolla vuodessa, kun kokonaiskustannusten rahoituksesta vähennettäisiin EU-tutkinto-opiskelijoiden osuus.

Kela katsoo lausunnossaan, että arviota EU-tutkinto-opiskelijoiden määrästä ei ole tarkoituksenmukaista tehdä vuoden 2024 talousarvioon 4 400 tai 4 000 opiskelijan perusteella, koska maksuvapautusta hakeneiden opiskelijoiden määrä on ollut tähän mennessä merkittävästi arvioitua pienempi. YTHS esittää, että rajalain piirissä olevien opiskelijoiden määrää rahoitusta vähentävänä tekijänä tarkistetaan vuosittain palvelukäytön mukaan, kun käytöstä saadaan enemmän historiatietoa. Vuoden 2023 arvioidun perusteella rahoitusta vähentävä osuus on suurempi kuin YTHS:n opiskelijoista saama laskutus ja vähentää YTHS:n käytettävissä olevaa rahoitusta. Myös SAMOK toi lausunnossaan esille, että EU-tutkinto-opiskelijoiden osalta YTHS:lle koituva alijäämä tulee kompensoida perusrahoituksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että arvioitaessa EU-tutkinto-opiskelijoiden määrää seuraavan vuoden budjettiesitystä varten lukujen tulisi perustua ensisijaisesti olemassa olevaan tilastotietoon. EU-tutkinto-opiskelijat osoittavat pääsääntöisesti maksuvapautensa Kelalle toisen maan myöntämällä eurooppalaisella sairaanhoitokortilla (ns. EHIC-kortti tai Iso-Britannian osalta GHIC eli Global Health Insurance Card). Koska uutta käytäntöä EU-tutkinto-opiskelijoiden terveydenhoitomaksun maksuvapautuksesta on toteutettu Kelassa vasta syksystä 2022 alkaen, vaikuttaa siltä, että kaikki EU-tutkinto-opiskelijat eivät vielä ole osanneet maksuvapautusta hakea.

Ministeriö huomauttaa lisäksi, että mikäli arvio EU-tutkinto-opiskelijoiden määrästä perustuisi YTHS:n esityksen mukaisesti EU-tutkinto-opiskelijoiden palvelujen käytöstä perittyihin kustannuksiin, YTHS:llä ei olisi kannustinta edellyttää opiskelijoilta EHIC-kortin näyttämistä ja periä kustannuksia Kelalta. Ei olisi oikeudenmukaista, että valtio ja muut terveydenhoitomaksun maksuvelvolliset opiskelijat joutuisivat maksamaan toisten EU-valtioiden kustannusvastuulla olevien opiskelijoiden terveydenhuollosta aiheutuneita kustannuksia tarpeettomasti.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa myös, että rahoitukseen mahdollisesti aiheutuva alijäämä on huomioitu hallituksen esityksen mukaisessa rahoitusmallissa siten, että lopullista korvausta määritettäessä rahoitusosuuksien täsmäyttämisessä nimenomaisesti vähennettäisiin vain YTHS:n Kelalta hakemat ja saamat korvaukset

EU-opiskelijoiden terveydenhuollosta aiheutuneista kustannuksista. Rahoitusvajetta ei siten todellisuudessa muodostuisi.

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon rahoitussäännösten täsmentäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan opiskeluterveydenhuollon rahoitusprosessia selkeytettäväksi niin, että valtion talousarviossa määriteltäisiin toimintaan kohdennettava enimmäisrahoitus, jonka voisi ylittää vain lisätalousarviomenettelyllä. Enimmäisrahoituksen määrä olisi edelleen laskennallinen. Kuten aiemminkin se olisi opiskelijakohtainen hyväksytty kustannus kerrottuna opiskelijamäärällä. Täsmennettäväksi tulisivat säännökset lopullisen korvauksen määrästä, joka ei olisi enää laskennallinen. Lopullinen korvaus voisi jatkossa olla enintään talousarviossa myönnetyn enimmäismäärän tai toiminnasta aiheutuneiden kustannusten suuruinen. Muutos selkeyttäisi YTHS:n saaman korvauksen määräytymisperusteet ja helpottaisi toiminnan suunnittelua, kun käytettävissä oleva määräraha olisi tiedossa ennen toimintavuoden alkua, ei vasta sen jälkeen. Myös toimintavuoden aikana tarvittaessa myönnettävän lisämäärärahan myöntämisperusteita täsmennettäisiin niin, että lisämäärärahan myöntämisen perusteena olevan syyn ei tarvitsisi olla sekä äkillinen että ennakoimaton, vaan riittäisi, että se on joko äkillinen tai muutoin ennakoimaton.

YTHS sekä opiskelijajärjestöt painottavat lausunnoissaan hallituksen esityksessä ehdotetun 22 §:n perusteiden selkeyttämistä YTHS:n saaman lopullisen korvauksen osalta. Opiskelijajärjestöt sekä YTHS toivat lausunnoissaan esiin huolensa siitä, että opiskelijamäärän arviointi on osoittautunut haasteelliseksi, jonka seurauksena opiskelijamääräarvio voisi osoittautua jatkossa niin virheelliseksi, että YTHS olisi teoriassa oikeutettu suurempaan lopulliseen korvaukseen kuin valtion talousarviossa mainittu enimmäismääräraha

Sosiaali- ja terveysministeriö toistaa, että hallituksen esityksessä ehdotetaan rahoitusmallin selkeyttämistä niin, että valtion talousarviossa määriteltäisiin toimintaan kohdennettava enimmäisrahoitus, jonka voisi ylittää vain lisätalousarviomenettelyllä. YTHS:n saama lopullinen korvaus ei olisi enää laskennallinen, vaan enintään talousarviossa myönnetyn enimmäismäärän tai toiminnasta aiheutuneiden kustannusten suuruinen, jolloin YTHS voisi suunnitella toimintansa käytettävissä olevan määrärahan mukaiseksi ennen toimintavuoden alkua.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että opiskelijamäärään sidottu laskennallinen korvaus toimintavuoden jälkeen on nimenomaan yksi nykyisen rahoitusmallin perusongelmista, koska opiskelijamäärään sidottu korvaus saattaa ylittää käytettävissä olleen vuotuisen rahoituksen jälkikäteen. Opiskelijamäärän arviointi ei ole muuta tavanomaista arviointia haastavampaa. Haasteena on ollut, että Kela on tietoisesti aliarvioinut opiskelijamäärän, jotta YTHS:n kustannukset tulisivat varmasti katetuksi. Tämä menettely on jo johtanut budjetoinnin vääristymiseen ja pitkällä aikavälillä menettelyn jatkuminen johtaisi vääristymän pahenemiseen suhteessa toteutuneisiin

kustannuksiin ja opiskelijakohtaiseen hyväksyttävään kustannukseen. Nyt esitettävän mallin mukaan opiskelijamäärä olisi arvioitava realistisesti, jolloin seurattaisiin toteutunutta todellista opiskelijakohtaista kustannusta, eikä talousarviossa olevaa laskennallista vinoutunutta lukua.

Kuten tiedetään, yhtälössä x*y=z voi olla vain yksi määräävä suure. Koska opiskelijamäärä on arvio, yhtälön määräävä suure on joko hyväksyttävä opiskelijakohtainen kustannus tai opiskeluterveydenhuollon kokonaiskustannus. Jotta eduskunnan budjettivalta tässä yhtälössä toteutuisi, tulee opiskeluterveydenhuollon kokonaiskustannuksen olla määräävä tekijä. Nykyinen menettely on ollut tältä osin kyseenalainen, koska aliarvioitu opiskelijamäärä on johtanut siihen, että YTHS:lle myönnettävä korvaus on voinut ylittää eduskunnan talousarviossa YTHS:lle kohdentaman määrärahan.

Hallituksen esittämässä rahoitusmallissa opiskeluterveydenhuollon kokonaiskustannus olisi myös jatkossa ylitettävissä, mutta vain ja ainoastaan eduskunnan päättämänä lisätalousarviomenettelyn kautta.

YTHS tuo lausunnossaan esiin, että se olisi hallituksen esityksessä esitetystä poiketen käyttänyt talousarvion mukaisen perusrahoituksen vuonna 2022. YTHS:n mukaan valtion talousarvioesityksestä tämä ei käy ilmi, koska tulevan vuoden arviota verrataan edellisen vuoden toteumaan ja edellisen vuoden toimintakustannukset on sopeutettu käytettävissä olevaan rahoitukseen. YTHS:n näkemyksen mukaan vuoden 2022 kokonaiskorvaus olisi ollut valtion talousarviossa olevaa määrärahaa huomattavasti suurempi, yhteensä 87,94 milj.€, mutta YTHS joutui hyvittämään erotuksen vuoden 2023 viimeisessä korvaushakemuksessa, yhteensä 6,3 milj.€. Edelleen YTHS katsoo, että valtion talousarvioesityksessä oleva opiskelijakohtaisen kustannuksen lasku vuodelle 2024 ei ole perusteltu. Sen mukaan esitetty johtaisi esitetyllä opiskelijamäärällä perusrahoituksen alijäämään.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että vuodelta 2022 YTHS:lle on korvattu toiminnan järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. Ministeriön käsityksen mukaan yksi kapitaatioon perustuvan korvauksen ongelmista on se, että se hämärtää rahoituksen läpinäkyvyyttä, koska toimintavuoden aikana ei ole selvyyttä lopullinen rahoituksen tasosta. Kela myöntää palvelujen järjestäjänä YTHS:lle rahoituksen perustuen valtion talousarvion lukuihin. Kapitaatioon perustuva korvaus kuitenkin vääristää rahoitusta, koska Kela aliarvioi opiskelijoiden määrän, jotta korvaus kaikissa tapauksissa kattaisi YTHS:n kustannukset. Opiskelijamäärän arvioiminen realistisesti voisi nykysäännösten mukaan johtaa tilanteeseen, jossa YTHS:lle ei korvattaisi täysimääräisesti toiminnasta aiheutuneita kustannuksia. Toisaalla opiskelijamäärän tietoisesta aliarvioinnista johtuen lopullinen laskennallinen korvaus on vuosina 2021 ja 2022 ylittänyt toiminnan kustannukset usealla miljoonalla eurolla. Koska YTHS:n

toiminta rahoitetaan lähes täysimääräisesti valtion rahoituksella ja opiskelijoiden terveydenhuoltomaksun tuotolla, ei YTHS:n saama korvaus voi olla aiheutuneita kustannuksia suurempi ja edellisen vuoden toteuma on huomioitava seuraavan vuoden korvauksissa. Menettely perustuu opiskeluterveydenhuoltolain hallituksen esitykseen 145/2018 vp. Käytännössä kapitaatioon perustuva korvausmenettely on osoittautunut edellä kuvatun mukaisesti erittäin ongelmalliseksi, rahoitusta hämärtäväksi ja rahoitusosuuksien seurantaa vaikeuttavaksi.

Kuten sosiaali- ja terveysministeriö jo valiokuntakuulemisessa toi esiin, ministeriön näkökulmasta YTHS:n perusrahoitus ei näyttäydy millään tavalla alijäämäisenä. Vuoden 2021 ja 2022 talousarvioissa YTHS:n toimintaan kohdennettiin valtion talousarviossa valtion rahoitusta 65,8 milj. euroa, joka laskennallisesti, valtion osuuden ollessa 77 %, tarkoittaisi 85,5 milj. euron rahoitusta. Kyseisinä vuosina YTHS tilinpäätöksen mukainen käyttö oli vuonna 2021 77,8 milj. euroa ja vuonna 2022 81 milj. euroa. Lisäksi YTHS käytti valtionavustuksia vuonna 2021 1,2 milj. euroa ja vuonna 2022 4 milj. euroa, jonka käyttöä YTHS ei ole tilinpäätöksessään kyennyt erottelemaan muusta rahoituksesta. Yhteensä käytetty rahoitus on siten vuonna 2021 vajaa 80 milj. euroa ja vuonna 2022 noin 85,3 milj. euroa. Vuodelle 2023 on valtion talousarviossa kohdennettu rahoitusta 86,4 milj. euroa ja vuodelle 2024 89 milj. euroa.

Vuosina 2021 ja 2022 talousarvion mukainen opiskelijakohtainen kustannus oli arvioitu 310,90 euroksi. Toteutunut opiskelijakohtainen kustannus oli kuitenkin kyseisinä vuosina 287,80 euroa ja 286,20 euroa (perusrahoitus). Vuodelle 2023 opiskelijakohtainen kustannus on arvioitu 320,16 euroksi ja vuodelle 2024 319,90 euroksi. Maltillinen alenema vuodelle 2024 on ministeriön näkemyksen mukaan perusteltu. Se johtuu opiskelijamäärän realistisemmasta arvioinnista, ottaen huomioon myös laskennallisesti poistetut EU-tutkinto-opiskelijat.

YTHS tuo lausunnossaan esiin, että hallituksen esityksessä ei ole siirtymäsäännöstä, mikä tulisi YTHS:n käsityksen mukaan vaikuttamaan sen vuoden 2023 lopullisen korvauksen laskentaan ja maksuun. YTHS:n käsityksen mukaan muutos aiheuttaisi Kelan kanssa tehtäviä linjauksia ja toimenpiteitä vuodelle 2023. Myös SYL on lausunnossaan tuonut esiin huolensa toteutuneen opiskelijamäärän vaikutuksesta vuoden 2023 lopulliseen korvaukseen.

Ministeriö huomauttaa, että hallituksen esityksellä ei ole vaikutusta vuoden 2023 talousarvioon, eikä siten YTHS:n saamaan korvauksen määrään. Laskennallisen korvauksen ylijäämä poistuisi, mutta Kela on ottanut kyseisen kaltaisen ylijäämän vähennyksenä huomioon jo nykyisin, kuten aiemmassa kohdassa on kuvattu. Muutoksella ei siten olisi vaikutusta YTHS:n saamaan korvaukseen vuodelta 2023.

Mikäli opiskelijamäärä poikkeaisi suuresti talousarviossa määritellystä, kokonaiskorvauksen määrää olisi lisätalousarviomenettelyllä mahdollista korottaa.

Kela, YTHS ja opiskelijajärjestöt nostivat lausunnoissaan esille YTHS:n saamat lahjoitusvarat. Kela katsoi lausunnossaan, että tulisi selvittää, miten YTHS:n saamat lahjoitusvarat huomioitaisiin rahoituksen kokonaisuudessa. YTHS ja opiskelijajärjestöt toivoisivat, ettei säätiön saamia lahjoituksia otettaisi huomioon tulona opiskeluterveydenhuollon lopullista korvausta määritettäessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että YTHS tuottaa korkeakouluopiskelijoille terveydenhuoltolain mukaisia perusterveydenhuollon palveluja. Säätiö on myös korostanut, ettei sillä ole muuta toimintaa. Ministeriölle on jäänyt epäselväksi, miten säätiö ja opiskelijajärjestöt haluaisivat lahjoitusvarat käyttää, kun YTHS ilmoittaa, että sen toiminta on valtion ja opiskelijoiden rahoittamaa terveydenhoitolain mukaista toimintaa.

Ministeriö huomauttaa myös, että YTHS ei ole toistaiseksi kyennyt, raportointijärjestelmien kehittymättömyyden tai muun syyn takia, tilinpäätöksessään erottelemaan valtionavustustenkaan käyttöä muusta rahoituksesta huolimatta siitä, että valtionavustukset tulee käyttää toiminnan kehittämiseen, ei perustoiminnan rahoitukseen. Ministeriö näkee tämän ongelmallisena etenkin, kun esitetään, että lahjoitusvaroja ei tulisi huomioida YTHS:n toiminnan tuottoina. Jotta lahjoitusvarojen asemaa voitaisiin jatkossa arvioida, tulisi YTHS:n kyetä erottelemaan näiden rahavirtojen käyttö lakisääteisestä toiminnastaan, ja selvittää, mitä palveluja lahjoitusvaroin olisi tarkoitus tuottaa.

Muut huomiot

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi Kansaneläkelaitoksen sosiaali- ja terveysministeriölle antaman selvityksen sisältöä palvelujen sisällön, laadun sekä kustannusten seurannan ja arvioinnin kehittämiseksi.

YTHS totesi lausunnossaan, että se toimii palvelujen tuottajana ja raportoi palveluista palvelujen järjestäjän kanssa sovitulla tavalla, käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa. YTHS korostaa, että raportointijärjestelmien kehittäminen on pitkäaikaista ja resursseja vaativaa työtä, joka tulee huomioida sen perusrahoituksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että raportointivelvollisuus kuuluu kaikkien julkista rahaa saavien tahojen perustoimintaan ja velvollisuuksiin palvelujen tuottamisen arvioinnin ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi. YTHS on tarjonnut opiskelijoille terveydenhuoltolain mukaisia opiskeluterveydenhuollon terveydenhuoltopalveluja valtion rahoittamana jo pitkään. Raportointivelvollisuus ei

siten ole uusi tehtävä, eikä kehittymätön raportointijärjestelmä ole puolustettavissa toiminnan laajentumisella.

Eduskunnan oikeusasiamies sekä Kela ja opiskelijajärjestöt nostavat lausunnoissaan esille hallituksen esityksessäkin todetun mukaisesti sen, että opiskeluterveydenhuoltolakiin jää edelleen kehitettävää.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä budjettilakiaikataulussa, jotta opiskeluterveydenhuoltolaki saataisiin yhteen sovitettua EU-koordinaatioasetuksen kanssa. Näin jo vuonna 2024 alkavan budjettivuoden alusta EU-tutkinto-opiskelijoiden opiskeluterveydenhoidosta aiheutuneet kustannukset voitaisiin vähentää kansallisesta rahoitusosuudesta, eli valtion ja toisten opiskelijoiden kustannuksista, ja kustannukset saataisiin perittyä hoidosta vastuussa olevalta valtiolta.