



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/263281/2021-VNK-2

11.11.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Esitysluonnos on pääosin huolellisesti valmisteltu. Luonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen muutoksen tavoitteista ja lähtökohdista. Arviointineuvosto pitää esimerkllisenä laajassa uudistuskokonaisuudessa vaikutusten arviointien esittämistä myös omana dokumentaationaan, jossa on huomioitu aikaisemman vanhuspalvelulain uudistuksen vaikutukset.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksen valmistelussa havaittujen riskien vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin asiakkaan ja työntekijän näkökulmasta.**
- ii) Olennaiset määrälliset vaikutukset tulisi kuvata tiiviisti taustamuistion lisäksi myös esitysluonnoksessa.**
- iii) Vaihtoehtoisia toteutustapoja tavoitteiden saavuttamiselle tulisi kuvata esitysluonnoksessa tarkemmin.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettua lakia, sosiaalihuoltolakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia sekä yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjausten mukaisesti vahvistaa kotihoidon resursseja ja laatua, kehittää asumisen välimuotoisia ratkaisuja ja palvelujärjestelmää, tehostaa omavalvontaa ja vanhuspalvelujen johtamista sekä ottaa käyttöön teknologisia ratkaisuja iäkkäiden henkilöiden kotiin annettavissa palveluissa. Tavoitteena on myös selkeyttää tehostetun palveluasumisen ja muun palveluasumisen välistä eroa sekä asiakkaan ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon tarpeisiin vastaavien sosiaalihuoltolain palvelujen kokonaisuutta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettuun lakiin informatiiviset säännökset asumisen strategisesta

¹ Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"- jaksosta.

suunnittelusta ja ennakoinnista. Laista poistettaisiin mahdollisuus järjestää iäkkäiden henkilöiden pitkäaikainen laitoshoidon sosiaalihuollon laitoksissa. Lakiin lisättäisiin säännös omatyöntekijän tehtävien täsmäntämisestä sekä palvelujen laadun seurannasta. Lisäksi täsmennettäisiin säännöksiä palvelusuunnitelmasta, päätöksenteosta, kotihoidon henkilöstön riittävyydestä, johtamisesta sekä omavalvonnasta.

Kotiin annettavia palveluja ja asumispalveluja koskevat sosiaalihuoltolain säännökset ehdotetaan uudistettavaksi, ja ne koskisivat iäkkäiden henkilöiden lisäksi kaikkia muitakin asiakasryhmiä. Kotiin annettavia palveluja olisivat kotihoito ja tukipalvelut sekä uutena sosiaalipalveluna turva- ja auttamispalvelu. Lisäksi laissa säädettäisiin lapsiperheiden oikeudesta kotipalveluun, jonka sisältö määriteltäisiin vastaamaan lapsiperheen tarpeita nykyistä paremmin. Kotihoidon laadun ja riittävyyden varmistamiseksi lakiin lisättäisiin säännökset kotikäyntien suunnittelusta ja kotihoidon toteuttamisesta teknologiaa hyödyntäen sekä kotihoidon henkilöstön riittävyyden turvaamisesta ja toimenpiteistä työvoiman vajaukseen puuttumiseksi. Monimuotoisten asumis- ja palvelukokonaisuuksien edistämiseksi lakiin lisättäisiin säännökset, joilla mahdollistetaan erilaisten asumispalvelumuotojen toteuttaminen samassa toiminnallisessa kokonaisuudessa. Sosiaalihuollon toimintayksikköjen johtamista ja niiden toiminnan omavalvontaa koskevia säännöksiä vahvistettaisiin.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä, että nykytilan kuvauksessa selostetaan informatiivisesti ja tiivistä esitykseen liittyvät olennaiset taustatiedot. Kyseessä on vanhuspalvelulain uudistuksen toinen vaihe. Asian esittelyn perusteella myös asiaan vähemmän perehtynyt lukija saa riittävän käsityksen vanhuspalvelujen uudistamisen vaiheista, valmistelusta ja toimenpiteistä.

Arviointineuvosto katsoo, että lain tavoitteet on kirjoitettu vanhuspalveluiden näkökulmasta. Esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö -kappaleessa todetaan kuitenkin, että laissa säädettäisiin lapsiperheiden oikeudesta kotipalveluun, jonka sisältö määriteltäisiin vastaamaan lapsiperheen tarpeita nykyistä paremmin. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta jää hieman epäselväksi, mikä tämän muutoksen pääasiallinen tavoite ja vaikutukset olisivat. Muualta esitysluonnoksesta saa käsityksen, että lapsiperheitä koskien sääntelyn asiasisältö säilyy pääosin entisellään.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta saa vaikutelman, että uudistusta on valmisteltu huolellisesti ja avoimesti kuulemisen ja sidosryhmien osallistamisen kautta. Lausuntopalautetta on käsitelty laajasti ja palautteen perusteella tehdyt muutokset on selostettu esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä, että esitysluonnoksen vaikutusarviointeja on tehty eri toiminnoista koostuneessa arviointijaostossa. Vaikutusten arviointien työstäminen moninaisessa kokoonpanossa antaa hyvät lähtökohdat vaikutusten arviointien tietopohjalle.²

Arviointineuvosto katsoo hyvänä käytäntönä, että koko uudistusta käsitteleviä vaikutusarviointeja on koottu taustamuistioiksi. Taustamuistioissa on esitetty vanhuspalvelulain uudistuksen ensimmäisen

² Mitä moninaisempi kokoonpano työryhmässä pohtii vaikutusten arvioita, sitä laajempi ja kattavampi tietopohja vaikutusten arviointeihin on hyödynnettävissä. Ks. esim. [Slant ym. \(2014\) Vaikuttavaa vaikutusarviointia?](#) ja [Keinänen & Pajuja \(2020\) Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa?](#), s. 96.

ja nyt esitettävän toisen vaiheen uudistuksen kokonaisvaikutusten arvioita.³ Taustamuistiossa on tunnistettu esitysluonnokseen liittyvä riskejä ja epävarmuuksia.

Esitysluonnoksesta saa kuvan, että omavalvonta on yksi tärkeä osa vanhuspalveluiden laadun ja riittävyyden turvaamisessa. Esitysluonnoksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on tehostaa omavalvontaa. Esitysluonnoksessa todetaan myös, että omavalvontaa koskeva lainsäädäntö on hajanainen ja sen kehittäminen kaipaava kokonaisvaltaista arviointia. Esitysluonnoksen mukaan arviointi on tarpeellinen toteuttaa meneillään olevan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevan lakiuudistuksen yhteydessä. *Arviointineuvosto katsoo*, että jo tässä esitysluonnoksessa olisi tärkeää kuvata omavalvonnasta saatuja kokemuksia ja omavalvonnan vaikutuksia laajemmin vanhuspalveluiden laadun ja riittävyyden turvaamisessa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu myös muita toteuttamisvaihtoehtoja. Toteuttamisvaihtoehtoja on tarkasteltu esitysluonnoksessa kotihoidon henkilöstön riittävyyden turvaamisen, palveluasumisen ja turva-auttamispalvelun näkökulmasta. *Arviointineuvosto katsoo*, että eräiden muiden esityksen tavoitteiden osalta vaihtoehtoiset toteutustavat ja niiden vaikutukset jäävät vielä epäselviksi. Onko esimerkiksi muita tapoja tukea henkilöiden edellytyksille elää kodissaan turvallisesti tai edistää kotihoidon henkilöstön riittävyyttä?⁴ Taustamuistiossa ja esitysluonnoksessa kuvataan kylläkin sääntelyn ulkopuolisia ja esitysluonnoksen tavoitteita tukevia hankkeita. Kuitenkaan nämä eivät ole esitysluonnokselle vaihtoehtoisia toteutustapoja, vaan esitysluonnoksen keinoja tukevaa kokonaisuutta.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että taloudellisia vaikutuksia on arvioitu pääosin riittävästi ja hyvin. Myönteistä on taloudellisten vaikutusten esittäminen taulukoissa. Esimerkiksi yöaikaista kotihoitoa tarvitsevien asiakkaiden palvelujen nykyiset ja lakiesityksen jälkeiset järjestämistavat sekä niiden kustannukset on esitetty hyvin havainnollisesti ja vertailukelpoisesti. Kaikilta osin taulukoissa ei kuitenkaan ilmene selvästi suuren nimeä tai tarkempaa selitettä, mikä voi heikentää taulukon ymmärrettävyyttä.⁵

Arviointineuvosto toteaa, että esitysluonnoksessa on kuvattu työllisyysvaikutukset osana taloudellisia vaikutuksia. Työllisyysvaikutuksista ei kuitenkaan ole esitetty esitysluonnoksessa määrällisiä arvioita.⁶ Taustamuistio ”Yhteenvedo iäkkäiden palvelujen uudistuksesta ja sen vaikutuksista” sisältää yhteenvedon kuntien ja THL:n kustannuksista. Siinä on kuvattu myös lähihoitajien ja sairaanhoitajien koulutustarpeista syntyviä kustannuksia.⁷ *Arviointineuvosto katsoo*, että olennaisten taloudellisten lukujen kuvaaminen myös esitysluonnoksessa taustamuistion lisäksi selkeyttäisi vaikutusten arviointien esittämistä.

³ Lainsäädännön arviointineuvosto antoi sosiaali- ja terveysministeriölle vuonna 2019 lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta (dnro VN/9824/2019-VNK-2). Lausunnossa todettiin, että uudistusten kokonaisvaikutuksia tulisi arvioida uudistuksen seuraavassa vaiheessa.

⁴ Sen lisäksi, että arvioidaan erilaisia vaihtoehtoja oikeudellisen sääntelyn sisällä, voidaan vaihtoehtojen arvioinnin osalta tarkastella myös erilaisia sääntelyn vaihtoehtoja. Onko olemassa muita keinoja kuin sääntely tavoitteiden edistämiseksi?

⁵ Esimerkiksi taustamuistio 4. taulukko 2.

⁶ Jos tarkoituksena ei ole kuvata työllisyysvaikutuksien osalta taloudellisia vaikutuksia, työllisyysvaikutuksien kuvaaminen olisi sopivampaa muiden yhteiskunnallisten vaikutusten yhteydessä. Taloudellisissa vaikutuksissa tulisi keskittyä kuvaamaan vain olennaisia taloudellisia vaikutuksia.

⁷ Taustamuistiossa 3. *Kotihoidon henkilöstövaje päätöksissä myönnettyjen tuntien toteutumisen perusteella* kuvataan myös henkilöstön lisästarvetta henkilötyövuosina. Muistiossa on laskettu tarvittavan lisähenkilöstön kustannukset (vuosikustannus 55 162 euroa ml. sijaiskustannuksia 22 %), mutta tästä ei ilmene selkeästi onko vuosikustannus arvioitu yksittäisen kotihoidon yksikön, hyvinvointialueen vai koko Suomen osalta.

Esitysluonnoksen mukaan kokonaisuutena lakiesityksellä on iäkkäiden palveluiden tuottavuuteen pääasiassa positiivisia vaikutuksia. *Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa voisi tarkentaa, millaista painetta näkyvillä oleva työvoimapula aiheuttaa tuottavuuden parantamiselle esimerkiksi digitalisaatiota tai tekoälyä hyödyntäen. Lisäksi tulisi arvioida, voiko olla vaarana, että työvoimapula aiheuttaa riskin palvelutoiminnan heikkenemisestä tavalla, joka paitsi vähentäisi palvelutuotantoa ja alentaisi laatua, mutta myös alentaisi toiminnan tehokkuutta.

Arviointineuvosto katsoo, että yritysvaikutuksia on arvioitu pääosin hyvin ja olennaisia vaikutuksia on tunnistettu. Esitysluonnoksen mukaan iäkkäiden sosiaalihuollon pitkäaikainen laitoshoido lakautettaisiin siirtymäajan jälkeen. Sen vuoksi 25 yksityistä toimintayksikköä joutuisi joko lopettamaan toimintansa tai muuttamaan toiminnan esimerkiksi ympärivuorokautiseksi palveluasumiseksi. *Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutukset kohdistuvat melko pieneen yritysjoukkoon, mutta näiden yritysten osalta vaikutukset voivat olla merkittäviä yritysten toimintaedellytysten kannalta. Esitysluonnoksesta ei selviä, minkä tyyppisistä yrityksistä on kyse ja onko yrityksillä mahdollisuus sopeuttaa toimintaansa vai päättyykö yritysten toiminta kokonaan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnokseen voisi täsmentää onko kyse suuresta vai pienestä kotitalouksien joukosta. Esitysluonnoksesta ei selviä, minkälaisiin kotitalouksiin vaikutukset kohdistuvat. Onko kotitalouksien joukko esimerkiksi yhtenäinen, kohdistuvatko vaikutukset heikommassa asemassa oleviin vai ovatko vaikutukset kotitalouksien maksukykyyn ja menoihin vähäisiä. *Arviointineuvosto tuo esille*, että vaikutukset kotitalouksien asemaan voivat olla merkittäviä, vaikka ne kohdistuisivat hyvin rajoitettuun yksilöjoukkoon.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa, miten vanhusten asuminen entistä pidempään kotona vaikuttaa muiden viranomaisten toimintaan. Esimerkiksi voiko muutos lisätä ensihoitopalvelujen tehtävämääriä. Muutoin vaikutuksia viranomaisten toimintaan on kuvattu riittävästi.

2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia asiakkaisiin, henkilöstön työhyvinvointiin, palvelurakenteeseen ja palvelujen saatavuuteen, eri väestöryhmiin, sukupuolten tasa-arvoon, perus- ja ihmisoikeuksiin ja kielellisiin oikeuksiin. *Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa on tunnistettu olennaiset yhteiskunnalliset vaikutuslajit.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta ei riittävästi ilmene, mitä vaikutuksia esitysluonnoksen valmistelussa havaituilla riskeillä olisi asiakkaan tai työntekijöiden näkökulmasta.⁸ Esitysluonnoksessa todetaan, että valmistelun edetessä on vahvistunut käsitys, että kotihoidon ongelmat johtuvat pitkälti siitä, että kotihoidon tehtäviin ei aina ole saatavissa riittävästi sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Esimerkiksi mitä vaikutuksia asiakkaille voisi tulla, jos kotihoitoon tai turvapalvelujen järjestämiseen ei saada riittävästi työntekijöitä? Myönteistä kuitenkin on, että esitysluonnoksessa on tuotu esille epävarmuuksia ja riskejä, mutta riskien vaikutuksen kuvaus ihmisenäkökulmasta puuttuu.

Esitysluonnoksessa veloitetaan toimintayksikön johtaja henkilöstön vajauksen korjaamisen toimenpiteisiin. *Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi konkretisoida, miten toimintayksikön johdon velvollisuus huolehtia henkilöstön riittävyyden turvaamisesta muuttaisi nykytilannetta.

⁸ Riskejä on kuvattu esitysluonnoksen taustamuistiossa 4.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi täsmentää lakiesitysten riskien yhteisvaikutuksia. Esimerkiksi mitkä olisivat vanhuksiin ja heidän tilanteeseensa kohdistuvat yhteisvaikutukset, jos ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoitus yhdessä ympärivuorokautisen hoidon ja kotihoidon työvoimapulan kanssa johtaa ympärivuorokautisen hoidon vähenemiseen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu kielellisiä vaikutuksia. Esitysluonnoksesta jää kuitenkin epäselväksi, miten uudistuksen myötä lisääntyvä henkilöstötarve jakaantuu eri kielialueille. Esitysluonnoksessa on esitetty arvio lähihoitajien ja sairaanhoitajien sekä terveydenhoitajien työmarkkinatilanteesta ja tuotu esille tulevaisuuden koulutustarpeita sosiaali- ja terveysalalle. Kuitenkaan esitysluonnoksesta ei selviä, kohdistuuko esitysluonnoksesta johtuen lisäystarpeita nimenomaisesti esimerkiksi ruotsinkielisten, viittomakielisten tai saamenkielisten sosiaali- ja terveysalan osaajien määrään.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 15.10.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin¹ säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 11. marraskuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

ⁱ Arviointineuvoston käyttämät lausumat ovat:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.