



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VN/9824/2019-VNK-2
30.12.2019

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystaloudellisten vaikutusten osalta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esitysehdotus on kirjoitettu erittäin ymmärrettävästi sekä selkeästi ja lukijan on helppo saada kuva uudistuksesta ja sen lähtökohdista. Ehdotuksessa on kuvattu hyvin nykytila ja sen ongelmat sekä tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Vaikutuksia on arvioitu kattavasti ja monipuolisesti erityisesti julkistaloudellisten vaikutusten osalta. Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksen nykytilan kuvaus on pääosin erittäin laadukas ja monipuolinen. Kansainvälinen vertailu jää kuitenkin ohueksi. Jakson päätteeksi on vähintään syytä kertoa, mitä muiden maiden järjestelmistä tulisi päätellä Suomen näkökulmasta.
- ii) Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä on syytä tehdä vertailu siitä, miten erilaisten vaihtoehtojen avulla saadaan toteutettua uudistuksen tavoitteen mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystaloudellisiin vaikutuksiin, ja minkälaiset vaikutukset eri vaihtoehdoilla on.
- iii) Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä pitää esittää taloudelliset vaikutukset erikokoisille yrityksille tai ainakin niiden suuruusluokka.
- iv) Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksia on selostettu melko yleisellä tasolla. Niitä olisi syytä arvioida esitettyä seikkaperäisemmin.

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 sisältö

Esityksen tavoitteena on toteuttaa iäkkäiden henkilöiden perustuslain mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystaloudellisiin palveluihin. Tavoitteena on myös parantaa asiakas- ja potilasturvallisuutta. Tarkoituksena on myös parantaa iäkkäiden henkilöiden palveluja koskevaa tietopohjaa, mikä mahdollistaa paremman hoidon suunnittelun seurannan ja kehittämisen.

Esitysehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi iäkkään henkilön palvelutarpeen selvittämisessä ja arvioinnissa käytettävästä yhtenäisestä kansallisesta seuranta- ja arviointimittaristosta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavasta henkilöstömitoituksesta ja siinä huomioon otettavasta välitöntä asiakastyötä tekevistä henkilöstöstä. Lakiin lisättäisiin velvoite vähintään 0,7 työntekijän mitoituksesta asiakasta kohti. Mittauksessa otettaisiin huomioon välitöntä asiakastyötä tekevä henkilöstö. Tukipalveluihin pitäisi varata erilliset voimavarat. Siirtymäajalla henkilöstömitoitus voi olla alempikin edellyttäen, että palvelutaso on riittävä ja turvaa laadukkaat palvelut. Tällöinkin henkilöstömitoitusten tulisi olla vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti.

2. Arvio hallituksen esitysehdotuksesta ja vaikutusarvioista

2.1 Yleiset huomiot

Kyse on yhteiskunnallisesti ja poliittisesti merkittävästä uudistuksesta. Esitysluonnos on kirjoitettu erittäin ymmärrettävästi ja selkeästi ja lukijan on helppo saada kuva uudistuksesta ja sen lähtökohdista.

Hallituksen esitysehdotuksessa nykytila ja sen ongelmat on kuvattu monipuolisesti sisältäen numeerista tietoa ja graafisia esityksiä. Lukija saa selkeän kuvan vanhuspalveluiden lainsäädännöstä, käytännön tilasta ja ongelmista sekä hoitohenkilökunnan määrästä. Kansainvälisen kehityksen kuvaus tosin jää melko ylimalkaiseksi. Siinä lähinnä selostetaan lyhyesti kansainvälisiä sopimuksia sekä Pohjoismaiden ja Iso-Britannian vanhuspalvelujärjestelmiä. Uudistuksen tavoitteet on kuvattu selkeästi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksen nykytilan kuvaus on pääosin erittäin laadukas ja monipuolinen. Kansainvälinen vertailu jää kuitenkin ohueksi. Jakson päätteeksi on vähintään syytä kertoa, mitä muiden maiden järjestelmistä tulisi päätellä Suomen näkökulmasta.

Hallituksen esitysehdotuksessa on eri toteuttamisvaihtoehtoja kuvaava jakso, jossa on erikseen pohdittu arviointi- ja seurantamittaristoa sekä riittävän ja osaavan henkilöstön varmistamista. Toteuttamisvaihtoehtoja kuvaavassa jaksossa ei kuitenkaan tosiasiallisesti vertailla erilaisia arviointi- ja seurantamittareita, vaan perusteellaan lähinnä RAI-järjestelmän käyttöönottoa. Mittareita verrataan kyllä, mutta se on tehty nykytilaa kuvaavassa jaksossa. Vanhuspalveluiden riittävän ja osaavan henkilöstön varmistamisen osalta sen sijaan ei ole tehty vertailua erilaisten mallien tai hoitajamitoituksen määrien välillä. Ei ole siis esitelty muunlaista vaihtoehtoa kuin sitova hoitajamitoitus eikä muunlaista mitoitusta määrää kuin 0,7. Vaihtoehtoja arvioitaessa voisi pohtia esimerkiksi teknologian mukanaan tuomia mahdollisuuksia. Edes vahva poliittinen tavoitteenasettelu ei ole syy olla tekemättä vaihtoehtojen vertailua hallituksen esityksessä, vaikka se tosiasiallisesti usein sitoo virkamiesvalmistelua.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä on syytä tehdä vertailu siitä, miten erilaisten vaihtoehtojen avulla saadaan toteutettua uudistuksen tavoitteen mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja minkälaiset vaikutukset eri vaihtoehdoilla on.

Hallituksen esitysehdotuksessa on selostettu monipuolisesti ehdotuksesta saatuja lausuntoja ja niiden huomioon ottamista. Jaksosta syntyy vaikutelma, että palaute on otettu vakavasti ja pyritty ottamaan huomioon jatkovalmistelussa.

Arviointineuvosto katsoo, että ehdotuksessa on selostettu lausuntopalaute ja sen huomioon ottaminen hyvin ja monipuolisesti.

Hallituksen esitysehdotuksessa on arvioitu poikkeuksellisen kattavasti vaikutuksia. Myös taloudellisia vaikutuksia on arvioitu harvinaisen monipuolisesti. Hallituksen esityksissä törmää harvoin näin monipuolisiin ja yksityiskohtaisiin vaikutusarvioihin. Hallituksen esitysehdotuksessa on tuotu myös poikkeuksellisen avoimesti esiin epävarmuudet ja haasteet, joita tavoitteiden saavuttamiseen ja uudistuksen vaikutuksiin sisältyy. Vaikutusarvioinnin kannalta on kuitenkin jossain määrin ongelmallista, että tässä yhteydessä on säädetty vain hoitajamitoituksesta ja vanhuspalvelulain muut muutokset tehdään myöhemmin. Tällöin vanhuspalveluiden uudistamisen kokonaisuutta on vaikea hahmottaa. Uudistusten kokonaisvaikutuksia ei voida myöskään tässä vaiheessa arvioida. Niitä tulisi kuitenkin arvioida uudistuksen seuraavassa vaiheessa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että hallituksen esitysehdotuksessa on poikkeuksellisen kattava vaikutusarviointi.

Hallituksen esitysehdotuksessa on erillinen jakso toimeenpanon tuesta ja seurannasta. Se antaa tärkeää informaatiota ja osoittaa, että hankkeessa on pohdittu monipuolisesti myös toimeenpanovaihtetta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että hallituksen esitysehdotuksessa on hyvin laadittu toimeenpanosuunnitelma.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiselle taloudelle

Vaikutuksia julkiselle taloudelle on arvioitu poikkeuksellisen kattavasti ja monipuolisesti. Vaikutusjaksossa on julkistaloudellisten vaikutusten osalta erikseen osiot "vaikutukset kuntien ja valtion kustannuksiin" sekä "uudistuksen rahoitus".

Julkistaloudellisia vaikutuksia on arvioitu euromääräisesti kattavasti ja monipuolisesti. On esitetty henkilöstömäärää ja eläkepoistumaa koskevia arvioita, trendikuvauksia kustannuksista suhteessa bruttokansantuotteeseen sekä arvioita koulutusmääristä ja rekrytointiongelmista. Vaikutuksia on kuvattu monipuolisesti taulukoilla ja graafisilla kuvauksilla. Lisäksi on kuvattu työllisyysvaikutuksia. Julkistaloudellisia vaikutuksia kuvaavassa jaksossa on esitetty paljon nykytilan kuvausta, minkä jälkeen on arvioitu vaikutuksia uudistuksen jälkeen. Tällainen esittämistapa on varsin luonteva ja antaa hyvän kuvan lukijalle taloudellisista vaikutuksista verrattuna nykytilaan.

Vaikutuksia on arvioitu erittäin yksityiskohtaisesti. Esitysehdotuksessa on esimerkiksi kuvattu henkilöstötarve niin 0,5 kuin 0,7 mitoituksellakin maakunnittain. RAI-järjestelmän käyttöönottokustannuksia laskettaessa taas on esimerkiksi otettu huomioon käyttöönottokoulutuksesta toimintayksiköille aiheutuvat sijais- ja matkakulut ja sisältökoulutuksen kestot erilaisissa yksiköissä. Hallituksen esitysehdotuksessa on esitetty myös taulukoituna yhteenveto taloudellisista vaikutuksista. Tällainen yhteenveto helpottaa asian hahmottamista.

Arviointineuvosto katsoo, että julkistaloudelliset vaikutukset on esitetty hallituksen esitysehdotuksessa poikkeuksellisen kattavasti ja monipuolisesti.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Hallituksen esitysehdotuksessa on kuvattu sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivien yritysten määriä. Lisäksi on kuvattu alalla toimivien yrittäjien määriä ja arvioitu yrittäjien määrän kehitystä sekä riskiä,

että yrityksiä poistuu markkinoilta. On myös pidetty haastavana hoitoisuusmittarin käyttöönottoa pienissä yrityksissä.

Yritysvaikutuksia koskevassa jaksossa ei ole esitetty lainkaan taloudellisia vaikutuksia yrityksille. Ei ole esitetty lukuja edes siitä, mikä on ylipäänsä yksityisen sektorin osuus määrällisesti tai rahallisesti vanhuspalveluissa tai miten se tulee kehittymään. Yritysvaikutuksia ei ole myöskään analysoitu erikseen suurten sekä pienten ja keski suurten yritysten osalta. Olisi mahdollista vertailla vähintäänkin vanhuspalveluita tarjoavien yritysten keskimääräisen liikevaihdon osuutta ja sen muutoksia.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä pitää esittää taloudelliset vaikutukset eri kohteille yrityksille tai ainakin vaikutusten mittaluokka.

2.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

Hallituksen esitysehdotuksen mukaan uudistuksella ei ole suoria vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Esitysehdotuksessa on kuitenkin pohdittu riskejä, joita uudistus saattaa aiheuttaa asiakasmaksuihin.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutukset kotitalouksiin on kuvattu riittävän tarkasti.

2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Viranomaisvaikutuksia koskevassa jaksossa on käsitelty erikseen uudistuksen vaikutuksia kuntien toimintaan ja palveluiden valvontaan. Kuntien sopimukset joudutaan uusimaan. Kilpailuttamisen epäillään vaikeuttavan pienten kuntien asemaa. Myös rekrytointiongelmia epäillään syntyvän. Valvonnan katsotaan helpottuvan ja yhdenmukaistuvan. Vähimmäismitoitus lisää kuitenkin viranomaisten ja kuntien haasteita. Haastavana pidetään myös kotihoidon valvontaa.

Taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa on selostettu monipuolisesti työllisyysvaikutuksia ja hoitohenkilöstön määriä. Esityksestä on kuitenkin vaikea hahmottaa, kuinka suuri osa henkilöstöstä toimii julkisella sektorilla ja minkälaiset vaikutukset uudistuksella on palvelussuhteisiin julkisella sektorilla. Esityksestä ei käy myöskään ilmi, onko uudistuksella vaikutusta esimerkiksi toimitiloihin. Kokonaisuudessaan viranomaisvaikutukset on selostettu melko ylimalkaisesti ja niihin sisältyy paljon epävarmuuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksia on selostettu melko yleisellä tasolla. Niitä olisi syytä arvioida esitettyä seikkaperäisemmin.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esitysehdotuksessa on selostettu vaikutuksia työllisyyteen, asiakkaisiin, omaisiin, henkilöstön työhyvinvointiin, muiden palveluiden saatavuuteen, sukupuolten tasa-arvoon ja kielellisiin oikeuksiin. Lisäksi on luotu yhteenveto riskeistä sekä yhteenveto työvoiman lisäyksen väylistä.

Hallituksen esitysehdotuksessa on useamman sivun arvio **vaikutuksista asiakkaisiin**. Jaksossa on käytetty hyväksi myös niin kotimaista kuin kansainvälistäkin tutkimuskirjallisuutta.¹ Siinä on myös arvioitu perusoikeusvaikutuksia. On katsottu, että uudistus johtaa myönteisiin vaikutuksiin usean perusoikeuden kannalta. Vaikutuksia asiakkaisiin on kuvattu laadullisen argumentaation avulla tu-

¹ Hallituksen esitysehdotuksessa on myös viittauksia tutkimuskirjallisuuteen. Lähdeluettelo kuitenkin puuttuu, mikä vaikeuttaa lukijan mahdollisuutta tutustua viitattuun materiaaliin.

keutumalla tutkimuksiin tekijöistä, jotka vaikuttavat vanhusten hyvinvointiin ja elämänlaatuun. Tietynlaisesta abstraktiudesta ja yleisyydestä huolimatta tällaista arviota voidaan pitää riittävänä kuvaamaan muutosta asiakkaiden elämässä, koska kyse on ilmiöstä, jonka kuvaaminen esimerkiksi määrällisillä mittareilla olisi hyvin vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista.

Hallituksen esitysehdotuksessa on arvioitu *vaikutuksia omaisiin*. Vaikutukset on selostettu tiiviisti ja melko yleisellä tasolla. Vaikutusarviota voidaan kuitenkin pitää riittävänä. Myös *vaikutuksia työhyvinvointiin* on selostettu tiiviisti ja melko yleisellä tasolla tukeutuen tutkimuksiin. Lyhyesti on selostettu myös *vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon*. Lisäksi on arvioitu tiiviisti *vaikutuksia kielellisiin oikeuksiin*. Hallituksen esitysehdotuksessa on myös erillinen arvio *vaikutuksista muiden palveluiden saatavuuteen*. Sen mukaan kotihoidon palvelujen saatavuus saattaa heikentyä, jos henkilöstön saatavuus kotihoidossa vaikeutuu. Jaksossa pohditaan palvelurakenteen mahdollisia muutoksia sekä vaikutuksia palveluiden saatavuuteen erilaisissa muissa palveluissa. Esitysehdotuksessa on tiedostettu ongelmat, joita uudistuksesta saattaa seurata, mutta kehityskulkuihin liittyy paljon epävarmuuksia. Kokonaisuudessaan useita yhteiskunnallisten vaikutusten ulottuvuuksia on selostettu tiiviisti arvioiden todennäköisiä seurauksia laadullisesti. Tällaista vaikutusarviointia voidaan pitää riittävänä.

Esitysehdotuksessa on taulukko, jossa on esitetty *yhteenveto riskeistä*. Taulukossa on esitetty riskit yhtäältä tuomaan esiin mahdollinen kielteinen kehityskulku ja sen rinnalla mahdollinen positiivinen kehityskulku tai keinot lieventää kielteistä kehitystä. Taulukko on hyvin lukijaystävällinen ja tuo hyvän lisän vaikutusjaksoon.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksessa on esitetty yhteiskunnalliset vaikutukset hyvin ja monipuolisesti.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut lausunnon hallituksen esityksestä laiksi eduskunnalle ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti hallituksen esityksen arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 2.12.2019. Lausunto on julkinen.

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

Helsingissä 30. joulukuuta 2019

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Kaijus Ervasti

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri