

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/2048/32/2016

5.5.2017

**Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä ja valvonnasta**

**Tiivistelmä**

Arviointineuvoston näkemys on, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien toimintaedellytyksiä, rekisteröintiä ja valvontaa koskeva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää kattavan kuvauksen nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmästä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu toimenpiteiden keskeisiä vaikutusalueita ja esitysluonnos sisältää sekä laadullisia että määrällisiä arvioita lakiesityksen vaikutuksista.

Esitysluonnos on osa laajempaa sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa uudistusta. Kuten arviointineuvosto on jo aikaisemmin todennut, samaa uudistuskokonaisuutta koskevissa, mutta erillisinä laadituissa esityksissä tulisi kiinnittää huomiota vaikutusarvioiden yhtenäiseen esitystapaan. Mikäli näin ei tehdä, uudistuskokonaisuuden tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisimpiä tekijöitä on vaikea tunnistaa eikä kokonaisvaikutuksia voida arvioida.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämistarpeet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida hallinnollisen taakan näkökulmasta, miten uudistuksessa voitavat ja häviävät palvelujen tuottajat jakautuvat erikokoisiin palvelujen tuottajiin.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin uudistuksen vaikutuksia potilasturvallisuuteen, koska turvallisuuden parantaminen on uudistuksen keskeinen tavoite.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi selostaa tarkemmin valvontaan, rekisteröintiin ja lupakäytäntöihin liittyviä eroja maan eri osissa, sekä esittää arvio uudistuksen vaikutuksista toimintojen yhtenäistämässä ja yhdenvertaisen käsittelyn varmistamisessa.
- iv) Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio vaikutuksista viranomaistyöhön, mukaan lukien erittely kertaluonteisista ja pidemmällä aikavälillä toteutuviksi arvioiduista vaikutuksista.
- v) Esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa taloudellisia vaikutuksia käsittelevää osaa vaikutusarvioiden taustalaskelmien osalta.

*Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.*

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö<sup>1</sup>

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi sosiaali- ja terveystalouden tuottamista koskeva laki. Lailla kumottaisiin voimassa oleva yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki ja yksityisestä terveydenhuollosta annettu laki.

Lain tarkoitus olisi varmistaa sosiaali- ja terveystalouden tuottajien käyttävän asiakkaan tai potilaan asiakas- ja potilasturvallisuus, varmistaa laadultaan hyvät palvelut sekä edistää palvelun tuottajan ja viranomaisten välistä yhteistyötä. Laissa säädettäisiin sosiaali- ja terveystalouden tuottajien toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä ja valvonnasta. Lakia ei sovellettaisi niissä tilanteissa, kun palvelujen tuottaminen on satunnaista tai jos kyse on vastikkeettomasta toiminnasta. Palvelun tuottajan käsitettä käytettäisiin kuvaamaan kaikkia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavia tahoja niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Palveluyksikön käsitettä käytettäisiin kuvaamaan sitä hallinnollisesti järjestettyä kokonaisuutta, jossa tuotetaan laissa tarkoitettuja palveluja. Sosiaali- ja terveystalouden määritelmiin tehtäisiin tarkennuksia nykyiseen sääntelyyn nähden. Sosiaalihuollon kotipalvelujen tukipalvelujen määritelmää tarkennettaisiin.

Palvelun tuottajan olisi turvattava palvelujen laatu, asiakaskeskeisyys, turvallisuus ja asianmukaisuus sekä valvottava niiden toteutumista. Laissa säädettäisiin toiminnan johtamista sekä vastuuhenkilöä koskevista edellytyksistä. Palvelun tuottajilla tulisi olla omavalvontasuunnitelma, joka kattaisi kaikki palvelun tuottajan tarjoamat palvelut ja joiden toteuttamisesta palvelun tuottaja ja vastuuhenkilö olisivat vastuussa.

Voimassa olevan yksityisiä sosiaali- ja terveystalouden tuottamista koskevan lainsäädännön mukaisen lupa- ja ilmoitusmenettelyn sijasta ehdotetaan otettavaksi lakiin kaikkia palvelun tuottajia, myös julkisia palvelun tuottajia koskeva rekisteröintimenettely. Toiminnan aloittaminen edellyttäisi, että sekä palvelun tuottaja että palveluyksikkö olisi rekisteröity sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajien rekisteriin ja että rekisteröinnistä olisi annettu päätös. Kaikkien palvelun tuottajien taloudellisia edellytyksiä tarkasteltaisiin. Palvelun tuottaja toimittaisi palvelutoimintaansa koskevat tiedot viranomaiselle ja vastaisi niiden oikeellisuudesta, mikä olisi lähtökohtaisesti riittävää. Tarvittaessa toiminnan laadun tai laajuuden sitä edellyttäessä pyydetäisiin tarkempia selvityksiä tai suoritettaisiin ennakkotarkastus toimintaedellytysten arviointia varten. Lakiin sisältyisi myös säännökset palveluyksikön pätevyyden osoittamisesta sertifiointilla tai viranomaisen tarkastuksella. Sertifiointivelvollisuus koskisi sairaaloita ja vaativia sosiaalipalveluja tuottavia palveluyksiköitä. Rekisteriin sisältyisi julkinen tietopalvelu, jossa olisi kaikille saatavilla tiedot palvelun tuottajista ja palvelutoiminnasta. Palvelun tuottajat voisivat keskinäiseen sopimukseensa perustuen valita vastuullisen palveluntuottajan edustajakseen viranomaisessa asioidessa. Vastuullinen palveluntuottaja toimittaisi muiden palvelun tuottajien puolesta yhteisen palveluyksikön rekisteröimiseksi tarvittavat tiedot ja vastaisi ilmoittamistaan tiedoista. Järjestely olisi tarkoitettu vapaaehtoiseksi tavaksi rekisteröityä.

Rekisteri- ja valvontaviranomaisina toimisivat Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja aluehallintovirastot. Palvelun tuottaja antaisi rekisteröintiä koskevat tiedot Valviralle, joka siirtäisi palveluyksikön rekisteröintiä koskevan asian toimivaltaisen aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Asian käsitelisi se aluehallintovirasto, jonka toimialueella palveluja tuotetaan. Jos palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella, asian käsitelisi

---

<sup>1</sup> Tässä jaksossa (luku 1) esitettävä kuvaus on suora lainaus hallituksen esitysluonnoksesta ("Esityksen pääasiallinen sisältö").

Valvira. Laissa säädettäisiin jälkikäteen valvonnan keinoista pääosin nykyistä sääntelyä vastaavasti. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

## 2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleisiä havaintoja ja arvioita

Esitysluonnos sisältää kattavat kuvaukset lainsäädännön nykytilasta ja uudistuksen taustasta. Tarve lain muuttamiselle käy esitysluonnoksesta hyvin ilmi. Myös lakiesitysluonnoksen yhteys muihin valmisteilla oleviin esitysluonnoksiin ilmenee, tosin yhteyksiä olisi voitu avata enemmänkin. Esitysluonnoksen vaikutusarviointiosasta saa käsityksen keskeisimmistä vaikutusalueista ja vaikutusten kohdistumisesta. Esitysluonnoksessa ei käsitellä vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tavoitteita.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi keskeisten toimenpiteiden osalta tarkastella vaihtoehtoisia lähestymistapoja saavuttaa asetetut tavoitteet. Toisin sanoen, esitysluonnoksesta tulisi kuvata, miksi juuri esitysluonnoksen sisältämät toimenpiteet olisivat paras keino saavuttaa asetetut tavoitteet.

Esitysluonnos sisältää laajahkon katsauksen kansainvälisiin käytäntöihin.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa kuvataan kansainvälisiä käytäntöjä. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin kertoa, millä perusteella katsauksessa käsitellyt esimerkkimaat on valittu ja erityisesti, onko jonkin vertailumaan lainsäädäntö vaikuttanut esitysluonnoksessa ehdotettaviin ratkaisuihin. Eri maiden järjestelmien esittelyn ohella esitysluonnoksessa tulisi esitellä kansainvälisistä käytännöistä saatuja kokemuksia. Kansainvälisten järjestelmien toiminnasta ja esimerkiksi muualla tehdyistä uudistuksista saatuja kokemuksia ja tutkimustietoa olisi suositeltavaa hyödyntää myös esitysluonnoksen vaikutusten arviointiosassa.

Esitysluonnoksen sisältämät kvantitatiiviset arviot pohjautuvat valmistelijoiden omiin laskelmiin, joissa on käytetty Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Valviran tilastoja.

*Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutusarvioinnissa käytetyistä keskeisistä lähdeaineistoista, selvityksistä ja tutkimuksista tulisi esittää tarkemmat lähdeviittaukset<sup>2</sup>, jotta esitysluonnosta lukevat voisivat halutessaan tutustua myös lähdemateriaaliin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että rekisteröinti- ja lupavelvoitetta koskevien muutosehdotusten hahmottamista helpottaisi, jos keskeisistä muutoksista esitettäisiin taulukkomuotoinen vertailu (nykytilanne verrattuna uudistusehdotus). Kuvauksesta tulisi selvästi ilmetä, miten esitys muuttaa lupa- ja rekisteröintivelvoitetta eri palveluntuottajatyypeissä.

### 2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutusarviot esitetään vaikutuksina yksityisille palvelujen tuottajille, julkisen sektorin palvelujen tuottajille, viranomaisille ja kunnille. Suorat taloudelliset vaikutukset esitetään euroina ja vaikutuksista esitetään yhteenvetotaulukko, jossa euromääräiset arviot eritellään vuosittain vuodesta 2017 vuoteen 2021.

<sup>2</sup> Esimerkiksi arvioinnissa käytetyt tilastojulkaisut, tai internet-linkit käytettyihin tietokantoihin.

Esitysluonnoksen pääviesti näyttäisi olevan, että esityksellä ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Esityksestä kuitenkin ilmenee, että uudistus kohtelisi erilaisia palvelujen tuottajia eri tavoin: osalla hallinnollinen taakka kasvaisi ja osalla vähenisi. Lisäksi esitysluonnoksesta käy ilmi, että viranomaistyön määrä kasvaisi tietyissä tehtävissä, kun taas toisissa tehtävissä työmäärä saattaisi vähentyä. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että merkittävimmät vaikutusalueet huomioiden uudistuksen avulla voitaisiin saada vuodesta 2021 alkaen vuositasoilla nettona noin kuuden miljoonan euron säästövaikutus. Vuosina 2017-2020 muutoksesta aiheutuisi erilaisia siirtymävaiheen kustannuksia, joiden vuoksi nettovaikutus olisi menojen näkökulmasta neutraali. Merkittävimmin muutoksesta hyötyisivät esitetyn arvion mukaan yksityiset palvelujen tuottajat, joille lupaprosessien yksinkertaistumisen arvioidaan tuovan noin seitsemän miljoonan euron vuotuisen hyödyn vuodesta 2019 alkaen. Uudistuksesta aiheutuisi kustannuksia erityisesti julkisen sektorin palveluntuottajille sekä vähäisemmässä määrin valvontaviranomaisille. Pidemmällä aikavälillä viranomaisten toiminnan arvioidaan uudistuksen seurauksena tehostuvan, mikä kompensoisi siirtymävaiheen menojen lisäyksiä. Kuntien tehtävät siirtyisivät uudistuksen myötä valtion valvontaviranomaisille.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että vaikutuksista esitetään määrällisiä arvioita. Myönteistä on myös, että vaikutuksista esitetään kokoava yhteenveto, jonka yhteydessä kuvataan laskelmien perusteet ja taustatiedot. Määrällisten vaikutusten osalta tekstissä esitettyjen lukujen yhteyttä taulukossa esitettyihin tulisi vielä selventää ja huolehtia siitä, että taulukoissa esitetuille arvioille löytyvät vastaavat luvut asiaa tarkemmin kuvaavasta tekstistä. Lisäksi määrällisiin arvioihin sisältyvää epävarmuutta tulisi kuvata vaihteluvälien avulla.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin lakiesitysluonnoksen kohderyhmien kokoluokkaa, jotta esitysluonnoksesta saisi tarkemman kuvan vaikutusten merkittävytydestä ja vaikutusarviointin perusteista. Esitysluonnoksessa käytetään arvioinnin perusteena tietoja, joiden mukaan julkisia perustason toimipisteitä olisi uudistuksen jälkeen 2200, yksityisiä luvanvaraisia toimipisteitä 5000 ja ilmoituksenvaraisia toimipisteitä 20000. Näiden lukujen lähteenä mainitaan Valviran tilastot, mutta esitysluonnoksesta tulisi avata enemmän käytettyjen laskuolehtien perusteita ja niihin liittyvää mahdollista epävarmuutta. Lisäksi tulisi käsitellä käytettyjen laskentaperusteiden mahdollinen yhteys muihin Sote-uudistukseen liittyviin esitysluonnoksiin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallinnollista taakkaa koskevien vaikutusten osalta esitysluonnoksessa tulisi esittää, miten uudistuksessa voitavat ja häviävät palvelujen tuottajat jakautuvat erikokoisiin palvelujen tuottajiin.

### **2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Viranomaistehtävien muutos ja kuntien tehtävien väheneminen tulee esitysluonnoksessa pääosin esille jo taloudelliset vaikutukset -jaksossa. Lupa- ja valvontaviranomaisten vastuulla olisi uusina tehtävinä palvelujen tuottajien taloudellisten edellytysten arviointi, riskien arviointi ja ennakkotarkastukset. Esitysluonnoksen tavoitteena mainitaan kustannussäästöt, jotka saataisiin viranomaiskäytäntöjen yhtenäistämisen ja uudistuksen mahdollistaman yleisen toiminnan tehostamisen avulla.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa kuvattu muutos saattaa edellyttää viranomaisilta uutta osaamista ja toiminnan uudelleen organisoimista. Tavoitteiden saavuttaminen vaatii henkilöstön koulutusta ja uudelleenjärjestelyjä, joista tulisi esittää tarkempi kuvaus. Esitysluonnoksessa tulisi lisäksi perustella ja arvioida tarkemmin rekisteröintiin liittyvän

viranomaistyön jakamista Valviran ja aluehallintoviranomaisen kesken. Lisäksi tulisi tarkemmin selostaa, miten viranomaistoiminta mahdollisesti muuttuu, kun uusi valtion lupa- ja valvontaviranomainen aloittaa toimintansa.

#### **2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset**

Esitysluonnoksessa käsitellään muita kuin taloudellisia ja viranomaisvaikutuksia ”Yhteiskunnalliset vaikutukset”- ja ”Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset” -luvuissa.

*Arviointineuvosto katsoo*, että sosiaali- ja terveysvaikutusten näkökulmasta olennaista on potilaiden/asiakkaiden turvallisuus. Uudistuksen vaikutusta potilasturvallisuuteen tulisi käsitellä tarkemmin.

Esitysluonnoksessa ei esitetä varsinaista arviota uudistuksen vaikutuksista kansalaisten yhdenvertaisuuteen. Esitysluonnoksen tavoitteena on yhtenäistää ja keventää lupa- ja valvontakäytäntöjä, lisätä omavalvontaa, panostaa ennakkovalvontaan ja parantaa erilaisten riskien tunnistamista. Esitysluonnoksen voisi siten olettaa lisäävän kansalaisten yhdenvertaisuutta esimerkiksi eli alueiden välillä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi kuvaus valvontaan, rekisteröintiin ja lupakäytäntöihin liittyvistä nykyisistä eroista maan eri osissa, ja arvio uudistuksen vaikutuksista toimintojen yhtenäistämässä.

Esitysluonnoksessa ei käsitellä uudistuksen vaikutusta kielellisiin oikeuksiin, työllisyyteen tai työelämään.

*Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen tulisi arvioida.

### **3. Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 10.4.2017.

Lausunto on julkinen. Arviointineuvosto suosittelee, että neuvoston havaitsemat puutteet esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 5. toukokuuta 2017,**

Leila Kostiainen  
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio  
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri