



14.9.2023

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 9/2023 vp).

Valtiovarainministeriö kannattaa siirtoa ja pitää sitä välttämättömänä jäljempänä esitetyin perustein.

Valmistelun tausta

Valtiovarainministeriö toi valiokuntakäsittelyvaiheessa keväällä 2023 esiin huolensa vammaispalvelulakiehdotukseen (HE 191/2022 vp) eduskuntakäsittelyn aikana tehtyjen muutosten puutteellisesta arvioinnista ja muutosten vaikutuksista palvelujärjestelmään ja hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyteen.

Ministeriön erityinen huomio kiinnittyi lakiehdotuksesta poistettuun soveltamisalan ikääntymisrajaukseen ja siihen, miten muutos tulisi vaikuttamaan iäkkäiden henkilöiden sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen, palvelujärjestelmän kestävyteen ja rahoitustarpeeseen. Ministeriö toimitti omasta aloitteestaan asiasta lausunnon sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ([Kirje \(eduskunta.fi\)](#)).

Valtiovarainministeriö korosti pitävänsä ”tärkeänä edistää vammaispalvelujen kehittämistä ja sääntelyä perusoikeussääntely ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista annettu sopimus (Sops 26 ja 27/2016) huomioon ottaen”. Samalla ministeriö katsoi, että ”lainsäädäntöuudistus on tarpeen tehdä kestäväällä tavalla, niin laissa säädettävien oikeuksien toteutuminen, oikeasuhtainen rahoitus ja henkilöstöresurssointi kuin hyvinvointialueiden toimintaedellytykset ja julkisen talouden kestävyys varmistuen”. Ministeriö esitti myös, että ”vammaispalvelulain uudistuksen, sellaisena kuin se on sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa esitetty, kustannusvaikutusten arviointi on merkityksellistä hyvinvointialueita

koskevan rahoitusperiaatteen ja tulevien sukupolvien perusoikeuksien toteutumisen ja hyvinvoinnin kannalta olennaisen julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta.”

Jo alkuperäisen hallituksen esityksen HE 191/2022 vp valmistelussa oli kiinnitetty huomiota tietopohjan ja vaikutusarvioinnin haasteisiin. Näihin pyrittiin vaikuttamaan toteuttamalla vaikutusarviointityö epävirallisessa laajapohjaisessa vaikutusarviointiryhmässä, joka työskenteli kahdeksan kuukauden ajan vuonna 2021. Lisäksi laskentaoletuksia toimitettiin kommentoitavaksi valitulle kunta- ja kuntayhtymäjoukolle. **Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin useassa kohdin, miten ikääntymisrajausta** (rajaus siihen, ettei iäkkäiden henkilöiden tarvitsemia iäkkäiden palveluja alettaisi toteuttaa vammaisille henkilöille tarkoitetun erityislainsäädännön nojalla) **pidettiin tarpeellisena kustannusten hallitsemattoman kasvun estämiseksi kuin myös vammaispalvelujen kattavuuden ja palvelujärjestelmän kestävyysnäkökulmasta turvaamiseksi** (mm. s. 47, 125, 131 ja 160).

Nämä vaikutusarviot jäivät vaille riittävää huomiota, kun lakiehdotusta muutettiin eduskuntakäsittelyn kuluessa kiireisellä aikataululla. Valmistelussa sivuutettiin sosiaalihuoltolain ja muutetun lakiehdotuksen soveltamisalojen kokonaisuuden tarkastelu. Huomioiden sosiaalihuoltolain säännökset perusteluineen, asiaan liittyvän oikeuskäytännön lakien soveltamisjärjestyksestä ja -perusteista, yleis- ja erityislakien järjestämisvelvollisuuden erot (yleinen ja erityinen) sekä palvelujärjestelmän tila, tehdyt muutokset johtivat merkittävään riskiin mittavasta kustannusten kasvusta ja palvelujärjestelmän haasteiden lisääntymisestä.

Valtiovarainministeriö korostaa, että hyvinvointialueiden rahoitusmallin perustuessa lähes täyteen valtionrahoitukseen rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistamisella säädosmuutoksia valmisteltaessa on aina erityinen merkitys. Rahoitusperiaatteen toteutumista varmistaa osaltaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 9 §, joka edellyttää, että valtion **rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan täysimääräisesti huomioon hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista.** Siten myös vastinemenettelyssä muutettujen säännösten vaikutukset olisi tullut arvioida kattavasti, jotta olisi voitu varmistaa rahoitusperiaatteen ja em. rahoituslain 9 §:n toteutuminen.

Koska annetussa aikataulussa ei ollut edellytyksiä laajapohjaisen arviointityön käynnistämiseen, tehtiin valtiovarainministeriössä vuoden 2024-2027 julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä arviota kustannusvaikutusten mittaluokasta. Tekniseen julkisen talouden suunnitelmaan 2024-2027 sisällytettiin virkamiesaloitteesta 100 milj. euron kehysvaraus, joka oli lisäystä suhteessa momentille 28.89.31 budjetoituun, hallituksen esitykseen HE 191/2022 vp ja sen valiokuntakäsittelyn muutoksiin (StVM 52/2022 vp) perustuvaan,

vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen määrärahaan (25,2 milj. euroa v. 2024, 32,4 milj. euroa v. 2025, 35,5 milj. euroa v.2026 ja 35,9 milj. euroa v. 2027).

Tehty varaus perustui karkeisiin laskelmiin erilaisista skenaarioista. Kehysvarauksen purun, eli siirtämisen määrärahamomentille valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä, todettiin kuitenkin edellyttävän kattavampaa vaikutusarviointityötä. Lain vahvistamisen jälkeen asiantuntija-arvioissa esitettiin myös selvästi kehysvarausta korkeampia arvioita lain kustannusvaikutuksista. Toisaalta valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kaikkein suurimpien arvioiden toteutumista olisi rajannut käytännön tosiseikat henkilöstön saatavuuden vaikeuksista.

Kehysvaraus on keino varautua kokonaismenotasossa ennalta vaikeasti arvioitavissa oleviin menoihin, joiden toteutuminen jossain mittaluokassa on kuitenkin hyvin todennäköistä.

Voimaantulon siirtämisen perusteet

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan vammaispalvelulainsäädäntö 1.10.2023 voimaantulevassa muodossaan, eli ikääntymisrajaus soveltamisalasta poistettuna ja ehdotetulla lainvalintaa koskevalla toissijaisuussäännöksellä (2 § 2 mom), muodostuisi epäselväksi suhteessa sosiaalihuoltolain (1301/2014) 2 §:n lainvalintaa koskeviin säännöksiin.

Käytännössä esimerkiksi palvelujen maksuttomuuden on katsottu ohjaavan lainvalintaa. Tämä on myös sosiaalihuoltolain perusteluissa kytketty lain säännöstasolla turvattuun asiakkaan edunmukaisuuteen. Vahvistetussa muodossaan lakien keskinäinen soveltamisjärjestys muodostuu epäselväksi, eikä vammaispalvelulainsäädännöstä voida valtiovarainministeriön käsityksen mukaan esimerkiksi johtaa perustetta sille, ettei sosiaalihuoltolain 2 §:n nojalla vammaispalvelujen maksuttomuus oikeuttaisi myös niiden ensisijaiseen myöntämiseen. Palvelujen mahdollinen ensisijaisuus muodostaa haasteen vammaispalvelujen saajien näkökulmasta, sillä ensisijaisuus koskisi myös toimintakyvyn rajoitteiden perusteella soveltamisalan rajaukset täyttäviä ikääntyneitä, mikä voisi heikentää palvelujen saatavuutta vammaispalvelujen varsinaisen kohderyhmän osalta. Toisaalta taas, jos esim. maksuttomuudesta seuraavaa lainvalinnan ensisijaisuutta muutettaisiin, koskisi muutos ilmeisesti kaikkia asiakkaita, ei vain ikääntyneitä, ja heikentäisi vammaispalveluja saavien asemaa.

Käytännössä jo nyt vammaispalveluja on järjestetty erinäisissä tilanteissa ikääntyneille henkilöille (*ikäkkäänä alkaneeseen ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvään sairauteen tai yleiseen vanhuudesta johtuvaan rappeutumiseen taikka heikkouteen perustuen*) ja valtiovarainministeriö arvioi, että soveltamisalan

nimenomainen muutos, alkuperäiset vaikutusarviot ja sosiaalihuoltolain säännökset sekä perustelut huomioiden, iäkkäiden henkilöiden vammaispalvelujen käyttö tulisi kasvamaan. Soveltamiskäytäntöön voi vaikuttaa maksuttomuuden rinnalla mm. se, onko kyseessä määrärahasidonnainen vai subjektiivinen oikeus, mutta myös muiden palvelujen ja henkilöstön saatavuus eli ikääntyneiden palvelujen tila.

Viimeisimmät tilastot, esimerkiksi kotihoitoon sekä ympärivuorokautiseen asumispalveluihin liittyen, vahvistavat käsitystä siitä, että sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen saatavuus on vaikeutunut ([Kotihoito 2022 : Kotihoidon käynti- ja asiakasmäärä väheni vuonna 2022 \(julkari.fi\)](#) tai <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/ikaantyneet/sosiaalihuollon-laitos-ja-asumispalvelut>).

Ikääntyneiden palvelujen saatavuutta heikentää pula henkilöstöstä ikäihmisten määrän kasvaessa ja työikäisen väestön määrän pienentyessä. Tämä yhdistettynä ikääntymisrajoituksen poistoon lisää painetta iäkkäiden henkilöiden siirtymiseen vammaispalvelujen piiriin. Valtiovarainministeriö ei pidä tilastoihin perustuen kestävästä aiemmin esitetystä perustelusta muutosten vähäisistä taloudellisista vaikutuksista. Vaikka sosiaalipalveluja on kehitetty, ei voida varmasti olettaa, että ikääntyneet saisivat riittävät palvelut yleislain perusteella eikä siirtymää vammaispalvelulainsäädännön mukaisiin palveluihin tapahtuisi.

Lakien voimaantuloon vahvistetussa muodossaan liittyisi edellä kuvattu ja ikääntyvän väestön määrän ja palvelutarpeen ennakoitu kasvu huomioiden merkittävä riski vammaispalvelujen muuttumiselle yleispalveluksi, vammaispalvelulain rajattua asiakasryhmää koskevan erityislain aseman heikkeneminen sekä vammaispalvelujen supistuminen (ks. HE 191/2022 vp s.47 ja 131). Vaihtoehtoisesti asiakkuuksien ja kustannusten kasvu siirtäisi sekä rahoitusta että henkilöstöä muualta palvelujärjestelmästä vammaispalveluihin.

Valtiovarainministeriö toteaa viimeksi mainittuun, että hyvinvointialueiden talousnäkymät näyttävät yleisesti siltä, että niillä ei ole taloudellisia puskureita toteuttaa uudistuksia esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, että lain perusteella tehty määrärahalisäys ei vastaa lainsäädännössä säädetyn veloitteen kustannuksia. Lisäksi kaikki hyvinvointialueet ovat tuoneet mm. hyvinvointialueneuvotteluissa esiin sen, että pula sote-henkilöstöstä rajoittaa palveluiden järjestämistä jopa talouden reunaehtoja enemmän.

Edellä kuvatuilla perusteilla valtiovarainministeriö kannattaa vammaispalvelulain voimaantulon siirtämistä eikä pidä mahdollisena lausunnossa ilmenevin perustein, ja hallituksen esityksessä kuvatut ongelmat huomioiden, esityksen muissa toteuttamisvaihtoehdoissa kuvattua vaihtoehtoa, että vammaispalvelulaki tulisi voimaan kuten alun perin tarkoitettu ja sen toteutumista seurattaisiin. Vaikka ehdotettu siirtäminen on varsin poikkeuksellista, jopa valitettavaa asiakkaiden odotukset ja alueiden toimeenpanotyö huomioiden, valtiovarainministeriö pitää muutosta

välttämättömänä erityisessä asemassa olevan asiakasryhmän palvelujen ja riittävän rahoituksen turvaamiseksi. Vahvistetussa muodossa lainsäädäntöön sisältyisi merkittävä toiminnallinen ja taloudellinen riski. Valtiovarainministeriö katsoo, että perusoikeuksia turvaavan järjestelmän toimintakyky edellyttää, että esitetyt perusteet huomioiden sääntelyyn etsitään, myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 79/2022 vp mahdollistamalla tavalla (kohta 18), kestävämpää ratkaisua.

Voimaantulon siirtämisen taloudelliset vaikutukset

Hallitusohjelman mukaan koko uudistuksen vuosittainen kustannusvaikutus nykytilanteeseen verrattuna saa olla korkeintaan 100 miljoonaa euroa.

Hallituksen esityksen HE 191/2022 vp toimeenpanoon oli viime hallituskaudella varattu rahoitusta noin 22 milj. euroa vuositasolla (JTS23-26 ja TAE23). Rahoitus perustui malliin, jossa lain soveltamisalaan sisältyi ns. ikääntymisrajaus.

Eduskuntakäsittelyssä tehtyjen muutosten myötä uuden vammaispalvelulain toimeenpanoon varattiin lopulta StVM 52/2022 vp perustuen teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa 2024-2027 rahoitusta nousevana sarjana 25,2 milj. euroa v. 2024, 32,4 milj. euroa v. 2025, 35,5 milj. euroa v. 2026 ja 35,9 milj. euroa v. 2027. Kuten edellä on todettu, valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tämä varattu rahoitus ei riittäisi hyvinvointialueiden rahoituslain 9 §:ssä tarkoitettusti kompensoimaan lainsäädäntöön tehtyjä muutoksia.

Vaikka perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei ikääntymisrajausta voi toteuttaa ehdotetussa muodossa, ei valiokunta sulkenut rajausta pois, jos sille voidaan osoittaa hyväksyttävä peruste (ks. PeVL 79/2022 vp, kohta 18). **Hallituksen kirjaus vuosittaisesta 100 milj. euron kustannusvaikutuksesta tarkoittaa, että soveltamisalan rajauksen jälkeenkin uuden vammaispalvelulain-säädännön toimeenpanoon on käytettävissä enemmän rahoitusta mitä nyt vahvistetun lain perusteella oli eduskuntakäsittelyissä hyväksytty** (vuoden 2027 tasolla 64,1 milj. euroa enemmän). Samalla se tarkoittaa, huomioiden aiemmin tehty kehysvaraus, että jos lain voimaantulo siirtyy vuodelle 2025, julkinen talous vahvistuu hallitusohjelman liite B:ssä kuvatusti ja edelleen voimaantulon siirto 1.10.2024->1.1.2025 huomioiden (125 milj.€ v.2024, 32 milj.€ v.2025 ja 36 milj.€ v.2026 alkaen). On kuitenkin samalla huomattava, että hallitus on päättänyt toteuttaa erikseen määräaikaisen ohjelman, jossa panostetaan lasten ja nuorten neuropsykologisten häiriöiden kuntoutukseen ja kuntoutuspalveluihin Kelan harkinnanvaraisen kuntoutuksen kautta, kunnes uusi vammaispalvelulaki on saatu voimaan. Tähän on varattu erikseen rahoitusta TAE24-valmistelussa.