25.1.2023

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Viite Hallituksen esitys eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 191/2022 vp) sekä asiasta annettu sosiaali- ja terveysministeriön vastine

Valtiovarainministeriön näkemys kustannustenvaikutusten arviointia koskien

Valtiovarainministeriö toimittaa omasta aloitteestaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan tietoon lausuntonsa valiokunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle vammaispalvelulaiksi annettuun vastineeseen ja sen kustannusvaikutusten arviointiin sisältyvistä ongelmista.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä edistää vammaispalvelujen kehittämistä ja sääntelyä perusoikeussääntely ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista annettu sopimus (Sops 26 ja 27/2016) huomioon ottaen. Samalla ministeriö katsoo, että lainsäädäntöuudistus on tarpeen tehdä kestävällä tavalla, niin laissa säädettävien oikeuksien toteutuminen, oikeasuhtainen rahoitus ja henkilöstöresursointi kuin hyvinvointialueiden toimintaedellytykset ja julkisen talouden kestävyys varmistaen. Ministeriö katsoo, että eduskunnan käsittelyyn annetussa vastineessa ei ole ehkä täysin onnistuttu ottamaan huomioon näitä reunaehtoja eikä hallituksen esityksestä poiketen esitetty riittävän kattavaa vaikutusten arviointia.

Voimassa olevaa lakia koskeva oikeuskäytäntö on luonut kohtalaisen vankan pohjan vammaispalveluja koskevan sääntelyn soveltamiseen ja saantiedellytyksiin. Hallituksen esityksessä eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi on alun perin tehty soveltamisalassa selkeä, mutta sittemmin perustuslakivaliokunnaan lausunnossa ongelmalliseksi tunnistettu rajaus siitä, että lakia ei sovellettaisi henkilöön, jonka avun, tuen tai huolenpidon tarve johtuu pääasiassa iäkkäänä alkaneesta ja tyypillisesti iäkkäillä henkilöillä esiintyvästä sairaudesta tai yleisestä vanhuudesta johtuvasta rappeutumisesta taikka heikkoudesta (ts. 3 kohdan rajaus) ja vaikutusarviointi on pohjautunut tähän ratkaisuun. Alkuperäinen vaikutustenarviointi on tehty normaalia virkavalmistelua laajapohjaisemmassa ryhmässä, muun muassa palvelujen tietopohjan haasteita paremmin huomioiden. Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että rajauksen taustalla on ollut käsitys kustannusten hallitsemattomasta kasvusta ja perusteesta muu lainsäädäntö huomioiden rajata soveltamisalaa. Esityksessä on erikseen todettu ikääntymistä koskevia toimintarajoitteita käsittelevässä luvussa (luku 2.4.3) mm., että

> *”vammaispalveluissa ei ole ikään tai ikääntymiseen perustuvia rajauksia. Poikkeuksen tästä muodostaa vuonna 2009 vammaispalvelulakiin lisätty henkilökohtaisen avun säännös. Sen mukaan henkilökohtaisen avun ulkopuolelle rajautuvat tilanteet, joissa avuntarve on seurausta pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista tai toimintarajoitteista. […] Käytännössä iäkkäiden henkilöiden palveluita, erityisesti kuljetuspalvelua, on järjestetty vammaispalvelulain perusteella. Myös palveluasumista ja*

henkilökohtaista apua on järjestetty entistä enemmän iäkkäille henkilöille. Mikäli tämä kehitys jatkuisi, se johtaisi vammaispalveluiden hallitsemattomaan kustannusten kasvuun, koska iäkkäiden henkilöiden määrä ja sen myötä heidän palvelutarpeensa lisääntyvät lähivuosikymmenien aikana merkittävästi. Vammaispalveluista tulisi vähitellen kaikille kuuluvia yleispalveluita. Siksi on tarpeen huolehtia yleisten palveluiden saatavuudesta ja selkeyttää ja rajata vammaispalveluiden soveltamisalaa nykyistä tarkemmin."

Vastinemuutosten myötä vammaispalvelulain subjektiiviset oikeudet koskisivat valtiovarainministeriön tulkinnan mukaan myös ikääntyneitä ihmisiä, jos heidän toimintarajoitteensa muuten vastaisivat vammaispalvelulaissa tarkoitettua avun, tuen ja huolenpidon tarvetta. Vastineessa valittu perustuslakivaliokunnan edellyttämien muutosten toteuttamistapa muuttaa oikeustilaa voimassaolevaan ja hallituksen esityksen vaikutusarviointien perusteena olevaan nähden merkittävästi. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan vastineessa esitetty sääntely johtaa tilanteeseen, jonka osalta alkuperäisessä hallituksen esityksen vaikutusarviointiosiossa on todettu, että se ”johtaisi vammaispalveluiden hallitsemattomaan kustannusten kasvuun”. Näihin perustuen valtiovarainministeriö toteaa, että soveltamisalan muutoksella on merkittäviä vaikutuksia myös kustannuksiin.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan vaikutusarvioinnissa jää nyt huomiotta ikääntymisrajauksen poiston vaikutus henkilökohtaisen avun kustannuksiin sekä se, missä määrin asiakas- ja palvelumäärät muuttuvat muissa vammaispalveluissa, kun aiemman soveltamiskäytännön sijaan hakeminen ja myöntäminen perustuisi laissa kirjattuun subjektiiviseen oikeuteen ja maksuttomiin palveluihin. Myös väestön ikääntymisen vaikutus yhdistettynä lainsäädäntömuutokseen ja asiakasmäärien kasvuun jää arviotta. Ikääntymisrajauksen poiston vaikutukseksi on arvioitu aiemmin hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin sisällytetyt arviot siitä, paljonko syntyisi säästöjä sen ikääntyneen asiakaskunnan vähentymisestä ja siirtymisestä yleislainsäädännön mukaisiin palveluihin, mille on nykyisin myönnetty palveluja tuomioistuinkäytäntöön ja vapaaehtoisuuteen perustuen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Suomessa on Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vuonna 2023 noin 600 000 75 vuotta täyttänyttä ja lukumäärän arvioidaan kohoavan 2040 mennessä yli 900 000 henkilöön. Samoin huomiota on syytä kiinnittää siihen, että vammaispalvelujen kustannukset – kuten HE:n 191/2022 vp luvussa 2.2.2 on kuvattu – ovat kasvaneet voimakkaasti. Kuusikkokuntien kustannusvertailuraportin mukaan ikääntyneiden osuus vammaispalveluja saaneista on kasvanut viime vuosina.

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 kestävyyden näkökulmasta. Tässä aikataulussa valtiovarainministeriöllä ei ole ollut mahdollista tehdä vastinetta koskevaa, hyvin vaativaa taloudellisten vaikutusten arviointia. Arviointi joudutaan tekemään myöhemmässä vaiheessa laajapohjaisena yhteistyönä, mikä vaatii huomattavasti pidemmän valmisteluajan.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastine on valiokunnan arvioitavana ja valtiovarainministeriö ei ota kantaa esityksen sisältöön tai etenemiseen, mutta saattaa eduskunnan tietoon vaikutusarviointiin liittyvät täydentävät näkökohdat.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Alivaltiosihteeri Susanna Huovinen