

25.3.2022

Sosiaali- ja terveysministeriö  
kirjaamo.stm@gov.fi

VN/11423/2021, STM057:00/2021

---

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi

---

### 1. Yleistä lausuntopyynnöstä

Suomen Yrittäjät kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää kunnioittavasti lausuntoon seuraavaa:

Lakiehdotuksessa myös täsmennetään palvelunjärjestäjien ja palveluntuottajien omavalvontaa, mikä mahdollistaa käytettävissä olevien valvontaviranomaisten resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen. Tavoitteena on, että ehdotetun lain myötä sekä yksityiset että julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat ja palveluyksiköt rekisteröidään samaan valtakunnalliseen palveluntuottajia koskevaan rekisteriin.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää huomiota palveluntuottajien erilaisuuteen. Pienten toimijoiden osalta uudistus johtaa selvästi hallinnollisen taakan liittäytymiseen.

Niin julkiseen sektoriin kuin myös yrityksiin ja yksityisiin elinkeinonharjoittajiin esitetään sovellettavan samanlaisia hallinnollisia velvollisuuksia. Esitys lisää pienten toimijoiden hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti. Toiminnan laatu ja laajuus on otettava huomioon sääntelyn määrässä.

### 2. Pykäläkohtaiset huomiot

#### 2.1. 4 §. Määritelmät

##### 2.1.1. Yhteinen palveluyksikkö

Pykälän 6 kohta koskee yhteistä palveluyksikköä, jolla tarkoitettaisiin palveluyksikköä, jossa toimivat palveluntuottajat ovat sopimuksella valinneet valtuutetun palveluntuottajan edustamaan heitä valvontaviranomaisessa sekä

vastaamaan puolestaan tietyistä velvoitteista sen mukaan kuin tässä laissa erikseen säädetään.

Ajatus on sinänsä hyvä, mutta laissa asetut velvollisuudet ja suoranaiset vahingonkorvausvelvollisuuteen johtavat asiat tosiasiasa aiheuttavat sen, että todennäköisesti on hankalaa löytää ketään suostumaan valtuutetuksi palveluntuottajaksi.

”Järjestelyssä valtuutetulla palveluntuottajalla olisi nimenomainen velvollisuus pitää huolta edustamansa yhteisen palveluyksikön tiedoista. Velvoite olisi rajattu ja koko järjestely kohdentuisi vain rekisteröinnin kohteena olevaan tiettyyn palveluyksikköön, ei palveluntuottajan tai tuottajien muuhun mahdolliseen toimintaan eli muihin palveluyksiköihin. Kuitenkin koska kyse on vain edustamisesta, jokainen palveluntuottaja vastaisi edelleen toiminnastaan ja olisi siten velvollinen varmistumaan, että edustajakseen valitsema valtuutettu palveluntuottaja on täyttänyt omat tehtävänsä. Jos valtuutettu palveluntuottaja olisi esimerkiksi laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittamalla uusi palveluntuottaja palveluyksikköön ja valvontaviranomainen tämän johdosta keskeyttäisi kyseisen palveluntuottajan toiminnan tai Kansaneläkelaitos eväisi palveluntuottajalta oikeuden sairausvakuutuslain mukaisesti suorakorvauksiin, valtuutettu palveluntuottaja voisi olla vahingonkorvausvelvollinen uutta palveluntuottajaa kohtaan siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.”

## 2.2. 6 §. Palveluntuottajan yleiset edellytykset

Palveluntuottajaan edellytyksiin sisältyvät kriteerit sisältävät liikaa harkinnanvaraisuutta ja tulkintaa.

Pykälän 1 momentin 3) kohdassa palveluntuottajana toimimisen edellytykseksi on asetettu, että yksityishenkilönä toimiva palveluntuottaja tunnetaan luotettavaksi. Samoin edellytetään, että hän on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva palveluntuottajaksi.

4) kohdan mukaan palveluntuottajan hallintoelimiin kuuluvan täytyy täyttää em. kriteerit.

Kriteeri tulee poistaa.

## 2.3. 7 §. Palveluntuottajan sopimattomuuden toteaminen

Pykälässä asetetaan arviointiperusteita palveluntuottajan sopimattomuuden toteamiselle. 1 momentin 1) kohdassa säädetään, että palveluntuottaja voidaan katsoa sopimattomaksi, jos sen hallintoelimen jäsen on käyttänyt

määräämisvaltaa yhteisössä, joka on kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana asetettu konkurssiin tai konkurssi on rauennut varojen puutteessa. Tilanteessa toisen henkilön toiminta saattaa aiheuttaa toisen henkilön toimintakiellon perusteettomasti.

#### 2.4. 16 §. Rekisteröintiä varten annettavat tiedot

Pykälässä säädetään rekisteröintiä varten annettavista tiedoista. Annettavat tiedot merkitsevät selkeää lisäystä hallinnolliseen taakkaan verrattuna nyt annettavaan itsenäisen ammatinharjoittajan ilmoitukseen. Kyseessä on merkittävä yritystoiminnan aloittamiseen liittyvä kynnys.

#### 2.5. 21 §. Rekisteröintiä koskeva päätös.

Pykälässä säädetään rekisteröintiä koskevasta päätöksestä. Menettelyn muuttaminen tulee hidastamaan tätä prosessia merkittävästi nykytilanteeseen nähden.

Pykälässä olisi säädettävä enimmäisaika hakemuksen käsittelylle. Enimmäisaika täytyisi säätää lyhyeksi, jotta rekisteröimisprosessi ei vaikeuta yritystoiminnan aloittamista, esim. 14 vrk.

2. momentin mukaan viranomainen voi liittää rekisteröintiä koskevaan päätökseen asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta välttämättömiä ehtoja. Laissa tulee asettaa kriteerejä tällaisten ehtojen sisällölle.

#### 2.6. 22 §. Yhteinen palveluyksikkö ja valtuutetun palveluntuottajan velvollisuudet.

Yhteisen palveluyksikön rekisteröinnillä tarkoitettaisiin sitä, että usea rekisteröity palveluntuottaja päättää rekisteröidä yhdessä täysin uuden yhteisen palveluyksikön. Samoin tarkoitettaisiin myös tilannetta, jossa rekisteröity palveluntuottaja tulee sopimuksen osapuoleksi jo olemassa olevaan yhteiseen palveluyksikköön. Tällöin valtuutettu palveluntuottaja tekisi sopimuksen pohjalta yhteisen palveluyksikön muutosta koskevan ilmoituksen. Vastaavasti kyse voisi olla tilanteesta, jossa olemassa oleva palveluyksikkö päätetään sopimuksella toisen palveluntuottajan kanssa muuttaa yhteiseksi palveluyksiköksi. Kyse olisi siis rekisteriteknisesti samasta yksiköstä, joka kohdennetaan usealle palveluntuottajalle. Sosiaalihoitolain mukaista kotipalvelua tuottava palveluntuottaja voisi rekisteröidä myös kotipalvelun tukipalvelut osana muuta kotipalveluyrityksen toimintaa.

Valtuutetun palveluntuottajan pääasiallinen tehtävä olisi muiden yhteisen palveluyksikön palveluntuottajien edustaminen suhteessa valvontaviranomaiseen asioissa, jotka koskevat yhteisen palveluyksikön puitteissa

tuotettuja palveluja. Kyse olisi siis eräänlaisesta lakisääteisestä valtakirjasta, jolla annetaan valtuutetulle palveluntuottajalle toisaalta oikeus, toisaalta velvollisuus hoitaa keskitetysti kaikki toiminnan valvontaan liittyvä asiointi valvontaviranomaisen kanssa. Tämä ei kuitenkaan antaisi valtuutetulle palveluntuottajalle minkäänlaista direktiovaltaa muihin palveluntuottajiin nähden, vaan kyse olisi puhtaasti edustamisesta.

## 2.7. 26 §. Omavalvontaohjelma

Pykälässä säädetään omavalvontaohjelman laatimisesta.

Omavalvontaohjelmaan tulisi sisältyä miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteutumista, asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä palvelujen laatua ja asiakkaiden ja potilaiden palvelujen yhdenvertaisuuden toteutumista seurataan. Omavalvontaohjelmassa tulisi olla myös menettelytavat, miten havaitut puutteellisuudet korjattaisiin. Omavalvontaohjelma olisi strateginen ohjelma palvelunjärjestäjälle ja palveluntuottajalle. Tämän säännösehdotuksen 1 momentissa on todettu, että jos palveluntuottaja tuottaa palveluja useammassa kuin yhdessä palveluyksikössä, tulisi omavalvontaohjelmassa olla kattavasti kaikki palveluntuottajan palveluüksiköt.

Lakiehdotuksen 27 §:n mukaan palveluntuottajan olisi lisäksi laadittava palveluüksiköittäin päivittäisen toiminnan laadun, asianmukaisuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi sekä asiakas- ja potilastyöhön osallistuvan henkilöstön riittävyyden seurantaan varten omavalvontasuunnitelma. Nämä palveluüksiköittäin laaditut päivittäistä toimintaa sisältävät omavalvontasuunnitelmat olisivat osa palveluntuottajan laajempaa omavalvontaohjelmaa. Omavalvontaohjelmaan sisältyisi myös palveluntuottajan lääkehoitosuunnitelma

Palveluntuottajalle tulisi siis laatia omavalvontasuunnitelma, sekä lisäksi omavalvontaohjelma, joka sisältäisi omavalvontasuunnitelman.

Esitettyjen omavalvontaan liittyvien dokumenttien laatiminen lisää etenkin pienten toimijoiden hallinnollista taakkaa valtavasti. On huomattava, että suurin osa yksityisen sektorin toimijoista on joko yksityisiä ammatinharjoittajia tai yhden henkilön yhtiöitä. Tällainen hallinnollisen taakan ja byrokratian lisääminen ei ole missään suhteessa harjoitettavan toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden.

Velvollisuuksia on välttämätöntä porrastaa yrityksen koon mukaan.

Edellä mainitun lisäksi lääkehoitosuunnitelman laatiminen tulee uutena velvollisuutena itsenäisenä ammatinharjoittana toimiville yksityisille ja lisää edelleen hallinnollista taakkaa. Seikkaperäisen suunnitelman toteuttaminen on todennäköisesti myös mahdotonta.

## 2.8. 27 §. Palveluntuottajan omavalvonta

Omavalvontasuunnitelma on asiakirja, johon kirjattaisiin kaikki keskeiset toimenpiteet, joilla palveluntuottaja itse valvoisi palveluyksikköään, henkilökunnan toimintaa ja riittävyttä ja sen muutoksissa sekä tuottamiensa palvelujen laatua. Omavalvontasuunnitelma olisi päivittäisen toiminnan työväline.

Ajatus siitä, että dokumentti sisältäisi kaiken mahdollisen tiedon toiminnasta, on ylevä, mutta käytännössä kaikkea vaadittua tietoa on miltei mahdollonta dokumentoida vaaditulla tavalla.

On todettava, että tällaisena työkaluna omavalvontasuunnitelma aiheuttaa yksityiselle elinkeinonharjoittajalle kohtuuttomasti hallinnollista työtä, eikä se ole missään suhteessa isompien toimijoiden vaatimuksiin nähden (koska vaatimukset ovat samat).

Suunnitelmaan tulisi sisällyttää myös henkilöstöltä ja potilailta säännöllisesti kerättävä palaute.

Omavalvontasuunnitelma on julkaistava julkisessa tietoverkossa. Tämöisenään julkistava suunnitelma mahdollisesti sisältää myös potilastietoja tai liikesalaisuuksia, joten on tarkoin harkittava, mitä tietoa julkiseen verkkoon halutaan laitettavan.

## 2.9. 49 §. Rekisteröintiin liittyvien kustannusten korvaaminen.

Toteamme, että rekisteröinnistä koituvat kustannukset on porrastettava toimijan koon mukaan

## 3. Kotipalvelujen tukipalveluiden arvonlisäkohtelun muuttumattomuus tulee varmistaa

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan sekä luvanvaraisia että ilmoituksenvaraisia sosiaalipalveluja tuottavat yksityisiä palveluntuottajia koskevat tiedot talletetaan yksityisten palvelujen antajien rekisteriin. Rekisteriin ei kuitenkaan talleteta tietoja sellaisista palveluntuottajista, jotka tuottavat ainoastaan sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvia tukipalveluja, vaan nämä tekevät toiminnastaan ilmoituksen siihen kuntaan, jonka alueella palveluja tuotetaan. Kunta ei kuitenkaan anna näistä palveluntuottajista tietoja aluehallintovirastolle, vaan näistä muodostuu oma rekisterinsä kuhunkin kuntaan.

Lakiesitysluonnoksen mukaan kotipalvelujen tukipalveluiden tuottajien rekisteröinti ei olisi enää mahdollista muutoin kuin siinä tilanteessa, että yritys toimii alihankkijana kokonaispalveluntuottajalle, joka rekisteröi osana

palvelua myös tukipalvelun tuottajan. Esitysluonnoksen mukainen sääntely muuttaisi siten tukipalveluita **arvonlisäverottomista arvonlisäverollisiksi**.

Arvonlisäverolain 37 ja 38 §:issä säädetään sosiaalihuollosta ja sen arvonlisäverottomuudesta. Arvonlisäverolain 38 §:n mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan valtion, hyvinvointialueen tai kunnan harjoittamaa sekä sosiaaliviranomaisen valvomaa muun sosiaalihuollon palvelujen tuottajan harjoittamaa toimintaa, jonka tarkoituksena on huolehtia lasten ja nuorten sekä iäkkäiden henkilöiden huollosta ja vammaisten henkilöiden huollosta ja muista palveluista ja tukitoimista, päihdehuollosta sekä muusta tällaisesta toiminnasta.

Esitysluonnoksessa (s. 47) todetaan:

*”Verohallinnon voimassa olevan ohjeen mukaan kuntaan ilmoitetut kotipalveluihin kuuluvat tukipalvelut ovat arvonlisäverottomia edellytysten täytyessä. Edellytyksenä on muun muassa, että palveluntuottajalla on asiakkaan kanssa yhteistyössä tehty palvelu- tai muu vastaava suunnitelma. Kotipalveluihin kuuluvien tukipalvelujen arvonlisäverokohteluun ei tällä lakiehdotuksella ole tarkoitus puuttua.”*

Verotuskäytännössä edellytetään muiden soveltamisedellytysten täytyessä, että tukipalvelujen tuottaja on antanut ilmoituksen toiminnastaan kuntaan, jonka alueella palveluja tuotetaan. Luonnoksen mukainen uusi sääntely merkitsisi käytännössä sitä, että nykyisin arvonlisäverottomat palvelut, joita ei tuoteta edellä viitatuksi alihankintasuhteessa, muuttuisivat arvonlisäverollisiksi yleisen verokannan (nykyisin 24 prosenttia) mukaan. Tämä johtuisi siitä, että yksi arvonlisäverottomuuden soveltamisedellytyksistä, yhteiskunnan valvonta, puuttuisi. Jos lailla sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta poistetaan kotipalvelujen tukipalvelujen tuottajilta mahdollisuus ilmoittaa toiminnastaan kunnalle, eikä toimijoilla ole muutakaan rekisteröintimenettelyä, kotipalvelujen tukipalvelut eivät olisi enää jatkossa sosiaaliviranomaisen valvonnan alaisia.

Tämä olisi sinänsä luonteva seuraus sääntelymuutoksesta, sillä Verohallinto ei verotusta toimittavana viranomaisena voi määrittää sitä, onko jokin palvelu sosiaalihuoltopalvelua vai ei. Verohallinto määrittää sen, onko sosiaalihuoltopalveluksi tulkitun palvelun myynti arvonlisäverolain säännösten mukaan veroton vai verollinen. Myyntien arvonlisäverollisuus olisi radikaali muutos niin tukipalveluita tuottaville yrityksille kuin tukipalveluihin oikeuteuille asiakkaillekin. Kuten edellä on todettu, lausuttavana olevalla esityksellä ei ole tarkoitus puuttua tukipalvelujen arvonlisäverokohteluun.

Ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalveluja sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja tuottavat tukipalvelun myyjät voivat olla varsin usein

pieniä, yhdenkin hengen yrityksiä. Myyntien arvonlisäverollisuus johtaisi siihen, että yritykset pyrkisivät vyöryttämään veron osuuden hintoihin. Hinnannousu heikentäisi palveluiden kysyntää, mikä johtaisi siihen, että kotipalveluiden tukipalveluiden käyttö ei olisi enää entiseen tapaan taloudellisesti mahdollista ikäihmisille ja muille sosiaalihuoltopalveluihin oikeutetuille. Tällainen kehityssuunta ei tukisi sitä, että kotona asumista on päinvastoin pyritty yhteiskunnallisesti tukemaan. On syytä korostaa, että tuen tarpeessa olevien henkilöiden määrä tulee lähivuosikymmeninä kasvamaan entisestään.

Lakiesitysluonnoksen mukaan kotipalveluun sisältyvät tukipalvelut kuuluisivat lain soveltamisalan vain silloin, kun ne ovat osa muuta sosiaalipalvelua asiakas- tai palvelusuunnitelmaan sisällytettynä palveluna. Käytännössä tämä edellyttäisi sitä, että tukipalvelujen tuottaja, kuten siivousyritys tai ateriapalveluja tuottava yritys, toimii alihankkijana toiselle, todennäköisesti suuremmalle yritykselle, joka rekisteröi nämä palvelut osana tuottamaansa kotipalvelua.

Tosiasiallista vaatimusta alihankintasuhteen muodostamisesta ei voida pitää sääntelyn hyväksyttävänä lähtökohtana. Sääntelymuutos johtaisi markkinoiden keskittymiseen, mikä tyypillisesti nostaa loppuasiakkaiden hintoja. Mikäli tukipalvelun tuottaja ei ryhtyisi alihankintasuhteeseen, tämä joutuisi mahdollisesti korottamaan hintojaan arvonlisäveron määrällä.

Hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi varmistaa tukipalveluiden arvonlisäverottomuuden säilyminen myös jatkossa. Esitämme siksi, että esitys jatkovalmistellaan tältä osin yhdessä valtiovarainministeriön kanssa. Keskeistä on, että kotipalvelujen tukipalvelut säilyvät myös arvonlisäverolain tarkoittamalla tavalla sosiaaliviranomaisen valvonnan piirissä esimerkiksi säilyttämällä ilmoitusmenettely kunnalle tai luomalla näille toimijoille yksinkertaistettu rekisteröintimenettely.

Kunnioitavasti

Suomen Yrittäjät

Harri Jaskari  
Johtaja

Tanja Matikainen  
Kunta- ja elinkeinoasioiden  
päällikkö