


Lausunto

18.5.2021

VN/463/2021

VN/463/2021-VM-9

Sosiaali- ja terveysministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto sosiaali- ja terveysministeriön luonnoksesta lastensuojelulain ja muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa lastensuojelulain ja siihen liittyvien lakien muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Esityksen tavoitteena on muun ohella vähentää jatkuvasti kasvussa olevia sijoituksia ja siten myös sijaishuollon kustannuksia. Esityksen perustelujen mukaan kodin ulkopuolelle oli vuonna 2019 sijoitettuna liki 19 000 lasta ja nuorta sekä avohuollon asiakkaina lähes 53 000 lasta. Määrää voidaan pitää hälyttävän suurena. On selvää, että nykytilanteen inhimilliset seuraukset ja myös taloudelliset kustannukset ovat erittäin mittavat. Valtiovarainministeriö tukee esityksen tavoitetta lastensuojelun tarpeen vähentämisestä ja pitää esitystä näiltä osin erittäin tärkeänä.

Julkisten ja yksityisten toimivallasta

Luonnos hallituksen esitykseksi sisältää lukuisia säännösehdotuksia, joissa säänneltäisiin julkisen ja yksityisen toimijan välistä rajanvetoa nykytilanteesta poikkeavasti. Tarkoituksena on palauttaa toimintaa takaisin viranomaistoiminnaksi siten, että toiminta vastaisi nykyistä paremmin PL 124 §:n vaatimuksia. Palvelujen järjestäjän näkökulmasta ehdotukset rajaisivat toimintamahdollisuuksia ja niillä olisi tai saattaisi olla sekä henkilöstö- että taloudellisia vaikutuksia. Hallituksen esitysluonnoksessa vaikutusten arvioidaan kuitenkin olevan varsin maltillisia. Ottaen huomioon PL 124 §:n tarkoituksen sekä muutosten kohteena olevien tehtävien luonteen, valtiovarainministeriö pitää niitä viranomaiselle kuuluvana ja ehdotettua sääntelyä näin ollen peruslähdekohdilta asianmukaisena.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitetyllä muutoksella on merkittäviä vaikutuksia erityisen huolenpidon (EHO) palvelujen järjestämiseen niin kunnissa kuin tulevilla hyvinvointialueilla. Nykyisten yksityisten toimijoiden kanssa tehtävät sopimusmuutokset tulevat viime kädessä palvelujen järjestäjän maksettavaksi, ja tämä vaikuttaa sekä kuntien kustannuksiin että tulevien hyvinvointialueiden muutoskustannuksiin. VM katsoo, että sopimusmuutosten vaikutuksia tulisi esityksen jatkovalmistelussa arvioida vielä yksityiskohtaisemmin. EHO-palvelujen tuottamiseen liittyvän muutoksen laajuuden vuoksi Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko siirtymäaika pidettäväksi muutoksen hallittavuuden parantamiseksi. Harkinnassa tulisi huomioida myös sote-uudistukselle (HE 241/2020 vp) esitetty voimaantuloaikataulu.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

29 516 001
 35 829 516 001

valtiovarainministerio@vm.fi

Kustannusvaikutusten arvioinnista

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on aiemmin lausuntokierroksella olleen asiaa koskeneen työryhmän loppuraportin lausuntokierroksen jälkeen täsmennetty uusien ja laajenevien tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointia. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että edelleen lasten ja nuorten jälkihuollon pidentämisestä sekä terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvien kustannusten arviointi näyttää puuttuvan kokonaan. Lisäksi vaikuttaa siltä, että uudesta sääntelystä ja tehtävistä, kuten kirjaamisesta, tiedoksianto- ja päätöksenantotehtävistä, aiheutuu henkilötöiden lisäksi uusia tietojärjestelmien toimivuuteen vaikuttavia muutostarpeita. Näitä ICT-järjestelmiin liittyviä muutuskustannusvaikutuksia ei ole esitysluonnoksessa arvioitu, puute tulisi korjata hallituksen esitykseen korjata.

Esitysluonnos sisältää useita olennaisiakin asiayhteyksiä, joita ei ole voitu arvioida täsmällisesti puutteellisen tietopohjan takia. Erityisesti tietopohjan heikkoudet ja puutteet ovat ilmeiset lastensuojelussa työskentelevää henkilöstöä koskevissa tilastoissa. Tämä vaikeuttaa osaltaan sekä uudistuksen kustannusvaikutusten arviointia että myös osaltaan vaikeuttaa uudistuksen toteutumisen seuranta- ja valvontaa. Parantuneet tilastot mahdollistaisivat myös resurssitarpeen alueellisten erojen arvioinnin. Tietoaineiston puutteellisuus korostaa valtakunnallisten tietojärjestelmien tarvetta, jonka tulee perustua kaikkia järjestämisvastuullisia tahoja koskeviin säännöksiin yhteismitallisen ja ohjelmallisen tietotuotannon velvoitteesta. Ohjelmallisen tietotuotannon velvollisuudet tulee soveltuvin osin ulottaa koskemaan myös kaikkia palveluntuottajia. Kokonaisuudessaan tietotuotantoa koskevat kysymykset tulee ottaa osaksi sote-uudistuksen mukaisia ICT-kehittämistoimia keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Näistä uuden tietotuotannon ja tiedonhallinnan aikaansaamista tarpeista aiheutuu muutuskustannuksia, joita hallituksen esityksessä ei ole lainkaan tunnustettu. Euromääräisten arvioiden antamisen voidaan arvioida olevan vaikeaa, mutta esitysluonnoksessa tulisi vähintään tunnustaa tietotuotannon kehittämistarpeisiin liittyvät kustannustekijät.

Esitysluonnoksessa on aiempaa paremmin kuvattu kustannusten jaon tarkistuksen rooli ja merkitys kuntien rahoituksen määräytymisessä. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa puhutaan eräissä kohdissa esityksen säästövaikutuksista. Vaikka esitysluonnoksen rakenne näiltä osin on parantunut työryhmän loppuraporttiin verrattuna, säästövaikutuksista puhutaan edelleen jossain määrin harhaanjohtavassa merkityksessä. Kyse lienee lähinnä vaihtoehtokustannuksista, jos raskaimpien ja kalliimpien toimintamuotojen sijaan voidaan käyttää kevyempiä toimintamuotoja. On tunnistettava, ettei lainsäädäntömuutosten taustalla ole varsinaisesti kustannusten kasvun hillitseminen. Myöskään kustannusvaikuttavuuden lisääntyminen ei ole selvä, vaikka sitä avohuollon panostuksilla perustellusti tavoitellaan. Kyse on ensisijaisesti vaativasta yksilön perusoikeuksia koskevasta ja hyvinvointivaltion sosiaaliturvajärjestelmän ydintehtäviä koskevasta sääntelystä, jonka pitää parhaalla mahdollisella tavalla luoda suojaa yksilön oikeuksien, terveyden ja hyvinvoinnin toteutumiseksi sekä varmistaa oikein, laadukkain ja kustannusvaikuttavin sosiaalihuollon toiminta.

Esityksen mukaan erityisen huolenpidon palveluita (EHO) voidaan järjestää vain valtion koulukodeissa sekä kuntien tai mahdollisten tulevien hyvinvointialueiden yksiköissä. EHO-palvelujen nykyisistä tuottajista poistuisivat siten yksityiset koulukodit ja muut yksityiset palveluntuottajat viimeistään neljän vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Lakiesityksen vuoksi nykyisistä EHO-asiakaspaikeista poistuisi noin 40 prosenttia, ja ne olisi korvattava jatkossa valtion lastensuojeluyksiköissä ja kuntien ja mahdollisten hyvinvointialueiden omistamissa yksiköissä. Tuottajien toiminnan muuttuminen vaikuttaa siten palveluissa olevaan henkilöstöön, henkilöstötarpeisiin sekä lisäksi palvelujen sijaintiin. Lakiesitys saattaa aiheuttaa ylimääräistä ostopalvelusopimusten päivittämistarvetta, jos yksityiset tuottajat päättävät muuttaa toimintansa luonnetta ennen nykyisten sopimustensa umpeutumista.

Esityksen vaikutusarvioiden mukaan eristyksen täytäntöönpanon valvonta tuottaisi aluehallintovirastolta saadun arvion mukaan 0,5 henkilötyövuoden verran lisätyötä jokaiselle aluehallintovirastolle, josta puolet olisi substanssiylitarkastajan ja puolet sihteerin työpanosta. Kustannuksia tästä aiheutuisi arviolta (6 x 80 000 euroa) 480 000 euroa vuositasona (viittaus per vuosi –puuttuu esityksestä), mikä olisi lisättävä aluehallintovirastojen toimintamenoihin. Osa yksityisistä palveluntuottajista joutuu hakemaan muutosluban toiminnan luonteen muuttuessa, mistä aiheutuisi jonkin verran lisätyötä aluehallintovirastoille. (s. 110)

Muut kuin lastensuojelulaitosten eristämistä koskevat aluehallintovirastoja koskevat tehtävät ja toimenpiteet jäänevät vähäisiksi ja sisältynevät 6 htv/480 000 euron vaikutusarvioon, mikä olisi syytä kuitenkin tarkentaa esityksen vaikutusarvio-osiossa. Muina uuden tehtävän ja ehdotuskokonaisuuden vaikutuksina voitaneen pitää seuraavia:

- kuntien ja palveluntuottajien lisääntyvä neuvonnan ja konsultaation tarve (kertaluontoisesti lisääntyvä, mutta myös jatkossa)
- yksityisten palveluntuottajien muutoslupahakemusten käsittely (kertaluontoinen)
- eristämistä koskeva tilastointi (jatkuva)

Luonnoksesta ei käy ilmi, liittyykö esityskokonaisuuteen tarvetta aluehallintovirastojen tietojärjestelmämuutoksiin. Myös tältä osin esitystä olisi hyvä tarkentaa.

Kaksi yksityiskohtaista tarkennusesitystä

Valtiovarainministeriö esittää täsmennettävän, esimerkiksi pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa, mitä käytännössä tarkoitetaan 52 a pykälän 2 momentin lisäyksellä. Samoin valtiovarainministeriö ehdottaa harkittavaksi 69 a pykälässä olevaa ottaa kiinni-termin korvaamista ("...toimivaltaisella sosiaalihuollon viranhaltijalla on oikeus ottaa luvatta laitoksesta poistunut lapsi kiinni lapsen palauttamiseksi takaisin laitokseensa.." jollakin toisella termillä, esimerkiksi *on oikeus tavoittaa luvatta laitoksesta poistunut lapsi kiinni lapsen palauttamiseksi...*, sillä säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa nimenomaisesti sanotaan, ettei lasta voi esimerkiksi pitää kiinni.

Hallituksen esitysluonnoksen kytkytyminen julkisen talouden suunnitelmaan

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen kustannusvaikutuksista on julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2022–2025 sisällytetty sosiaalityöntekijän henkilöstömitoituksen muuttamista koskevat kustannukset täysimääräisesti vasta vuodesta 2024 alkaen. Muita esitykseen liittyviä kustannusvaikutuksia ei ole sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan. Valtiovarainministeriö katsoo, että hallituksen esitysluonnokseen sisältyviä tehtävämuutoksia tulee muuttaa vastaamaan julkisen talouden suunnitelmassa esitettyä rahoitusta. Lain (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta) uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

Hallituksen esitysluonnos ja työvoimapula

Esitysluonnoksessa ehdotetaan useita palvelujen järjestäjää sitovia henkilöstömitoituksia. Luonnoksessa tuodaan esille laskelmia tarvittavasta henkilöstön määrän lisäyksestä sekä siitä aiheutuvista kustannuksista. Lastensuojelun tosiasiallisen saatavuuden näkökulmasta henkilöstön määrän lisäämistä voinee pitää perusteltuna, vaikka valtiovarainministeriön arvion mukaan sitova henkilöstömitoitus keinona saattaakin joissain tilanteissa johtaa myös ei-toivottuihin vaikutuksiin, kuten koulutetun henkilöstön saatavuusongelmiin ja kokonaiskustannusten kasvuun. Esitetyt henkilöstölisäykset eivät pelkästään tämän esitysluonnoksen osalta ole kuitenkaan erityisen merkittäviä, joten sellaisenaan sitovan henkilöstömitoituksen mahdolliset kielteiset vaikutukset eivät välttämättä näyttäyty erityisen suurina

Valtiovarainministeriö katsoo, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa perusteluja henkilöstön määrän lisäämisestä tilanteessa, jossa vastaavaa henkilöstöä lisätään lakisääteisesti myös muihin toimintoihin, erityisesti iäkkäiden palveluihin. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden tosiasiallista saatavuutta tulisi tarkastella laajemmin kuin pelkästään koulutusmäärien kautta. Henkilöstön saatavuuden osalta tarkastelua tulisi tehdä myös alueellisesti ja kuntaryhmittäin. Lisäarvoa toisi myös arviointi koulutetun henkilöstön lastensuojelun tehtävissä pysymistä edistävästä ja estävästä tekijöistä. Valtiovarainministeriö ehdottaa jatkovalmistelussa arvioitavaksi myös siirtymäajan pidentämistä siten, etteivät palvelujen nykyiset järjestäjät ajaudu henkilöstömäärän osalta sellaiseen lainvastaiseen tilanteeseen, jota niillä ei tosiasiallisesti ole ollut mahdollisuutta välttää.

Yhteys valvontaviranomaisten toimintaan

Aluehallintovirastot samoin kuin sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja kunnat valvovat sosiaalihuoltoa mukaan lukien lastensuojelua. Aluehallintovirastojen valvonta on etukäiteistä ilmoitus- ja lupavalvontaa, koulutusta ja konsultaatiota sekä jälkikäiteistä kanteluihin ja epäkohtia koskeviin ilmoituksiin perustuvaa. Lisäksi aluehallintovirastot tarkastavat ja selvittävät toimintaa oma-aloitteisesti. Lastensuojelua koskevan lainsäädännön muutokset vaikuttavat siten aina välillisesti aluehallintovirastojen toimintaan ja työhön.

Sosiaali- ja terveysministeriön luonnoksen mukaan lastensuojelulain 70 § muutettaisiin lapsen laitoshoidon järjestettävän sijaishuollon aikana mahdollisen eristämisen edellytysten osalta siten, että eristäminen voisi kestää vain välttämättömän ajan, kuitenkin yhtäjaksoisesti enintään neljä

