



Leila Kostiainen

8.5.2018

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kuuleminen: HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

ja HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

**Lainsäädännön arviointineuvoston 13.2.2017 antama lausunto
(maakuntaudistus)**

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi 13.2.2017 lausunnon maakuntaudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistusta koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausunto annettiin esitysluonnoksen versiosta, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvostolle sähköpostitse 19.1.2017. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet olivat:

"Arviointineuvoston näkemys on, että maakuntaudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistusta koskeva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää kattavan kuvauksen nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmästä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu keskeisiä vaikutusalueita ja yksittäisiä vaikutusmekanismeja on kuvattu seikkaperäisesti. Esitysluonnos sisältää myös monipuolisia ja paikoin yksityiskohtaisia arvioita lakiesityksen potentiaalisista vaikutuksista. Esitysluonnos on kokonaisuudessaan hyvin kirjoitettu, vaikkakin eri jaksojen selkeydessä on eroja. Vaikeitakin teknisiä asioita käsitellään pääosin hyvää yleiskieltä käyttäen.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Uudistuksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, palvelujen laatuun ja saatavuuteen sekä kansalaisten hyvinvointiin tulisi arvioida tarkemmin.*
- ii) Maakuntien rahoituksen perusteluissa ja vaikutusten arvioissa korostuvat valtion täyteen rahoitukseen perustuvan rahoitustavan myönteiset puolet. Esitysluonnoksessa tulisi avoimemmin käsitellä myös esitettävän rahoitusmallin mahdollisia riskejä, erityisesti maakuntien menojen kasvun hallinnan näkökulmasta.*
- iii) Esitysluonnoksesta puuttuu julkisia menoja koskevien vaikutusarvioiden osalta yhteenveto keskeisistä määrällisistä vaikutuksista. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin uudistuksen siirtymävaiheen kustannusten ja uudistuksella*

aikaansaatavien säästöjen suuruusluokkaa ja ajoittumista esimerkiksi taulukkomuodossa.

- iv) Esitysluonnoksen tulisi sisältää enemmän arvioita vaihtoehtoisista tavoista saavuttaa uudistukselle asetetut keskeiset tavoitteet.*
- v) Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksen toimenpiteillä saattaa olla merkittäviä yritysvaikutuksia, esimerkiksi ICT-investointeihin liittyen, joista tulisi esittää arvio.*
- vi) Esitysluonnoksen kuvaus järjestettävästä vaikutusten jälkikäteis seurannasta jää liian ohueksi. Näin merkittävän säädöshankkeen tulisi sisältää konkreettisempi kuvaus vaikutusten jälkikäteis arvioinnista ja -seurannasta.*

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

Lopullista hallituksen esitystä HE 15/2017 vp koskeva tarkastelu

Arviointineuvoston lausunto sisälsi yhteensä 21 suositusta ja täydennysehdotusta.

Lopullisessa hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa: "*Esityksen vaikutusarviota ja yleisperusteluja on täydennetty arviointineuvoston suositusten perusteella.*"

Koska arviointineuvoston keskeinen tehtävä on antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista, arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta pyritään arvioimaan erityisesti lakiesityksiin tehtyjen muutosten perusteella.¹

Suosituksista 4 on otettu huomioon ja 11 on otettu huomioon jossain määrin. Keskeisiä kehittämiskohteita on parannettu. Arviointineuvoston suositusta siitä, että esityksen monitavoitteisuuden (kansalaisten aseman parantaminen suhteessa sote-menojen kasvun hillintään) toisilleen vastakkaiset vaikutukset kuvataan konkreettisesti, ei ole tehty.

Muutosten tekemiselle varattu aikataulu on kuitenkin ollut kireä. Lakiesitys on annettu eduskunnalle 2.3.2017, jolloin ministeriöllä on ollut noin kaksi viikkoa aikaa muokata esitysluonnosta arviointineuvoston antaman lausunnon jälkeen. On selvää, että perusteellisten muutosten tekeminen olisi vaatinut enemmän aikaa valmistelulle.

Lainsäädännön arviointineuvoston 16.2.2018 antama lausunto (valinnanvapaus)

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi 16.2.2018 lausunnon valinnanvapautta koskevasta lakiesitysluonnoksesta. Lausunto annettiin esitysluonnoksen versiosta, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvostolle 22.1.2018. Arviointineuvosto lausui lausunnon tiivistelmässä seuraavasti:

"Arviointineuvoston näkemys on, että valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskeva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää varsin kattavat

¹ Valtioneuvoston kanslian 14.6.2016 päivätyssä ohjeessa ministeriöille (Vnk/55/30/2016) todetaan: "Hallituksen esityksessä asian valmistelua koskevaan jaksoon tulee merkitä, mikäli hallituksen esitys on ollut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä. Jaksossa tehdään silloin myös selkoa siitä, miten arviointineuvoston lausunto on huomioitu hallituksen esityksessä."

kuvaukset sosiaali- ja terveydenhuollon nykytilasta, lakiesityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on lisäksi tunnistettu keskeisiä vaikutusalueita ja vaikutusmekanismeja. Esitysluonnos sisältää myös pääosin laadullisia arvioita lakiesityksen potentiaalisista vaikutuksista.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

i) Esitysluonnoksessa tulisi esittää enemmän määrällisiä arvioita keskeisimmistä vaikutuksista.

ii) Esitysluonnoksesta tulisi ilmetä vähintään likimääräisellä tasolla uudistuksen kokonaishyötyjen suuruusluokka verrattuna uudistuksesta aiheutuvien kustannusten suuruusluokkaan.

iii) Esitysluonnoksesta puuttuu kokonaisarvio uudistuksen nettovaikutuksesta julkisiin sosiaali- ja terveystalouksiin. Esitysluonnosta tulisi täydentää tältä osin, sillä menojen kasvun hillintä on sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan uudistuksen keskeinen tavoite.

iv) Esitysluonnoksessa kuvattuun uudistukseen liittyy monia tavoitteita, joista osa saattaa olla vaikutuksiltaan toisilleen vastakkaisia. Vaikutusten arvioinnissa tulisi nykyistä selkeämmin tuoda esiin uudistuksen monitavoitteisuuteen liittyviä riskejä.

v) Esitysluonnoksen vaikutusarvioita koskevat yhteenvedot ovat yleisluonteisia ja painottuvat hyötyjen kuvaamiseen. Yhteenvedoissa tulisi esittää valinnanvapausuudistuksen keskeiset vaikutukset sekä hyötyjen että kustannusten näkökulmasta.

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

Lopullista hallituksen esitystä HE 16/2018 vp koskeva tarkastelu

Arviointineuvoston lausunto sisälsi yhteensä 30 muutos- ja täydennysehdotusta. Lopulliseen hallituksen esitykseen on tehty muutoksia arviointineuvoston lausunnon perusteella. Esityksessä ei ole tosin mainintaa arviointineuvoston lausunnosta eikä kuvausta lausunnon perusteella tehdyistä muutoksista, mutta ministeriö on myöhemmin pyynnöstä toimittanut arviointineuvostolle kyseiset tiedot.

Hallituksen esityksen vaikutusarvio on parantunut lausuttavana olleeseen versioon verrattuna. Esityksessä on muun muassa selostettu tarkemmin uudistukseen liittyviä haasteita. Esityksessä on sosiaali- ja terveysministeriön tekemän muistion mukaan tehty arviointineuvoston lausunnon perusteella yhteensä 19 muutosta, muun muassa: i) jonkin verran täsmennetty vaikutusarvioita koskevaa yhteenvedoa, ii), avattu maakuntien vertailussa käytettyjä kriteerejä, iii) lisätty yhteenvetotaulukko viranomaisvaikutuksista, iv) lisätty kuvausta maakuntien rahoituksen periaatteista, kustannusten hillinnän ja palvelujen saatavuuden tavoitteiden moniulotteisuudesta ja haasteista, ja v) lisätty pieni tarkennus paljon palveluja käyttävien henkilöiden valinnan mahdollisuuteen.

Edellä olevasta huolimatta eräisiin arviointineuvoston lausunnon keskeisiin kommentteihin ei ole pystytty vastaamaan. Tähän lienee ensi sijassa vaikuttanut esityksen

valmisteluaikataulun kireys. Arviointineuvoston lausunnon saatuaan ministeriöllä on ollut vajaa kaksi viikkoa aikaa esityksen korjaamiseen.

Esitykseen ei esimerkiksi ole merkittävässä määrin lisätty määrällisiä arvioita taloudellisista vaikutuksista. Esityksessä ei myöskään esitetä kokonaisarviota uudistuksen nettovaikutuksesta julkisiin sosiaali- ja terveystalouteen. Lakiesityksen perusteella on edelleen vaikeata saada kokonaiskuvaa uudistuksen kokonaishyötyjen suuruusluokasta verrattuna uudistuksesta aiheutuvien kustannusten suuruusluokkaan. Esityksen vaikutusarvioiden perusteella on kaiken kaikkiaan hankalaa hahmottaa, miten uudistuksella saavutetaan sille asetetut keskeiset tavoitteet.

Arviointineuvosto katsoi 16.2.2018 päivätyssä launnossaan, että esitysluonnoksesta saa yleisellä tasolla kuvan valinnanvapausuudistuksen keskeisimmistä vaikutusalueista ja vaikutusten kohdistumisesta. Lisäksi arviointineuvosto totesi, että lakiesitysluonnoksessa on tehty paljon monipuolista työtä vaikutusten arvioimiseksi.

Valinnanvapautta koskevan esityksen vaikutusten arviointi on haastava tehtävä. Arvioinnin vaativuus liittyy muun muassa valinnanvapausuudistuksen laajuuteen ja monitavoitteisuuteen sekä siihen, että täysin ehdotettavan valinnanvapausjärjestelmän kaltaista toimintamallia ei ole käytössä missään muualla. On myönteistä, että ehdotettavan lain toimeenpanoa aiotaan tukea vaiheistetun aikataulun avulla ja että maakunnille tarjotaan muutostukea uudistuksen toteuttamiseen.

Merkittävästi tarkempien vaikutusarvioiden tekeminen vaatisi tiedonkeruuta kokeilujen ja uudistuksen vaiheittaisen edistämisen avulla.

Helsingissä 8. toukokuuta 2018

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja