VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lainsäädännön arviointineuvosto 17.8.2018

Kirjallinen lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle: Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

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

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon maakuntauudistusta koskevasta lakiesitysluonnoksesta 13.2.2017 ja valinnanvapautta koskevasta lakiesitysluonnoksesta 16.2.2018. Arviointineuvoston sihteeri antoi asiantuntijalausunnon vallinnanvapautta koskevasta lakiesityksestä perustuslakivaliokunnalle 9.4.2018. Lisäksi arviointineuvoston puheenjohtaja antoi lausunnon valtiovarainvaliokunnalle maakuntauudistusta ja valinnanvapautta koskevista lakiesityksistä 8.5.2018.

Lausuntojen keskeisiä rahoitusta ja kustannuksia koskevia havaintoja valinnanvapaudesta ja maakuntauudistuksesta olivat:

> *i) Valinnanvapauslain lakiesityksessä on tehty paljon työtä vaikutusten arvioimiseksi. Esityksen perusteella on kuitenkin vaikeata saada kokonaiskuvaa uudistuksen kokonaishyötyjen suuruusluokasta verrattuna uudistuksesta aiheutuvien kustannusten suuruusluokkaan.*
>
> *ii) Valinnanvapauslain esityksessä ei ole riittävästi määrällisiä arvioita taloudellisista vaikutuksista. Esityksessä ei myöskään esitetä kokonaisarviota uudistuksen nettovaikutuksesta julkisiin sosiaali- ja terveysmenoihin.*
>
> *iii) Maakuntalain esityksessä tulisi käsitellä tarkemmin maakuntien menojen kasvuun liittyviä riskejä.*
>
> *iv) Esitysten perusteella jää epäselväksi, mihin oletuksiin ja arvioihin kolmen miljardin säästöpotentiaali perustuu.*

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön vastine

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa on vastattu verrattain yksityiskohtaisesti perustuslakivaliokunnan nostamiin kysymyksiin: monia osa-alueita on käsitelty huolellisesti. Lisäksi vastineessa on tuotu esiin lausuntokierroksella esitettyjä havaintoja lakiesityksistä ja vastattu myös näihin kysymyksiin. Lakiluonnos onkin tarkentunut monin osin. Myös joitakin määrällisiä vaikutusarvioita on lisätty.

Muutoksista huolimatta kokonaisuudesta on edelleen vaikea saada selkoa sekä siitä, miten uudistuksella saavutetaan sille asetetut keskeiset tavoitteet. Vastineessa korostetaan pyrkimystä riittävien palveluiden takaamiseen ja säästöjen saavuttamiseen. Tämän monitavoitteisuuden

Snellmaninkatu 1, Helsinki
Snellmansgatan 1, Helsingfors
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
PB 23, 00023 Statsrådet
PUHELIN/TELEFON
0295 16001 (vaihde/växel)
FAKSI/FAX
(09) 1602 2165
kirjaamo@vnk.fi
registratorskontoret@vnk.fi

toteutumisen edellytykset eivät kuitenkaan käy riittävästi ilmi vastineesta. Yksityiskohtaista rakenteiden kuvausta on runsaasti, mutta silti jää jossain määrin epäselväksi, kuinka merkittäviä eri tyyppiset toimet ovat tavoitteiden saavuttamisen kannalta ja kuinka ne toimivat konkreettisesti ja suhteessa toisiinsa. On silti myönteistä, että tavoitteiden seurantaan ja arviointiin on kiinnitetty runsaasti huomiota ja että tarvittaessa maakuntien ohjausta voidaan tiukentaa.

On myös myönteistä, että vastineessa on tarkennettu pilotointeja koskevia kokeiluja. Tarkkojen vaikutusarvioiden tekeminen vaatii tiedonkeruuta kokeilujen ja uudistuksen vaiheittaisen edistämisen avulla. Pilotoinnin toteuttamisessa on tärkeää, että pilotoinnin tuloksia voidaan myös hyödyntää. Esimerkiksi jokaiselta alueelta tulisi kerätä yksikäsitteiset ja toisiaan vastaavat indikaattorit ja asettaa mahdollisesti verrokkialueet.

Vastineessa esitetään keskeisenä muutoksena mahdollisuus maakuntien järjestelmäongelman korjaamiseen rahoituksen tasoa korottamalla, jos kyseinen ongelma realisoituu vastineessa esitetyin ehdoin. Myös yksittäisiä maakuntia voidaan tukea lisämäärärahoin. Muutoksilla vastataan perustuslakivaliokunnan huoliin, mutta muutokset ovat alttiita lisäämään maakuntien kustannuksia. Maakuntien budjettikuri voi löystyä, kun mahdollisuudet lisärahoituksen saamiseen valtiolta paranevat. Vastineessa ei käsitellä riittävästi kustannuksia lisääviä riskejä eikä täsmennetä, mitä tarkoittavat lisärahoituksen edellyttämät riittävät ja yhdenvertaisuuden takaavat palvelut. Vastineessa mainitaan, että maakunnilla on mahdollisuus menojen kasvun hillintään ja toiminnan tehostamiseen. Maakunnan kannusteet tai keinot menojen kasvujen hillintään jäävät kuitenkin osin epäselviksi. Vastineesta ei myöskään selviä, mikä on maakunnan lisämäärärahan saamisen suhde valtion lainaan tai takaukseen tai valtionavustukseen.

Vastineessa on tuotu esiin monia sektoreita, joissa on säästöpotentiaalia. Toisaalta vastineessa ei ole konkretisoitu havainnollisesti esimerkiksi sitä, mistä sosiaali- ja terveyspalveluita paljon tarvitsevien asiakkaiden hoidon säästö voisi muodostua. Myös nopeammasta hoitoon pääsystä aiheutuvia kustannussäästöjä voisi käsitellä tarkemmin.

Lakiesityksissä ja vastineessa on kuvattu laadullisesti monia kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä, mutta määrälliset arviot jäävät edelleen puutteelliseksi. Vastineen perusteella lain toimeenpano on jatkuvasti kehittyvä prosessi, jonka myötä monen toimintakokonaisuuden toimivuutta seurataan ja tarpeen mukaan prosesseja uudistetaan. Tämän vuoksi tarkkojen määrällisten taloudellisten vaikutusarvioiden esittäminen on käytännössä mahdotonta.

Kolmen miljardin säästötavoitetta ei ole yritettykään eritellä, vaikka yksittäisiä esimerkkejä säästöpotentiaalista onkin esitetty. Olisi kuitenkin suotavaa antaa taulukkomuotoinen tai muunlainen yhteenvetoarvio siitä, mistä osa-alueista keskeiset kustannukset ja hyödyt voisivat muodostua ja missä suuruusluokassa hyödyt ja kustannukset liikkuvat, edes karkealla tasolla. Taulukko voisi sisältää esimerkiksi maakuntatasolla ”parhaan” vaihtoehdon, jossa säästöt toteutuvat. ”Huonossa” vaihtoehdossa puolestaan riskit konkretisoituisivat. Nämä esimerkit voivat olla fiktiivisiä koostuen silti reaalisista elementeistä, mahdollisuuksista ja rajoitteista. Kuten vastineessa todetaan, uudistuksen toteutuminen riippuu pitkälti maakuntien päätöksistä ja maakuntien lähtökohdat ovat erilaisia.

Helsingissä 17. elokuuta 2018

Kati Rantala
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

Meri Virolainen
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri