VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 11.2.2021

Eduskunta

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esityksestä HE 241/2020 vp sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Lainsäädännön arviointineuvosto kiittää sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä 241/20202 vp (hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi).

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi 9.11.2020 lausunnon edellä mainitusta lakiesitysluonnoksesta. Arviointineuvosto lausui lausunnon tiivistelmässä mm. seuraavaa:

i) Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksen monista informatiivisista kuvauksista huolimatta julkisen talouden kokonaisvaikutuksista on vaikea saada selkoa. Esityksessä tulisi koota yhteen keskeiset vaikutukset julkiseen talouteen ja kuvata vaikutuksia myös julkisen talouden kestävyyteen.

ii) Yksityisten ostopalvelujen ja alihankintojen rajoitusten aiheuttamia yritysvaikutuksia tulisi arvioida suuntaa antavasti mukaan lukien pienet ja keskisuuret palveluntuottajat. Kokonaisulkoistusten mitätöinnistä ja irtisanomisista palveluntuottajille aiheutuvien liike-toimintavaikutusten suuruusluokka tulisi arvioida. Lisäksi tulisi arvioida suuntaa antavasti palveluntuottajille maksettavien investointikustannusten määrä ja mahdollisten sopimusrikkomusten korvausten määrä.

iii) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin valtion täyden rahoituksen aiheuttamia riskejä hyvinvointialueiden menojen kasvulle, jos hyvinvointialueiden verotusoikeus ei toteudu. Myös yksityisen palvelutuotannon käytön rajoittamisen vaikutuksia tulisi arvioida.

iv) Uudenmaan erillisratkaisu voi sisältää osaoptimoinnin riskin, kun sama taho ei järjestä perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon tehtäviä. Uudenmaan erillisratkaisun seurantaan tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta palvelujen saatavuudesta, hoitoon pääsystä ja kustannusten kehityksestä saadaan käsitys.

v) Hyvinvointialueille koituvia yhteisvaikutuksia, jotka syntyvät niiden rahoitusmallista, kuntien veropohjan muutoksista sekä yksityisten ostopalvelujen käytön rajoittamisesta, tulisi arvioida vähintään sellaisten alueiden kohdalla, joilla menetykset ovat suurimpia.

vi) Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on jaoteltu uudistuksen muutoskustannuksia ja arvioitu niitä myös euromääräisesti. Palkkaharmonisointia ja ICT:tä koskevia kustannustietoja tulisi vielä täydentää.

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

Hallituksen esitystä HE 241/2020 vp koskeva tarkastelu

Arviointineuvoston lausunto sisälsi yhteensä kaksikymmentäyhdeksän kommenttia ja muutos- ja täydennysehdotusta. Eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen on tehty merkittäviä määrä muutoksia arviointineuvoston lausunnon perusteella. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta neuvoston muutos- tai täydennysehdotukset on otettu huomioon kokonaan tai jossain määrin. Lisäksi hallituksen esitykseen on kirjoitettu informatiivinen kooste arviointineuvoston lausunnon huomioimisesta, mikä vastaa hyvin tehtyjä muutoksia.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että neuvoston lausunnon muutos- ja täydennysehdotusten toteuttamiseen on paneuduttu. Hallituksen esitys on parantunut vaikutusarvioiden osalta neuvoston lausuttavana olleeseen versioon verrattuna.

Eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen on lisätty vaikutukset julkisen talouden kestävyyteen. Esityksessä on eri skenaarioita julkisen talouden kestävyydestä ja laskelmiin liittyvät epävarmuudet on tuotu esiin. Kokonaisuudessaan kuvaus julkisen talouden kestävyydestä on kattava ja perusteltu. Lisäksi esitykseen on koottu keskeiset vaikutukset julkisen talouden kokonaisuuteen sekä kommentoitu hyvinvointialueiden ja kuntien rahoituksen kokonaismuutosta. Kaiken kaikkiaan kuvaukset, taulukot ja kuviot antavat havainnollisen käsityksen lain vaikutuksista julkisen talouden kestävyyteen ja julkisen talouden kokonaisuuteen.

Arviointineuvosto katsoi lausunnossaan, että yritysvaikutusten kuvausta tulisi parantaa ja näin on osittain myös tapahtunut. Lopullisessa hallituksen esityksessä on esimerkiksi arvioitu, että mitätöityvien sopimusten ja niiden osien yhteenlaskettu arvo olisi vuositason liikevaihtona yhteensä noin 100 miljoonaa euroa. Irtisanottavien sopimusten ja erityisesti näiden sopimusten tiettyjen sopimusehtojen, joista hyvinvointialueiden ja yritysten tulisi neuvotella, arvo olisi vuositason liikevaihtona noin 50-150 miljoonaa euroa. Esityksessä on myös kuvattu, ettei uuden sääntelyn arvioida aiheuttavan merkittäviä vaikutuksia pienten ja keskisuurten yritysten toimintaan, eikä sopimusehtoja koskeva sääntely lisäisi merkittävästi yksityisille palveluntuottajille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Sen sijaan kustannuksia investointien korvaamista tai mahdollisia seurauksia sopimusvapauden ja omaisuuden suojan taannehtivista korvauksista valtiolle ei ole arvioitu.

Valtion täyden rahoituksen aiheuttamia riskejä on käsitelty hallituksen esityksessä, kuten neuvoston lausunnossa kehotettiin. Esityksessä on mainittu, että hyvinvointialueiden valtion rahoitus olisi laskennallista ja yleiskatteista, joka kannustaisi kustannustehokkuuteen. Hyvinvointialueiden rahoitusmallissa palvelutarpeen huomioiminen 80-prosenttisesti vuodesta 2025 alkaen loisi hyvinvointialueille kannustimen tehostaa toimintaansa ja siten hidastaisi kustannusten kasvua. Uudistuksen vaikutus kustannusten kasvun hillintään riippuu siitä, missä määrin valtio pystyy ohjaamaan hyvinvointialueita kustannustehokkaaseen toimintaan, viime kädessä lisärahoituksen saamiselle asetettavien ehtojen kautta. Lisäksi vaikutusta on sillä, kuinka uskottavana alueet pitävät arviointimenettelyä toistuvan lisärahoituksen saamisen seurauksena.

Arviointineuvoston lausunnossa kiinnitettiin erityistä huomiota esityksen seurantaan. Esitystä on tämän osalta hiukan tarkennettu ja täydennetty mm. Uudenmaan erillisratkaisun seurantaa.

Arviointineuvosto kiinnitti lausunnossaan huomiota hyvinvointialueille koituviin yhteisvaikutuksiin, jotka syntyvät niiden rahoitusmallista, kuntien veropohjan muutoksista sekä yksityisten ostopalvelujen käytön rajoittamisesta. Hallituksen esityksessä on esitetty yhteenveto hyvinvointialueiden ja sen kuntien rahoituksen muutoksesta sekä tuotu esiin rahoituksen kokonaismuutos nykytilaan verrattuna. Esityksen mukaan hyvinvointialueet hyödyntävät todennäköisesti jatkossakin yksityisiä palveluja, ja esityksessä on hyödynnetty mm. Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiaan liittyviä tutkimuksia. Esityksen perusteella jää kuitenkin joissain määrin epäselväksi yksityisten palvelujen käytön rajoittamisen vaikutukset hyvinvointialueille.

Arviointineuvoston lausunnossa katsottiin, että palkkaharmonisointi- ja ICT-kustannuksia tulisi täydentää, koska ne ovat tärkeä osa muutoskustannuksia. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan palkkojen harmonisoinnissa tulee noudattaa yhdenvertaisuuden periaatetta, joka tarkoittaa, että palkat harmonisoidaan aina ylöspäin.

Hallituksen esityksessä ei ole tarkennettu arviota palkkaharmonisoinnin kustannuksista. Esityksen mukaan Suomessa on tällä hetkellä kahdeksan aluetta, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta on organisoitu esityksessä ehdotetun hyvinvointialueen kokoiseksi yhteistyörakenteeksi. Lisäksi toiminnassa on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja neljälle kunnalle tuottava Itä-Savon sairaanhoitopiiri (Sosteri) ja vuoden 2021 alussa toimintansa on käynnistämässä Pohjanmaan hyvinvointikuntayhtymä. Toisin sanoen näillä edellä mainituilla alueilla palkkaharmonisointi toteutuu nyt esitettävästä uudistuksesta riippumatta.

Vaikka palkkaharmonisointi toteutuisi joillakin alueilla tästä esityksestä riippumatta, tulevat kustannukset silti hyvinvointialueiden katettavaksi. Lisäksi palkat nousevat hyvin todennäköisesti myös Uudellamaalla, Helsingissä ja HUS:ssa sekä yksityisellä sektorilla. Edellisten asioiden seurauksena palkkaharmonisointi saattaa muodostua julkiselle taloudelle selvästi ennakoitua suuremmaksi kustannusriskiksi, koska palkat harmonisoidaan aina ylöspäin. Palkkojen harmonisointilaskelmat saattavat siten synkentää myös julkisen talouden kestävyyslaskelmia, koska hyvinvointialueiden lisärahoitus ei mahdollisesti riitä kattamaan palkkojen harmonisoinnista aiheutuneita kuluja. Näin ollen palkkaharmonisoinnin kustannusriskiin tulisi kiinnittää vielä huomiota.

Kun tulevaisuudessa annetaan tähän uudistukseen liittyviä esityksiä, tulee vaikutusten yhtenäiseen arviointitapaan kiinnittää huomiota, jotta yhteisvaikutukset voidaan arvioida.

Jälkiseurannan ja vuosittaisen seurannan merkitystä ei voi kyllin korostaa näin merkittävässä hankkeessa, jonka vaikutukset julkiseen talouteen ovat joka tapauksessa suuria.

Helsingissä 11. helmikuuta 2021

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri