



Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle: 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

Antti Moisio, arviointineuvos, lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön arviointineuvoston 13.2.2017 julkistama lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto julkisti 13.2.2017 lausunnon maakuntauudistusta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistusta koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi¹. Lausunto annettiin esitysluonnoksen versiosta, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvostolle sähköpostitse 19.1.2017.

Lausunnossaan arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnos sisälsi kattavan kuvauksen nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmästä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa tunnistettiin keskeisiä vaikutusalueita, ja yksittäisiä vaikutusmekanismeja oli kuvattu seikkaperäisesti. Esitysluonnos sisälsi arviointineuvoston arvion mukaan myös monipuolisia ja paikoin yksityiskohtaisia arvioita lakiesityksen potentiaalisista vaikutuksista.

Arviointineuvosto tiedosti, että esitysluonnos liittyy olennaisesti laajempaan uudistuskokonaisuuteen, mikä vaikeuttaa esitysluonnoksen vaikutusten arviointia. Yksittäisissä esitysluonnoksissa tulisi siksi kiinnittää erityistä huomiota vaikutusarvioiden systemaattiseen ja yhtenäiseen esitystapaan, koska se on perusedellytys kokonaiskuvan saamiseksi uudistuksen vaikutuksista. Yhteisvaikutusten arviointi on luonnollisesti vaikeaa, jos kaikkien asiaan liittyvien esitysten sisällöstä ei vielä ole tietoa.

Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet olivat:

- i) *Uudistuksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, palvelujen laatuun ja saatavuuteen sekä kansalaisten hyvinvointiin tulisi arvioida tarkemmin.*

Uudistuksen keskeinen tavoite on hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen ja palvelujen saatavuuden parantaminen. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi painottui kuitenkin kuvaamaan vaikutuksia kunnille, maakunnille ja valtiolle. Uudistuksen vaikutukset kotitalouksien ja kansalaisten näkökulmasta jäivät esitysluonnoksessa vähemmälle huomiolle. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa tulisi huolellisemmin käsitellä uudistuksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, palvelujen laatuun ja saatavuuteen.

- 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.*

¹ Lausunto julkistettiin lainsäädännön arviointineuvoston internet-sivuilla: <http://vnk.fi/arviointineuvosto>

Uudistuksen toinen keskeinen tavoite on sosiaali- ja terveystenonon kasvun hillitseminen. Rahoitusjärjestelmä on maakuntien vastuullisen taloudenpidon kannalta keskeinen tekijä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan maakuntien rahoittamista valtion budjetista. Kokonaan valtionapuun perustuvan maakuntien rahoituksen ongelmia, esimerkiksi niin sanotun pehmeän budjettirajoitteen ongelmia, ei esitysluonnoksessa kuitenkaan käsitelty. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa tulisi perustella tarkemmin, miksi puhtaasti valtion rahoitukseen perustuva malli olisi parempi vaihtoehto kuin maakuntien oman verotusoikeuden sisältävä rahoitusmalli.

- 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.*

Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksen tulisi sisältää tarkempi määrällinen yhteenveto julkisia menoja koskevista vaikutusarvioista. Esitysluonnoksessa tulisi toisin sanoen kuvata sekä uudistuksen muutuskustannusten että säästöpotentiaalnin arvioitu realisoituminen uudistusta seuraavien kymmenen vuoden aikana.

- iv) *Esitysluonnoksen tulisi sisältää enemmän arvioita vaihtoehtoisista tavoista saavuttaa uudistukselle asetetut keskeiset tavoitteet.*

Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa käsiteltiin useassa kohdin vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa asetetut tavoitteet ja perusteltiin valittua vaihtoehtoa. Tästä huolimatta vaihtoehtoisien toteutustapojen käsittely jätti myös parantamisen varaa, erityisesti keskeisimpien toimenpiteiden osalta. Esitysluonnoksen merkittävimpiä toimenpiteitä, kuten sote-palvelujen järjestämistä maakuntatasolla, perustettavien maakuntien määrää ja maakuntien rajattua itsehallintoa, tulisi perustella toteutusvaihtoehtojen avulla, kuten oikeusministeriön vaikutusten arviointiohjeissa edellytetään.

- v) *Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksen toimenpiteillä saattaa olla merkittäviä yritysvaikutuksia, esimerkiksi ICT-investointeihin liittyen, joista tulisi esittää arvio.*

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että sosiaali- ja terveystenonon digitalisointi edellyttää merkittäviä investointeja. ICT-muutosten kokonaiskustannuksiksi arvioidaan lähes 2 miljardia euroa, millä voi olettaa olevan merkittävä vaikutus alan kotimaiseen työllisyyteen ja yritysten kannattavuuteen. Arviointineuvosto katsoi, että digitalisointiin liittyvien investointien yritysvaikutuksista tulisi esittää arvio.

- vi) *Esitysluonnoksen kuvaus järjestettävästä vaikutusten jälkikäteisseurannasta jää liian ohueksi. Näin merkittävän säädöshankkeen tulisi sisältää konkreettisempi kuvaus vaikutusten jälkikäteisarviointista ja –seurannasta.*

Arviointineuvosto piti myönteisenä, että esitysluonnos sisälsi ehdotuksen uudistuksen jälkikäteisseurannasta. Esitysluonnoksen kuvaus järjestettävästä vaikutusten jälkikäteisseurannasta jäi kuitenkin ohueksi. Näin merkittävän säädöshankkeen tulisi sisältää konkreettisempi kuvaus vaikutusten jälkikäteisarviointista ja –seurannasta.

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

Eduskunnalle annettu lopullinen lakiesitys HE 15/2017 vp

Arviointineuvoston tehtävä on paitsi antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista, myös arvioida oman toimintansa vaikuttavuutta ja raportoida siitä vuosittain valtioneuvoston kanslialle.² Vuotta 2016 koskeva vuosikatsaus julkistetaan kevään 2017 aikana. Koska arviointineuvoston keskeinen tehtävä on antaa lausuntoja hallituksen esitysluonnoksista, arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta pyritään arvioimaan erityisesti lakiesityksiin tehtyjen muutosten perusteella. Maakunta- ja sote-järjestämislain osalta arviointineuvosto ei ole vielä ehtinyt tekemään perusteellista arviota lausuntonsa vaikuttavuudesta.

Kuten edellä todettiin, arviointineuvosto antoi lausuntonsa sosiaali- ja terveysministeriön lakiesitysluonnoksesta, joka toimitettiin arviointineuvostolle 19.1.2017. Lopullisessa lakiesityksessä (HE 15/2017 vp) todetaan, että esityksen vaikutusarviota ja yleisperustelua on täydennetty arviointineuvoston suositusten perusteella. Alustava tekstivertailu lausunnon kohteena olleen esitysluonnoksen ja lopullisen lakiesityksen välillä osoittaa, että lakiesityksessä on huomioitu arviointineuvoston lausunnossa esiin nostettuja kehittämiskohteita. 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.

² Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta (1735/2015).