

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/2047/32/2016

13.2.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi

Tiivistelmä

Arviointineuvoston näkemys on, että maakuntauudistusta 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.

Arviointineuvosto tiedostaa, 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 arvioiminen on luonnollisesti vaikeaa, jos kaikkien asiaan liittyvien esitysten sisällöstä ei vielä ole tietoa.

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 katsoo, että esitysluonnoksen toimenpiteillä saattaa olla merkittäviä yritysvaikutuksia, esimerkiksi ICT-investointeihin liittyen, joista tulisi esittää arvio.
- vi) Esitysluonnoksen kuvaus järjestettävästä vaikutusten jälkikäteisseurannasta jää liian ohueksi. Näin merkittävän säädöshankkeen tulisi sisältää konkreettisempi kuvaus vaikutusten jälkikäteisarvioinnista ja -seurannasta.

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

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaannanolaki. Lisäksi esityksessä on maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen edellyttämät muutokset muuhun lainsäädäntöön. Esityksessä on tämän mukaisesti ehdotus maakuntien rahoituslaiksi sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 18 maakuntaa. Maakunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Uudet maakunnat olisivat alueeltaan nykyisiä maakuntia vastaavia eräin yksittäisiä kuntien koskevin poikkeuksin. Maakuntien ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava maakuntavaltuusto. Maakunnat hoitaisivat niille laissa säädettäviä tehtäviä. Keskeisiä tehtäviä olisivat sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi. Lisäksi erikseen valmistellaan eräiden ELY-keskusten, TE-toimistojen ja aluehallintovirastojen sekä maakuntien liittojen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen maakuntien vastuulle. Maakuntalaissa säädettäisiin niiden toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevat säännökset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirrettäisiin kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville maakunnille. Poikkeuksena tästä olisi kuitenkin ensihoito, jonka järjestämisvastuu siirtyisi yliopistosairaalaan ylläpitäville viidelle maakunnalle. Lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jäisi kuntien tehtäväksi, minkä lisäksi maakuntien pitäisi myös omassa toiminnassaan huolehtia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen yhteistyön ja tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen varmistamiseksi muodostettaisiin viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laatisivat nelivuositain yhteistyösuunnitelman. Maakuntien toiminnassa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen erotettaisiin toisistaan. Palvelujen tuottamiseksi jokaiseen maakuntaan perustettaisiin julkisoikeudellinen maakunnan liikelaitos. Sen vastuulla olisi merkittävää julkista valtaa sisältävien palvelujen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen tuottaminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoa monipuolistetaan siten, että maakunnan omilla sekä yksityisillä ja kolmannen sektorin palvelun tuottajilla on tasapuoliset toimintaedellytykset tuottaa kaikkia markkinoilla olevia palveluja. Tähän liittyen erikseen valmistellaan asiakkaan valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö. Samalla toteutetaan asiakaskeskeinen palveluintegraatio. Siinä huolehditaan asiakkaiden palvelutarpeiden kokonaisarvioinnista ja tähän perustuen varmistetaan tarvittavien palvelujen joustava ja oikea-aikainen saatavuus ja toteutuminen. Maakunnat veloitettaisiin myös edistämään asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Valtion mahdollisuutta ohjata maakuntien vastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ehdotetaan samalla vahvistettavaksi. Valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollolle. Maakuntien pitäisi ottaa tavoitteet huomioon omassa toiminnassaan ja myös yhteistyösopimusten valmistelussa. Valtioneuvosto voisi antaa maakuntia sitovia hallintopäätöksiä palvelurakenteesta, laajakantoisista ja merkittävistä investoinneista sekä tietohallinto- ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta. Lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö neuvottelee vuosittain maakuntien kanssa niiden järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumisesta.

Maakuntien toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin maakunnan rahoituslailla. Rahoitus

¹ Tässä jaksossa (luku 1) esitettävä kuvaus on suora lainaus hallituksen esitysluonnoksesta ("Esityksen pääasiallinen sisältö").

määräytyisi laskennallisesti osin maakunnan asukasluvun ja osin palvelujen tarpeen ja olosuhdetekijöiden perusteella. Valtion rahoitus olisi maakunnille yleiskatteellista.

Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle, on valtion tuloja lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Tämän takia valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, veloitetaan kunnat alentamaan kunnallisveroa. Kunnallisveron vähennys olisi 12,5 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin. Verotusta koskevat muutokset toteutetaan verovelvollisten kannalta mahdollisimman neutraalisti. Työn verotus ei kiristy eikä kokonaisveroaste nouse. Kuntien valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta ja tästä sekä kunnallisveron alentamisesta aiheutuvia muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella.

Kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluksessa oleva henkilöstö siirtyy ehdotuksen mukaan maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Sairaanhoidopiirien ja kehitysvammaisten erityishuoltopiirien kuntayhtymät ja maakuntien liitot sekä niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyvät maakunnille. Lisäksi kunnista siirtyisi maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämiseen liittyvä irtain omaisuus. Omaisuussiiroista ei suoritettaisi korvausta kunnille eikä kuntayhtymille.

Maakunnille perustetaan kolme valtakunnallista palvelukeskusta. Ne vastaavat maakuntien toimitilapalveluista, henkilöstö- ja taloushallinnosta sekä tietohallinto- ja tietojärjestelmäpalveluista.

Uudistukseen liittyen valmistellaan erikseen asiakkaan valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö sekä osana maakuntauudistusta muut maakuntien tehtäväksi siirtyvät ja säädettävät tehtävät. Niistä aiheutuvat muutostarpeet nyt ehdotettaviin lakeihin otetaan huomioon asianomaisten lakiesitysten yhteydessä.

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen tavoitteena on myös vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta. Esityksen mukaiset uudistukset mahdollistavat kustannusten kasvun hillinnän siten, että vuonna 2029 sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ovat vuositasolla 3 miljardia euroa alemmat kuin ne olisivat ilman uudistusta. Lainsäädäntöön perustuvien muutosten ja uudistusten lisäksi tämä edellyttää aktiivista ja taitavaa muutosjohtajuutta, johon uudistuksen toimeenpanossa on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen peruskirjan soveltamisesta Suomessa kuntiin ja maakuntiin. Ilmoitus on tarkoitettu tulemaan voimaan kuukauden ensimmäisenä päivänä kolmen kuukauden kuluttua sen jälkeen, kun siitä on ilmoitettu sopimuksen tallettajalle.

Ehdotuksen mukaiset maakunnat perustettaisiin mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Ensi vaiheessa maakuntien väliaikaishallinto ja maakuntavaalien jälkeen valittujen maakuntavaltuustojen toiminnan käynnistymisen jälkeen maakunnat valmistelevalle toiminnan organisoinnin sekä henkilöstö- ja omaisuussiirot yhdessä kuntien ja kuntayhtymien kanssa siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden erikseen säädettävien palvelujen ja tehtävien järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille vuoden 2019 alusta lukien.

2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

2.1 Yleisiä havaintoja ja arvioita

Vaikutusten esittämistapa

Arviointineuvosto tiedostaa, että esitysluonnos liittyy olennaisesti laajempaan uudistuskokonaisuuteen, minkä vuoksi esitysluonnoksella on tärkeitä yhtymäkohtia ja riippuvuuksia vielä valmisteilla oleviin muihin hallituksen esityksiin. Vaikutusten hahmottaminen hyvin laajassa kokonaisuudessa on poikkeuksellisen haastavaa, ja ilman huolellista vaikutusten arviointia vaarana on, että uudistuksella on paitsi haluttuja myös ei-toivottuja vaikutuksia. Siksi erityistä huomiota tulisi kiinnittää erillisten, mutta toisiinsa liittyvien esitysluonnosten vaikutusarvioiden yhtenäiseen esitystapaan, koska se on perusedellytys kokonaiskuvan muodostamisessa uudistuksen vaikutuksista. Yhteisvaikutusten arvioiminen on luonnollisesti vaikeaa, jos kaikkien asiaan liittyvien esitysten sisällöstä ei vielä ole tietoa. Tästä huolimatta uudistuskokonaisuuden eri osaluokkien keskinäisiä yhteyksiä olisi syytä nostaa esiin esitysluonnoksissa ja vähintäänkin tulisi kuvata, miten tietty erillinen esitys ja sen mahdolliset vaikutukset ovat kytköksissä uudistuskokonaisuuteen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos sisältää haasteellisesta lähtökohdasta huolimatta varsin laaja-alaisen kuvauksen nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu keskeisiä vaikutusalueita ja yksittäisiä vaikutusmekanismeja on kuvattu seikkaperäisesti. Esitysluonnos on kokonaisuudessaan hyvin kirjoitettu, vaikkakin eri jaksojen välillä on jossain määrin laadullisia eroja². Vaikeitakin teknisiä asioita käsitellään pääosin hyvää yleiskieltä käyttäen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että lakiesitysluonnoksen vaikutuksia on pyritty kuvaamaan kattavasti ja perusteellisesti. Myönteistä on myös, että vaikutusarviot on useassa kohdin perustettu teetettyihin selvityksiin tai aiempiin tutkimuksiin, jotka ovat julkisesti saatavilla³. Vaikutusarviointin tekemisessä erityisen positiivisena piirteenä on ollut tiivis vuorovaikutus tutkimusyhteisön kanssa. Tämän luonteisessa ja laajuisessa uudistuksessa valittua lähestymistapaa voidaan pitää yleisemminkin suositeltavana.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen alussa on tiivistetty yhteenvedo esitysluonnoksen keskeisistä toimenpiteistä ja niiden arvioiduista vaikutuksista. Tiivistelmässä olisi tosin voitu hyödyntää myös taulukoita määrällisten arvioiden vetämiseksi yhteen. Arviointineuvosto pitää myönteisenä myös, että hallituksen esitysluonnos sisältää verraten runsaasti kvantitatiivisia arvioita eri toimenpiteiden vaikutuksista. Kaiken kaikkiaan esitysluonnoksen vaikutusarviointiosa sisältää runsaasti tärkeää tietoa esityksen vaikutuksista. Vaikutuksia arvioidaan useassa kohdin varsin monipuolisesti ja informatiivisesti. Toisaalta joissakin kohdin vaikutusten arviointia ei tehdä vedoten siihen, että riittävää tietoa ei ole. Esitettyihin arvioihin sisältyy kuitenkin väistämättä epävarmuutta, jota tulisi kuvata enemmän, esimerkiksi vaihteluvälillä.

² Arvioitavaksi lähettyssä esitysluonnoksessa oli tosin vielä jonkin verran puutteita mm. jaksosten numeroinnissa. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole kaikilta osin huomioitu pelastuslakia koskevaan esitysluonnokseen tehtyjä muutoksia. Esitysluonnoksen eri tekstiosien sijoittelua kannattaisi myös vielä harkita: esimerkiksi jaksossa 2.18.2. esitetty teksti sopisi paremmin esitettäväksi keskeiset ehdotukset -jaksossa (luku 3.3.), ja jaksossa 3.5.9. esitetty teksti sopisi paremmin Vaikutukset verotukseen -jakson alkuun. Lisäksi jaksossa 4.13. esitetty teksti olisi suositeltavaa esittää Viranomaisvaikutukset-luvussa, jota arviointineuvosto esittää lisättäväksi esitysluonnokseen (ks. jäljempänä kohta 2.3.).

³ Esitysluonnoksen lähdeviittauksissa on kuitenkin jonkin verran puutteita.

Arviointineuvosto katsoo, että erityisesti kvantitatiivisia arvioita tehtäessä huomiota tulisi kiinnittää siihen, mikä vaikutus lakiesityksellä tulisi toteutuessaan olemaan verrattuna tilanteeseen, jossa lakia ei muuteta, tai jossa toteutettaisiin jokin toinen vaihtoehtoinen muutos.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen toteuttamisen ja myös vaikutusarvioinnin merkittävänä haasteena on uudistuksen monitavoitteisuus. Esitysluonnoksella on kansalaisten asemaan liittyviä tavoitteita kuten yhdenvertaisuus, palvelujen saatavuus ja laatu. Toisaalta uudistuksen keskeinen tavoite on myös hillitä sosiaali- ja terveystenonon kasvua merkittävästi. Esitysluonnoksessa tulisi esittää konkreettisemmin, miten nämä toisilleen ainakin osittain vastakkaiset tavoitteet voidaan saavuttaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen Esityksen vaikutukset -jaksossa (luku 4) vaikutusarviot esitetään oikeusministeriön (2007) vaikutusten arviointiohjeista⁴ poikkeavasti ryhmiteltynä, mikä hankaloittaa vaikutusten hahmottamista paitsi kokonaisuuden myös yksittäisten vaikutusalueiden osalta. Esimerkiksi vaikutuksia kotitalouksiin ja viranomaisiin käsitellään useissa erillisissä tekstiosissa, jolloin on vaikeaa saada kokonaiskuvaa vaikutuksista.⁵

Arviointineuvosto katsoo, että kaikki vaikutuksia koskevat arviot tulee esittää esitysluonnoksen Esityksen vaikutukset -jaksossa. Lisäksi vaikutuksia kuvaava materiaali pitäisi esittää ensi sijassa vaikutusarvio-ohjeiden mukaisesti ryhmiteltynä. Tämä olisi tärkeää paitsi nyt arvioinnin kohteena olevan hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten paremmassa hahmottamisessa, myös siksi, että maakuntauudistusta sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja rahoitusta koskevat uudistukset tullaan esittämään useassa erillisessä hallituksen esityksessä. Systemaattinen ja yhtenäinen vaikutusten esitystapa helpottaisi uudistuksen kokonaisvaikutusten ymmärtämistä keskeisten vaikutusalueiden osalta tilanteessa, jossa uudistus toteutetaan useissa eri osissa⁶. Toinen mahdollisuus olisi lisätä kaikkien hallituksen esitysluonnosten sisältämien vaikutusarvioiden loppuun yhteenvetojakso, jossa määrälliset vaikutusarviot kootaan tiivistetysti yhteen keskeisten vaikutusalueiden (kotitaloudet, yritykset, kunnat ja valtio) mukaan ryhmiteltynä.

Vaikutusarvioita koskevassa tekstiosassa on erityisesti Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset -luvussa esityksen tavoitteita kuvaavaa materiaalia, joka kuuluisi esityksen muihin osiin.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioita koskevissa tekstikohdissa tulisi keskittyä vaikutuksia koskevien tietojen kuvaukseen. Vaikutusarvioihin ei toisin sanoen pidä yhdistää muuta tausta- ja tavoiteinformaatiota vaan sellainen materiaali tulee esittää ennen vaikutusten arviointia.

Kehitettävät näkökulmat

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa esitetään perusteellinen katsaus kansainvälisiin järjestelmiin. Kansainvälisten käytäntöjen ja uudistusten käsittely jää kuitenkin esitysluonnoksessa valitettavan irralliseksi. Eri maiden esimerkkejä ja kokemuksia olisi voitu hyödyntää enemmän uudistuksen toimenpiteiden perusteluissa ja vaikutusarvioinnissa.

⁴ Säädosohdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaiikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf

⁵ Esitysluonnoksessa esitetään jonkin verran vaikutusarvioita myös nykytilan kuvauksessa ja esityksen tavoitteita kuvaavassa osassa, mikä myös hankaloittaa kokonaiskuvan saamista esityksen vaikutuksista.

⁶ Esimerkiksi esitysluonnos sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, esitysluonnos valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, sekä esitysluonnos pelastuslaista.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikka esitysluonnoksessa käsitellään useassa kohdin vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tavoitteet ja perustellaan valittua vaihtoehtoa, jättää vaihtoehtoisten toteutustapojen käsittely myös parantamisen varaa keskeisimpien valintojen osalta. Esitysluonnoksessa kerrataan toteutusvaihtoehtojen osalta menneiden vuosien aikana tehtyt, lähinnä kuntapohjaiseen malliin rakentuvat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusehdotukset. Vaihtoehtojen käsittely ei kuitenkaan ulotu siihen, miksi sote-palvelujen järjestäminen maakuntatasolla olisi parempi järjestämistapa verrattuna esimerkiksi täysin keskitettyyn järjestämismalliin ja/tai niin sanottuun vakuutusmalliin nähden.⁷ Esitysluonnoksessa ei myöskään perustella vaihtoehtojen avulla maakuntien lukumäärää, eikä sitä, miksi maakuntahallinnon asema jää esitysluonnoksessa kuntiin ja valtioon nähden heikoksi⁸. Tällaisia hallintoon, järjestämistapaan ja rahoitukseen liittyviä malleja kuvataan esitysluonnoksen varsin perusteellisessa kansainvälisessä katsauksessa, mutta näitä tietoja ei hyödynnetä vaihtoehtojen vertailussa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen keskeisiä toimenpiteitä, kuten sote-palvelujen järjestämistä maakuntatasolla, perustettavien maakuntien määrää⁹ ja maakuntien rajoitettua itsehallintoa, tulisi perustella toteutusvaihtoehtojen avulla, kuten oikeusministeriön (2007) vaikutusten arviointiohjeissa edellytetään.

Esityksen vaikutukset -jakso painottuu kuvaamaan vaikutuksia kunnille, maakunnille ja valtiolle. Uudistuksen vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja terveys- ja hyvinvointivaikutuksiin jäävät esitysluonnoksessa vähemmälle huomiolle. Tätä voi pitää esitysluonnoksen puutteena, sillä uudistuksen keskeinen tavoite on hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen ja palvelujen saatavuuden parantaminen. Esitysluonnoksessa ei myöskään esitetä konkreettista kuvausta sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen saatavuuden nykyisistä ongelmista, esimerkiksi mitä alueita ja väestöryhmiä palvelujen saatavuuden ongelmat ovat erityisesti koskeneet. Myös arvio siitä, miten ja millä aikataululla koetut ongelmat voidaan korjata, puuttuu.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen jaksossa ”Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset” olisi voitu tarkemmin käsitellä vaikutuksia kansalaisten terveyseroihin ja hyvinvointiin. Arviointineuvosto tiedostaa, että arvioinnin tekemistä hankaloittaa muun muassa puutteellinen tieto valinnanvapausuudistuksen toteuttamistavasta. Tältä osin keskeinen uudistukseen liittyvä lakimuutos on myös niin sanottu päivystysuudistus¹⁰, joka koskee terveydenhuollon ympärivuorokautista päivystystä, sosiaalipäivystystä, ensihoitoa ja vaativimman erikoissairaanhoidon keskittämistä. Lakiesitysluonnoksessa ei kuitenkaan juurikaan viitata tähän uudistukseen ja siihen liittyvässä hallituksen esityksessä esitettyihin vaikutusarvioihin.

⁷ Terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusmalleista löytyy useita kattavia kuvauksia ja vertailuja, joista eräs esimerkiksi on: Stabile and Thomson (2014): "The Changing Role of Government in Financing Health Care: An International Perspective." *Journal of Economic Literature*, 52(2): 480-518.

⁸ Esitysluonnoksessa kuvataan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa, ja todetaan pyrkimys poiketa siitä Suomen osalta niin, että maakuntia ei määriteltäisi paikallishallintoon kuuluvaksi. Tällöin maakuntiin ei sovellettaisi Euroopan neuvoston paikallishallinnon periaatteita (esimerkiksi yleinen toimiala ja verotusoikeus).

⁹ Maakuntajakoon liittyen on eri tahoilta esitetty erilaisia vaihtoehtoja, esimerkiksi 12 ja viiden maakunnan malleja, joihin viitataan tämän hallituksen esitysluonnoksen lausuntoyhteenvedossa (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:64).

¹⁰ Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta (1516/2016) ja lakiin liittyvä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 224/2016).

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että uudistuksen merkittävimpiä siirtymävaiheen kustannuksia ovat palkkaharmonisointi (menoja lisäävä vaikutus 70-700 miljoonaan euroa) ja ICT-investointeihin liittyvät kustannukset (menoja lisäävän vaikutuksen arvioidaan olevan noin 2 miljardia euroa, tähän määrään sisältyvät hankkeet, jotka toteutettaisiin joka tapauksessa). Näiden siirtymävaiheen kustannusten arvioidaan ajoittuvan uudistuksen alkuvaiheeseen.

Henkilöstömenojen kasvun hillintään liittyvien toimien ja ICT-investointien ja digitalisoinnin mukanaan tuomien hyötyjen arvioidaan realisoituvan vasta ”vuosien kuluttua”. Esitysluonnoksesta on pääteltävissä, että uusien ICT-ratkaisujen avulla arvioidaan saatavan vuositasona noin 230-240 miljoonan euron säästöt.

Esitysluonnoksessa arvioidaan lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön teettämiin laskelmiin tukeutuen, että terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen tehostamispotentiaali olisi yhteensä noin kolme miljardia euroa¹¹ vuoteen 2030 mennessä. Tämän suuruisen menojen kasvua hillitsevän vaikutuksen arvioidaan toteutuvan, mikäli kaikissa maakunnissa otetaan käyttöön niin sanotut ”parhaat käytännöt”. Lisäksi säästöpotentiaalin toteutuminen edellyttäisi digitalisaation mahdollistamien hyötyjen hyväksikäyttöä ja palvelutarjonnan rajaamista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin kuvata ja eritellä uudistuksen siirtymävaiheen kustannuksia ja uudistuksella aikaansaattavia säästöjä. Esitysluonnoksessa esitetään sosiaali- ja terveysmenojen kehitysskenaarioita esittävä kuvio, mutta kuvion perusteella ei saa riittävän selkeää kuvaa siirtymävaiheen kustannusten ja tehostamisen avulla saatavien säästöjen jaksottumisesta. Esitysluonnoksessa tulisi esittää keskitetysti tärkeimpien toimenpiteiden luettelma ja kuvata miten säästöihin tähtäävillä toimenpiteillä paitsi katetaan siirtymävaiheen kustannukset, myös saadaan aikaan tavoitteena oleva 3 miljardin euron suuruinen menojen kasvun hidastuminen vuoteen 2030 mennessä. Uudistuksiin liittyvistä keskeisistä kustannuksista ja hyödyistä tulisi toisin sanoen esittää arvio taulukkomuodossa¹², esimerkiksi uudistusta seuraavien 10 vuoden ajalta. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin avata sitä, mihin oletuksiin ja arvioihin laskelmat kolmen miljardin säästöpotentiaalista perustuvat, sekä erityisesti, millaisia epävarmuuksia säästöpotentiaaliin sisältyy.¹³

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osassa vaikutukset esitetään monissa kohdin oikeusministeriön (2007) ohjeista poiketen, mikä tarpeettomasti hankaloittaa vaikutusten hahmottamista paitsi julkiselle taloudelle kokonaisuutena, myös keskeisten alalajien osalta (valtiontalous, maakunnat, kunnat). Esitysluonnoksessa esitetään

¹¹ Kolmen miljardin säästöpotentiaalin arvio perustuu Nordic Healthcare Group Oy:n tekemään selvitykseen, jonka tulokset on esitetty julkaisussa Torkki ym. (2016): Sote-palveluiden kehittämis- ja säästöpotentiaalin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2016, <http://tietokayttoon.fi>.

¹² Vähintään tulisi esittää julkiselle taloudelle aiheutuvat siirtymävaiheen kustannukset, toiminnan tehostamisesta saatavat säästöt ja mahdolliset menojen leikkaukset. Vaikutusten taulukkomuotoinen yhteenveto olisi tärkeää myös siksi, että esitysluonnoksessa vaikutusarvioita esitetään paitsi varsinaisessa vaikutusarviot -jaksossa, myös esimerkiksi nykytilan kuvauksessa ja esityksen tavoitteita kuvaavassa osassa. Esimerkiksi nykytilan arviointiluvussa (luku 2.18.17) todetaan, että: ”Tutkimusten ja aikaisempien kokemusten perusteella keskittämällä hankintoja on mahdollista saavuttaa 20 % säästöt. Jos esimerkiksi hallinnollisissa ja tukitoimintojen hankinnoissa yhteishankintoja lisäämällä voitaisiin saavuttaa tutkimusten mukainen säästö, saavutettaisiin ainakin 250 miljoonan euron vuosisäästö.”. Vastaavaa arviota ei kuitenkaan löydy Esityksen vaikutukset -luvusta.

¹³ Esimerkiksi THL:ssä tehdyissä laskelmissa on päädytty alhaisempiin arvioihin säästöpotentiaalista. Lähde: Häkkinen U. ja Vähänen, M. (2017): Maakuntien erikoissairaanhoidon kustannukset, tuottavuus ja käyttö THL Optimi 1/2017.

vaikutusarvioita useiden osatekijöiden¹⁴ näkökulmasta, mikä sinänsä on myönteistä, mutta menettely korostaa tarvetta koota vaikutukset yhteen keskeisimpiä vaikutusalueita koskevien otsikoiden alle.

Uudistus merkitsee vero- ja valtionosuusrahoituksen jakautumista uudella tavalla eri hallinnontasojen ja alueiden välillä. Rahoituksen muutos liittyy paitsi tehtävien uudelleenjakoon, myös rahoitusmallien muutoksiin. Maakunnat saavat esitysluonnoksen mukaan rahoituksensa kokonaan valtiolta. Kuntien rahoitusta leikataan ja kuntien tulee sopeuttaa taloutensa jäljelle jääviä tehtäviä vastaaviksi. Maakuntien rahoitusta varten esitetään laskennallinen rahoituksen jakomenettely, joka muistuttaa kuntien nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä käytössä olevaa rahoitusmallia, mutta ei ole täysin samanlainen. Tästä ja kokonaan valtionapuun perustuvasta rahoituksesta johtuen maakunnille tuleva sote-rahoitus poikkeaa alueiden kunnille ja kuntayhtymille aiemmin suunnatusta rahoituksesta, mikä aiheuttaa vaihtelevaa sopeuttamistarvetta maakunnissa.

Arviointineuvosto katsoo, että sote-rahoitusmallia ja maakuntien rahoitustason muutosta ja kohdentumista kuvataan pääosin havainnollisesti ja asianmukaisesti.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa vaihtoehtojen toimenpiteiden käsittely ei ulotu kaikkiin merkittäviin rahoitusta koskeviin toimenpiteisiin. Esimerkiksi vertailu maakuntien oman verotusoikeuden ja täysimääräiseen valtion rahoitukseen perustuvan rahoitusmallin vaikutuksista puuttuu esitysluonnoksesta. Täyteen valtionapuun perustuvaa rahoitusta perustellaan esitysluonnoksessa muun muassa maakuntien taloudellisen ohjauksen ja verotuksen yksinkertaisuuden näkökulmista. Maakuntien oman verotusoikeuden osalta todetaan esitysluonnoksessa lyhyesti, että taloustieteellinen tutkimuskirjallisuuden perusteella maakuntien oma verotusoikeus olisi perusteltu vaihtoehto. Kokonaan valtionapuun perustuvan maakuntien rahoituksen riskejä, esimerkiksi niin sanotun pehmeän budjettirajoitteen ongelmia, ei esitysluonnoksessa kuitenkaan käsitellä.¹⁵

Arviointineuvosto katsoo, että puhtaasti valtionapuun perustuvan maakuntien rahoituksen perusteluissa ja vaikutusten arvioissa korostuvat rahoitustavan myönteiset puolet. Tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että täyteen valtionapurahoitukseen liittyy myös riskejä, muun muassa menojen kasvusta. Tähän liittyy myös se, että maakuntien alijäämien tapauksessa jouduttaisiin esitysluonnoksen mukaan viime kädessä turvautumaan harkinnanvaraisiin avustuksiin. Sote-uudistuksen eräs tavoite on menojen kasvun hillitseminen. Esitysluonnoksessa tulisi perusteellisemmin käsitellä esitettävän rahoitusmallin vaikutuksia menojen hallinnan näkökulmasta.

Kunnallisveroasteita esitetään alennettavaksi vuonna 2019 kaikissa kunnissa 12,5 prosenttiyksiköllä. Samalla lisätään valtion verotusta maakuntien toiminnan rahoittamiseksi, kuitenkin siten, että työn verotus ei kiristyisi eikä kokonaisveroaste nousisi. Kuntien oikeutta veroasteiden muutoksiin esitetään rajoitettavaksi vuonna 2019. Toimenpiteellä pyritään osaltaan ehkäisemään kokonaisveroasteen nousu uudistuksen voimaantulovuonna. Näin siitä huolimatta, että

¹⁴ Esimerkiksi vaikutuksia kunnille esitetään verotuksen, omaisuusjärjestelyjen, valtionosuusjärjestelmän, tehtävien siirron, velanoton kustannusten, eläkkeiden rahoituksen ja henkilöstön näkökulmasta.

¹⁵ Taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa ja esimerkiksi OECD:n raporteissa käsitellään paikallishallinnon verotusoikeutta laajasti, esimerkiksi OECD (2009): Taxes and grants: on the revenue mix of sub-central governments, <https://www.oecd.org/ctp/federalism/42783028.pdf>; Boadway, R. ja Tremblay J-F (2012): Reassessment of the Tiebout model, *Journal of Public Economics* 96 (2012) 1063–1078, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272711000041>; Martinez-Vasquez (2015): Tax assignments at the regional and local levels, artikkeli teoksessa Ahmad ja Brosio (2015) (toim.), *Handbook of Multilevel Finance*, Elgar. Asiantuntijoiden parissa varsin laajasti hyväksytty näkemys on, että paikallishallinnon omilla tuloilla on pääosin myönteinen vaikutus vastuullisen taloudenpidon ja julkisten menojen kasvun hillitsemisen näkökulmasta.

esitysluonnoksessa arvioidaan, että kunnat todennäköisesti alentaisivat veroasteitaan vapaaehtoisestikin. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että kuntien käyttötalouden tasapainon muutoksen rajaaminen +/- 100 euroon asukasta kohti merkitsee sitä, että uudistus ei aiheuttaisi yhdellekään kunnalle yli yhden tuloveroprosenttiyksikön muutospainetta¹⁶.

Esitysluonnoksen kuntien talouteen vaikuttava toimenpide on myös kuntien ja kuntayhtymien omistaman käyttöomaisuuden siirto maakunnille vastikkeetta. Lisäksi merkittävä asia on, että kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystaloudessa käyttämät kiinteistöt jäisivät nykyisten omistajien vastuulle, ja joissakin tapauksissa vaille käyttöä. Esitysluonnoksessa arvioidaan kuitenkin vain pienen osan kunnista joutuvan rahoitusta koskevien muutosten ja omaisuuden siirtojen johdosta taloudellisiin vaikeuksiin.¹⁷ Näissä tapauksissa kuntien on katettava syntyvä alijäämä velanotolla ja/tai menoja leikkaamalla. Uudistukseen sisältyy myös riski kuntien aseman muuttumisesta rahamarkkinoilla. On mahdollista, että etenkin omaisuuden vastikkeettomista siirroista voi seurata kuntien ja kuntayhtymien lainanhoitokustannusten kasvua, varsinkin mikäli kuntalainojen niin sanottu juridinen nollariskiluokitus menetetään ja mikäli lainojen markkinariski kasvaisi.¹⁸

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos sisältää olennaisia ja osin varsin seikkaperäisiä tietoja uudistuksen vaikutuksista kuntatalouteen. Kuntatalousvaikutuksista esitetään lisäksi kuntatason arvioita uudistuksen internet-sivuilla (alueuudistus.fi)¹⁹. Osa epäsuorista vaikutuksista kuntatalouteen jää esitysluonnoksessa tosin laadullisten arvioiden varaan, kuten esimerkiksi kuntalainojen nollariskisyyden mahdollisen menettämisen vaikutukset. Merkittävimmistä välillisistä vaikutuksista tulisi esittää arvio vaihteluväliä hyödyntäen.

Vaikutukset kotitalouksille

Esitysluonnoksessa kuvataan uudistuksen vaikutusta kotitalouksien taloudelliseen asemaan verotuksen näkökulmasta. Esitysluonnoksessa arvioidaan verovelvollisten verotuksen pysyvän ennallaan tai kevenevän hieman uudistuksen seurauksena. Toimenpiteen seurauksena verotulojen arvioidaan supistuvan 230 miljoonaa euroa. Siitä, miten verotuksen kevennys aiotaan rahoittaa, ei esitysluonnoksessa esitetä arviota. Uudistuksen arvioidaan kokonaisuutena kaventavan tuloeroja hieman. Esitysluonnoksessa todetaan, että asiakasmaksuista säädettäisiin erillisessä laissa. Asiakasmaksujen vaikutusta kotitalouksille ei arvioida esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että uudistuksen vaikutuksia verovelvollisille on arvioitu mikrosimuloinnin avulla. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että maakuntien ainut oma tulonlähde olisi jatkossa asiakkailta perittävät maksut, joiden vaikutusta tulisi esitysluonnoksessa arvioida kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lisäksi verotuksen

¹⁶ Järjestelmämuutoksen tasaus on neutraali valtion kannalta, koska se osa tasauslisistä, jota ei voida rahoittaa tasausvähennoyksillä, rahoitetaan pienentämällä kaikkien kuntien valtionosuutta. Asia ilmenee kuntatasolla tehdyistä taustalaskelmista (jotka on julkaistu internet-sivuilla, alueuudistus.fi) ja lyhyenä mainintana esitysluonnoksessa. Asiaa voisi avata esitysluonnoksessa nykyistä enemmän.

¹⁷ Muutosta kuntataloudessa pyritään hillitsemään siirtymäaikojen ja ns. muutosrajoittimien avulla.

¹⁸ Esityksessä todetaan nollariskisyyden osalta seuraavaa: ”Tulkinta esitetyn sääntelyn vaikutukseen kuntasektorin lainojen nollariskisyyteen edellyttäisi sen hakemista Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ylläpitämän Q & A – prosessin kautta. Tulkintaa ei voida tehdä kansallisesti. Prosessin kautta julkaistavat EBAn tai komission tulkinnat eivät ole juridisesti sitovia, vaan asian voi lopullisesti päättää vain EU:n tuomioistuin. Tulkintakysymyksen käsittely kestää useita kuukausia. Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun aikataulu ei mahdollista tulkintapäätöksen hakemista edellä kuvatu prosessin kautta, vaan päätökset joudutaan tekemään käytettävissä olevan tiedon pohjalta.”

¹⁹ Esitysluonnoksessa tulisi viitata kyseiseen lähteeseen kuntatalousvaikutusten osalta, koska uudistuksen vaikutukset kuntatasolla vaihtelevat merkittävästi.

keventämisen vaikutus julkiseen talouteen tulisi käsitellä esitysluonnoksessa tarkemmin. Uudistuksen vaikutuksia verotukseen ja tulonjakoon tulisi seurata perustettavan kansallisen seurantajärjestelmän osana.

Vaikutukset yrityksille

Esitysluonnoksessa arvioidaan yritysvaikutuksia lähinnä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannon näkökulmasta. Esitetyt arviot pysyttelevät pääosin varsin yleisellä tasolla, mikä on ymmärrettävää tilanteessa, jossa valinnanvapausmallin yksityiskohtiin liittyvät tiedot ovat vielä toistaiseksi puutteellisia. Vähemmälle huomiolle esitysluonnoksessa jäävät vaikutukset muihin kuin sote-palveluja tuottaviin yrityksiin, kuten ICT-yritystoimintaan. Palvelujen digitalisointi edellyttää esitysluonnoksen mukaan ICT-tietojärjestelmien ja ICT-palveluiden kehittämistä ja merkittäviä investointeja. Erilaisten hankintojen keskittämällä tavoitellaan aiempaa tehokkaampia kilpailutuksia ja kustannussäästöjä julkisten terveys- ja sosiaalipalvelujen hankinnoissa. Esitysluonnoksessa arvioidaan tarvittavien ICT-muutosten kokonaiskustannuksiksi lähes 2 miljardia euroa, millä voisi olettaa olevan merkittävä vaikutus alan kotimaiseen työllisyyteen ja yritysten kannattavuuteen.

Arviointineuvosto katsoo, että ICT-muutoksiin liittyvillä investoinneilla saattaa olla merkittäviä yritysvaikutuksia, joista tulisi esittää arvio. Muita yritysvaikutuksia, joita tässä esitysluonnoksessa ei puutteellisten tietojen vuoksi voida riittävästi tarkastella, tulisi arvioida huolellisesti valinnanvapautta ja palvelujen tuottamista koskevissa hallituksen esitysluonnoksissa.

Uudistuksen vaikutusten seuranta

Esitysluonnoksessa todetaan, että uudistuksen vaikutuksia seurataan perustettavan kansallisen seurantajärjestelmän avulla. Seurannan järjestämisestä ei esitetä tarkempaa kuvausta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitys sisältää ehdotuksen uudistuksen jälkikäteis seurannasta. Esitysluonnoksen kuvaus järjestettävästä vaikutusten jälkikäteis seurannasta jää kuitenkin lähinnä maininnan tasolle. Säädöshankkeiden tulisi sisältää konkreettinen suunnitelma vaikutusten jälkikäteis arvioinnista erityisesti silloin, kun vaikutusten oletetaan olevan merkittäviä ja kun etukäteisarviota ei perustellusta syystä johtuen voida tehdä. Systemaattisesti toteutettu jälkikäteis arviointi antaa mahdollisuudet saada olennaista tietoa toimenpiteiden vaikutuksista. Jälkikäteis arviointi mahdollistaa osaltaan myös parempien etukäteisarvioiden tekemisen, jos säädöksiä myöhemmin muutetaan. Arvioinnin suunnitelmallinen toteuttaminen voi mahdollistaa myös myöhemmät tietoon perustuvat politiikkamuutokset.²⁰

²⁰ Mahdollisuus myöhempiin politiikkamuutoksiin voidaan pyrkiä ottamaan huomioon myös etukäteisarvioinnissa. Niin sanottu ROV-analyysi (Real Options Valuation) on kustannus-hyötyanalyysiä täydentävä menetelmä, joka tarjoaa mahdollisuuden arvioida säädöshankkeiden vaikutuksia hankkeen kuluessa ja jälkikäteen siten, että epävarmuus tulevien kustannusten ja erityisesti tulevien hyötyjen arvioinnissa voidaan ottaa huomioon. Ks. esimerkiksi Vladeck, J. (2015): Valuing Regulatory Flexibility: A Real Options Approach to Cost-Benefit Analysis, Georgetown Law Journal, Vol 103, issue 3, <http://georgetownlawjournal.org/articles/valuing-regulatory-flexibility-a-real-options-approach-to-cost-benefit-analysis/>.

2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksessa ehdotettavien toimenpiteiden vaikutuksia viranomaisiin käsitellään ”Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset”-luvussa. Vaikutuksia käsitellään yleisellä tasolla useista näkökulmista. Valtionhallinnon osalta todetaan sosiaali- ja terveysministeriön aseman vahvistuminen maakuntien tiiviin ohjauksen myötä. Kuntien hallinnossa arvioidaan tapahtuvan merkittävä muutos tehtävien vähenemisen seurauksena. Viranomaisten keskinäisten suhteiden osalta todetaan kuntien ja maakuntien välisen toimivallan jaon selkeys ja valtion aseman vahvistuminen. Lisäksi käsitellään uudistuksen vaikutusta Ahvenanmaan tilanteeseen. Arviot kattavat olennaisia näkökulmia, mutta määrälliset arviot, esimerkiksi uudistuksen vaikutuksista viranomaisten työmäärään, puuttuvat.

Vaikutuksia henkilöstöön, joka oikeusministeriön (2007) ohjeiden mukaan kuuluisi käsitellä viranomaisvaikutusten yhteydessä, arvioidaan erillisessä ”Henkilöstövaikutukset” -luvussa esitysluonnoksen lopussa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että henkilöstön siirtyessä kuntien ja kuntayhtymien palveluksesta maakuntien palvelukseen, henkilöstöön sovellettaisiin kunnallista palvelussuhdelainsäädäntöä. Tämän perusteella arvioidaan, että henkilöstön asema ei palvelussuhteen osalta muuttuisi nykyisestä. Henkilöstön aseman ei muutoinkaan esitysluonnoksessa arvioida huonontuvan nykyisestä, sillä uusien järjestäjien arvioidaan olevan nykyistä vahvempia organisaatioita ja siten kykenevän huolehtimaan nykyistä paremmin henkilöstöstään. Terveys- ja sosiaalialan työtilanteen arvioidaan myös pysyvän hyvänä. Työntekijöiden eläke-etujen arvioidaan säilyvän ennallaan, mikäli eläketurva säilyy kunnallisessa eläke-järjestelmässä.

Esityksessä arvioidaan yhteensä 215 000 henkilön²¹ siirtyvän uudistuksen seurauksena kunnista ja kuntayhtymistä maakuntien palvelukseen. Tarkempia määrällisiä arvioita henkilöstövaikutuksista ei esitetä. Esimerkiksi erittelyä siirtyvästä henkilöstöstä tehtäväryhmittäin tai muillakaan jaotteluilla ei ole sisällytetty esitysluonnokseen. Myöskään arvioita organisaatiouudistuksesta johtuvasta henkilöstön määrän muutoksesta, palkkaharmonisoinnin tarpeesta eri maakunnissa ja maakuntien liikelaitoksissa, muiden työ- tai virkasuhteiden ehtojen yhdenmukaistamisesta, tai yksityisen sektorin palvelukseen siirtyvien henkilöiden potentiaalisista määristä, ei esitetä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnokseen tulisi sisällyttää oikeusministeriön (2007) ohjeiden mukaisesti Viranomaisvaikutukset -luku, johon koottaisiin vaikutusalueen kaikki keskeiset vaikutukset. Tietojen esittäminen esitysluonnoksen eri osissa hankaloittaa olennaisten vaikutusten hahmottamista ja vertailua myöhempiin muihin uudistukseen liittyviin hallituksen esitysluonnoksiin. Tärkeimmistä viranomaisvaikutuksista, kuten uudistuksen aiheuttamasta muutoksesta viranomaisten työmäärään, tulisi esittää vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita esimerkiksi henkilötyövuosina ja euroina. Muun muassa seuraavista vaikutuksista tulisi mahdollisuuksien mukaan esittää määrälliset arviot: organisaatiosta toiseen siirtyvien henkilöiden määrät, muutosten vaikutukset työmäärään, uudelleen koulutustarve, toimintojen tehostumisen (htv:n kasvun hidastuminen) kohdentuminen pääpiirteittäin ja uudelleen kohdentamiset.

²¹ Tosin luvussa 4.3.1. esitetään siirtyvien henkilöiden määrän olevan 225 000.

2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa ei ole omaa lukua muista yhteiskunnallisista vaikutuksista, sen sijaan vaikutuksia demokratiaan ja ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia esitetään omissa luvuissaan. Esitysluonnoksessa etenkin ihmisiin kohdistuvat vaikutukset -jakso sisältää runsaasti uudistuksen tavoitteiden kuvausta, ja varsinainen vaikutusten arviointi jää valitettavan vähälle huomiolle. Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmaa käsitellään muun muassa vertailemalla saatuja kokemuksia kuntien ns. yhteistoiminta-alueilta. Yhteistoiminta-alueiden vertailukelpoisuus suunnitteilla olevaan keskitettyyn sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestelmään ei kuitenkaan ole paras mahdollinen. Kuntaliitokset, joista saatuihin kokemuksiin esitysluonnoksessa myös viitataan, tarjoaisivat hieman paremman vertailupohjan.

Uudistuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Lakiuudistuksen sukupuoli- ja lapsivaikutuksia käsitellään laadullisesta näkökulmasta.

Arviointineuvosto katsoo, että jaksot ”Vaikutukset asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin, demokratiaan ja poliittiseen järjestelmään” ja ”Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset” tulisi yhdistää ja tekstiä tulisi terävöittää, esimerkiksi poistamalla esitysluonnoksen tavoitteisiin liittyvää materiaalia. Esitysluonnoksen tavoitteet tulee esittää omassa luvussaan ennen vaikutusten arviointia. Demokratiavaikutusten osalta esitysluonnoksessa voisi hyödyntää esimerkiksi tutkimuksia kuntaliitosten vaikutuksista äänestyskäyttäytymiseen ja paikallisdemokratiaan²². Sukupuolivaikutuksista olisi tärkeää saada laadullisten arvioiden lisäksi myös määrällisiä arvioita, etenkin koska esitysluonnoksessa sukupuolivaikutusten arvioidaan olevan merkittäviä.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 19.1.2017.

Lausunto on julkinen. Arviointineuvosto suosittelee, että neuvoston havaitsemat puutteet esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 13. helmikuuta 2017,

Leila Kostiainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

²² Esimerkiksi: Tukiainen, J. ja Saarimaa, T. (2015): Local Representation and Strategic Voting: Evidence from Electoral Boundary Reforms, <http://vatt.fi/local-representation-and-strategic-voting-evidence-from-electoral-boundary-reforms>,