

31.5.2017

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

ASIA: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Vaikutusarvion täydennys lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon perusteella

Lausuntopalautteen ja arviointineuvoston lausunnon perusteella valinnanvapauslakia koskevaan hallituksen esitykseen tehdyt muutokset

Sosiaali- ja terveysministeriö sai lainsäädännön arviointineuvoston laatiman lausunnon käyttöönsä 25.4.2017. Arviointineuvoston keskeisimmät vaikutusarvioon kohdistuneet kritiikit olivat seuraavat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi esittää tiivistetty kokonaisarvio ehdotettujen toimenpiteiden vaikutuksista suhteessa uudistukselle asetettuihin keskeisiin tavoitteisiin.
- ii) Uudistuksen hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista tulisi esittää laadullisten arvioiden ohella myös vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin, kuinka kilpailu tulee toimimaan uudistuksen myötä syntyvillä alueellisilla terveys- ja sosiaalipalveluiden markkinoilla. Lisäksi tulisi esittää, millä tavoin yritysten ensisijaisesti odotetaan kilpailevan asiakkaista.
- iv) Rahoitus- ja korvausjärjestelmän kannustinvaikutuksia yrityksille tulisi käsitellä huolellisemmin. Vaikutuksista tulisi esittää perusteellisempi teoreettinen tarkastelu ja vaikutusten merkittävydestä pitäisi esittää vähintään suuntaa-antava määrällinen arvio.
- v) Palvelujen tuottajille maksettavan kiinteän korvauksen valtakunnallisista perusteista ja ehdotetusta kiinteän korvauksen vähimmäistasosta tulisi esittää perustelut.
- vi) Valinnanvapausmallin vaikutusta sosiaali- ja terveysmenoihin tulisi täsmentää muun muassa selostamalla esitetyn säästövaikutusarvion perusteita ja esittämällä vähintään suuntaa-antavat määrälliset arviot myös menoja mahdollisesti lisäävistä tekijöistä.
- vii) Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin uudistuksen taloudellisia vaikutuksia maakunnittain. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida, missä maakunnissa esitetyillä valinnanvapausmarkkinoilla olisi parhaat mahdollisuudet toimia ja millaisia eroja maakuntien välillä olisi valinnanvapausmallin soveltamisessa.
- viii) Sosiaali- ja terveyspalvelujen modulaarista tuotantotapaa ja sen vaikutuksia tulisi käsitellä yksityiskohtaisemmin. Modularisaation vaikutusta korvausmallien toimivuuteen ja rahoituksen läpinäkyvyyteen tulisi myös käsitellä esitysluonnoksessa.
- ix) Uudistukseen sisältyvän ICT-muutoksen toteuttamisesta tulisi esittää tarkempi suunnitelma ja aikataulu. Aikataulussa tulisi kuvata järjestelmän käyttöönoton jaksottuminen eri vuosille. Erityisesti tulisi esittää, miten ICT-muutos toteutuisi verrattuna valinnanvapaus-järjestelmän käyttöönoton aikatauluun. Lisäksi ICT – muutoksen aiheuttamista kustannuksista tulisi esittää vähintään suuntaa-antava arvio.

Lisäksi neuvosto esitti useita pienempiä korjaustarpeita.

Sosiaali- ja terveysministeriö keskittyi vaikutusarvion korjaamisessa seikkoihin, joiden avulla arviointia voitiin monipuolisesti laajentaa ja selkeyttää ja näin parantaa kansanedustajien mahdollisuuksia perehtyä esityksen vaikutuksiin. Vaikutusarvion muokkauksissa keskityttiin seikkoihin, jotka selkeästi puuttuivat vaikutusarviosta tai joiden käsittely oli jäänyt luonnosvaiheessa hyvin vähälle huomiolle. Toisaalta vaikutusarviointia oli



mahdollista täydentää vain niiltä osin, joista oli käytettävissä riittävästi luotettavaa tietoa ja/tai aineistoa. Tästä syystä esimerkiksi kaikkia määrällisiä arviointeja ei ollut mahdollista lisätä vaikutusarvioon sen laajemmassa työstövaiheessa tai vaikutusarviointineuvoston lausunnon perusteella. Lisäksi useat vaikutukset liittyvät maakuntien itsehallintoalueena tekemiin ratkaisuihin, joten vaikutusten arviointia ei kaikilta osin voitu ennen toimeenpanoa luotettavasti tehdä. Toisaalta esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston esittämä kohta v) ”Palvelujen tuottajille maksettavan kiinteän korvauksen valtakunnallisista perusteista ja ehdotetusta kiinteän korvauksen vähimmäistasosta tulisi esittää perustelut” ei käsityksemme mukaan liity hallituksen esityksen vaikutusarviointiin vaan kyse on muusta esitetyn lainsäädännön perustelusta. Tästä syystä edellä mainittua kohtaa koskeva täydennys on tehty esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Lausunnon perusteella yleisperusteluihin ja vaikutusarvioon tehtiin useita muutoksia hyvin nopeassa aikataulussa. Arviointineuvoston sihteeristön tekemän alustavan tarkistuksen mukaan lopullisessa hallituksen esityksessä on otettu huomioon 55 % (14 % perusteellisemmin ja 41 % jossain määrin) neuvoston lausunnossaan esille nostamia seikkoja.

Lausunnon perusteella vaikutusarvioon lisättiin kokonaan uusina osioina neuvoston esiin nostamat kohdat i) (tiivistetty kokonaisarvio esityksen vaikutuksista suhteessa uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin), ii) (hyvinvointi- ja terveysvaikutusten laadullinen ja määrällinen arvio) ja ix) ICT-muutosten toteuttamisen suunnitelma, kustannukset ja aikataulu). Lisäksi kohtaa iii) täydennettiin entisestään jo varsin laajan käsittelyn lisäksi erityisesti asiakkaista käytävän kilpailun osalta. Kohtaa iv) täydennettiin useasta eri näkökulmasta; erityisesti vaikutusarvioon lisättiin rahoitus- ja korvausjärjestelmän kannustinvaikutusten teoreettista tarkastelua. Sen sijaan esimerkiksi rahoitus- ja korvausjärjestelmän osalta määrällistä arviota ei pystytty antamaan, koska korvausten määrittely on itsehallinnollisten maakuntien tehtävä ja siten sekä korvausten taso että käytettävät korvausmekanismit ja niiden vaikutukset riippuvat maakuntien toiminnasta vaikka tietyt reunaehdot on lainsäädännössä kuvattu. Tästä syystä kirjallisuudessa tunnistetut kannustinkysymykset on vaikutusarviossa kuvattu laajasti, jotta maakuntien tulevia ratkaisuja ja sääntelyn reunaehtoja voidaan tarkastella suhteessa kirjallisuudessa tunnistettuihin seikkoihin.

Vaikutusarviota tarkennettiin jonkin verran myös erityisesti kohdan vi) näkökulmasta. Erityisesti tarkennettiin tehokkuuslaskelmien perusteita sekä kuvattiin kysyntään ja tarjontaan liittyviä haasteita suhteessa palvelujen rahoitukseen. Sen sijaan menoja lisäävien tekijöiden määrällisiä arvioita ei ollut mielekääntä antaa, sillä valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut rahoitetaan maakuntien toimesta ja rahoituksen kehys määrittelee maakuntien järjestämien palvelujen budjettirajoitteen. Näin ollen valinnanvapausmallilla ei lähtökohtaisesti voi olla menoja lisäävää vaikutusta. Sen sijaan ICT-investointien kustannukset ja aikataulu on vaikutusarvioinnissa jo kuvattu, joskin laskelmat tarkentuvat ICT investointeihin ja kehittämishankkeisiin liittyvien projektien edetessä.

Vaikutusarviota tarkennettiin myös maakuntien välisten erojen osalta ja vaikutusarvioon lisättiin kuvaus siitä, missä maakunnissa esitetyillä valinnanvapausmarkkinoilla olisi parhaat mahdollisuudet toimia (kohta vii). Myös modulaarisen tuotantotavan arviointia tarkennettiin erityisesti tuottajien korvausten näkökulmasta, joskin modulaarista tuotantotapaa ja palvelujen integraatiota on muuallakin vaikutusarvioinnissa laajasti käsitelty. Edellisten lisäksi vaikutusarviota täydennettiin useasta eri näkökulmasta.

Kaikkineen valinnanvapausuudistuksessa on kysymys erittäin laajasta järjestelmän muutoksesta, ja siten tarkkaa euromääräistä arviota uudistuksesta (edes haarukkuna) on vaikeaa ellei mahdotonta antaa vaikutusarviossa.



Yhteenveto arviointineuvoston lausunnon perusteella yleisperusteluihin ja vaikutusarvioon tehdyistä muutoksista

Yleisperusteluiden johdanto-osioon lisättiin tiivistelmä esityksen keskeisistä vaikutuksista (kohta i). Lisäksi yleisperusteluihin lisättiin yhteenvetoluku eri maiden valinnanvapausmalleista sekä vaihtoehtoisten mallien arviointia.

Vaikutusarvion alkuun lisättiin tiivistetty kokonaisarvio valinnanvapausuudistuksen vaikutuksista suhteessa uudistukselle asetettuihin keskeisiin tavoitteisiin. Ihmisiin kohdistuviin vaikutuksiin lisättiin mm. määrällinen arvio erityistä tukea päätöksenteossa tarvitsevista henkilöistä. Samaan kappaleeseen lisättiin myös uudistuksen hyvinvointi- ja terveysvaikutusten laadullisia ja määrillisiä arvioita.

Vaikutukset palvelujen tuotantoon -kappaleeseen lisättiin sosiaalihuoltoa koskevia arviota sekä arvioita siitä, miten resurssien siirto perusterveydenhuoltoon ja yhtiöittäminen vaikuttavat sairaaloiden päivystysvalmiuteen, erikoislääkärin saatavuuteen ja terveydenhuollon tukipalveluihin (laboratoriot, kuvantaminen). Em. osiota tarkennettiin myös valinnanvapausmarkkinoiden maakunnittaisten erojen osalta sekä sen osalta, miten kilpailu asiakkaista muuttuu esimerkiksi suhteessa nykyisiin ostopalveluihin tai ulkoistuksiin. Samoin tarkennettiin maakuntien hallinnollisten velvoitteiden määrällistä arviota.

Taloudellisia vaikutuksia tarkennettiin mm. valinnanvapausjärjestelmän kysyntää ja menoja koskevien arvioiden osalta. Lisäksi vaikutusarviota tarkennettiin tuottajien kannustimien ja korvausten osalta useasta eri näkökulmasta. Myös verovaikutuksia tarkennettiin laskentaperusteiden osalta. Samoin vaikutuksia kotitalouksien asemaan ja talouteen tarkennettiin mm. matkakorvausten ja asiakasmaksujen osalta.

Hallinnollisiin vaikutuksiin lisättiin vaikutusarvioita mm. maakuntien uudenaikaisesta osaamistarpeesta sekä maakunnille osoitetusta kansallisesta muutostuesta.

Tietojärjestelmävaikutuksia tarkennettiin mm. lisäämällä arvio ICT:n kokonaisarkkitehtuuriprojektista, sen etenemissuunnitelmasta ja kustannusarviosta. Myös uudistuksen vaikutuksia henkilöstöön tarkennettiin.

Mahdolliset tiedustelut:

Ylitarkastaja Piia Pekola, puh. 0295 163694

