



Lainsäädännön arviointineuvosto

9.4.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kuuleminen: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi 16.2.2018 lausunnon valinnanvapautta koskevasta lakiesitysluonnoksesta. Lausunto annettiin esitysluonnoksen versiosta, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvostolle 22.1.2018. Arviointineuvosto lausui lausunnon tiivistelmässä seuraavasti:

”Arviointineuvoston näkemys on, että valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskeva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää varsin kattavat kuvaukset sosiaali- ja terveydenhuollon nykytilasta, lakiesityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on lisäksi tunnistettu keskeisiä vaikutusalueita ja vaikutusmekanismeja. Esitysluonnos sisältää myös pääosin laadullisia arvioita lakiesityksen potentiaalisista vaikutuksista.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi esittää enemmän määrällisiä arvioita keskeisimmistä vaikutuksista.
- ii) Esitysluonnoksesta tulisi ilmetä vähintään likimääräisellä tasolla uudistuksen kokonaishyötyjen suuruusluokka verrattuna uudistuksesta aiheutuvien kustannusten suuruusluokkaan.
- iii) Esitysluonnoksesta puuttuu kokonaisarvio uudistuksen nettovaikutuksesta julkisiin sosiaali- ja terveysmenoihin. Esitysluonnosta tulisi täydentää tältä osin, sillä menojen kasvun hillintä on sosiaali- ja terveystalvveluja koskevan uudistuksen keskeinen tavoite.
- iv) Esitysluonnoksessa kuvattuun uudistukseen liittyy monia tavoitteita, joista osa saattaa olla vaikutuksiltaan toisilleen vastakkaisia. Vaikutusten arvioinnissa tulisi nykyistä selkeämmin tuoda esiin uudistuksen monitavoitteisuuteen liittyviä riskejä.
- v) Esitysluonnoksen vaikutusarvioita koskevat yhteenvedot ovat yleisluonteisia ja painottuvat hyötyjen kuvaamiseen. Yhteenvedoissa tulisi esittää valinnanvapausuudistuksen keskeiset vaikutukset sekä hyötyjen että kustannusten näkökulmasta.

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

Lopullista hallituksen esitystä HE 16/2018 vp koskeva tarkastelu

Arviointineuvoston lausunto sisälsi yhteensä kolmekymmentä muutos- ja täydennysehdotusta. Lopulliseen hallituksen esitykseen on tehty muutoksia arviointineuvoston lausunnon perusteella. Esityksessä ei ole tosin mainintaa arviointineuvoston lausunnosta eikä kuvausta lausunnon perusteella tehdyistä muutoksista, mutta ministeriö on myöhemmin pyynnöstä toimittanut

arviointineuvostolle kyseiset tiedot.¹ Esityksessä on sosiaali- ja terveysministeriön tekemän muistion mukaan tehty arviointineuvoston lausunnon perusteella yhteensä yhdeksäntoista muutosta, muun muassa: i) jonkin verran täsmennetty vaikutusarvioita koskevaa yhteenvedoa, ii), avattu maakuntien vertailussa käytettyjä kriteerejä, iii) lisätty yhteenvetotaulukko viranomaisvaikutuksista, iv) lisätty kuvausta maakuntien rahoituksen periaatteista, kustannusten hillinnän ja palvelujen saatavuuden tavoitteiden moniulotteisuudesta ja haasteista, ja v) lisätty pieni tarkennus paljon palveluja käyttävien henkilöiden valinnan mahdollisuuteen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että arviointineuvoston lausunnossa esille nostettuja puutteita on huomioitu lopullisessa hallituksen esityksessä. Esitysluonnos on vaikutusarvioiden osalta parantunut lausuttavana olleeseen versioon verrattuna. Esityksessä on muun muassa selostettu tarkemmin uudistukseen liittyviä haasteita. Tästä huolimatta eräisiin arviointineuvoston lausunnon keskeisiin kommentteihin ei ole pystytty vastaamaan. Tähän lienee ensi sijassa vaikuttanut esityksen valmisteluajataulun kireys.

Esitykseen ei esimerkiksi ole merkittävässä määrin lisätty määrällisiä arvioita taloudellisista vaikutuksista. Esityksessä ei myöskään esitetä kokonaisarviota uudistuksen nettovaikutuksesta julkisiin sosiaali- ja terveysmenoihin. Lakiesityksen perusteella on edelleen vaikeata saada kokonaiskuvaa uudistuksen kokonaishyötyjen suuruusluokasta verrattuna uudistuksesta aiheutuvien kustannusten suuruusluokkaan. Esityksen vaikutusarvioiden perusteella on kaiken kaikkiaan hankalaa hahmottaa, miten uudistuksella saavutetaan sille asetetut keskeiset tavoitteet.

Arviointineuvosto katsoi 16.2.2018 päivätyssä lausunnossaan, että esitysluonnoksesta saa yleisellä tasolla kuvan valinnanvapausuudistuksen keskeisimmistä vaikutusalueista ja vaikutusten kohdistumisesta. Lisäksi arviointineuvosto totesi, että lakiesitysluonnoksessa on tehty paljon monipuolista työtä vaikutusten arvioimiseksi.

Valinnanvapautta koskevan esityksen vaikutusten arviointi on haastava tehtävä. Arvioinnin vaativuus liittyy muun muassa valinnanvapausuudistuksen laajuuteen ja monitavoitteisuuteen sekä siihen, että täysin ehdotettavan valinnanvapausjärjestelmän kaltaista toimintamallia ei ole käytössä missään muualla. On myönteistä, että ehdotettavan lain toimeenpanoa aiotaan tukea vaiheistetun aikataulun avulla ja että maakunnille tarjotaan muutostukea uudistuksen toteuttamiseen. Merkittävästi tarkempien vaikutusarvioiden tekeminen vaatisi tiedonkeruuta kokeilujen ja uudistuksen vaiheittaisen edistämisen avulla.

Helsingissä 9. huhtikuuta 2018

Antti Moisio

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

¹ Valtioneuvoston kanslian 14.6.2016 päivätyssä ohjeessa ministeriöille (VNK/55/30/2016) todetaan: ” Hallituksen esityksessä asian valmistelua koskevaan jaksoon tulee merkitä, mikäli hallituksen esitys on ollut lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltävänä. Jaksossa tehdään silloin myös selkoa siitä, miten arviointineuvoston lausunto on huomioitu hallituksen esityksessä.”