

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/307/32/2017

Pvm 26.4.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Arviointineuvoston näkemys on, että valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskeva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää yleiset kuvaukset nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmästä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu keskeisiä vaikutusalueita ja vaikutusmekanismeja. Esitysluonnos sisältää myös arvioita lakiesityksen potentiaalisista vaikutuksista.

Esitysluonnos liittyy poikkeuksellisen laajaan ja yhteiskunnallisesti merkittävään uudistuskokonaisuuteen. Kuten arviointineuvosto on jo aikaisemmin todennut, samaa uudistuskokonaisuutta koskevissa, mutta erillisinä laadituissa esityksissä tulisi kiinnittää huomiota vaikutusarvioiden yhtenäiseen esitystapaan. Mikäli näin ei tehdä, uudistuskokonaisuuden tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisimpiä tekijöitä ei voida tunnistaa eikä kokonaisvaikutuksia voida arvioida tarkoituksenmukaisella tavalla.

Esitysluonnos liittyy järjestelmätason uudistuskokonaisuuteen, jolla luodaan ja pyritään käynnistämään kansantalouden kokoon suhteutettuna merkittävät terveys- ja sosiaalipalveluiden markkinat. Tästä johtuen sen vaikutuksiin ja niiden arviointiin liittyy poikkeuksellista ja merkittävää epävarmuutta. Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen edistäminen vaihteittain ajallisesti ja alueellisesti vähentäisi uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä riskejä, mahdollistaisi luotettavampien vaikutusarviointien tekemisen ja, mikäli riskit kokemusten karttues- sa vaikuttavat realisoituvan, sallisi myös tarvittavien muutoksien ja sopeutustoimien tekemisen. Uudistuksen vaiheittaiseen edistämiseen ja muun muassa kokeilujen ja pilotointien hyödyntämiseen tulisi kiinnittää esitettyä enemmän huomiota.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- 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 terveystalouteen 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 terveystalouden 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 valinnanvapausjärjestelmän käyttöönoton aikatauluun. Lisäksi ICT –muutoksen aiheuttamista kustannuksista tulisi esittää vähintään suuntaa-antava arvio.

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

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lain tavoitteena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuuksia valita palvelun tuottaja ja parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Laissa säädettäisiin asiakkaan valinnanvapauden sisällöstä, valinnanvapauden käyttämiseen liittyvästä neuvonnasta ja ohjauksesta sekä palvelujen yhteensovittamisesta, palvelujen tuottajien hyväksymis- ja sopimusmenetelyistä, palvelujen tuottamisesta ja tuottajia koskevista velvoitteista, palvelun tuottajille suoritettavista korvauksista, tiedonhallinnasta ja valvonnasta sekä valinnanvapausmallin käyttöönotosta.

Esityksen mukaan asiakkaan valinnanvapaudella tarkoitettaisiin asiakkaan oikeutta valita palveluntuottaja ja tämän toimipiste sekä palveluja antavat ammattihenkilöt tai ammattihenkilöiden moniammatillinen ryhmä. Asiakkaan valinnanvapaus koostuisi suoran valinnan palveluista, maakunnan liikelaitoksen valinnasta sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla saatavista palveluista. Suoran valinnan palveluita tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suun hoidon yksikön asiakas voisi valita vuodeksi kerrallaan ilman maakunnan tekemää palvelutarpeen arviointia tai ohjausta. Asiakas voisi valita palvelun tuottajan myös suoran valinnan palvelun tuottajan myöntämän asiakassetelin perusteella. Lisäksi asiakkaalla olisi oikeus valita maakunnan liikelaitos ja sen toimipiste. Maakunnan liikelaitoksen tekemän palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaalle voitaisiin myöntää tietyissä palveluissa asiakasseteli tai henkilökohtainen budjetti, joiden perusteella hän voisi valita palvelun tuottajan. Henkilökohtaisessa budjetissa asiakkaalla olisi mahdollisuus vaikuttaa myös palvelujen sisältöön. Lisäksi laissa säädettäisiin asiakkaan oikeudesta valita sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö tai ammattihenkilöiden moniammatillinen ryhmä.

Valinnanvapausjärjestelmään kuuluvien palveluntuottajien tulisi olla sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta annetun lain mukaisessa rekisterissä ja olla liittyneinä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa tarkoitettuihin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin. Lisäksi laissa säädettäisiin yleisesti valinnanvapausjärjestelmään kuuluvia palvelun tuottajia koskevista velvollisuuksista sekä vastuista. Suoran valinnan palvelun tuottajien osalta laissa säädettäisiin erityisedellytyksistä. Lisäksi maakunta voisi asettaa suoran valinnan palvelun tuottajille sekä asiakasselillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavan palvelun tuottajille ehtoja, joilla turvataan riittävät sosiaali- ja terveystalvelut ja edistetään väestön terveyttä ja hyvinvointia maakunnassa.

Maakunta tekisi sopimukset suoran valinnan palvelun tuottajien kanssa ja päättäisi palvelun tuottajille maksettavista korvauksista laissa säädettyjen rahoitusperiaatteiden perusteella. Lisäksi maakunta pitäisi julkista luettelo tuottajista ja valvoisi tuottajia. Maakunta olisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitäjä. Kaikkien tuottajien olisi oltava liittyneinä valtakunnallisiin tiedonhallintapalveluihin. Tiedonhallintapalvelujen kautta asiakasta koskevat asiakas- ja potilastiedot olisivat tuottajan saatavilla palvelun toteuttamisen edellyttämässä laajuudessa. Maakunta myös vastaisi siitä, että asukkailla on saatavissa riittävä tieto valintojen tekemiseen sosi-

¹ Tämä osa on suora lainaus hallituksen esitysluonnoksen "Esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

aali- ja terveyspalveluissa. Lisäksi maakunta, maakunnan liikelaitos ja suoran valinnan palvelun tuottajat vastaisivat osaltaan asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2019. Maakunnilla olisi kuitenkin mahdollisuus ottaa valinnanvapausmalli sosiaali- ja terveyskeskusten osalta käyttöön vaiheittain.

2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

2.1. Yleisiä havaintoja ja arvioita

2.1.1. Vaikutusten esittämistapa

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos ja erityisesti sen vaikutusarviota koskeva osa on vielä keskeneräinen. Esitysluonnoksesta näkyy, että sitä on valmisteltu kiireessä, jolloin viimeistely on jäänyt paikoin puutteelliseksi. Esitysluonnoksen vaikutusarvio-jaksosta saa yleisellä tasolla kuvan keskeisimmistä mahdollisista vaikutusalueista ja vaikutusten potentiaalisesta kohdistumisesta, mutta itse vaikutusten arviointi on jäänyt useissa kohdin valitettavan suppeaksi. Valinnanvapausuudistuksen tärkeimpiä vaikutuskanavia ja vaikutusmekanismeja, samoin kuin keskeisimpiä vaikutuksia, erityisesti taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia palvelujen laatuun ja saatavuuteen, olisi pitänyt kuvata tarkemmin. Esitettyihin arvioihin sisältyvä epävarmuus ilmenee osittain, mutta asiaa olisi voitu tuoda enemmän esille määrällisten arvioiden avulla.

Arviointineuvosto tiedostaa, että esitysluonnos liittyy laajaan uudistuskokonaisuuteen, mikä osaltaan vaikeuttaa esitysluonnoksen vaikutusten arviointia. Mikäli useista eri lakiesitysluonnoksista, eduskunnan käsittelyssä olevista lakiesityksistä ja jo hyväksytyistä laeista koostuvan kokonaisuuden vaikutuksista halutaan saada kokonaiskuva, tulisi yksittäisissä esitysluonnoksissa kiinnittää huomiota vaikutusarvioiden systemaattiseen ja yhtenäiseen esitystapaan. Yhtenäiselle esitystavalle suositeltavan lähtökohdan tarjoaa oikeusministeriön vaikutusarviointia koskeva ohjeistus ja siinä kuvattu vaikutusalueiden ryhmittely².

Arviointineuvosto katsoo, että valinnanvapautta koskevan hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarviot esitetään oikeusministeriön (2007) vaikutusten arviointiohjeista poikkeavasti ryhmiteltynä. Lisäksi vaikutusten ryhmittely poikkeaa uudistukseen keskeisesti liittyvistä, aiemmin valmistelluista hallituksen esityksistä. Esitystapojen erot hankaloittavat uudistuksen vaikutusten hahmottamista kokonaisuuden näkökulmasta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa käytetystä esitystavasta on seurauksena asioiden toistoa ja päällekkäistä käsittelyä. Esitystavan vuoksi on paikoin vaikeaa saada kokonaiskuvaa vaikutuksista, ja merkittävien vaikutusten erottaminen vähemmän merkittävistä on hankalaa.

² Säädosehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi_ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen "Esityksen vaikutukset"-jakso sisältää varsin paljon muuta kuin vaikutusten arviointia, kuten uudistuksen tavoitteiden ja toimeenpanon kuvausta sekä normatiivisia lausemia. Tällainen esitystapa on tehnyt tekstistä tarpeettoman laajan ja hankaloittaa vaikutuksia koskevien arvioiden tunnistamista ja tarkastelua. Muu kuin vaikutusten arviointiin olennaisesti kuuluva materiaali tulisi esittää ennen vaikutusten arviointia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioita koskeva osa keskittyy usein kuvaamaan erilaisia vaihtoehtoisia kehityskulkuja, jolloin lukijalle ei aina jää selvää kuvaa siitä, mikä vaihtoehto on esitysluonnoksessa arvioitu todennäköisimmäksi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioita koskevan tekstin kieliasu vaihtelee eri osien välillä varsin paljon, mikä osaltaan kertoo lakiesitysluonnoksen keskeneräisyydestä ja kiireestä valmisteluajataulusta.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen "Esityksen vaikutukset"-jakson kunkin pääluvun alussa esitetään tiivistetty yhteenveto vaikutuksista. Tiivistelmät olisivat voineet keskittyä vieläkin enemmän varsinaisten vaikutusten yhteenvetoon.

Arviointineuvosto katsoo, että valinnanvapausuudistukselle, ja sosiaali- ja terveystalouden uudistamiselle laajemmin, on esitysluonnoksessa asetettu seitsemän päätavoitetta: 1) terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, 2) palvelujen saatavuus, 3) yhdenvertaisuus, 4) vaikuttavuus, 5) kustannusten kasvun hillitseminen, 6) peruspalvelujen vahvistaminen, 7) palvelujen integraatio. Esitysluonnoksen vaikutusarvio-osan laajuuden ja rakenteen huomioiden olisi hyödyksi, jos vaikutusarviojakson päätteeksi tai heti alussa esitettäisiin tiivistetty kokonaisarvio siitä, millaisia vaikutuksia ennakoidaan saatavan aikaan suhteessa keskeisiin asetettuihin tavoitteisiin. Arvioinnin tarkkuus voisi olla sama kuin usean pääjakson alussa esitetyissä tiivistelmissä.

2.1.2. Kehitettävät näkökulmat

Arviointineuvosto tiedostaa, että uudistuksen vaikutusten arvioinnin haasteena on, että uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon koko toimintaympäristö muuttuu lähes yhdellä kertaa. Tällainen lähtökohta luonnollisesti rajoittaa käytettävissä olevia arvioinnin keinoja. Tästä huolimatta määrällistä arviointia olisi esitysluonnoksessa voitu tehdä enemmän, esimerkiksi erilaisten skenaarioiden ja "best case - worst case" -tarkastelujen avulla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen toteuttamisvaihtoehdot –jaksoon tulisi sisällyttää vähintään tiivistetty kuvaus valinnanvapausmallin toteuttamisvaihtoehtojen hyvistä ja huonoista puolista. Lisäksi tulisi perustella, miksi muut esillä olleet vaihtoehdot hylättiin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnos sisältää katsauksen kansainvälisiin käytäntöihin. Esitysluonnoksesta kuitenkin puuttuu arviointi eri käytäntöjen hyvistä ja huonoista puolista. Esitysluonnoksessa ei myöskään kuvata sitä, onko jokin kansainvälisistä käytännöistä vaikuttanut esitysluonnoksessa esitettyihin toimenpiteisiin. Esitysluonnosta tulisi täydentää näiltä osin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvaus valinnanvapausuudistuksen vaikutusten seurannasta ja jälkiarvioinnista. Arviointineuvoston näkemys on, että uudistuksen vaikutuksia koskeva tutkimus ja arviointi tulisi suunnitella tiiviissä yhteistyössä tutkimusyhteisön kanssa. Uudistus voi parhaimmillaan tarjota koti- ja ulkomaisia tutkijoita kiinnostavaa tutkimusaineistoa. Tutkimusasetelmia ja –aineistoja tulisi pohtia jo uudistuksen valmisteluvaiheessa, jotta aineistojen saatavuus ja laatu voitaisiin varmistaa jo lakia säädettäessä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on vain vähän pohdintaa siitä, miten eri vaihtoehtojen realisoituminen otetaan huomioon uudistuksen toteuttamisen jälkeisessä valinnanvapauden jatkokehittelyssä. Arvioinnin suunnitelmallinen toteuttaminen mahdollistaisi myös myöhemmät tiedot perustuvat politiikkamuutokset.³

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen vaikutusarviot painottuvat paljolti terveyspalveluja koskevien muutosten vaikutuksiin, jolloin sosiaalipalveluihin liittyvien vaikutusten arviointi on jäänyt vähemmälle huomiolle.

2.2. Taloudelliset vaikutukset

2.2.1. Yleistä

Taloudellisia vaikutuksia koskeva osa sisältää paljon erilaisten vaihtoehtojen vaikutusmekanismien ja –kanavien kuvausta. Määrällisiä arvioita esitetään vaikutuksista vain vähän. Eräs poikkeus tähän on nykytilaa koskeva kuvaus, jossa esimerkiksi yksityisten palvelujen käytöstä ja asiakkaiden maksuosuuksista esitetään määrällisiä tietoja. Määrällisiä vaikutuksia esitetään myös uudistuksen jälkeen syntyvien markkinoiden (asiakasseteli-, henkilökohtaisen budjetin- ja suoran valinnan palvelumarkkinat) kokoluokasta. Myös valinnanvapausmallin avulla saatavista säästöistä esitetään arvio. Arvioiden taustalla olevia laskelmia tai aineistoja ei kuitenkaan kuvata.

Arviointineuvosto tiedostaa, että käytettävissä olevien tietojen avulla uudistuksen vaikutusten määrällinen ennakoarviointi on haastava tehtävä. Tähän liittyy erityisesti se, että maakunnilla olisi varsin paljon päätäntävaltaa valinnanvapauden toteutumisen kannalta olennaisista asioista. Kuten edellä jo todettiin, vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita tulisi kuitenkin esittää keskeisimmistä vaikutuksista, esimerkiksi "best case – worst case" lähestymistavan avulla.

³ 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/>.

Arviointineuvosto katsoo, että tarkemman tiedon saaminen valinnanvapauden vaikutuksista vaatisi esimerkiksi alueellisen kokeilun järjestämistä ja/tai uudistuksen asteittaista käyttöönottoa.

2.2.2. Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esitysluonnoksen alaluvussa 4.4.6. käsitellään lyhyesti uudistuksen vaikutuksia kotitalouksien näkökulmasta. Vaikutuksina mainitaan nykyisin työterveys- tai yksityisiä palveluja käyttävien asiakkaiden mahdollinen siirtyminen julkisrahoitteisten palvelujen käyttäjiksi. Lisäksi mainitaan asiakkaan valinnanvapauden toteutumisen mahdolliset erot eri alueilla asuvien henkilöiden välillä. Määrällistä kuvausta ilmiöiden mittakaavasta tai vaikutuksen suuruudesta ei tässä yhteydessä esitetä, tosin esitysluonnoksen luvussa 4.4.5.3. on kerrottu Kelan tilastoihin viitaten työterveyshuollon asiakkaiden ja yksityisen sairaskuluvakuutuksen hankkineiden henkilöiden määrät.

Esitysluonnoksen vaikutusarvioissa ei käsitellä asiakasmaksuja tai vaikutusta matkakustannuksiin kotitalouksien taloudellisina vaikutuksina, sen sijaan näitä vaikutuksia sivutaan esitysluonnoksen vaikutusarvioinnin muissa osissa, erityisesti "Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset"-jaksossa. Esitysluonnoksessa todetaan, että maakunnat päättäisivät asiakasmaksuista ja että asiakasmaksulakia aiotaan uudistaa kevään 2017 aikana. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että pienituloisten ihmisten asema heikkenisi ja toimeentulotukimenot voisivat kasvaa, jos asiakasmaksut tai matkakustannukset nousisivat nykyisestä.

Arviointineuvosto katsoo, että taloudelliset vaikutukset kotitalouksien näkökulmasta jäävät vähälle huomiolle erityisesti määrällisestä näkökulmasta, ja vaikutusten käsittely on hajanaista. Esitysluonnoksessa ei myöskään viitata tältä osin maakunta- ja sote -järjestämislakiesitykseen⁴, jossa lähtökohtana on, että kenenkään veroaste ei uudistuksen seurauksena kiristy, ja että sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksujen tasoa voitaisiin alueellisesti yhtenäistää uudistuksen yhteydessä. Valinnanvapautta koskevassa esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin käsitellä uudistuksen vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan, unohtamatta eri rahoituselementtien kannustinvaikutuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio tarpeesta niin sanotulle tuetulle päätöksenteolle, eli niiden henkilöiden määrästä, jotka eivät kykenisi suorittamaan palveluntuottajan valinnasta itse.

2.2.3. Vaikutukset yrityksiin

Uudistuksen vaikutuksia yrityksiin käsitellään esitysluonnoksessa useissa eri osioissa. Pääosa yritysvaikutusten kuvauksesta ja vaikutusarvioinnista esitetään luvuissa 4.3.2. ja 4.4.5., joissa kuva-

⁴ 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.

taan valinnanvapausmarkkinoita ja yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia useista eri näkökulmista. Lisäksi osasta vaikutuksia, kuten esimerkiksi yritysten voitoista, esitetään arvio muun käsittelyn yhteydessä (Vaikutukset verotuottoihin, luvussa 4.4.3). Tällainen hajautettu käsittelytapa on johtanut asioiden osittaiseen toistoon ja päällekkäiseen vaikutusarviointiin. Esityksestä on myös vaikeaa erottaa merkittävimpiä vaikutusalueita ja vaikutuksia vähemmän tärkeitä, etenkin, kun määrällisiä kuvauksia ja vaikutusarvioita ei juuri esitetä.

Arviointineuvosto katsoo, että yrityksiä koskevat keskeisimmät vaikutukset tulisi esittää esitysluonnoksessa kootusti yhdessä paikassa. Vaikutusarvioissa tulisi keskittyä merkittävimpiin vaikutuksiin, joista tulisi esittää määrälliset arviot.

Esitysluonnoksessa käsitellään rahoitusjärjestelmän, erityisesti kapitaatorahoituksen, vaikutusta yritysten kannustimiin valikoida asiakkaita. Käsittely jää kuitenkin ohueksi. Esitysluonnoksesta ei myöskään ilmene, miten ehdotetuilla toimenpiteillä voidaan huolehtia siitä, että kannustimet ”kermankuorinnalle” jäisivät mahdollisimman pieniksi.

Arviointineuvosto katsoo, että rahoitusjärjestelmän kannustinvaikutuksia yrityksille tulisi esittää huolellisemmin. Lisäksi vaikutuksia tulisi verrata nykyisin käytössä oleviin yritystoiminnan hyödyntämistapoihin sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tuottamisessa (esimerkiksi palvelujen ostot, ulkoistukset, kilpailutukset). Kannustinvaikutuksista tulisi esittää nykyistä perusteellisempi teoreettinen tarkastelu. Lisäksi vaikutuksen merkittävydestä tulisi esittää vähintään suuntaa-antava määrällinen arvio, esimerkiksi ”best case – worst case” -lähestymistavan avulla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei kiinnitetä riittävästi huomiota siihen, kuinka kilpailu tulee toimimaan uudistuksen myötä syntyvillä alueellisilla terveys- ja sosiaalipalveluiden markkinoilla. Yksi tärkeä edellytys toimivalle kilpailulle on se, että eri alueilla on riittävä määrä yrityksiä, jotka kilpailevat asiakkaista riittävän tasavertaisista lähtökohdista. Esitysluonnoksesta ei käy myöskään ilmi, millä tavoin yritysten ensisijaisesti odotetaan kilpailevan asiakkaista. Mikäli toimivan kilpailun edellytykset eivät täyty, myös monet uudistuksen keskeisistä tavoitteista saattavat vaarantua.

Arviointineuvosto pitää kuitenkin myönteisenä, että esitysluonnoksessa käsitellään eri toimijoiden taloudellisia kannustimia taloustieteellisestä näkökulmasta. Myönteistä on myös tutkimustiedon hyödyntäminen vaikutusarvioinnissa ja viittaaminen käytettyihin lähteisiin.

Esitysluonnoksessa kuvataan palvelutuotannon niin sanotun modularisaation avulla saatavia tehokkuushyötyjä, jotka osaltaan tukisivat tavoitteena olevan säästötavoitteen saavuttamista. Modularisaatioissa sosiaali- ja terveystalouden palvelujen eri toiminnot jaetaan osiin, jolloin palvelun tuottajat voivat tarjota palvelujaan eri hoitoketjun osiin. Modularisaation avulla useita sosiaali- ja terveystalouden palveluita tarvitseville voidaan räätälöidä tarvittava palvelukokonaisuus valmiiksi määritellyistä osapalveluista. Ajatuksena on myös, että modulaarisessa tuotantotavassa suoran valinnan tuottajien korvausperusteisiin voitaisiin lisätä osuuksia koko palveluketjussa saavutetuista kustannushyödyistä. Esitysluonnoksen mukaan sovellettava rahoitusmalli yhdistettynä lähetekäytäntöön hillitsisi pyrkimyksiä siirtää kustannuksia eri toimijoiden välillä.

Arviointineuvosto katsoo, että modulaarista tuotantotapaa tulisi käsitellä esitysluonnoksessa yksityiskohtaisemmin ja tuoda saatavia hyötyjä tarkemmin esiin esimerkiksi konkreettisen esimerkin avulla. Modularisaation vaikutusta korvausmallien toimivuuteen ja läpinäkyvyyteen tulisi myös käsitellä esitysluonnoksessa.

Esitysluonnoksessa kuvataan lyhyesti markkinoille tulon kynnyksiä erikokoisille yrityksille. Esitysluonnoksessa todetaan, että suoran valinnan markkinoille tulon kynnyks on selvästi korkeampi, jolloin palveluntarjoajat tulisivat olemaan lähinnä suuria tai suurehkoja yrityksiä. Pienillä ja keskisuurilla yrityksillä olisi esitysluonnoksessa esitetyn arvion mukaan paremmat mahdollisuudet osallistua asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin markkinoille. Luvussa 4.3.2 käsitellään myös mahdollisesti syntyvien yritysten määriä eri kokoluokissa. Arviona esitetään, että suurten, yli 250 henkilöä työllistävien yritysten, määrä kolminkertaistuisi nykyisestä. Pienten ja keskisuurten yritysten määrän ei arvioida kasvavan.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa esitetään myös määrällisiä arvioita uuden yritystoiminnan syntymismahdollisuuksista. Vaikutuksista olisi suotavaa esittää arvio myös maakunnittain. Lisäksi tulisi varmistaa, että esitetyt arviot ovat linjassa aiemmissa hallituksen esityksissä, erityisesti maakunta- ja sote -järjestämislakiesityksessä esitettyjen arvioiden kanssa.

Esitysluonnoksessa kuvataan uudistuksesta yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, joka liittyy muun muassa toiminnan käynnistämiseen ja toiminnan ylläpitämiseen liittyviin hallinnollisiin kustannuksiin. Vaikutuksia kuvataan laadullisesti ja yleisellä tasolla eikä määrällisiä arvioita esitetä.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen yrityksille aiheuttamaa hallinnollista taakkaa tulisi arvioida myös määrällisten indikaattorien avulla. Vaikutuksia tulisi kuvata esimerkkitapausten avulla, hyödyntäen esimerkiksi standardikustannusmallia⁵ tai sen sovellusta.

2.2.4. Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että valinnanvapauden mahdollistama sosiaali- ja terveystalouden kasvun hidastuminen olisi noin 8-16 miljoonaa vuodessa uudistusta seuraavina kymmenenä vuotena (2019-2029)⁶. Toisin sanoen, esitysluonnoksessa arvioidaan valinnanvapauden avulla saatavan enimmillään vajaat kymmenen prosenttia tavoitteena olevasta vuotuisesta menojen kasvun hidastumisesta (170-340 miljoonaa euroa vuodessa⁷). Lisäksi esitetään, että perustason palveluja vahvistamalla voitaisiin saada säästöjä myös erikoissairaanhoidossa⁸. Toisaalta esitysluonnoksessa esitetään myös mahdollisuus valinnanvapaudesta aiheutuvalle menojen kasvulle johtuen esimerkiksi siitä, että osa nykyisin yksityisiä palveluja käyttävistä ja itse maksavista asiakkaista siirtyisi verorahoitteisten suoran valinnan palvelujen asiakkaaksi. Myös henkilökohtaisen budjetin käyt-

⁵ <http://tem.fi/lainsaadannon-yritysvaikutusten-arviointi>

⁶ Suoran valinnan palvelut ja asiakassetelipalvelut.

⁷ HE 15/2017 vp, s. 229, taulukko 12.

⁸ Esitysluonnoksesta ei ilmene, miten tämä vaikutus liittyisi valinnanvapausmallin toteuttamiseen.

töönnotosta arvioidaan voivan aiheutua menojen kasvua. Menoja kasvattavista vaikutuksista ei esitysluonnoksessa esitetä määrällisiä arvioita, eikä esitysluonnoksesta selvästi ilmene, ovatko menoja mahdollisesti kasvattavat tekijät huomioitu säästöpotentiaalista tehdyissä arvioissa.

Arviointineuvosto katsoo, että valinnanvapausmallin käyttöönottamisen vaikutusta sosiaali- ja terveysmenoihin tulisi täsmentää muun muassa selvittämällä esitetyn säästövaikutusarvion perusteita ja esittämällä vähintään suuntaa-antavat määrälliset arviot myös menoja mahdollisesti lisäävistä tekijöistä, esimerkiksi hyödyntämällä tietoja yksityisistä terveyspalveluista ja työterveyshuollosta.⁹

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että suoran valinnan palvelujen korvausperusteesta vähintään kaksi kolmasosaa ja suun terveydenhuollossa vähintään puolet perustuisi kiinteään asukaskohtaiseen korvaukseen (kapitaatiokorvaus). Maakunnilla olisi mahdollisuus päättää suuremmistakin kiinteän korvauksen osuuksista. Esitysluonnoksesta ilmenee, että kapitaatiorahoitus perustuisi tarvakiointiin, jossa valtakunnallisina perusteina käytettäisiin asukkaiden ikää, sukupuolta, työssäkäyntiä, sosioekonomisia tekijöitä ja eräitä merkittävimpiä kustannuksia aiheuttavia sairauksia. Esitysluonnoksessa esitetään lisäksi, että kapitaatioperusteet päätettäisiin valtakunnallisesti ja maakunnilla olisi ainoastaan erityistilanteissa mahdollisuus muuttaa rahoitusperusteita. Esitysluonnoksessa käsitellään kapitaatiokorvauksen kannustinvaikutuksia palveluja tuottaville yrityksille eri näkökulmista, erityisesti asiakkaiden haitallisen valikoimisen kannalta. Vaikutusarviointi jää kuitenkin yleiselle tasolle, eikä esitysluonnoksesta ilmene, miksi kiinteän korvauksen osalta on päädytty esittämään 66 %:n ja 50 %:n vähimmäisosuuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkemmat perustelut kiinteän korvauksen valtakunnallisista perusteista ja esitettävästä kiinteän korvauksen vähimmäistasosta. Lisäksi esitettävää korvausmallia tulisi arvioida tarkemmin palveluntuottajien kannustimien näkökulmasta, esimerkiksi asiakkaiden valikoiminnan, potilaiden ali-/ylihoidon, ja kustannusten siirtelyn¹⁰ kannalta. Tutkimustiedon perusteella on olemassa viitteitä siitä, että kapitaatiorahoituksen perusteena olevaa mallia soveltamalla olisi mahdollista vaikuttaa palveluntarjoajien käyttäytymiseen ja vähentää epätoivottuja vaikutuksia.¹¹ Esitysluonnoksessa tulisikin enemmän hyödyntää kansainvälisiä kokemuksia korvausmallien kannustinvaikutusten huomioimiseksi¹², sillä valinnanvapauden ja

⁹ Arvioissa voisi hyödyntää esimerkiksi tilastotietoja yksityisten sairauskuluvakuutusten ja työterveyshuollossa olevien henkilöiden määristä sekä sairaanhoitovakuutuksesta korvattujen yksityisen terveydenhuollon palvelujen käytöstä.

¹⁰ Suoran valinnan palvelujen ja maakunnan liikelaitoksen välillä.

¹¹ Esimerkiksi Kortelainen, M., Saastamoinen, A. ja Saxell, T. (2017): Valinnanvapausuudistuksen vaikutukset riippuvat rahoituskorvauksista, VATT-kolumni, http://vatt.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valinnanvapausuudistuksen-vaikutukset-riippuvat-rahoituskorvauksista ja siinä mainitut lähteet, kuten Brown, J., Duggan, M., Kuziemko, I., Woolston, W. (2014) How does risk selection respond to risk adjustment? New evidence from the Medicare Advantage Program. *American Economic Review*, Vol. 104, s. 3335-3364; Anell, A., Dackehag, M., Dietrichson, J. (2016) Does risk-adjusted payment influence primary care providers' decision on where to set up practice? Working Paper, Department of Economics, Lund University 2016:2.; Glied, S. (2000) Chapter 13 – Managed care. *Handbook of Health Economics*, Vol. 1, Part A, s. 707-754.

¹² On myönteistä, että esitysluonnoksessa hyödynnetään tuloksia Iso-Britanniassa ja Ruotsissa sovelletuista rahoitusjärjestelmistä.

sen rahoitusmallien käytöstä on useissa maissa jo paljon kokemusta.¹³ Esitysluonnoksessa tulisi myös esittää tarkemmin, miten perustettavat kuntien ja kuntayhtymien pilottihankkeet kytetään valinnanvapausmallin ja korvausjärjestelmän valmisteluun.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että valinnanvapausmalliin siirtymisen seurauksena yrityssektorin voitot kasvaisivat noin 70 – 300 miljoonalla eurolla vuositasolla, mikäli suoran valinnan palvelut toteutuisivat täydellä palveluvalikoimalla. Yhteisöverotulojen arvioidaan tämän seurauksena kasvavan noin 10–40 miljoonaa euroa vuositasolla. Tuloverotuottojen arvioidaan kasvavan valinnanvapausmallin vuoksi vain vähän. Esitysluonnoksessa todetaan arvioihin liittyvän epävarmuutta muun muassa siksi, että ei tiedetä, miten maakuntien liikelaitosten omistamat yhtiöt pyrkisivät voiton maksimointiin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa arvioidaan verotuottoja ja että laskelmien epävarmuutta kuvataan vaihteluvälien avulla. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin esittää myös arvioiden taustalla olevat laskentaperusteet.

Esitysluonnoksessa todetaan, että myönteisten taloudellisten vaikutusten aikaansaaminen edellyttää maakunnilta riittävää osaamista valinnanvapausmallin soveltamisessa. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että tavoiteltujen tehokkuushyötyjen saavuttaminen kilpailun kautta riippuu muun muassa markkinoiden muodostumisesta maakunnissa.

Arviointineuvosto katsoo, että 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. Arvioinnissa tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon tiukentuvan budjettirajoitteen (rahoituksen sopeutustarve) vaikutus valinnanvapausmallin mukaisen palvelutarjonnan syntyymiseen maakunnittain.

Esitysluonnoksessa käsitellään myös vaikutuksia ostopalvelusopimukseen. Ulkoistettujen palvelujen piirissä arvioidaan olevan kaiken kaikkiaan 6,8 prosenttia väestöstä, ja kaksi prosenttia väestöstä on niin sanotun kokonaisulkoistuksen piirissä. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että sopimuksien purkamisesta saattaisi syntyä kustannuksia, mutta kustannusten kohdentuminen jää epäselväksi.

Arviointineuvosto katsoo, että sosiaali- ja terveystalouden ulkoistamisten irtisanomisista aiheutuvista kustannuksista ja niiden kohdistumisesta tulisi esittää tarkempi arvio.

¹³ Esimerkiksi Iso-Britannian hallituksen sivuilla on julkaistu laaja vertailu ja yhteenveto kokemuksista kapi-taatiomallin soveltamisesta useissa maissa:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445741/Capitation_payment_-_international_examples.pdf

2.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Uudistuksen toimeenpanoon liittyviä vaikutuksia viranomaisille arvioidaan eri näkökulmista ”Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset” –jaksossa. Esitetyt arviot ovat pääosin laadullisia, uuden toimintaympäristön ja sen seurausvaikutusten kuvailua. Osa jaksossa esitetystä materiaalista on muuta kuin vaikutusten arviointia ja sopisi siksi paremmin esitettäväksi esitysluonnoksen muissa osissa.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että uudistuksen seurauksena sopimusten ja sopimusoikeuden osaamisen merkitys kasvaisi maakunnissa selvästi nykyisestä, mikä saattaisi aiheuttaa osaamisvajetta erityisesti uudistuksen alkuvaiheessa. Esitysluonnoksessa todetaan, että valtion viranomaiset antaisivat maakunnille muutostukea, tosin maakunnilla olisi viimekätinen vastuu palvelujen saataavuudesta ja eri tuottajien valvonnasta. Vaarana olisi, että kaikissa maakunnissa ei olisi varsinkaan alkuvaiheessa riittävää osaamista ja resursseja uudistuksen toimeenpanoon. Maakunnilla arvioidaan olevan erilaisia valmiuksia vastata uudistuksen haasteisiin, minkä arvioidaan lisäävän riskiä uudistuksen tavoitteiden eritahtisesta saavuttamisesta maakunnissa. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että uudet ICT –järjestelmät eivät olisi valmiina uudistuksen alkaessa, mikä aiheuttaisi epävarmuutta ja mahdollisesti lisätyötä, tosin valinnanvapauspilotit voisivat useissa maakunnissa helpottaa siirtymävaihetta.

Keskitetyn määrittelytyön tekeminen olisi tärkeää, jotta välttyttäisiin maakunnissa tehtävältä moninkertaiselta työltä. Tämä korostaa valtion ohjausvastuuta. Pällekkäiseltä työltä (maakunnat, Kela, yritykset) ei esitysluonnoksen mukaan kuitenkaan voida alkuvaiheessa täysin välttyä. Kansaneläkelaitokselle tulisi uusia tehtäviä maksuliikenteeseen liittyen ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselle tulisi tehtäviä muun muassa korvausjärjestelmien kertoimien määrittämisessä. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ennakoitaan tulevan merkittäviä lisätehtäviä, joihin arvioidaan tarvittavan 1,2 – 2,0 milj. euron lisäresurssit.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta käy pääosin ilmi uudistuksen keskeiset viranomaisvaikutuksiin liittyvät vaikutusalueet ja vaikutuskanavat. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston resurssitarvetta on arvioitu esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita uudistuksen aiheuttamasta vaikutuksesta hallintotyölle maakunnissa ja valtiolla, koska esitysluonnoksessa useassa kohdin arvioidaan lisätyön olevan muutosvaiheessa merkittävä. Arvioinnissa tulisi esittää myös uudistuksen aiheuttama mahdollinen hallintotyön väheneminen. Vaikutukset tulisi esittää euroina ja/tai henkilötyövuosimäärinä, mieluiten vaihteluvälejä hyödyntäen. Merkittäviksi arvioidut muut viranomaistyöhön liittyvät vaikutukset, kuten vaikutukset toimitilojen käyttöön, tulisi myös arvioida.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio eri maakuntien valmiuksista ja valmistautumisesta valinnanvapauden käyttöönottoon. Viranomaisvaikutukset, erityisesti osaamiseen liittyvät kapeikot, saattavat vaihdella maakunnittain. Maakuntien välisistä viranomaisvaikutusten eroista tulisi esittää arvio, ja samalla tulisi kuvata tarkemmin resurssit, joiden avulla maakunnille voidaan tarjota muutostukea valmisteluun ja uudistuksen läpiviemiseen. Arvi-

osta tulisi käydä ilmi etenkin, mikäli joillakin maakunnilla ei selvästi tulisi olemaan resurssiensa puitteissa tai muutoin käytännössä mahdollisuutta toteuttaa uudistusta asetetulla aikataululla.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että uudistusta aletaan pilotoida kunnissa ja kuntayhtymissä, koska pilottihankkeet voivat parhaimmillaan vähentää uudistuksen alkuvaiheen kustannuksia. Pilotihankkeiden valinnan perusteita, kokeiluille asetettuja tavoitteita ja rahoitusta tulisi kuitenkin kuvata tarkemmin.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen vaikutuksia tulisi arvioida myös viranomaistyön niin sanottujen juoksevien tehtävien suorittamisen kannalta, ei ainoastaan uudistuksen aiheuttamien lisätehtävien näkökulmasta. Esitysluonnoksessa tulisi esimerkiksi arvioida, miten valinnanvapausuudistus vaikuttaa eri maakunnissa henkilöstön saatavuuteen erikoissairaanhoidon päivystystehtävän toteuttamiseksi. Uudistuksesta saattaa aiheutua vaikutuksia muillekin kuin sosiaali- ja terveystalveluissa toimiville viranomaisille, kuten esimerkiksi Puolustusvoimille kutsuntojen järjestämisessä. Merkittävimmistä muille viranomaisille aiheutuvista vaikutuksista tulisi esittää arvio.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio siitä, miten eri maakuntien, Kansaneläkelaitoksen, kuntien ja sosiaalipalvelujen tuottajien välinen yhteistyö toimii uudistuksen jälkeen niin, että kansalaisten oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon voidaan turvata.

Arviointineuvosto katsoo, että maakunnan ja palveluntuottajien väliset sopimukset ja niihin kytetyt kannustinjärjestelmät ovat tärkeitä palvelutoiminnan ohjaamisen ja kehittämisen välineitä. Esitysluonnoksessa tulisi avata ja hahmotella tarkemmin, minkä tyyppisiä ja sisältöisiä sopimusten keskeisten ehtojen tulisi olla.

Esitysluonnoksessa arvioidaan uudistuksen vaatimia ICT-muutoksia erillisessä "Tietojärjestelmävaikutukset"- luvussa. Valinnanvapausuudistuksen todetaan aiheuttavan merkittäviä investointitarpeita ICT-infrastruktuuriin ja ICT -osaamisen kehittämiseen. Esitysluonnoksessa todetaan aikataulusta, että maakuntien aloittaessa toimintansa ja valinnanvapausjärjestelmän käynnistyessä tietojärjestelmät eivät olisi valmiina maakuntien tai kansalaisten käyttöön. Järjestelmien rakentamiseen liittyvien kustannusten arvioidaan ajoittuvan pääosin vuosille 2017-2020. Valinnanvapausjärjestelmän edellyttämät tietojärjestelmämuutokset voidaan esitysluonnoksen mukaan aloittaa vasta sitten, kun valinnanvapausjärjestelmän yksityiskohdat ovat täsmentyneet, jonka jälkeen muutosten toteuttamiseen tulisi varata 2-3 vuotta.

Arviointineuvosto katsoo, että 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 valinnanvapausjärjestelmän käyttöönoton aikatauluun. Lisäksi tarvittavien tietojärjestelmäinvestointien kustannuksista tulisi esittää vähintään suuntaa-antava määrällinen arvio.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin, miten uudistus toteutetaan ja miten asetetut tavoitteet saavutetaan, mikäli tietojärjestelmät eivät olisi kattavassa valmiudessa, kun uudistuksen palvelutoiminta alkaa.

2.4. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen muita yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan esitysluonnoksessa pääosin jaksoissa ”Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset” ja ”Vaikutukset henkilöstöön, työllisyyteen ja työelämään”.

Esitysluonnoksessa arvioidaan uudistuksen myönteisinä vaikutuksina asiakkaiden valinnanvapauden lisääntyminen, asiakaslähtöisyyden ja asiakkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistuminen sekä eri väestöryhmien välisen tasa-arvon paraneminen. Uudistuksen arvioidaan tasoittavan terveyseroja ja eri väestöryhmien välillä, mikäli tavoite terveydenhuollon perustason vahvistamisesta, hoitoon pääsyn nopeutumisesta ja sosiaali- ja terveystalouden integraatiosta toteutuisi. Hoitoon pääsyn nopeutuminen saattaisi vähentää erityistason palvelujen käyttöä, mikä säästäisi julkisia menoja. Esitysluonnoksessa todetaan kuitenkin myös, että perustason hoitoon voitaisiin hakeutua aiempaa pienempien terveysongelmien vuoksi, mikä saattaisi lisätä perustason palvelujen käyttöä.

Mikäli tavoitteena ollut sote-palvelujen integraatio ei toteutuisi, erityisesti paljon palveluja saavien asiakkaiden asema saattaisi esitysluonnoksen arvioiden mukaan heikentyä. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan pienituloisten aseman heikentyvän, mikäli asiakasmaksut nousisivat. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta uudistuksen alkuvaiheen riskinä arvioidaan olevan nopeimpien ja osaavimpien etulyöntiasema palvelujen tuottajan valinnassa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa arvioidaan uudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutumista kansalaisten näkökulmasta. Esitysluonnoksen perusteella saa yleiskuvan uudistuksen potentiaalisista vaikutuksista asiakkaiden valinnanvapauteen, palvelujen saatavuuteen ja yhdenvertaisuuteen.

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen eräs keskeinen tavoite on edistää kansalaisten terveyttä ja hyvinvointia. Mikäli tavoitteessa onnistutaan, olisi tällainen kehitys merkittävä paitsi henkilöille myös koko kansantalouden kannalta. Uudistuksen hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista tulisi esitysluonnoksessa esittää vähintään suuntaa-antavia laadullisia ja määrällisiä arvioita.

Arviointineuvosto katsoo, että palveluintegraatiota käsitellään esitysluonnoksessa useasta näkökulmasta. Palveluintegraation merkitys on uudistuksen kannalta keskeinen ja siksi olisi hyödyksi, jos eri näkökulmista tehdyistä arvioista koostettaisiin esitysluonnokseen yhteenveto.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio siitä, miten resurssien siirto perusterveydenhuoltoon ja yhtiöittäminen vaikuttaisivat sairaaloiden päivystysvalmiuteen, erikoislääkärien saatavuuteen ja terveydenhuollon tukipalveluihin (laboratoriot, kuvantaminen).

Arviointineuvosto katsoo, että uudistuksen yhdenvertaisuuteen ja palvelujen saatavuuteen liittyviä vaikutuksia esitetään esitysluonnoksessa useissa eri osissa, jolloin vaikutuksista on vaikeata saada kokonaiskuvaa. Vaikutusarviot tulisi koota yhteen paikkaan ja vaikutuksista tulisi esittää vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita nykytilanteeseen verrattuna. Esimerkiksi, kohdentuuko palvelujen lisätarjonta sinne, missä puutteet ovat nykyisin suurimmat?

Arviointineuvosto katsoo, että kielellisiä oikeuksia koskeva esitysluonnoksen jakso sisältää enemmän asiaan liittyvän lainsäädännön kuvausta kuin varsinaista vaikutusten arviointia. Muu kuin vaikutusten arviointi tulisi tältäkin osin esittää esitysluonnoksen muissa osissa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen henkilöstövaikutuksia koskeva arvio on niukka. Arvioita tulisi täydentää esimerkiksi skenaariotarkastelujen avulla. Lisäksi sosiaali- ja terveysalan työllisyyttä ja työmarkkinoita koskevat arviot tulisi synkronoida maakunta- ja sote -järjestämislakia koskevassa esityksessä esitettyjen arvioiden kanssa. Uudistuksen vaikutuksista lääkärikoulutukseen ja lääketieteelliseen tutkimukseen tulisi myös esittää tarkempi arvio.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädännöksi, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 5.4.2017.

Helsingissä 26. huhtikuuta 2017

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri