



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/1486/32/2017

Pvm 16.2.2018

## 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 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 terveystaloudellisesti 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.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö<sup>1</sup>

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

Ehdotettavan valinnanvapausmallin kautta siirryttäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmään, jossa asiakas voisi vaikuttaa palveluntuottajansa valintaan aikaisempaa enemmän. Asiakkaan valinnanvapaudella tarkoitettaisiin asiakkaan oikeutta valita palveluntuottaja ja tämän palveluyksikkö sekä palveluja antavat ammattihenkilöt tai ammattihenkilöiden moniammatillinen ryhmä. Asiakkaan valinnanvapaus koostuisi maakunnan liikelaitoksessa toimivan julkisen tai yhtiömuotoisen tai yksityisen sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suun hoidon yksikön valinnasta, maakunnan liikelaitoksen valinnasta sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla saatavista palveluista. Laissa määritellyjä suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön asiakas voisi valita kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan ilman maakunnan tekemää palvelutarpeen arviointia tai ohjausta. Lisäksi asiakkaalla olisi oikeus valita maakunnan liikelaitos ja sen palveluyksikkö. Maakunnan liikelaitoksen tekemän palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaalle voitaisiin myöntää tiettyissä palveluissa asiakasseteli tai henkilökohtainen budjetti, joiden perusteella asiakas voisi valita palveluntuottajan. Asiakkaan valintaoikeus olisi valtakunnallinen.

Maakunta hyväksyisi alueellaan toimivat yksityiset sosiaali- ja terveyskeskukset, yksityiset suun hoidon yksiköt ja asiakassetelipalveluntuottajat. Valinnanvapausjärjestelmään kuuluvien palveluntuottajien tulisi olla sosiaali- ja terveystarpeiden 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 palveluntuottajia koskevista velvollisuuksista sekä vastuista. Suoran valinnan palveluntuottajien osalta laissa säädettäisiin erityisedellytyksistä. Lisäksi maakunta voisi asettaa suoran valinnan palveluntuottajille sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavan palvelun tuottajille ehtoja, joilla turvataan riittävät sosiaali- ja terveystarpeet ja edistetään väestön terveyttä ja hyvinvointia maakunnassa.

Maakunta tekisi sopimukset suoran valinnan palveluntuottajien kanssa ja päättäisi palveluntuottajille maksettavista korvauksista laissa säädettyjen rahoitusperiaatteiden perusteella. Lisäksi maakunta pitäisi julkista luetteloa tuottajista ja valvoisi tuottajia. Maakunta olisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitäjä. Valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen kautta asiakasta koskevat asiakas- ja potilastiedot olisivat tuottajan saatavilla palvelun toteuttamisen edel-

---

<sup>1</sup> Tämä osa on suora lainaus hallituksen esitysluonnoksen "Esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

lyttämässä laajuudessa. Maakunta myös vastaisi siitä, että asukkailla on saatavissa riittävä tieto valintojen tekemiseen sosiaali- ja terveystaloudessa. Lisäksi maakunta, maakunnan liikelaitos ja suoran valinnan palveluntuottajat vastaisivat osaltaan asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta.

Asiakkaan valinnanvapauden toteuttamiseksi olisi valtakunnalliset valinnanvapauden tiedonhallintapalvelut, joita kaikkien laissa tarkoitettujen palveluntuottajien olisi käytettävä. Tiedonhallintapalveluissa olisi tiedot palveluntuottajista ja niiden avulla asiakas voisi valita palveluntuottajan. Lisäksi palveluntuottajat voisivat tehdä tiedonhallintapalveluissa ehdotetun lain mukaiset ilmoitukset sekä antaa säädetyt tiedot asiakkaiden saamista palveluista ja toiminnastaan.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvoston tarkastusvirastosta annettua lakia. Lakiin tehtäisiin maakuntauudistuksesta johtuvat tarkastusviraston tarkastusoikeutta koskevat muutokset. Lisäksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että markkinaoikeudessa käsiteltäisiin markkinaoikeudellisina asioina tietyt asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetussa laissa säädetyt asiat.

## 2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista

### 2.1. Yleisiä havaintoja ja arvioita

#### 2.1.1. Vaikutusten esittämistapa

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksesta saa yleisellä tasolla kuvan valinnanvapausuudistuksen keskeisimmistä vaikutusalueista ja vaikutusten kohdistumisesta. Lakiesitysluonnoksessa on tehty paljon monipuolista työtä vaikutusten arvioimiseksi. Vaikutusarvioita tulisi kuitenkin vielä konkretisoida määrällisten arviointien avulla. Arvioinnissa tulisi keskeisimpien vaikutusalueiden osalta esittää vähintään suuntaa-antavia arvioita vaikutusten suuruusluokasta. Silloin, kun valmista aineistoa ei ole, tulisi vaikutusten kokoluokka pyrkiä esittämään esimerkiksi skenaarioiden ja ”paras vaihtoehto” – ”huonoin vaihtoehto” -laskelmien avulla.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa esitetään arvio siitä, missä maakunnissa sosiaali- ja terveystaloudemarkkinoilla ja valinnanvapaudella tulisi olemaan merkitystä ja missä maakunnissa valinnanvapauden toteuttaminen kohtaisi suurimmat haasteensa. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin olla kuvaus perusteista, joilla esitettävään arvioon on päädytty.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnos on kirjoitettu valtaosin hyvällä yleiskielellä ja vaikeitakin asioita käsitellään pääosin ymmärrettävästi<sup>2</sup>. Myönteistä on myös, että esitysluonnoksen vaikutus-

---

<sup>2</sup> Eri jaksojen otsikoinnissa esiintyy jonkin verran stilististä korjattavaa. Lisäksi muutamissa kohdin käytetään termejä, joita tulisi vielä avata lukijalle (esimerkiksi ”saavutettavuusallokaatio”).

arvioinnissa on hyödynnetty tutkimustuloksia Suomesta ja muualta. Arviointineuvosto kuitenkin katsoo, että määrällisiä vaikutusarvioita ja taustatietoja esittäessä olisi voitu hyödyntää enemmän taulukoita ja kuvia<sup>3</sup>.

### 2.1.2. Kehitettävät näkökulmat

Arviointineuvosto julkisti keväällä 2017 lausuntonsa aiemmasta hallituksen valinnanvapautta koskevasta esitysluonnoksesta<sup>4</sup>. *Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että nyt arvioitavassa esitysluonnoksessa on huomioitu arviointineuvoston tekemiä suosituksia. Arviointineuvosto kuitenkin katsoo, että osa arviointineuvoston aiemmassa lausunnossa esittämistä kehittämiskohteista vaatisi edelleen huomiota. Näin ollen osa arviointineuvoston jo aiemmin esittämistä ehdotuksista toistuu tässä lausunnossa. Koska nyt arvioitava esitysluonnos on muuttunut varsin paljon aiemmasta esityksestä, arviointineuvoston lausunnossa nostetaan esille myös kokonaan uusia kehittämiskohteita.

*Arviointineuvosto katsoo*, että valinnanvapautta koskeva esitysluonnos on osa olennaisesti laajempaa uudistuskokonaisuutta, mikä vaikuttaa esitysluonnoksen vaikutusarvioiden tekemiseen. Esitysluonnoksessa on pyritty ottamaan huomioon tämä asetelma. Arviointineuvosto kuitenkin katsoo, että esimerkiksi uudistuksen vaikutuksia maakuntien talouteen tulisi käsitellä valinnanvapautta koskevassa esitysluonnoksessa, vaikka näitä vaikutuksia on aiemmin käsitelty maakuntauudistusta koskevassa lakiesitysluonnoksessa.<sup>5</sup>

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota vaikutuksiin suhteessa valinnanvapausuudistukselle asetettuihin keskeisiin tavoitteisiin. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen vaikutusarvio-jakson alussa (jakso 4.1., taulukko) ja yleisperustelujen johdannon tiivistelmässä esitetään kokonaisarvio uudistuksen vaikutuksista tavoitteiden mukaan ryhmitettynä. Yhteenvedot ovat kuitenkin nyky muodossaan niin yleisluontoisia, että niiden perusteella ei saa riittävää käsitystä keskeisistä vaikutuksista.<sup>6</sup> Yhteenvedossa tulisi esittää tarkemmin uudistuksen keskeiset hyödyt ja riskit.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa korostetaan useassa kohdin vaikutusten arvioinnin hankaluutta ja vaikutusten riippuvuutta maakuntien myöhemmistä päätöksistä. On totta, että uudistuksen voimaantultua maakuntahallintojen ja maakuntien liikelaitosten päätettäväksi jäisi useita tärkeitä valinnanvapauden yksityiskohtia, kuten tuottajien kanssa tehtävien sopimusten sisältö ja käytettävissä olevan rahoituksen kohdentaminen. Toisaalta on huomattava, että maakunnat saisivat

<sup>3</sup> Taulukoiden ja graafisten esitysten vähäisyys liittyy myös siihen, että esitysluonnoksessa vaikutuksia arvioidaan määrällisesti varsin niukasti.

<sup>4</sup> Lausunto Arviointineuvoston internetsivuilla: <http://bit.ly/2q3YRts>.

<sup>5</sup> Valinnanvapausuudistuksen toimeenpano voi vaikuttaa merkittävästi maakuntien taloudelliseen asemaan, ja toisaalta maakuntien taloustilanne voi vaikuttaa valinnanvapauden toteuttamiseen. Vaikka maakuntien taloutta koskevia vaikutusarvioita on esitetty jo aiemmin maakuntauudistusta koskevassa esitysluonnoksessa, arvioita tulisi esittää myös tässä esitysluonnoksessa.

<sup>6</sup> Pääosa yhteenvedoissa esitetyistä lauselmista on joko myönteisiä tai neutraaleja arvioita, joista osa voidaan tulkita uudistuksen tavoitteiden toistoksi. Esitysluonnoksen muissa osissa käsitellään myös uudistuksen haasteita, jotka ovat jääneet huomiotta yhteenvedoissa.

käytännössä kaiken rahoituksensa valtiolta ja maakuntien normiohjaus olisi varsin tiukkaa, muun muassa koska uudistuksen tavoitteena on yhdenvertaisuuden parantaminen. Sääntely ja ohjaus rajoittaisi merkittävästi maakuntien käytännön liikkumavaraa, minkä voi arvioida osaltaan helpottavan vaikutusten arviointia. Esitysluonnoksessa tulisi nykyistä enemmän arvioida vaikutusten määrällistä suuruusluokkaa ja vaihteluväliä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa tulisi nykyistä selvemmin tuoda esiin valinnanvapausuudistuksen monitavoitteisuus ja se, että osa asetetuista tavoitteista saattaa olla jopa toisilleen vastakkaisia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden laadun ja saatavuuden parantaminen ja tavoite kolmen miljardin euron säästöistä sosiaali- ja terveysmenojen kasvussa uudistuksen voimaantulon jälkeisen kymmenen ensimmäisen vuoden aikana ovat yhtä aikaa toteutettuina kunnianhimoisia tavoitteita<sup>7</sup>. Esitysluonnoksessa tulisi ottaa selkeämmin kantaa uudistuksen riskeihin myös tältä osin.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että lain toimeenpanoa tuetaan vaiheistetun aikataulun avulla. Myönteistä on myös, että maakunnille tarjotaan muutostukea uudistuksen toteuttamiseen. Arviointineuvosto kuitenkin katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin uudistuksen aikataulun realistisuutta. Esitysluonnoksessa tulisi myös selostaa enemmän sitä, miten pilottihankkeista saatuja tietoja aiotaan hyödyntää uudistuksen toimeenpanossa. Miten esimerkiksi jo aloitetuista pilottihankkeista saatu tieto, jonka mukaan ”hankkeista neljä on tarvinnut suppean kokeilun käynnistämiseen aikaa 9–12 kuukautta”, tulisi ottaa huomioon uudistuksen aikataulutuksessa? Voidaanko pilottihankkeista saatujen tietojen perusteella edelleen luottaa siihen, että uudistuksen vaiheistuksen aikataulu on realistinen?

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnos sisältää katsauksen kansainvälisiin käytäntöihin. Esitysluonnoksesta kuitenkin puuttuu selostus siitä, miksi kyseiset esimerkit on valittu. Kansainvälien katsauksen lopussa olisi tärkeää esittää arvio eri maiden käytäntöjen hyvistä ja huonoista puolista. Esitysluonnoksesta tulisi myös ilmetä, onko jokin kuvatuista kansainvälisistä esimerkeistä vaikuttanut esitysluonnoksessa ehdotettaviin toimenpiteisiin.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on kuvaus valinnanvapausuudistuksen vaikutusten seurannasta ja jälkiarvioinnista. Myönteistä on myös, että uudistuksen vaikutuksia koskeva tutkimus ja arviointi aiotaan suunnitella tiiviissä yhteistyössä tutkimusyhteisön kanssa. Tutkimusasetelmia ja -aineistoja tulisi pohtia jo uudistuksen valmisteluvaiheessa, jotta eri aineistojen saatavuus ja laatu voitaisiin varmistaa jo lakia säädettäessä. Arviointineuvosto katsoo, että sekä tutkimuksellisen vaikutusarvioinnin että muun jälkikäteen seurannan muodostamasta kokonaisuudesta pitäisi olla käytettävissä konkreettinen suunnitelma ja toteuttamisen aikataulu ennen uudistuksen voimaantuloa. Suunnitelmassa tulisi huomioida jatkuvan indikaattoripohjaisen seurannan ja

---

<sup>7</sup> Talouspolitiikan arviointineuvosto on 23.1.2018 julkaistussa raportissaan tuonut esille valinnanvapausuudistuksen monitavoitteisuuden asettamia haasteita etenkin kestävyysvajeen supistamisen näkökulmasta (ks. Talouspolitiikan arviointineuvosto: Economic Policy Council Report 2017, <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/raportit/raportti-2017/> ).

tutkimuksellisen arvioinnin erot hankkeiden aikaperspektiiveissä, muun muassa siksi, että tutkimushankkeiden toteuttaminen vaatisi huomattavasti enemmän aikaa. Esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio jälkiarvioinnin ja seurannan toteuttamiseen varattavista määrärahoista.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä enemmän varautumista uudistuksen toimeenpanon aikana mahdollisesti ilmeneviin vaikeuksiin. Esitysluonnoksessa tosin todetaan esimerkiksi mahdollisuus alentaa tai jättää maksamatta korvaus palvelusta tuottajalle, joka rikkoo sopimusta. Lisäksi mainitaan uudistukseen liittyvien ICT –järjestelmien aikataulujen haastavuus ja yksityisten tuottajien mahdollinen konkurssi<sup>8</sup>, mutta näihin riskeihin varautuminen jää esitysluonnoksen vaikutusarvioinnissa vähälle huomiolle. Vaikka on selvää, että on mahdotonta ennakoida kaikkia toimeenpanoon ja toimintaan liittyviä ongelmia, tulisi keskeisimmiksi arvioituja riskejä käsitellä tarkemmin ja esittää miten niihin aiotaan varautua.

## 2.2. Taloudelliset vaikutukset

### 2.2.1. Yleistä

*Arviointineuvosto katsoo*, että taloudellisia vaikutuksia koskevat vaikutusalueet ja mahdolliset vaikutuskanavat kuvataan esitysluonnoksessa kokonaisuutena kohtuullisen kattavasti. Kuvauksia on täydennetty kevään 2017 versioon verrattuna.

*Arviointineuvosto kuitenkin katsoo*, että määrällisiä arvioita taloudellisista vaikutuksista tulisi lisätä. Esitysluonnoksesta tulisi ilmetä kokonaisuutena, miten merkittäviä hyödyt olisivat verrattuna uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin.

### 2.2.2. Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esitysluonnoksessa käsitellään kotitalouksiin/asukkaisiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia lyhyesti taloudelliset vaikutukset-jakson loppuosassa<sup>9</sup>. Arviot liittyvät lähinnä yksityisiin vakuutuksiin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että kotitaloudet hyötyisivät valinnanvapauden myötä mahdollisesti parantuvasta palvelujen saatavuudesta ja lyhyemmistä jonotusajoista. Nopeampi hoitoon pääsy voi johtaa terveyshyötyihin, jotka voivat vakavien sairauksien välttämiseksi olla huomattaviakin. Vaikutuksia tulisi käsitellä esitysluonnoksessa tarkemmin, myös määrällisten arvioiden avulla.

<sup>8</sup> Konkurssitilannetta käsitellään esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mutta ei vaikutusarvioissa.

<sup>9</sup> Esitysluonnoksen ”vaikutukset ihmisiin” –jaksossa käsitellään vaikutuksia laajemmasta näkökulmasta.

### 2.2.3. Vaikutukset yrityksiin

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksesta saa käsityksen uudistuksen seurauksena muodostuvien markkinoiden (suoran valinnan palvelut, asiakassetelit, henkilökohtainen budjetti) potentiaalisista kokoluokista uudistuksen jälkeen. Sen sijaan markkinoiden alueellinen jakautuminen jää esitysluonnoksessa vähälle huomiolle, ja arvioita tulisi tarkentaa näiltä osin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa käsitellään yritysten markkinoille tuloon liittyviä näkökulmia sinänsä informatiivisesti, mutta kuvaus jää kuitenkin asian merkittävyys huomioiden liian abstraktille tasolle (jakso 4.6.2). Esitysluonnoksen vaikutusten hahmottamisen kannalta olisi tärkeää saada konkreettisempi käsitys esimerkiksi suoran valinnan palvelujen perustamiseksi tarvittavan minimiväestöpohjan suuruusluokasta. Tällaiset arviot mahdollistaisivat myös päätelmiä kilpailullisen markkinan toimivuudesta maakuntatasolla. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös se, että maakuntien asukkailla on mahdollisuus valita palvelutuottaja toisen maakunnan alueelta<sup>10</sup>.

*Arviointineuvosto katsoo*, että palvelujen tuottajille maksettavilla korvauksilla olisi merkittävä vaikutus yritystoiminnan kannattavuudelle. Tuottajakorvaukset olisivat myös keskeinen keino ohjata koko järjestelmää. Korvausmallia ja markkinoiden muodostumista pitäisi käsitellä tarkemmin paitsi maakuntien taloudenpidon myös yritystoiminnan näkökulmasta. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi esittää perustelut ehdotettaville kapitaatio-osuuksille (66 prosenttia ja 55 prosenttia).

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen arvioita uudistuksen vaikutuksista erikokoisille yrityksille tulisi vielä tarkentaa. Esimerkiksi lakiehdotusluonnoksen vaatimus, jonka mukaan suoran valinnan palveluntuottajalla täytyisi olla palvelussuhteessa oleva laillistettu sosiaalihuollon ammattihenkilö, saattaisi vaikuttaa eri tavoin erikokoisiin yrityksiin. Vaikutusarviointissa tulisi arvioida tarkemmin, miten esitysluonnoksen palvelujen tuottajiin kohdistuvat vaatimukset kohtelisivat eri kokoisia yrityksiä, esimerkiksi markkinoille tulon kynnyksen näkökulmasta.

### 2.2.4. Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa todetaan, että lakiehdotukseen sisältyy elementtejä, jotka tukevat kustannusten kasvun hillintää. Toisaalta uudistuksen toimeenpanosta arvioidaan aiheutuvan uusia kustannuksia. Esitysluonnoksessa kuvataan uudistuksen keskeisimmät kustannuksiin liittyvät vaikutuskanavat lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksina. Määrällisinä vaikutusarvioina esitetään suun terveydenhuollon menojen mahdollinen kasvu ja palvelujärjestelmän päällekkäisistä elementeistä aiheutuvat ylimääräiset menot. Koska useimmista kuvatuista vaikutuksista ei esitetä määrällistä arviota, ei esitysluonnoksen perusteella ole mahdollista tehdä päätelmiä uudistuksen kokonaisvaikutuksesta julkiseen talouteen.

<sup>10</sup> Esimerkiksi lähellä maakuntien rajoja asuvat voisivat muita useammin valita naapurimaakunnassa sijaitsevan palveluntuottajan.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa kuvataan laadullisesti kustannuksiin keskeisimmin vaikuttavat tekijät. Esitysluonnoksesta kuitenkin puuttuu arvio uudistuksen nettovaikutuksesta julkisiin sosiaali- ja terveystoimintoihin. Esitysluonnosta tulisi täydentää tältä osin, sillä menojen kasvun hillintä kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä, josta noin miljardi euroa kohdistuisi laskennallisesti valinnanvapauspalveluihin, on uudistuksen keskeinen tavoite.

*Arviointineuvosto katsoo*, että uudistuksen mahdollisesti keskeisin hyöty sekä yksittäisten asiakkaiden että julkisten menojen näkökulmasta liittyisi nopeampaan hoitoon pääsyyn, minkä seurauksena voi säästyä esimerkiksi asiakkaiden hoidon kustannuksia erikoistalolla. Saatavuuden parantuessa on myös mahdollista, että palvelujen käyttö kasvaisi. Vaikutuksista tulisi esittää suuntaa antava määrällinen arvio.

Esitysluonnoksessa todetaan, että asiakassuunnitelmien laadinta olisi maakunnille uusi tehtävä. Toisaalta esitysluonnoksessa todetaan, että paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden kohdalla tehtäisiin jatkossa vain yksi asiakassuunnitelma. Tämän arvioidaan vähentävän asiakassuunnitelmien laadinnan aiheuttamaa hallintotyötä verrattuna nykytilanteeseen, koska nykyisin asiakkaille laaditaan useita palvelukohtaisia asiakassuunnitelmia.

Esitysluonnoksessa arvioidaan lisäksi, että paljon sosiaali- ja terveystoimintapalveluja tarvitsevia henkilöitä on nykyisin "ainakin 10 prosenttia väestöstä". Tämä väestöryhmä muodostaisi esitysluonnoksen arvion mukaan joukon, jolle valinnanvapauden hyödyntäminen olisi erityisen haastavaa. Esitysluonnoksessa todetaan myös, että erityistä tukea palveluvalintojen tekemisessä tarvitsisivat ainakin kehitysvammaiset henkilöt sekä muistisairauksia sairastavat, joita on esitysluonnoksen arvion mukaan noin 55000 – 65000 henkilöä.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa hyödynnetään määrällisiä arvioita, kun arvioidaan valinnanvapausjärjestelmän toimeenpanoa paljon palveluja tarvitsevien kannalta. Paljon palveluja tarvitsevien näkökulma tulisi olla vaikutusarvioinnissa vieläkin vahvemmin esillä, koska valtaosa sosiaali- ja terveystoimintapalvelujen kustannuksista liittyy näille henkilöille tarjottaviin palveluihin.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on arvioitu uudistuksen vaikutuksia suun terveydenhuollon kustannuksiin. Arviointineuvosto kuitenkin katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi lisäksi arvioida mahdollisen kustannusten nousun vaikutuksia julkisesti rahoitetun suun terveydenhuollon laatuun ja saatavuuteen.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa käsitellään vain lyhyesti asukkaiden mahdollisuutta siirtyä toisen maakunnan liikelaitoksen asiakkaiksi ja saada sieltä palveluja, joihin hän ei ehkä olisi oikeutettu kotimaakunnassaan. Tästä aiheutuvia riskejä maakuntien taloudenpidolle ja rahaliikenteelle tulisi arvioida tarkemmin määrällisesti, esimerkiksi skenaarioiden avulla.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esitysluonnoksessa arvioidaan uudistuksen toteuttamiseen tarvittavan ICT:n kustannuksia ja aikataulua. Valinnanvapauden käyttöä tukevien tietojärjestelmien osalta tulisi kuitenkin arvioida kansallisten palvelujen laatua ja sisältöjä koskevien mittarien valmistumisaikataulu. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin sitä, millaisen riskin vertailutiedon valmistumisaikataulu aiheuttaa uudistukselle.



### 2.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksesta saa kohtuullisen yleiskuvan viranomaisvaikutuksista. Esitysluonnoksesta kuitenkin puuttuu kokonaisarvio valinnanvapauden toteuttamiseksi tarvittavista viranomaisresursseista. Vähintään suuntaa antava resurssitarve tulisi esittää kootusti esimerkiksi taulukkomuodossa. Arviossa tulisi eritellä ainakin keskeisimmät tarvittavat henkilö- ja osaamisresurssit, tietojärjestelmäinvestoinnit ja muut tärkeimmät hankinnat.

*Arviointineuvosto katsoo*, että valinnanvapauden ja palveluintegraation toteuttamisen näkökulmasta tärkeitä viranomaistehtäviä ovat muun muassa asiakkaiden palvelutarpeen arviointi, asiakassuunnitelmien laadinta ja muu asiakkaiden ohjaus ja neuvonta. Esitysluonnoksessa tulisi muun arvioinnin ohella esittää arvio henkilö- ja osaamisresursseista, joita tarvittaisiin näiden tehtävien toteuttamiseen.<sup>11</sup>

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata uudistuksen vaikutuksia muiden viranomaisten, kuten Puolustusvoimien toimintaan. Lisäksi uudistuksen vaikutuksista poikkeusoloihin varautumiseen tulisi esittää arvio.<sup>12</sup>

### 2.4. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen vaikutusten arviointi kattaa tärkeimmät vaikutusalueet. Tosin vaikutuksia käsitellään yleisluontoisesti ja pääosin ilman määrällisiä arvioita.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi arvio valinnanvapauden ja siihen ehdotetun rahoitusmallin ja monituottajamallin vaikutuksista sosiaali- ja terveystalouden ohjattavuuteen ja koordinointiin.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että valinnanvapaus parantaisi erityisesti pienituloisten, työttömien ja eläkeläisten asemaa ja yhdenvertaisuutta. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan kuvata, miten henkilöryhmät joiden palvelujen saatavuus on nykyisin epätasa-arvoista, sijoittuvat maantieteellisesti. Toisaalta esitysluonnoksessa arvioidaan, että valinnanvapausmarkkinoita syntyisi erityisesti taajaan asutuilla alueilla ja suurissa keskuksissa.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin, miten valinnanvapaus vaikuttaisi alueelliseen yhdenvertaisuuteen.

<sup>11</sup> Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset-jakson alussa mainitaan, että sosiaali- ja terveyskeskusten arvioiduista 1,9 miljardin euron menoista sosiaalihuollon ohjauksen ja neuvonnan osuus olisi noin 50 miljoonaa euroa, mutta jää epäselväksi mitä tähän arvioon sisältyy.

<sup>12</sup> Asiaa käsitellään esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mutta ei vaikutusarvioinnissa.

*Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin uudistuksen vaikutusta palvelujen vertailun ja valinnanvapauden toteutumiseen tilanteessa, jossa merkittävä osa asiakkaiden tarvitsemista tiedoista olisi saatavilla pääosin internetin välityksellä. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida uudistuksen vaikutusta eri-ikäisten ihmisten näkökulmasta.<sup>13</sup>*

### **3. Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädännöksi, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 22.1.2018.

**Helsingissä 16. helmikuuta 2018**

#### **Leila Kostiainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

#### **Antti Moisio**

Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

---

<sup>13</sup> Tilastokeskuksen Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttötilaston mukaan 88 prosenttia 16-89-vuotiaista suomalaisista oli käyttänyt internetyhteyttä vuonna 2017. Kuitenkin 75-89 –vuotiaista internetiä oli käyttänyt vain vähän yli kolmasosa ([http://www.stat.fi/til/sutivi/2017/13/sutivi\\_2017\\_13\\_2017-11-22\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/sutivi/2017/13/sutivi_2017_13_2017-11-22_tie_001_fi.html)).