

Sosiaali- ja terveysministeriö

12/2012 Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluun kohdistuneen tarkastuksen jälkiseurannassa selvitettiin seuraavia asioita:

- 1) Onko ministeriön säädösvalmistelun painoarvoa kyetty lisäämään sekä priorisoimaan siihen riittävät resurssit?
- 2) Onko säädösvalmistelun suunnittelussa töille tai hankkeille asetettu selkeät ja realistiset aikataulut?
- 3) Onko säädösvalmistelijoiden työlle järjestetty aiempaa selkeämpi lähiesimiesten tuki?
- 4) Onko säädösehdotusten taloudellisten vaikutusarviointien kokonaisvaltaisuutta, kattavuutta ja objektiivisuutta kehitetty uusilla malleilla tai käytännöillä?
- 5) Onko säädösehdotusten valmisteluun sekä lainsäädännön soveltamiseen liittyviä tiedottamisen menettelyjä kehitetty?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä ministeriöön selvityspyyntö. Selvityspyyntö sisälsi yllä olevat alkuperäisistä jälkiseurantakysymyksistä tiivistetyt kysymykset. Jälkiseuranta toteutettiin kysymysten osalta hieman alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen.

### 2 Jälkiseurannan havainnot

#### Säädösvalmistelun aliresursointia on korjattu ja voimavaroja kohdistettu keskeisiin hankkeisiin

Tarkastuksessa havaittiin, että sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluprosessin keskeisimmät ongelmat liittyivät niukkoihin henkilöresursseihin ja kireisiin aikatauluihin. Tarkastuksen mukaan lainsäädännön laadun sekä valmistelijoiden jaksamisen kannalta on tärkeää, että ministeriön johto takaa huolellisen valmistelun edellytykset. Ennen kaikkea valmistelutyöhön ja sen tukemiseen tulee osoittaa riittävät voimavarat.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa vastauksessaan, että säädösvalmisteluun käytetyn työpanoksen osuutta on kyetty nostamaan tarkastuksen valmistumisen jälkeen. Säädösvalmisteluun käytetyn työpanoksen osuus on aiemmin ollut lähellä 10 prosenttia ministeriön kokonaistyöpanoksesta, joka on

vastannut ministeriöiden keskimääräistä tasoa. Viimeisimmässä vuoden 2014 resurssikyselyssä STM:n säädösvalmisteluun käytetyn työpanoksen osuus on noussut 13 prosenttiin. Esimerkiksi peruspalveluministerin osastoilla kokonaisvirkojen määrää on kasvatettu vuodesta 2005 vuoteen 2013 yhteensä 12,5 viralla. Kokonaisvirkojen määrän kasvu helpottaa laajemminkin säädösvalmistelua, kun samalla muita kuin säädösvalmisteluun liittyviä tehtäviä saadaan siirrettyä pois säädösvalmistelijoilta.

Airesursointia on pyritty korjaamaan myös viime vuosina kohdistamalla voimavaroja juuri niille osastoille, joilla on ollut suurin säädösvalmisteluresurssien tarve. Sosiaali- ja terveystieteiden osastolle sekä vakuutusosastolle on pystytty kohdentamaan muutamia lisävirkoja nimenomaisesti säädösvalmisteluun. Lisäksi sote-uudistuksen valmisteluun on vuosina 2014 ja 2015 kohdennettu ylimääräisiä henkilötyövuosia.

Saadun vastauksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö pyrki osaltaan vaikuttamaan ennakkoon siihen, että uudesta hallitusohjelmasta tulisi aiempia strategisempi. Edelliset hallitusohjelmat on todettu säädösvalmistelun kannalta ongelmallisiksi, koska ne ovat hyvin yksityiskohtaisina määrittäneet säädösvalmistelua liian pitkälle, jolloin valmistelun resursointi ja aikataulutukset vaikeutuivat sekä hyvän lainvalmistelun ohjeistusta on ollut joissain määrin vaikea soveltaa.

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma ja sen toimintasuunnitelma tehtiin uudella prosessilla ja itse ohjelma jää strategisemmalle tasolle. Hallitusohjelman toimeenpanon yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriössä on pidetty tarkoituksenmukaisena käynnistää ministeriön toiminnan suunnittelu uudella toteutuksella, jossa pyritään aiempaa selkeämmin painottamaan voimavarojen kohdistamista hallituksen kärkihankkeisiin ja reformeihin (sote-uudistus sekä kuntien tehtävien ja veloitteiden karsiminen). Samalla on tarkoitus ennakoivammin priorisoida ministeriön toimintaa ja voimavaroja, jolloin hallituskaudella toteuttaviin säädöshankkeisiin voidaan kohdentaa valmisteluresursseja yli tulosryhmä- tai osastorajojen. Uuden toimintasuunnitelman laatiminen on vielä kesken, joten uudistetun suunnittelun vaikutuksia säädösvalmistelun voimavaroihin voidaan arvioida vasta sen jälkeen, kun toimintasuunnitelma on tehty ja siitä on saatu kokemuksia. Ministeriön toimintasuunnitelma on tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2015 aikana.

Ministeriö on asettanut myös toiminnan kehittämisen ohjausryhmän, jonka tehtävänä on koota yhteen ministeriön kehittämishankkeet ja kehittämistehtävät sekä tunnistaa kehittämistarpeita ja sovittaa yhteen eri kehittämistehtävien ja -hankkeiden kokonaisuutta. Ohjausryhmän tehtävänä on myös edesauttaa uusien ja hyväksi havaittujen toimintatapojen käyttöönottoa ministeriössä. Vastauksessaan ministeriö toivoo, että tämän työn myötä voimavaroja voidaan kohdentaa koordinoitummin säädösvalmistelutehtävien ja muiden tehtävien välillä. Näin kyetään vahvistamaan varsinaisen säädösvalmistelun painoarvoa valmistelijoiden työssä ja siten parantamaan valmistelun laatua.

Ministeriön vastauksen mukaan säädösvalmistelun painoarvoa on kyetty lisäämään myös siten, että valmistelua on kyetty painottamaan laajempiin lainsäädännön uudistamisen kokonaisuuksiin tai lakien kokonaisuudistuksiin. Tämä turvaa yleensä pirstaleista sääntelyä paremmin säädösten laatua sekä helpottaa resurssien kohdentamista sekä säädösvalmistelulle varattavan ajan realistisuutta.

### **Valmistelutyön suunnittelulla pyritään ennakoidaan säädösvalmistelun aikatauluongelmat**

Tarkastuksessa havaittiin, että valmistelijat kokevat valmisteltavan lainsäädännön määrän liian suureksi ja aikataulut kireiksi. Tarkastusviraston mukaan ministeriön johdon pitäisi vaikuttaa siihen, että suunnitelluille ja suunnitelmien ulkopuolisille toimeksiannoille saataisiin riittävät valmisteluresurssit sekä kohtuullinen aikataulu.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa vastauksessaan, että viime hallituskaudella osa säädöshankkeista jouduttiin valmistelemaan kiireisellä aikataululla, vaikka hankkeiden aikataulutukset oli suunniteltu suurelta osin realistisina. Kiireelliset aikataulut liittyivät yhtäältä suuriin hankkeisiin, kuten sote-

uudistukseen, jossa uudistuksen sisältöä ja samalla myös sen aikataulutusta ohjattiin vahvalla poliittisella otteella. Nämä suuret hankkeet veivät myös paljon henkilöresursseja koko ministeriön tasolla.

Kiireiset aikataulut liittyvät varsin usein myös budjettilakeihin, joille budjettiaikataulut asettavat omat rajoitteensa. Tähän ministeriön on vaikea puuttua muutoin kuin pyrkimällä varautumaan budjettilakiruuhkaan ja aikatauluihin sekä ajoittamalla muita töitä muulla tavoin. Budjettilakien kohdalla ongelmallista on myös se, että hallituksen tekemät budjettipäätökset eivät ole käyneet läpi ennakolta perusteellista vaikutusarviointia ja siten säädösvalmisteluvaiheessa joudutaan usein tekemään vielä uutta vaikutusarviointia sekä käymään neuvotteluja budjettiprosessissa valituista keinoista. Tällöin aiottu keinot voivat muuttua vielä loppuvaiheissa, jolloin esitystä johdutaan ehkä suurestikin muuttamaan.

Ministeriö viittaa vastauksessaan myös uudistettavaan toimintasuunnitteluun, jonka myötä säädösvalmisteluhankkeiden aikatauluja saadaan ennakoivamman priorisoinnin piiriin ja sitä myötä toivottavasti myös realistisemmiksi. Tätäkin asiaa voidaan arvioida paremmin vasta siinä vaiheessa, kun toimintasuunnitelma on tehty ja siitä on saatu kokemuksia.

### Lähiesimiesten tukea säädösvalmistelijoille on vahvistettu

Tarkastuksessa todettiin, että sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelijat eivät saa aina riittävää tukea lähiesimiehiltään valmistelutyöhön ja sisällöllisiin linjauksiin. Tarkastuksessa havaittiin viitteitä siitä, että säädösvalmistelun sisältö jää liian usein pelkästään esittelijän vastuulle. Muiden valmisteluun liittyvien toimijoiden sitoutuminen ja vastuunkanto eivät tue aina riittävästi kokonaisuutta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valmistelijan tukea olisi mahdollista parantaa lisäämällä ryhmäpäälliköiden osallistumista valmistelutyöhön kaikissa sen vaiheissa.

Vastauksessaan sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että säädösvalmisteluhankkeiden tuki on selkeästi vastuutettu asianosaiselle lähiesimiehelle. Lisäksi lähiesimiesten tukea on pyritty vahvistamaan johdon säännönmukaisemmalla säädösvalmisteluhankkeiden etenemisen seurannalla. Jatkossa on tarkoitus seurata ministeriön uuden toimintasuunnitelman toteutumista ja etenemistä tiiviimmin ja reagoida mahdollisiin kriittisiin tilanteisiin valmistelussa aiempaa herkemmin.

### Vaikutusarviointien laadintaa on tuettu sekä ministeriön sisäisillä että valtioneuvostotason toimilla

Tarkastuksessa havaittiin, että sosiaali- ja terveysministeriön säädösehdotusten vaikutusarvioinneissa on parantamisen varaa. Eduskuntakäsittelyn näkökulmasta lakiehdotusten vaikutusten puutteellista arviointia ja ennakointia pidetään yhtenä keskeisimpänä lainvalmistelun ongelma-alueena. Valiokunnat ovat joutuneet lausunnoissaan tai mietinnöissään puuttumaan useiden esitysten vaikutusarviointeihin. Vaikutusarvioinnit tulisi tehdä huolellisesti ja kokonaisvaltaisesti tuoden samalla esille se, mikälaisia epävarmuustekijöitä arvioihin sisältyy. Nämä näkökohdat ovat sitä keskeisemmässä asemassa, mitä merkittävämmästä lainsäädäntöuudistuksesta on kysymys.

Sosiaali- ja terveysministeriö kertoo vastauksessaan käyttävänsä etusjärjestelmän muutoksia koskevia vaikutusarviointeja tehdessään Sisu-mikrosimulointimallia, joka on keskeinen väline kansalaisiin kohdistuvien tulo- ja tulonjakovaikutusten laskemisessa. Palveluja koskevien säädösten muutosten vaikutukset kohdistuvat paljolti kuntiin. Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan (Kuthanek) taloudellisten vaikutusten arviointijaostossa ministeriöt ja Suomen Kuntaliitto ovat kehittäneet yhdessä laskentakehikon. Sosiaali- ja terveysministeriö kertoo aktiivisesti ohjanneensa valmistelijoita kehikon käyttöön.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lisännyt hallinto- ja suunnitteluosaston suunnittelu- ja kehittämisryhmän tukea valmistelijoille ja ryhmästä osallistutaan taloudellisilta vaikutuksellisiltaan merkittävimpien säädöshankkeiden valmisteluun koko valmistelun ajan. Lisäksi erityisesti suurissa hankkeissa myös ministeriön alaiset tutkimuslaitokset osallistuvat enenevässä määrin arviointiin. Esimerkiksi Terveyden-

ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) on perustettu oma ryhmä, joka tuottaa arviointi- ja muuta tietoa säädösvalmistelun tueksi.

Ministeriössä on myös valmisteltu säädösvalmistelua varten toimintaprosessien ja tiedonhallinnan vaikutusarviointiohje, joka valmistui 27.5.2015. Valmisteluilla on yhteistyössä THL:n kanssa koonti ja ohjeistus ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin näkökulmista. Sosiaali- ja terveysministeriö on osallistunut lisäksi Valtiovarainministeriön johdolla toteutettuun kuntia koskevan lainsäädännön ohjeistuksen valmisteluun.

### Uusittu verkkopalvelu kohentaa tiedotusta

Tarkastuksessa todettiin, että valmistelun avoimuus perustuu erityisesti sidosryhmille tiedottamiseen, kuulemisen järjestämiseen sekä siihen, että hankkeiden tiedot viedään ministeriön verkkosivuille. Sidoryhmien sitouttaminen ja niiden mukaan ottaminen valmisteluprosessiin nähdään ensiarvoisen tärkeänä eri intressien huomioon ottamiseksi ja yhteen sovittamiseksi. Lopulta valmisteluprosessi kiinnittyy lain toimeenpano- ja seurantaprosessiin. Tarkastuksessa todettiin, että ministeriöiden ulkoisten verkkosivujen hyödyntämistä säädöshankkeiden tiedottamisessa tulisi edelleen kehittää.

Sosiaali- ja terveysministeriö kertoo, että sen uusittu verkkopalvelu avattiin kesäkuussa 2015. Lainsäädäntöhankkeiden ja niihin liittyvien työryhmien tiedot päivittyvät suoraan hankerekisteristä verkkosivuille. Tämän lisäksi tärkeimmille hankkeille tehdään myös omat verkkosivut. Ministeriö kertoo panostaneensa monikanavaisen ja visuaaliseen viestintään. Lainsäädäntöhankkeista viestitään tiedotteiden ja taustoittavien uutisten lisäksi videohaastattelujen ja informaatiografiikan avulla. Esitykset jaetaan nykyään myös SlideShare-palvelussa, mikä on lisännyt niiden leviämistä. Ministeriö on panostanut tänä vuonna erityisesti Twitterin käyttöön. Syksyn 2015 aikana stm.fi-palveluun tulee asianhallintajärjestelmän integraatio, joka helpottaa tietojen avointa jakamista. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö ottaa käyttöön valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän integraation, jonka avulla päätöstiiedot tulevat automaattisesti julkisiksi ministeriön verkkosivuilla.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tänä vuonna aloittanut oikeusministeriön ylläpitämän sähköisen kuulemisalustan Lausuntopalvelu.fi:n käytön. Sähköinen alusta lisää ministeriön mukaan kuulemismenettelyyn liittyvää avoimuutta ja helpottaa lausunnonantajien vastaamista. Se helpottaa myös lausuntojen käsittelyä. Säädösvalmistelijoiden työn tueksi on tehty viestintää koskeva lainlaatijan huoneentaulu ja sisäiset ohjeet viestinnästä.

Säädösten toimeenpanon kehittämistä on tehty aktiivisesti esimerkiksi sosiaalihuoltolain yhteydessä. Toimeenpanon tueksi julkaistiin soveltamisopas, jonka sisällöt laadittiin vuorovaikutteisesti sidosryhmien kanssa. Ministeriön verkkosivuille on myös koottu usein kysytyjä kysymyksiä ja vastauksia uusien säädösten yhteyteen.

## 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa havaittiin, että merkittävimmät sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluprosessin puutteet liittyivät käytettävissä olevien henkilöresurssien niukkuuteen ja valmistelun kireisiin aikatauluihin. Samalla lähiesimiesten tuki säädösvalmistelijoille ei ole aina ollut riittävää. Lisäksi havaittiin, että säädösehdotusten vaikutusarvioinneissa on parantamisen varaa. Tarkastuksessa todettiin myös, että ministeriön ulkoisten verkkosivujen hyödyntämistä säädöshankkeiden tiedottamisessa tulisi kehittää.

Ministeriön antaman selvityksen perusteella näyttää siltä, että säädösvalmistelun painoarvoa on kyettävä lisäämään ja siihen on priorisoitu aiempaa enemmän voimavaroja. Samoin säädösvalmistelun suunnitelmallisuutta ja aikataulutusta on pyritty kehittämään uudella toiminnan suunnittelulla sekä valmistelemalla lakiuudistuksia suurempina kokonaisuuksina. Säädösvalmistelutyötä on pyritty tuke-

maan sitouttamalla lähiesimiehet tiukemmin valmisteluprosessiin mukaan. Vaikutusarviointien laadinnassa valmistelijat saavat tukea ministeriön hallinto- ja suunnitteluosastolta. Viestintää on kohennettu muun muassa ministeriön uusilla verkkosivuilla ja sosiaalisen median hyödyntämisellä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on jälkiseurannan perusteella ryhtynyt toimenpiteisiin tarkastuksessa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Tuloksellisuustarkastusjohtaja

Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Mikko Koskinen