

Sosiaali- ja terveysministeriö

Tarkastuskertomus (1/2020) Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan ”Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa” -tuloksellisuus-tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuskertomuksessa esitetyt suositukset ovat toteutuneet. Sosiaali- ja terveysministeriötä pyydettiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi etuus- ja palvelujärjestelmiä koskevissa lainsäädäntöuudistuksissa varmistaa, että heikoimmassa asemassa olevat asiakasryhmät kykenevät hankkimaan heille kuuluvia palveluja ja etuuksia. Jälkiseurannassa selvitettiin, miten 1.1.2023 voimaan tulleessa toimeentulotukilain uudistuksessa asia on varmistettu.
2. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi toimentulotukea uudistaessaan ottaa huomioon, että perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimentulotuki ovat sidoksissa toisiinsa ja muutokset yhdessä tukimuodossa vaikuttavat myös toisiin. Ministeriöltä tiedusteltiin, onko toimeentulotukilain uudistuksessa arvioitu, miten uudistus tulee vaikuttamaan toimeentulotuen eri osien toimeenpanoon. Lisäksi tiedusteltiin, miten täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimivallan siirto kunnilta hyvinvointialueille vaikuttaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteisiin.
3. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin koko valtioneuvostolle, että sosiaaliturvan kokonaisuudistuksessa tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja hallituksen esitysten valmisteluun ja etenkin vaikutusarviointien tekemiseen. Jälkiseurannassa selvitettiin sosiaali- ja terveysministeriöltä, onko ministeriössä laadittu erikokoisten lakiehdotusten valmistelulle ohjetta, jonka nojalla päätetään valmisteluun tarvittavista asiantuntijaresursseista ja vaadittavasta ajasta.

Sosiaali- ja terveysministeriötä pyydettiin myös vastaamaan tarkemmin seuraaviin lainvalmisteluun liittyviin kysymyksiin:

1. Onko sosiaali- ja terveysministeriö ohjeistanut lainvalmistelijoita arvioimaan laajemmin lakiehdotuksen vaikutuksia muiden, ydintoiminnalle ulkopuolisten, viranomaisten toimintaan?
2. Miten sosiaali- ja terveysministeriössä varmistetaan, että hallituksen esityksessä tuodaan esille lainvalmisteluvaiheessa tunnistetut merkittävät riskit ja hyödynnetään uudistuksen tueksi tuotettua asiantuntijatieta?
3. Miten lausuntojen käsittelyprosessi ministeriössä on järjestetty?
4. Millä perusteilla luonnokseen tehdään muutoksia lausuntojen perusteella?
5. Mitkä ovat yleisimmät perustelut sille, että lausuntojen perusteella ei tehdä muutoksia hallituksen esitykseen?

Jälkiseuranta toteutettiin selvityspyynnöllä¹ ja hyödyntämällä tarkastuksen jälkeen annettuja hallituksen esityksiä (HE 127/2022 vp², HE 197/2022³) ja niiden tausta-aineistoja⁴. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Toimeentulotuen uudistaminen on jatkunut Kela-siirron jälkeenkin

Toimeentulotuen uudistamista on jatkettu perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. Sosiaali- ja terveysministeriössä työskenteli kaksi työryhmää (3.12.2018–31.1.2020 ja 1.6.2020–31.5.2021), joiden tehtävänä oli selvittää toimeentulotukeen liittyviä kehittämistarpeita. Näiden työryhmien valmistelutyön pohjalta sosiaali- ja terveysministeriössä laadittiin toimeentulotukilain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 127/2022 vp). Lakimuutokset tulivat voimaan 1.1.2023 (L 1023/2022).

Kela-siirron vuoksi kertaalleen keskeytetyn toimeentulotuen kokonaisuudistuksen valmistelua ei kuitenkaan ole jatkettu, vaikka tavoite kokonaisuudistuksesta oli kirjattu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan⁵. Hallituksen esityksessä (HE 127/2022 vp) todetaan, että toimeentulotuen uudistusta lähdettiin tekemään toimeentulotuen nykyisistä tavoitteista käsin.

Kokonaisuudistusta ei valmisteltu, koska kahdelle vaalikaudelle ajoittuvan sosiaaliturvakomitean tehtävänä on käsitellä perusturvan ja ansioturvan lisäksi toimeentulotukea. Komitean työn pyrkimyksenä on valmistella uudistuksia, jotka vähentävät pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta. Sosiaaliturvakomitea esittelikin ensimmäisen kauden työtä kokoavassa välimietinnössään kaksi toimeentulotuen kehittämistä koskevaa ehdotusta⁶. Lisäksi pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi toteuttaa toimeentulotuen kokonaisuudistus⁷.

2.2 Toimeentulotukilain uudistuksen pääasiallinen tavoite oli parantaa heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa, mutta perusongelma toimeentulotuen jakautumisesta kahdelle toimivaltaiselle viranomaiselle pysyi ennallaan

Tarkastuksessa havaittiin, että Kela-siirron lainvalmistelussa ei arvioitu heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden edellytyksiä asioida toimeentulotukiasioissa yhden sijaan kahdessa toimivaltaisessa viranomaisessa. Arvioita ei esitetty myöskään siitä, miten perustoimeentulotuen siirto Kelaan vaikuttaa sosiaaliturvan osaamista edellyttävän yksilöllisen tarveharkinnan toimeenpanoon. Tarkastuskertomuksen havaintojen mukaan Kela-siirto oli vaikeuttanut heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asiointia toimeentulotukiasioissa ja vähentänyt perustoimeentulotuen ratkaisutyön edellyttämää yksilöllistä tarveharkintaa.

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus 28.6.2023 VTV:n selvityspyynnön tarkastuksen jälkiseurantaa varten.

² Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

³ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.

⁴ Esim. Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevalle työryhmän loppumietintö (2021).

⁵ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi -sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.

⁶ Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Sosiaaliturvakomitea. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26. Helsinki, s. 115.

⁷ Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.20123. Vahva ja välittävä Suomi.

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi etuus- ja palvelujärjestelmiä koskevissa lainsäädäntöuudistuksissa varmistaa, että heikoimmassa asemassa olevat asiakasryhmät kykenevät hakemaan heille kuuluvia palveluita ja etuuksia. Jälkiseurannalla sosiaali- ja terveysministeriöltä tiedusteltiin, miten 1.1.2023 voimaan tulleessa toimeentulotukilain uudistuksessa asia on varmistettu. Ministeriön mukaan uudistuksella (HE 127/2022) pyritään parantamaan nimenomaan heikoimmassa asemassa olevien ja sosiaalihuollon asiakkaiden asemaa. Uudistuksella toimeentulotukilakiin on tehty sellaisia korjauksia, joiden on katsottu olevan tarpeellisia viranomaisten välisen yhteistyön parantamiseksi. Ministeriön mukaan viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää asiakkaiden aseman turvaamiseksi, koska toimeentulotuen toimeenpano jakautuu Kelan ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon kesken. Toimeentulotuen toimeenpanon jakautuminen kahdelle toimijalle on siten vaikeuttanut nimenomaan heikoimmassa asemassa olevien asiakasryhmien palvelujen saatavuutta.

Vastauksessaan sosiaali- ja terveysministeriö listaa useita uudistukseen sisältyneitä lainsäädäntömuutoksia, joiden tavoitteena oli heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden aseman parantaminen. Näitä ovat ministeriön mukaan muun muassa säännökset asiakkaan oikeudesta henkilökohtaiseen palveluun, säännös toimeentulotukiasioita koskevasta Kelan ja hyvinvointialueen yhteistyöstä sekä säännös sosiaalihuollon lausunnosta ja sosiaalihuollon näkemysten parempi huomioiminen perustoimeentulotuen myöntämistä koskevassa harkinnassa.

On tarpeen kuitenkin huomioida, että toimeentulotuen Kela-siirron myötä syntynyt perusongelma säilyy ennallaan uudistuksesta huolimatta. Toimeentulotuki (ml. perustoimeentulotuki) edellyttää edelleen monin paikoin yksilöllistä harkintaa, ja perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen välinen raja on osittain harkintaan perustuva. Uudistuksella on kehitetty keinoja tiivistää sosiaalihuollon asiantuntijoiden ja Kelan perustoimeentulotuen ratkaisutyön välistä yhteistyötä. Perustoimeentulotuen toimivallan säilyessä Kelalla ja täydentävän toimeentulotuen toimivallan säilyessä sosiaalihuollolla ollaan tilanteessa, jossa viranomaisten yhteistyötä kehittämällä voidaan sujuvoittaa ja selkiyttää näiden harkintaa edellyttävien ja toisiinsa kiinteästi kytköksissä olevien tukimuotojen toimeenpanoa. Yhteistyötä kehittämällä voidaan tuskin kuitenkaan kokonaan välttää epäselvyyksiltä ja erilaisilta näkemyksiltä liittyen kyseisten tukimuotojen myöntämiskäytäntöihin ja niiden edellyttämään harkintaan.

Uudistuksella säädetty menettely sosiaalihuollon lausunnosta perustoimeentulotukiasian käsittelyä varten on kuvaava esimerkki toimenpiteestä, jolla pyritään ratkaisemaan järjestelmän jakamisesta kahdelle toimivaltaiselle viranomaiselle aiheutuneita ongelmia. Hallituksen esityksen mukaan lausuntomenettelyn tavoite on korostaa sosiaalihuollon näkemyksen merkitystä perustoimeentulotukiasian käsittelyssä, edistää asiakkaan asemaa ja yksilöllisen tilanteen huomioimista. Kelalla on velvollisuus huomioida sosiaalihuollon antama lausunto, mutta lausunto ei kuitenkaan sido Kelaa. Tarkastuksessa havaittiin, että sosiaalihuollon ammattilaiset ovat antaneet erilaisia lausuntoja asiakkaidensa tilanteista Kelalle siitä lähtien, kun perustoimeentulotuen toimivalta siirtyi Kelalle vuoden 2017 alussa. Uudistuksella sosiaalihuollon ammattilaisten toimintatapa kirjattiin toimeentulotukilakiin, mutta edelleenkin Kelan ei tarvitse toimia sosiaalihuollon ammattilaisten näkemysten mukaisesti.

Arvio kehityksestä: Heikoimmassa asemassa olevien asiakasryhmien etuuksien ja palvelujen saamisen varmistamisessa on tapahtunut suositusten mukaista edistymistä. Jälkiseurannan perusteella ei voida kuitenkaan arvioida sitä, miten hyvin uudistuksen lainsäädäntötoimet ovat käytännössä parantaneet heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilannetta.

2.3 Uudistuksessa toimeentulotuki huomioitiin kokonaisuutena, mutta täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskevan toimivallan siirtymisen hyvinvointialueille ei oletettu muuttavan lain soveltamista

Tarkastuskertomuksessa havaittiin, että perustoimeentulotuen Kela-siirto nähtiin sen valmisteluvaiheessa lähinnä teknisenä ja hallinnollisena toimivallan siirtämisenä. Huomiota ei kiinnitetty siihen, miten merkittävästi toimivallan siirto vaikuttaa perustoimeentulotuen myöntämisperusteisiin ja miten

tämä heijastuu täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Kela-siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) todettiin muun muassa, ettei uudistuksen tarkoituksena ole muuttaa toimeentulotuen myöntämisperusteita. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi toimeentulotukea uudistaessaan ottaa huomioon, että perus-, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ovat sidoksissa toisiinsa ja muutokset yhdessä tukimuodossa vaikuttavat myös toisiin.

Tarkastuskertomuksen havaintoihin ja suosituksiin liittyen ministeriöltä tiedusteltiin, arvioitiinko toimeentulotukilain uudistuksen (HE 127/2022 vp) valmistelun yhteydessä, miten uudistus tulee vaikuttamaan toimeentulotuen eri osien toimeenpanoon. Selvityspyyntöön antamassaan vastauksessa ministeriö totesi uudistuksen lähteneen siitä, että toimeentulotuki on kokonaisuus. Etenkin perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen välinen yhteys on tiivis. Vastauksen perusteella uudistuksen toimeenpanoa arvioitiin viranomaisten yhteistyön näkökulmasta. Säännöksillä toimeentulotuen alueellisista neuvottelukunnista ja valtakunnallisesta neuvottelukunnasta pyritään toimeentulotuen kokonaisuuden toimeenpanon kehittämiseen eri viranomaisten kesken.

Ministeriöltä kysyttiin myös, miten täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimivallan siirron kunnilta hyvinvointialueille on arvioitu vaikuttavan toimeentulotuen myöntöperusteisiin. Vastauksessaan ministeriö totesi, että täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen siirtymisen kunnilta hyvinvointialueille ei oleteta muuttavan lain soveltamista. Oletusta voidaan pitää osittain perusteltuna, koska toimeenpanijoina säilyvät suurelta osin samat sosiaalihuollon toimijat. Kyseessä ei ole toimivallan muutos, joka olisi verrattavissa perustoimeentulotuen Kela-siirtoon. On kuitenkin oletettavaa, että hyvinvointialueiden sisällä mahdollisesti vallinneet erot täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntöperusteissa yhdenmukaistuvat uudistuksen myötä. Hallituksen esityksessä (HE 127/2022 vp) todetaan, että hyvinvointialueet huolehtivat osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toimeenpanoa tietojärjestelmien, lomakkeiden sekä asiakasohjauksen osalta tarvittavista päivityksistä, alueellisen soveltamisen yhdenmukaistamisesta sekä hyvinvointialueen sisällä tarvittavasta toimeenpanon uudistamisesta.

Arvio kehityksestä: Vuoden 2023 alussa voimaantulleen toimeentulotuen uudistuksen valmistelussa on toimittu tarkastusviraston suosituksen mukaisesti siltä osin, että toimeentulotuen eri osien välisiin suhteisiin on kiinnitetty erityistä huomiota ja uudistuksen lähtökohtana on ollut toimeentulotuki kokonaisuutena. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen siirron hyvinvointialueille ei ministeriön mukaan oleteta vaikuttaneen toimeentulotuen myöntöperusteisiin. On kuitenkin mahdollista, että toimeentulotukilain soveltamisen yhdenmukaistaminen pienentää hyvinvointialueen sisällä mahdollisesti vallinneita eroja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpanossa ja myöntämisperusteissa. Tällä voi olla esimerkiksi erilaisia viranomais- ja asiakasvaikutuksia.

2.4 Sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole erillisiä ohjeita erikokoisten säädösten valmistelulle

Tarkastuskertomuksessa havaittiin, että Kela-siirron vaikutusarviot olivat puutteelliset ja uudistusta oli valmisteltu kiireellä. Osin näiden seurauksena toimeentulotukilakia piti muuttaa jo ennen uudistuksen voimaantuloa. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että ministeriössä tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja hallituksen esitysten valmisteluun ja etenkin vaikutusarviointien tekemiseen.

Pääministeri Sanna Marinin ja pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmissa on molemmissa kiinnitetty huomiota lainvalmistelun laatuun ja vaikutusarviointien tietoperusteisuuteen. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa kohdennettiin 0,40 miljoonaa euroa vaikutusarviointien vahvistamiseen lainvalmistelussa. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan on linjattu, että vaalikauden aikana kehitetään muun muassa ministeriöiden lainvalmistelutyön organisointia ja johtamista.⁸

⁸ Ks. alaviitteet 5 ja 7.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ministeriössä onkin tunnustettu, että lainvalmisteluun liittyvät asiat tarvitsevat kehittämistä. Kehitettävät asiat, kuten valmistelulle varattava riittävä aika, riittävät resurssit ja vaikutusten kattava arviointi, liittyvät ministeriön vastauksen mukaan lainvalmistelun johtamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriössä esiteltyjen hallituksen esitysten ja valtioneuvoston asetusten määrät ovat kasvaneet vuosien 2019–2022 välisenä aikana, mutta erityisesti hallituksen esityksiin sisältyvien lakien määrä on vastaavana aikana moninkertaistunut (+118 lakia, +119 %). Säädösvalmistelusta on tullut monisyisempää, mikä vaikuttaa paitsi lainvalmistelijoilta vaadittavaan säädösvalmisteluosaamiseen, myös säädösvalmisteluprosessiin osallistuvien henkilöiden määrään. Sosiaali- ja terveysministeriössä lainsäädännön valmisteluun ja seurantaan käytettävien henkilötyövuosien määrä onkin kasvanut vuosien 2019 ja 2022 välisenä aikana yhteensä 35,53 henkilötyövuodella, mutta kasvu on johtunut määräaikaista lisävoimavaroista. Esimerkiksi vuonna 2022 ministeriössä työskenteli kymmenen määräaikaista lakimiestä, joita perehdytettiin ja koulutettiin erityisesti säädösvalmistelutehtäviin (Tulevaisuuden säädösvalmistelijat -ohjelma).⁹

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan he noudattavat lainvalmistelussaan valtioneuvoston lainvalmistelua koskevia yleisiä ohjeita, joiden lisäksi heillä on omia tarkempia ohjeitaan säädösvalmistelun tueksi. Ministeriö ei kirjallisessa vastauksessaan kuitenkaan avannut tarkemmin, mitä nämä omat ohjeet ovat. Esimerkiksi lainvalmistelun yleisiin ohjeisiin kuuluvan lainvalmistelun prosessioppaan mukaan opasta voi käyttää lainvalmisteluhankkeen suunnittelussa, resurssoinnissa ja riittävän valmisteluajan varaamisessa¹⁰.

Ministeriön mukaan heillä ei ole erillisiä ohjeita erikokoisten lakiehdotusten valmistelulle, mutta lainvalmisteluhanke voidaan organisoida joko virkavalmisteluna tai nimeämällä valmisteluun valmistelualue. Kirjallisessa vastauksessa ministeriö ei kuitenkaan selitä tarkemmin, milloin esitetyt säädökset valmistelee esittelijä ja milloin nimetään valmistelualue. Esimerkiksi vuoden 2023 alusta voimaan tullut laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta (1023/2022) valmisteltiin siten, että sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän toimikaudelle 1.6.2020–31.5.2021 tekemään ehdotuksia lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista. Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausuntoja, joiden pohjalta valmistelua jatkettiin sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä.¹¹

Ministeriön mukaan lainsäädäntöhankkeen alkuvaiheessa tehdään suunnitelma, jossa arvioidaan vaadittava henkilöstöresurssi. Ministeriön vastauksesta ei ilmene, kuka arvioi ja päättää lopullisesta henkilöstöresurssista. Vastauksessa vain todetaan, että säädösvalmistelun johtaminen kuuluu yksiköiden, osastojen ja ministeriön johdolle. Esimerkiksi toimeentulotukilain uudistamista koskevan säädösvalmisteluhankkeen suunnitelman mukaan hankkeessa toimi sosiaali- ja terveysministeriössä kolme henkilöä (vastuuvalmistelijä, muu valmistelijä ja valmisteluavustaja) ja muuna resurssina toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä¹². Ministeriön antaman selvityksen mukaan ministeriössä lainvalmistelutyöhön osallistuvat myös strategia- ja talousyksikön alaisuudessa toimivan arviointiryhmän (ARVI)

⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätös- ja toimintakertomus vuodelta 2022 (2023). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:9. STM, Helsinki. [Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätös- ja toimintakertomus vuodelta 2022 \(stm.fi\)](#); Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätös- ja toimintakertomus vuodelta 2021 (2022). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2022:5. STM, Helsinki. [Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätös- ja toimintakertomus vuodelta 2021 \(stm.fi\)](#). [Luettu 3.7.2023.]

¹⁰ Hallituksen esitysten laatimisohteet. [Etusivu - FINLEX®](#). [Luettu 3.7.2023.]

¹¹ HE 127/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

¹² Säädösvalmisteluhankkeen suunnitelma, sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotukilain uudistaminen STM004:00/2022. [Malli säädösvalmisteluhankkeen suunnitelmasta \(hankeikkuna.fi\)](#). [Luettu 6.7.2023.]

jäsenet, mutta näiden henkilöiden työpanosta ei ollut kirjattu toimeentulotuen uudistamista koskevan säädösvalmisteluhankkeen suunnitelman resurssitarpeisiin.

Arvio kehityksestä: Sosiaali- ja terveysministeriössä on tapahtunut jossain määrin suosituksen mukaista kehitystä. Ministeriö on palkannut lisää lakimiehiä lainvalmistelutehtäviin, mutta lisäresursointi on ollut määräraikaista. Toimeentulotukilain muutoksia on valmisteltu useamman työryhmän voimin, mutta työryhmien jäsenet eivät ole osallistuneet varsinaisten vaikutusarviointien laadintaan. Ministeriön sisällä vaikutusarviointien laadintaan osallistuvat myös arviointiryhmän jäsenet, mutta heidän henkilötyövuosipanoksestaan ei ole tietoa. Ministeriössä ei ole laadittu erillisiä ohjeita erikokoisille lainvalmisteluhankkeille, vaan lainvalmisteluhankkeiden valmistelussa ministeriö noudattaa lainvalmistelun prosessiopasta.

2.5 Sosiaali- ja terveysministeriössä viranomaisvaikutusten arviointia koskeva ohjeistus on pysynyt ennallaan

Tarkastuskertomuksessa havaittiin, että uudistuksen viranomaisvaikutukset oli arvioitu suppeasti, eikä uudistuksen vaikutuksia toimeentulotukiasiakkaiden kanssa työskenteleeviin viranomaisiin tunnistettu riittävästi. Havainnon pohjalta sosiaali- ja terveysministeriöltä tiedusteltiin jälkiseurannassa, onko ministeriö ohjeistanut lainvalmistelijoitaa arvioimaan lakiehdotuksien viranomaisvaikutuksia laajasti.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ministeriö noudattaa valtioneuvoston yleisiä vaikutusten arviointia koskevia ohjeita. Vaikka valtioneuvoston vuonna 2007 antamat lainvaikutusten arviointiohjeet korvattiin vuonna 2022 annetulla uudella säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeella¹³, viranomaisvaikutusten arviointia koskevat ohjeet ovat pysyneet valtaosin ennallaan¹⁴.

Sosiaali- ja terveysministeriössä vaikutusarviointien laadintaan osallistuvat esittelijän ohella arviointiryhmän jäsenet. Ministeriöstä kerrotaan, että jos lainvalmisteluhankkeen vaikutukset ulottuvat muiden ministeriöiden toimialalle, myös ne tulisi osallistaa valmisteluun. Ministeriön vastauksessa ei kerrota tarkemmin, miten poikkihallinnollinen yhteistyö lainvalmisteluhankkeen vaikutusarviointien laadinnassa käytännössä toteutetaan. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaus, että vaalikauden aikana kehitetään ministeriöiden yhteistyötä lainsäädännön valmistelussa¹⁵ viittaisi siihen, että vaikutusarviointien laadinnassa on ministeriöiden välisessä yhteistyössä parannettavaa.

Toimeentulotukilain uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 127/2022 vp) kirjatut viranomaisvaikutukset osoittavat, ettei niitä ole edelleenkaan arvioitu kattavasti. Arvioinneissa on pitäydytty organisaatitasolla (Kela, hyvinvointialue, THL, alueellinen neuvottelukunta) ja jätetty arvioimatta yksittäisten pykälien toimeenpanosta aiheutuvia muita viranomaisvaikutuksia. Vaikka hallituksen esityksessä on arvioitu, että uudistus vaikuttaa hyvinvointialueiden työntekijöiden työn sisältöihin, ei esityksessä kuitenkaan kerrota, millaisia nämä vaikutukset ovat. Lisäksi uudistuksessa ei ole arvioitu lainkaan sitä, millaisia vaikutuksia uudistuksella on TE-palveluihin.

Arvio kehityksestä: Viranomaisvaikutusten arvioinnissa ei ole tapahtunut muutosta. Vaikutuksia arvioidaan edelleen vain ilmeisimpien toimijoiden näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysministeriö noudattaa viranomaisvaikutusten arvioinnissa lainvaikutusten arviointiohjetta. Vuonna 2022 päivitetty/uusittu arviointiohje ei suuresti poikkea vanhasta ohjeesta, minkä vuoksi se ei edistä viranomaisvaikutusten arviointia aiempaa laajemmin.

¹³ Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje (2022). Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66. Valtioneuvosto, Helsinki. [Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje \(valtioneuvosto.fi\)](https://www.valtioneuvosto.fi/julkaisut/lainvalmistelun-vaikutusarviointiohje).

¹⁴ Ks. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet (2007). Oikeusministeriö, julkaisu 2007:6. Helsinki.

¹⁵ Ks. alaviite 7.

2.6 Lainvalmistelussa merkittävimmät riskit pyritään tunnistamaan työryhmävalmistelulla, kuulemisella ja vaikuttavuusarvioinneilla

Tarkastuskertomuksessa havaittiin, että perustoimeentulotuen Kela-siirtoa koskevassa lainvalmisteluprosessissa olemassa olevaa tietoa hyödynnettiin valikoiden. Valmisteluvaiheessa tuotiin esille riskejä, joita ei kuitenkaan käsitelty lopullisessa hallituksen esityksessä. Jälkiseurannassa sosiaali- ja terveysministeriöltä tiedusteltiin, miten ministeriössä varmistetaan, että hallituksen esityksessä tuodaan esille lainvalmisteluvaiheessa tunnistetut merkittävät riskit ja hyödynnetään uudistuksen tueksi tuotettua asiantuntijatietoa. Lisäksi ministeriöltä kysyttiin lausuntojen käsittelyprosessista ja lausunnoissa esiin tuotujen asioiden huomioon ottamisesta hallituksen esityksissä.

Ministeriön mukaan merkittävät riskit tunnistetaan lainvalmisteluhankkeen työryhmävaiheessa ja hallituksen esityksen vaikutusten arviointivaiheessa. Työryhmään valitaan jäseniä eri sidosryhmistä. Toimeentulotuen uudistusta koskevaa hallituksen esitystä (HE 127/2022 vp) valmistelleissa työryhmissä oli jäseniä uudistuksen toimeenpanijoista (Kelasta, kuntien sosiaalihuollosta), oikeustieteen tutkijoita ja tutkijoita THL:stä sekä sidosryhmien edustajia muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta ja Suomen Kuntaliitosta.

Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan kuuleminen on oleellinen vaihe säädösehdotusten valmistelussa. Kuulemisessa sidosryhmille ja kansalaisille annetaan mahdollisuus ottaa kantaa valmisteilla olevaan uudistukseen¹⁶. Hallituksen esityksen HE 127/2022 vp valmistelussa kuuleminen toteutettiin pyytämällä työryhmien mietinnöistä lausunnot.

Arvio kehityksestä: Niillä toimenpiteillä, jotka sosiaali- ja terveysministeriöllä on käytettävissään, sen pitäisi kyetä tunnistamaan lainvalmisteluun liittyvät merkittävimmät riskit. Käytännössä kuitenkin vain osa merkittävimmistä riskeistä otetaan huomioon.

2.7 Sosiaali- ja terveysministeriössä lausuntopalautteiden huomioon ottamiseen liittyvä harkintaa, mutta viime kädessä hallituksen esityksiin tehdyt muutokset ovat eduskunnan päätösvallassa

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan lainvalmisteluhankkeen alkuvaiheessa määritellään, kuinka hanke organisoidaan. Organisointitapa määrittelee myös sen, miten lausunnot käsitellään. Ministeriön vastauksesta ei kuitenkaan ilmene tarkemmin, miten organisointitavan valinta vaikuttaa lausuntojen käsittelyyn. Ministeriössä lausunnot käydään läpi ja niistä tehdään lausuntoyhteenveto, joka julkaistaan hankeikkunassa. Lausuntojen läpikäynnistä vastaa viime kädessä esityksen esittelijä. Lausuntoyhteenveto käsitellään myös ministeriön yksikkö-, osasto- ja johtotasolla, jotta tarvittaessa voidaan linjata, onko esitykseen tehtävä muutoksia. Ministeriön mukaan hankkeen laajuudesta kuitenkin riippuu, kuinka yksityiskohtaisesti muutoksia käsitellään organisaation ylemmillä tasoilla. Viime kädessä ministeri hyväksyy hallituksen esitykset ja niihin tehtävät muutokset.

Ministeriön mukaan lausuntopalautteita arvioidaan esityksen tavoitteiden näkökulmasta. Lausuntopalautteen avulla korjataan ilmiselvät virheet ja muita havaittuja ristiriitaisuuksia. Muutosten hyväksyminen kuuluu esityksen laatimiseen liittyvään harkintaan. Sen sijaan sellaisia muutoksia ei tehdä, jotka olisivat ristiriidassa esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien, hallinnon yleislakien tai tietosuojalainsäädännön kanssa. Tästä syystä ministeriössä suhtaudutaan erityisen vakavasti esimerkiksi oikeusministeriön, laillisuusvalvojen tai tuomioistuimien lausunnoissa edellä mainituista asioista esittämiin näkökantoihin. Lisäksi eduskunta kuulee valiokuntavaiheessa myös asiantuntijoita, jolloin hallituksen esityksiin tehtävät muutokset ovat eduskunnan päätösvallassa.

¹⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös säädösvalmistelun kuulemisohjeesta 4.2.2016. [EDILEX](#) [Luettu 6.7.2023.]

Arvio kehityksestä: Koska lakeihin tehtäviä muutoksia arvioidaan tavoitteiden näkökulmasta, saattaa tämä käytäntö edistää sitä, että hallituksen esitysluonnoksiin tehdään vain sellaisia muutoksia, jotka tukevat lain tavoitteiden saavuttamista ja jotka eivät ole ristiriidassa esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Perustoimeentulotuen siirto Kelalle -tarkastuksen (1/2020) julkaisun jälkeen sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin toimeentulotukilain uudistus, joka tuli voimaan vuoden 2023 alussa. Tarkastuksessakin havaitut Kela-siirron aiheuttamat ongelmat toimeentulotuen kokonaisuudelle oli tunnistettu uudistuksen valmistelussa, ja ne toimivat valmistelun lähtökohtana.

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että etuus- ja palvelujärjestelmiä koskevissa lainsäädäntöuudistuksissa tulisi varmistaa, että heikoimmassa asemassa olevat asiakasryhmät kykenevät hakemaan heille kuuluvia palveluita ja etuuksia. Toimeentulotukilain uudistuksen tavoite on suosituksen mukainen. Jälkiseurannan perusteella ei voida ottaa kantaa siihen, parantavatko lainsäädäntömuutokset heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa, vaan lainsäädännön toimivuus edellyttäisi omaa arviointia. Viranomaisten yhteistyöllä tuskin voidaan kokonaan poistaa ongelmaa, joka heikoimmassa asemassa oleville asiakkaille aiheutuu siitä, että toimeentulotuen kokonaisuus jakautuu kahdelle toimivaltaiselle viranomaiselle.

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että toimeentulotukea uudistettaessa tulisi huomioida toimeentulotuen eri osien keskinäinen sidonnaisuus. Jälkiseurannan perusteella uudistuksen valmistelu on ollut osittain suosituksen mukainen. Erityistä huomiota on kiinnitetty toimeentulotukeen kokonaisuutena sekä erityisesti perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen väliseen kytkökseen. Valmistelussa ei kuitenkaan arvioitu sitä, millaisia vaikutuksia täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpanon siirtymisellä kunnilta hyvinvointialueille voi olla.

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että lainsäädännön valmisteluun tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja. Jälkiseurannan perusteella sosiaali- ja terveysministeriön toiminta on ollut osittain suosituksen mukaista. Vaikka toimeentulotukilain uudistukseen on käytetty aikaa ja resursseja, eivät nämä tekijät näytä kuitenkaan jälkiseurannan havaintojen mukaan parantaneen viranomaisvaikutusten arviointia. Lisäksi, vaikka hallituksen ohjelmissa on korostettu vaikutusarviointien merkitystä ministeriöiden lainvalmistelussa, päättää viime kädessä eduskunta hallituksen esityksiin tehdyistä muutoksista.

Toimeentulotuen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa, koska sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmistelevalle sosiaaliturvakomitean työ jatkuu vielä vuoteen 2027 asti ja jälkiseurannan havaintojen perusteella tarkastuskohteessa on tapahtunut suositusten suuntaista kehitystä. Toimeentulotuen kehitystä seurataan jatkossa osana sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristön seurantaa.

Sari Hanhinen
tarkastuspäällikkö

Taina Rintala
tuloksellisuustarkastusneuvos

JAKELU sosiaali- ja terveysministeriö
Kela