

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2014 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2014 valtiopäiville

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen eduskunnalle toiminnastaan 2014 valtiopäiville (K 18/2014 vp).

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksiin, tilintarkastuksiin, laillisuustarkastuksiin ja finanssipolitiikan tarkastuksiin sekä tarkastusviraston asiantuntijatoimintaan. Kertomuksessa esitetään tärkeimmät tarkastustulokset tarkastuksista, jotka ovat valmistuneet elokuun loppuun 2014 mennessä, ja tilintarkastuksista, jotka puolestaan ovat kohdentuneet varainhoitovuoteen 2013. Kertomukseen sisältyy valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan pu-

heenvuoro: Rakennemuutosten aikana tarvitaan sijoittamista hyvään hallintoon.

Tarkastusvaliokunta aloitti asian käsittelyn kuulemalla pääjohtaja Pöystiä kokouksessa, joka oli avoin ja jota kansalaisten oli mahdollista seurata verkkolähetyksenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti, ylijohtaja, KHT, JHTT Marko Männikkö, tilintarkastusjohtaja Väinö Viherkoski ja johtava tuloksellisuustarkastaja, FT Auri Pakarinen, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen, valtioneuvoston kanslia
- kansliapäällikkö Tiina Astola, oikeusministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Säädösten vaikutusarviointiyksikön tarve

Tarkastusvaliokunta on keskittynyt tässä mietinnössä käsittelemään yksinomaan lainsäädännön vaikutusarviointien laadun parantamiseen liittyviä kysymyksiä.

Tarkastusviraston vuosikertomuksessa on arvioitu säädösvalmistelua liikenne- ja viestintä-

ministeriössä, ulkoasiainministeriössä ja valtiovarainministeriössä. Useat tarkastukset sisältävät kriittisiä huomioita lakien vaikutusten arvioinnista. Tarkastusviraston kertomuksessa ehdotetaan Suomeen perustettavaksi säädösvalmistelun ja muun normiohjauksen arviointiyksikkö. Yksikön tehtävänä olisi valvoa ja edistää vaikutusarviointien laatua riippumattomana asiantuntijana. Yksikkö voisi lisäksi tuoda esille,

jos ehdotetuilla ohjauskeinoilla tarkoitetut tavoitteet eivät ole saavutettavissa.

Viraston mukaan sijoittamista vaikutusarviointiin puoltavat vahvasti keskipitkän ja pitkän aikavälin talouspoliittiset haasteet ja Euroopan unionin talouspolitiikan ohjausta ja koordinaatiota koskevan lainsäädännön järkevä kansallinen soveltaminen. Tämä on Suomen oman kansallisen edun mukaista. Talouspolitiikassa korostuu nyt lainsäädäntöä muuttamalla tehtävien rakenteellisten uudistusten toteuttaminen, jolloin pelkkä kehysmenettely ei enää riitä finanssipolitiikan hallintavälineeksi. Euroopan unionin budjettikehysdirektiivi 2011/85/EU edellyttää, että valtiontalouden ohella kuntataloutta ja sosiaaliturvarahastoja koskevat selkeästi asetetut finanssipolitiikan säännöt eli päätöksentekoa ohjaavat finanssipoliittiset tavoitteet. Valtion päätöksentekoa suhteessa kuntatalouteen toteutetaan pitkälti lainsäädännön kautta. Sama pätee sosiaaliturvarahastoihin.

Myös tarkastusvaliokunnan käsitys on, että nyt on etenkin talouskasvun ja kilpailukyvyyn kannalta ensiarvoisen tärkeää tietää, mitkä ovat lainsäädännön vaikutukset kilpailuun, yritysten hallinnolliseen taakkaan ja kansalaisille. Myös kuntiin kohdistuvien velvoitteiden vaikutusarviointia on tarpeen parantaa.

Tarkastusvaliokunta on kuluneella ja edellisellä vaalikaudella käsitellyt lainsäädännön laatuun liittyviä kysymyksiä (TrVM 5/2011 vp ja TrVM 8/2010 vp), ja niihin pohjautuen on edelleen voimassa kaksi eduskunnan kannanottoa. Kannanotoissa kehoitetaan hallitusta kiinnittämään huomiota oikeusnormien määrään, säädöshuoltoon ja paremman sääntelyn periaatteisiin sekä vaikutusarviointien tekemiseen ja lainsäädännön tasapuolisuuden kohderyhmille. Lisäksi hallituksen edellytetään seuraavan, mitä käytännön vaikutuksia Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen toimintatavalla on saavutettu lainvalmistelun laadun parantamiseksi.

Lakien vaikutusten aiempaa parempi arviointi on välttämätöntä lakien ja lainvalmistelun laadun parantamiseksi. On myös tärkeää ymmärtää lakien vaikutusten arvioinnin merkitys talouspo-

liittisessä päätöksenteossa. Eduskunta päättää ja vaikuttaa valtiontalouteen ja kansantalouden kasvuun pitkälti lainsäädännön kautta. Valtion talousarvion tuloista ja menoista on noin 80 prosenttia vahvasti sisällöltään sidottuja lakiin, ja lainsäädäntö on vahvin yhteiskunnan ohjauskeino. Tarkastusvaliokunta on työssään nostanut esiin myös yksittäisiä puutteita tehdyissä vaikutusarvioinneissa, viimeksi pääoma- ja yhteisöverouudistusta koskien (TrVM 8/2014 vp). Valiokunta totesi, että erityisen tärkeää on, että hallituksen toteuttamien tai vireille saattamien uudistusten vaikutusarviot ovat huolellisesti tehtyjä ja realistisia. Vaikutusarviointit antavat mahdollisuuden eri päätösvaihtoehtojen kustannusten ja hyötyjen keskinäiseen vertailuun ja siten parantavat päätöksenteon tietoperustaa. Valiokunta katsoi, että vaikutusarviointien tekemisessä ja niiden kattavuudessa on vielä selvästi parantamisen varaa.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että Suomessa on pitkään uskottu siihen, että vaikutusten arviointia pystyttäisiin kehittämään parempaan suuntaan ohjeistuksella ja toimintaohjelmilla. Asiantuntijoiden käsitys ja myös tutkimustieto osoittavat, että tulokset ovat jääneet vaatimattomiksi. Valiokunnan mukaan nyt tarvitaan vahvempaa ohjausta, ja se edellyttää erillisen yksikön perustamista vastaamaan lakien vaikutusten arvioinnista. Valiokunta painottaa, että myös nykyiseen toimintakulttuuriin on tarpeen saada muutosta: on päästävä pois nykytavasta, jossa vaikutusten arvioinnit kirjoitetaan mieluummin sitä tukeviksi, mitä lainsäädännöllä halutaan edistettävän ilman, että käytössä on tutkimusta ja tietoa vaikutuksista. Myös systemaattinen jälkiseuranta puuttuu, jolloin jää tarkistamatta, onko vaikutusarviointi toteutunut. Jos niin ei ole käynyt, niin myös oppi siitä, mitä tulisi jatkossa tehdä toisella tavalla tai paremmin, jää saamatta. Säännöksiä laaditaan vuodesta tai vuosikymmenestä toiseen ainakin osin samantyyppisistä ongelmista ja epäkohdista. Uudella toimintatavalla olisi mahdollista vahvistaa tiedon systemaattista käyttöä poliittisen päätöksenteon tukena.

Yksikön perustaminen, tehtävät ja toimivalta

Tarkastusvirasto ehdottaa perustettavaksi valtioneuvoston yhteyteen lautakunnan, joka koostuisi ulkopuolisista vaikutusarvioinnin asiantuntijoista ja jonka sihteeristönä toimisi tukiyksikkö. Sen tehtävänä olisi valvoa ja edistää säädösehdotusten vaikutusarvioinnin laatua riippumattomana asiantuntijana. Tehtävänä olisi lisäksi tuoda esille, mikäli ehdotettu sääntely- tai ohjauskeino ei vaikutusarvioinnin ja asiantuntijatiendon valossa näyttäisi olevan toimiva tavoitellun yhteiskunnallisen vaikutuksen saavuttamiseen.

Lautakunta ja tukiyksikkö voisivat olla hyvin kevyt organisaatio: 3—5 osa-aikaista jäsentä ja 4—5 asiantuntijaa. Organisointi voitaisiin tarkastusviraston käsityksen mukaan hoitaa virkasiirroilla ja tehtäviä priorisoimalla.

Keskeistä asiassa on lautakunnan asiantunteus ja toimivalta eli se, annetaanko sille valta pysäyttää ja palauttaa valmisteluun sellainen esitys, jossa lausuntoa ei ole riittävällä tavalla otettu huomioon. Useimmissa maissa tällainen yksikkö on sijoitettu pääministerin läheisyyteen. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena yksikön sijoittamista valtioneuvoston kanslian yhteyteen. Valiokunnan mukaan on tärkeää turvata yksikön toimintaedellytykset ja luoda toimintatavat, joilla kulloisetkin poliittiset päätöksentekijät sitoutetaan yksikön toimiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksessä Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet (3/2012, tekijä professori Jyrki Tala) todetaan, että tällaisen asiantuntijayksikön onnistumiselle on kansainvälisen kokemuksen valossa kolme perusedellytystä. Yksikön pitää olla itsenäinen suhteessa poliittisiin päättäjiin ja hallinnon lain-

valmistelijoihin. Sen on oltava tehtävässään riittävän monipuolisesti asiantunteva, jotta sen toiminta tarjoaisi aitoa lisäarvoa ja olisi uskottavaa päättäjiin ja lainvalmistelijoihin nähden. Kolmanneksi sen onnistuminen edellyttää poliittisten päättäjien tukea ja näiden vahvaa sitoutumista asiantuntijayksikön toimiin. Näin näyttäisikin olevan järjestelmissä, joissa tuollainen asiantuntijayksikkö on saanut vaikutusvaltaisen roolin (Britannia, Saksa, Euroopan unioni, Yhdysvallat). Asiantuntijayksikön tuomat hyödyt eri maissa ovat olleet selvityksen mukaan vaikutusarviointien laadun paraneminen, kustannuksia koskevan ymmärryksen ja osaamisen kasvu sekä koko lainlaadintaprosessin rakenteen selkiytyminen keskeisiin sisällöllisiin kysymyksiin.

Tarkastusvaliokunta ehdottaa, että tässä laajassa säädösvalmistelun toimintaympäristössä lähdetäisiin liikkeelle yksittäisillä pilottihankkeilla, joiden osalta rajauduttaisiin vaikutusarvioinneissa siihen, mitkä ovat esityksen vaikutukset taloudelliseen kasvuun ja hallinnolliseen taakkaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen johdosta seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lakien vaikutusarviointeja käsittelevän yksikön perustamiseksi ja ottaa huomioon edellä mietinnössä esitetyt kannanotot asiaa koskien.

TrVM 9/2014 vp — K 18/2014 vp

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Eero Lehti /kok
vpj.	Heli Paasio /sd (osittain)	Mika Lintilä /kesk
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Heikki Autto /kok	Matti Saarinen /sd.
	Katja Hänninen /vas	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.