



27.8.2020

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Viite: Tarkastusvaliokunta/ 31.8.2020/ O 48/2019 vp / Kirjallinen lausuntopyyntö

**Lausunto raportista ”Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa”, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020**

#### **Lausuntopyyntö ja raportin pääasiallinen sisältö**

Valiokunta pyytää ministeriöltä kirjallista lausuntoa raportista ja siinä esitetyistä kehittämissuosituksista. Ovatko kehittämissuositukset perusteltuja ja toteuttamiskelpoisia? Valiokunta pyytää ministeriötä arvioimaan esitettyjä suosituksia erityisesti ministeriön toimialaan kuuluvan lainvalmistelun ja sen kehittämisen näkökulmasta. Tämän lisäksi valiokunta toivoo ministeriöltä arviota sen toimialaan kuuluvan lainvalmistelun ongelmakohtista ja kehittämistarpeista.

Tässä säädösehdotusten vaikutusten arviointia käsittelevässä selvityksessä on noussut esiin viisi vaikutusarvioinnin keskeistä ongelmakohtaa, joille esitetään kehittämissuositukset. Kehittämissuositukset ovat

- 1) vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää,
- 2) tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa,
- 3) lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää,
- 4) säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä ja
- 5) suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntopyynnössä esitetyistä näkökohdista ja kysymyksistä seuraavaa:

#### ***Raportissa esitetyt havainnot ja kehittämissuositukset***

Valtiovarainministeriö pitää raportissa esiin nostettuja viittä ongelmakohtaa ja niihin esitettyjä kehittämissuosituksia pääosin perusteltuina ja toteuttamiskelpoisina. Samoin raportissa todetut havainnot säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin yleisestä kehityksestä ja esimerkiksi eri tyyppisten vaikutusten arvioinnin painotuksista vastaavat pitkälti valtiovarainministeriössä vallitsevaa käsitystä. Toisaalta valtiovarainministeriö toteaa, että eräiden kehittämissuosituksien



toimeenpanoon liittyy ongelmia ja jatkovalmistelua vaativia yksityiskohtia. Lisäksi useiden kehittämissuosituksen linjaa vastaavien toimenpiteiden valmisteluun ja toimeenpanoon on jo käytännössä ryhdytty. Valtiovarainministeriö esittää seuraavassa yksityiskohtaisemmat havainnot ja kommentit raportin luvuissa esitettyihin havaintoihin ja lopussa todettuihin kehittämissuosituksiin.

## Johdanto

Raportissa todetaan sekä kansallisen että kansainvälisen aineiston pohjalta neljä erilaista yleistä näkökulmaa säädösehdotusten vaikutusten arviointeihin.

- 1) Kustannus-hyötyanalyysi,
- 2) Integraation väline,
- 3) Teemakohtainen arviointi ja
- 4) Sääntelyn oikeuttaminen

Käytännössä näkökulmat sekoittuvat keskenään raportissa todetulla tavalla, niiden ilmenemistapa arvioinneissa vaihtelee ja ne voivat esiintyä yhtä aikaa. Viimeaikaisessa kehityksessä säädösehdotusten ja niiden vaikutusten tarkastelu integraation välineenä on noussut aiempaa selvemmin esiin esimerkiksi tarkasteltaessa vaikutuksia kestävän kehityksen näkökulmasta.

## Säädösehdotusten vaikutusten ennakkollinen arviointi

Luvussa 2 tarkastelun lähtökohtana ovat säädösehdotusten vaikutusarviointista annetut ohjeet, joiden soveltamista hallituksen esityksissä tarkastellaan vaikutusalueittain. Valtiovarainministeriön lausunnossa keskitytään erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin näkökulmaan. Muiden vaikutuslajien osalta esitetään eräitä keskeisiä huomioita.

## Taloudellisten vaikutusten arviointi

Raportin ja arviointineuvoston lausuntojen perusteella katsotaan, että taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyy eroja vaikutusten kohderyhmän perusteella. Kotitalouksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arviointi on yleisellä tasolla edelleen harvinaisempaa ja puutteellisempaa kuin yrityksiin kohdistuvien vaikutusten tai julkistalouteen kohdistuvien vaikutusten arviointi. Yrityksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arviointi on puolestaan eritasoista yrityskoosta riippuen siten, että pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arviointi on puutteellisempaa kuin suuriin yrityksiin kohdistuvien vaikutusten. Julkiseen talouteen ja kansantalouteen liittyvien vaikutusten arviointi on vakiintuneinta. Pääasiallisia ongelmia ovat määrällisten vaikutusarvioiden puutteet, kustannusten ja hyötyjen riittämätön arviointi, vaikutusarvio-ohjeiden heikko noudattaminen, toimintavaihtoehtojen riittämätön esittäminen, tutkimustiedon vajavainen hyödyntäminen, jälkiseurannan puuttuminen jne.

Valtiovarainministeriö pitää havaintoja pääosin oikeina. Havaitut erot voivat kuitenkin osittain johtua siitä, että kotitalouksiin ja yrityksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arviointi on sekä menetelmällisesti että erilaisten vaikutusketjujen ja epävarmuustekijöiden huomioon ottamisen johdosta todennäköisesti vaikeampaa kuin julkistaloudellisten vaikutusten arviointi. Myös nykyinen taloudellisten vaikutusten arviointia koskeva yleinen ohjeistus säädösvalmistelun yhteydessä painottuu jossain määrin julkistaloudellisten vaikutusten tarkasteluun. Yrityksiin ja ko-

titalouksiin kohdistuvien muiden kuin taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyy toisaalta erilisohjeistusta. Taloudellisten ja muiden vaikutusten arviointi kytkeytyy usein eri tavoin toisiinsa. Vaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta tarkistettaessa on mahdollisuus kehittää ohjeistusta siihen suuntaan, että myös taloudellisten vaikutusten arviointia tarkastellaan nykyistä kattavammin.

Merkittävimpiä taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot tulisi esittää ensisijassa euromääräisesti ja toissijaisesti laadullisesti. Raportissa on tuotu esiin mahdollisuus, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi. Edelleen todetaan, että mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseen ja mielekkään vaikutusarviointiasetelman aikaansaamiseksi. Raportin ehdotusten mukaan laskelmien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa. Myös yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten tutkijoiden ja asiantuntijoiden osaamista on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään. Valtiovarainministeriö toteaa, että ministeriön asiantuntijat osallistuvat jo nykyisin useiden merkittävien lainsäädäntöhankeiden vaikutusten arviointiin. Tällaiseen yhteistyöhön on myös jatkossa mahdollisuus. Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että eri sektoriministeriöissä vahvistettaisiin taloudellista osaamista ja asiantuntemusta säädösvalmistelun yhteydessä. Tämän lisäksi yhteistyötä ja asiantuntemusta vaikutusten arvioinnissa on mahdollista kehittää koko valtioneuvoston tasolla esimerkiksi verkostomaisesti. Tämän tyyppinen kehittämishanke on valmisteilla osana oikeusministeriön vetämän lainsäädännön kehittämisen yhteistyöryhmän työtä.

Raportin mukaan suurissa ja yhteiskunnallisesti merkittävässä hankkeissa korostuu poliittisen ohjauksen paine, mikä usein syrjäyttää keskustelun siitä, mitkä ovat valmisteltavana olevan uudistuksen tosiasialliset vaikutukset. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna säädösprosessin kehittämistä ja ohjausta siihen suuntaan, että erityisesti merkittävässä säädöshankkeissa perusvalmisteluvaihetta ja vaihtoehtojen toteutusehdotusten sekä niiden vaikutusten arviointia vahvistettaisiin.

## **Viranomaisvaikutukset**

Raportissa tuodaan esiin, että viranomaisvaikutusten arviointi on vakiintunutta samaan tapaan kuin julkistaloudellisten vaikutusten arviointi. Viranomaisvaikutuksia on saatettu myös luokitella esimerkiksi julkistaloudellisiin vaikutuksiin silloin, kun ne liittyvät rahamääräisiin resursseihin. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan havainnot ovat perusteltuja.

Raportin johtopäätösten mukaan ongelmat eivät ole niinkään siinä, että viranomaisvaikutukset ohitettaisiin hallituksen esityksissä, vaan näiden vaikutusten esittämisen tarkkuustasossa. Puutteita on erityisesti euromääräisten ja henkilötyövuosiarvioiden kuvaamisessa, mistä osaltaan kertovat arviointineuvoston lausunnot, jotka ilmentävät myös vaadittavaa tarkkuustasoa. Vaikutuksiltaan puutteellisesti arvioituna säädöshankkeen esimerkkinä on todettu toimeentulotuen siirtäminen Kelaan. Esimerkki on sinänsä perusteltu ja hyvä. Perinteisen kvantitatiivisen tarkastelun ohella tulisi kuitenkin kiinnittää nykyistä enemmän huomiota erilaisten viranomaisten roolien ja asiantuntemuksen sekä toiminnallisten palvelukokonaisuuksien sisällölliseen analysointiin.

## **Muut yhteiskunnalliset vaikutukset, vaikutukset työllisyyteen ja työelämään**

Raportin johtopäätösten mukaan vaikutusarvioinnin vahvuutena on tältä osin se, että monissa tapauksissa jo hallituksen esityksiin sisältyy korkeatasoista tutkimustietoa. Toisaalta arviointia vaikeuttaa se, että työllisyyttä ja työelämää koskeviin ratkaisuihin sisältyy usein voimakas poliittinen lataus. Valtiovarainministeriö pitää havaintoja perusteltuina. Myös käytettävien tutkimus- ja arviointimenetelmien monimutkaisuus voi aiheuttaa haasteita vaikutusarviointiin. Tulevaisuudessa paine tämän tyyppisen vaikutusarvioinnin syvempään tarkasteluun todennäköisesti kasvaa edelleen. Tämä edellyttää usein monia eri hallinnonaloja koskevien tietojen ja niihin pohjautuvien arvioiden yhdistämistä, tutkimus- ja arviointimenetelmien kehittämistä sekä tähän liittyvää aiempaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta.

## **Kansainvälinen vertailu ennakkolisesta vaikutusarvioinnista**

Valtiovarainministeriöllä ei ole erityistä kommentoitavaa raportissa esitetyistä yleisistä kansainvälisen vertailun analysoinnista. Raportissa käsitellään tältä osin myös sitä, mihin maihin Suomea tulisi verrata. Eräänä johtopäätöksenä on, että vertailukohteena tulee yleensä käyttää vain maita, jotka ovat oikeusjärjestykseltään ja -kulttuuriltaan riittävän samanlaisia kuin Suomi. Tästä syystä ensisijaisena vertailukohteena ovat Pohjoismaat ja EU:n jäsenmaat. Valtiovarainministeriö pitää lähtökohtaa yleisellä tasolla oikeana ja perusteltuna. Toisaalta tulee ottaa huomioon, että myös EU:n jäsenmaissa hallinnon rakenteet poikkeavat toisistaan merkittävästi esimerkiksi siten, mikä on keskushallinnon sekä toisaalta alue- ja paikallishallinnon tehtävien ja vastuiden suhde sekä minkä tyyppisiä ohjausmenetelmiä julkishallinnon ja -talouden ohjauksessa käytetään. Tämä voi osaltaan vaikeuttaa kansainvälistä vertailua.

## **Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta**

Raportissa on tuotu monissa kohdin esiin nykytilanteen ongelmana jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin ja seurannan puutteet. Valtiovarainministeriö pitää havaintoa perusteltuna. Jo raportissakin todetaan kuitenkin valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvana vireillä olevana hankkeena tutkimus, jonka tavoitteena on saada perustietoa jälkiarvioinnin ohjeistuksesta ja valintakriteereistä, tilaajaosaamisesta, laajuudesta ja arviointien määrästä, kohdistumisesta erityyppisiin lakihankkeisiin, aikajänteestä, organisoinnista ja toteuttamistavoista, käytetyistä arviointimenetelmistä sekä laatukontrollista. Tarkoitus on myös selvittää, mikä merkitys jälkiarvioinnilla on lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessissa samoin kuin mahdolliset syyt jälkiarvioiden puutteisiin. Valtiovarainministeriö osallistuu tutkimushankkeen ohjaukseen ja aikaan jatkovalmisteluun tulevien toimenpide-ehdotusten toteutukseen.

## **Vaikutusarvioinnin organisointi lainvalmistelussa**

Raportissa käsitellään suhteellisen laajasti sitä johtopäätöstä, että lainvalmistelu eri ministeriöissä eroaa toisistaan. Havainnot ovat pääosin oikeita. Toisaalta verkostomainen työote esimerkiksi säädösvalmistelun kehittämishankkeissa koko valtioneuvoston tasolla on voimistunut viime vuosina esimerkiksi siitä riippumatta, onko ministeriössä erillinen lainsäädäntöjohtajan virka tai ei. Myös ministeriökohtaista kehitystyötä on tehty. Esimerkiksi valtiovarainministeriössä lainsäädäntöjohtajan toimenkuvaa on selkiytetty ja ministeriön eri osastojen säädösvalmistelijoiden verkostoitumista on edistetty. Säädösvalmistelun kehittämisen ja ohjauksen tehostamiseksi lainsäädäntöjohtajan virka on vireillä olevassa kokeilussa siirretty koko ministeriön kehittämis- ja hallintotoiminnon yhteydessä toimivan Oikeuspalvelut –yksikön yhteyteen.

Yleisellä tasolla valtiovarainministeriö pitää ongelmallisena säädösvalmisteluun kohdentuvien henkilöstö- ja muiden voimavarojen riittävyyttä. Verkostomaisen työn kehittämisen ohella tulisi harkita esimerkiksi valtioneuvostotasoisien lainsäädäntöohjelman ja –suunnitelman seurannan ja ohjauksen kehittämistä niin, että säädösvalmistelun voimavaroja ja asiantuntemusta voitaisiin nykyistä tehokkaammin kohdentaa erityisesti suurten ja merkittävien säädöshankkeiden vaikutusten arviointiin.

### **Vaikutusarviointien tarkistuslista lainvalmistelijoille**

Valtiovarainministeriö pitää sinänsä hyvänä tarkistuslistan ajatusta vaikutusten arvioinnin yhdenmukaistamiseksi ja mahdollisten selvien arvioinnin puutteiden ehkäisemiseksi. Tarkistuslistaa koskeva ehdotus sisältää kuitenkin hyvin suuren määrän eri tasoisia kysymyksiä, joten ehdotuksen sisältöä ja rakennetta olisi syytä valmistella yksityiskohtaisemmin esimerkiksi tulossa olevan vaikutusarvioinnin ohjeistuksen uudistuksen yhteydessä.

### **Selvityksen yhteenveto ja vaikutusarviointien kehittämissuositukset**

Raportin ensimmäisen kehittämissuosituksen mukaan nykyiset vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää. Valtiovarainministeriö pitää kehittämissuositusta perusteltuna ja toteaa, että valmistelutyö on tässä suhteessa alkanut oikeusministeriön johdolla toimivan lainsäädännön kehittämisen yhteistyöryhmän työn osana. Valtiovarainministeriö tulee osallistumaan osaltaan aktiivisesti erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin ohjeistuksen ja asiantuntemuksen kehittämiseen.

Raportin toisen kehittämissuosituksen mukaan tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa. Valtiovarainministeriö pitää suosituksia perusteltuina.

Raportin kolmannen kehittämissuosituksen mukaan Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää. Valtiovarainministeriö pitää tältä osin erityisesti neuvontaroolin vahvistamista mahdollisena ja perusteltuna. Sen sijaan ongelmallisempi on raportissa esiin tuotu mahdollisuus arviointineuvoston valvontaroolin vahvistamisesta antamalla neuvostolle mahdollisuus palauttaa säädösehdotus ministeriölle lisävalmisteluun tilanteessa, jossa vaikutusten arviointi on puutteellisella tasolla. Tämä mahdollisuus saattaisi viivästyttää säädöshankkeiden valmistelua merkittävästikin ja aiheuttaa ongelmia esimerkiksi EU-direktiivien kansallisen implementoinnin yhteydessä mahdollisen sakkomaksuriskin muodossa.

Raportin neljännen kehittämissuosituksen mukaan säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä. Valtiovarainministeriö pitää kehittämistyötä tässä suhteessa edelleen tarpeellisena, mutta myös valtioneuvostotasoisien työn ja verkostoitumisen kehittämismahdollisuuksia tulee selvittää.

Raportin viidennen kehittämissuosituksen mukaan suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti. Valtiovarainministeriö pitää ehdotusta yleisellä tasolla perusteltuna.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Lainsäädäntöjohtaja

Jouko Narikka

**Asiakirjan sähköinen allekirjoitus**  
**Elektronisk underskrift av dokument**  
**Electronic signature of a document**

**Asia / Sak / Case:**

VN/6678/2020

VM; Valiokunnille annetut asiantuntijalausunnot 2020

**Asiakirja / Dokument / Document:**

VN/6678/2020-VM-5

Valtiovarainministeriön lausunto tarkastusvaliokunnalle raportista  
”Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen...”

**Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:**

| Allekirjoittaja<br>Undertecknare<br>Signed by | Allekirjoituspäivämäärä<br>Datum för underskrift<br>Date of signature | Varmenteen myöntäjä<br>Certifikatutfärdare<br>Certificate issued by                                                            |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Narikka Jouko 912335978                       | 2020-08-28T13:53:40                                                   | C=FI, O=Vaestorekisterikeskus<br>CA, OU=Tilapaisvarmenteet,<br>CN=VRK CA for Temporary<br>Certificates - G2\<br>OK             |
| Hetemäki Martti 91212933N                     | 2020-08-28T14:00:21                                                   | C=FI, O=Vaestorekisterikeskus<br>CA,<br>OU=Organisaatiovarmenteet,<br>CN=VRK CA for Organisational<br>Certificates - G3\<br>OK |

**Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:**

845a88263ae341619bb1393f279e70b0b08e7a52c748134fcf5f3384e5520bee