

27.8.2020

Tarkastusvaliokunta
00102 EDUSKUNTA
TrV@eduskunta.fi

Viite Tarkastusvaliokunnan julkaisemasta raportista *"Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa", Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020*

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO KOSKIEN SÄÄDÖSEHDOTUSTEN VAIKUTUSARVIOINTIEN TOTEUTUMISTA NYKYTILASSA JA NIIDEN KEHITTÄMISTARPEITA.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta (TrV) on selvittänyt tutkimushankkeella säädösehdotusten vaikutusarviointien nykytilaa ja kehittämistarpeita. Selvityksen ovat laatineet lainsäädäntötutkimuksen professori Anssi Keinänen ja tutkimusjohtaja, dosentti Jussi Pajuoja Itä-Suomen yliopistosta. Selvityksessä esitetään useita suosituksia vaikutusarvioiden kehittämiseksi säädösvalmistelussa.

Tarkastusvaliokunta 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

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää seuraavat näkemyksensä raportista.

Yhteenveto

- Raportin ehdotus säädösehdotusten vaikutusten arviointi -ohjeiden päivittämisestä on kannatettava ja sosiaali- ja terveysministeriö on osaltaan mukana tässä työssä.
- Raportissa on ehdotettu kynnyksen tai alarajan käyttöönottoa, jolloin vaikutuksia ei arvioitaisi lainkaan. Ehdotusta ei voida pitää kannatettavana, koska esityksellä voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi ihmisiin, vaikka sen taloudelliset vaikutukset olisivat vähäiset.
- Raportissa ehdotetaan lisäksi, että vaikutusten arvioinnin laadinnassa olisi aina käytettävä vaikutusarvio-ohjeissa esitettyä tarkastuslistaa arvioinnin pohjana. Esimerkinomainen tarkistuslista on edelleen tarpeellinen ja hyödyllinen väline valmistelijoille ja se on luonteva osa vaikutusarvio-ohjetta. Sen sijaan tarkistuslistan käyttöä raportissa esitetyllä tavalla kategorisesti kaikessa valmistelussa ei voida pitää kannatettavana, koska se voisi johtaa vaikutusarvioiden muuttumisen liian yleisluontoisiksi ja toisaalta se jäykistäisi valmistelua.
- Tutkijat ovat nostaneet yhdeksi lainvalmistelun ongelmakohtaksi siirtymisen ryhmätyöskentelystä yksintyöskentelyyn. Näkemyksen mukaan havainto koskee ennen kaikkea juristivalmistelijoita. Vaikutusten arvioinnissa tehdään usein yhteistyötä ministeriön sisällä tai eri organisaatioiden välillä. Tästä huolimatta yhteistyö organisointi vaikutusarvioiden laatimisen suhteen on tapauskohtaista ja erilaisten yhteistyömuotojen hyödyntämisessä pitäisi olla enemmän suunnitelmallisuutta ja systematiikkaa. Lisäksi etenkin juristivalmistelijoille tulisi taata riittävästi tukea.

- Raportissa todetaan, että on tärkeää tunnistaa hankkeet, joiden arvioinnissa tarvitaan ministeriöiden välistä laajempaa yhteistyötä. Ministeriön näkemyksen mukaan laaja-alaista yhteistyötä eri toimijoiden kanssa pyritään tekemään etenkin taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti suurissa ja merkittävässä lainvalmisteluhankkeissa. Tästä huolimatta esimerkiksi säädösvalmisteluhankkeen suunnitelmassa, kuten myös sosiaali- ja terveysministeriön esittelijän oppaassa voisi kuitenkin nykyistä paremmin kuvata vaikutusten arvioinnin laatimisen erilaiset organisointitavat.
- Raportissa on todettu, että ulkopuolisen arvioinnin tilaamisen ja käytettävyyden ongelmana ministeriöissä olisi puutteet tilaajaosaamisessa. Näin ei kokemuksen mukaan ole, vaan lainvalmisteluhankkeiden kireät aikataulut ja tietopohjan puutteellisuus sekä valmistelun kohteena olevan ilmiön monimutkaisuus vaikeuttavat ulkopuolisten arvioiden tilaamista. Vaikeutena on myös se, että kysymyksenasettelu ja tiedontarve usein täsmentyvät valmistelun edetessä, jolloin tarkkoja määrityksiä tilattavalle selvitykselle on lainvalmisteluhankkeen alkaessa usein hyvin vaikea tai jopa mahdotonta tehdä.
- Raportissa on ehdotettu harkittavaksi laajentaa lainsäädännön arviointineuvoston (jatkossa arviointineuvoston) toimivaltuuksia ja mahdollisuutta tarvittaessa pysäyttää säädösvalmistelu ja palauttaa se ministeriölle lisävalmisteluun. Arviointineuvoston toimivaltuuksien laajentamista raportissa esitetyllä tavalla ei voida pitää kannatettavana. Vaikka arviointineuvoston lausunnot ovat kaikkineen parantaneet vaikutusten arviointien laatua, ei arviointineuvolla pitäisi olla näin järeitä keinoja vaikuttaa lainvalmisteluprosessiin.
- Raportissa on myös esitetty arviointineuvoston neuvontaroolin vahvistamista. Arvion mukaan arviointineuvoston kuuleminen esimerkiksi ennen lausuntokierroksen alkamista tukisi lainvalmisteluprosessia, parantaisi tiedonkulkua ja sitä kautta vaikutusten arviointien laatua. Kuitenkaan arviointineuvoston osallistumista lainvalmisteluhankkeen suunnitteluvaiheeseen ei voida pitää kannatettavana. Kyseinen ehdotus kyseenalaistaisi arviointineuvoston roolin itsenäisestä ja riippumattomasta toimijasta ja hankaloittaisi työnjakoa ministeriöiden ja arviointineuvoston välillä.
- Raportissa esitetään, että ministeriöissä tulisi käydä systemaattisesti läpi arviointineuvoston lausunnot. Arviointineuvoston lausuntojen analysointia tehdään sosiaali- ja terveysministeriössä säännöllisesti lainsäädännön ja vaikutusten arviointien kehittämisestä vastaavien virkamiesten toimesta. Tästä huolimatta lausunnoista voisi nostaa nykyistä enemmän elementtejä säädösvalmistelun kehittämistyöhön, säädösvalmistelun koulutukseen sekä muun muassa vaikutusarvio-ohjeiden päivitykseen.
- Tutkijat on todenneet, että säädösjohtamista olisi vahvistettava ministeriöissä. Säädösjohtamisen vahvistamista on edelleen jatkettava, vaikka asian kehittämiseksi tehdään jo nyt erilaisia toimia säännöllisesti. Sosiaali- ja terveysministeriössä on muun muassa parhaillaan käynnissä hanke, jonka tavoitteena on parantaa säädösvalmistelun johtamista ja prosesseja ministeriössä.
- Raportissa todetaan, että suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti. Havainto on oikea ja etenkin suurten lainvalmisteluhankkeiden kohdalla lainvalmistelu olisi suotavaa organisoida yli ministeriörajojen. Toisaalta kokemuksen mukaan edellä ehdotettu on jo nykyisin vallitseva käytäntö etenkin juuri suurissa lainvalmisteluhankkeissa.

Kehittämissuositus 1: Vaikutusarviointiohjeet tulee päivittää

Oikeusministeriön julkaisu "Säädösehdotusten vaikutusten arviointi -ohjeet" (jatkossa vaikutusarvio-ohjeet) vuodelta 2007 on ehdottomasti päivitettävä. Kyseisen ohjeen uudistustyö on käynnissä ja oikeusministeriön vetämä työryhmä on perustettu. Päivitystyön on määrä alkaa syksyllä 2020. Sosiaali- ja terveysministeriö osallistuu päivitystyöhön.

Hallituksen esitysten vaikutusten arviointien tavoitteena on ensisijaisesti tarjota eduskunnalle riittävästi tietoa päätöksenteon tueksi, jotta varmistetaan, että kansanedustajilla on hallituksen esityksen käsittelyä varten riittävästi tietoa. Toisaalta vaikutusarvioiden laajuuden ja yksityiskohtaisuuden vaatimukset ovat kasvaneet merkittävästi viime vuosina. Tästä syystä vaikutusarvio-ohjeiden päivitystyössä tulisi huomioida hallituksen esityksen laatimisohejiden¹ painotus pääasiallisten ja keskeisten vaikutusten arvioinnista.

Raportissa on esitetty ehdotus, että ohjeissa tulisi esittää kynnys tai alaraja sille, milloin vaikutuksia on tarpeen arvioida. Arvion mukaan ehdotus voi viedä vaikutusarviointien merkitystä ja kehitystä väärään suuntaan. Vaikutuksia on aina arvioitava hallituksen esitysten laatimisohejiden mukaisesti ja lakihankkeen sisältö sekä kokonaisuus huomioiden, mikäli vaikutukset ovat merkittäviä. Esimerkiksi esityksen taloudelliset vaikutukset voivat olla pienet mutta esityksellä voi silti olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi ihmisiin palvelujen käyttäjinä tai etuuden saajina. Tästä syystä erilaisten kategoristen kynnysten käyttöönotto ei ole järkevää. Sen sijaan tavoite tulisi edellä kuvatun mukaisesti olla pääasiallisten vaikutusten kuvaamisessa. Lisäksi on todettava, että kynnyksen kuvaaminen ja rajaaminen vaikutusarvio-ohjeisiin siten, että se olisi käyttökelpoinen kaikille ministeriölle, olisi hyvin vaikea tehtävä. Sen sijaan, vaikutusarvio-ohjeissa voisi olla ohjeistusta muun muassa aloitteleville valmistelijoille siitä, milloin jotkut arviointilajit voi jättää huomiotta ja kuten nykyisinkin, - mitä esitykseen näiltä osin kuvataan.

Raportissa ehdotetaan lisäksi, että vaikutusten arvioinnin laadinnassa olisi aina käytettävä vaikutusarvio-ohjeissa esitettyä tarkastuslistaa arvioinnin pohjana. Ehdotus on ristiriidassa edellä kuvatun ehdotuksen kanssa, jonka mukaan tietyn kynnyksarvon alle jääviä esityksiä ei arvioitaisi lainkaan. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää kantanaan, että esimerkinomainen tarkastuslista on edelleen tarpeellinen ja hyödyllinen väline valmistelijoille ja se on luonteva osa vaikutusarvio-ohjetta. Sen sijaan tarkastuslistan käyttöä raportissa esitetyllä tavalla kategorisesti kaikessa valmistelussa ei voida pitää kannatettavana. Laajan tarkastuslistan ehdoton käyttäminen kaikissa hallituksen esityksissä ei takaa laadukasta ja sisällöllisesti informatiivista vaikutusarviota, vaan se voi johtaa vaikutusarvioiden muuttumisen liian yleisluontoisiksi ja toisaalta se jäykistäisi valmistelua. Ehdottomien tarkastuslistojen sijaan keskeistä on riittävän pitkä ja huolellinen lainvalmistelu ja riittävistä valmisteluresurseista huolehtiminen. Nämä keinot takaavat keskeisten vaikutuslajien tunnistamisen sekä riittävän tietopohjan keräämisen ja sen hyödyntämisen prosessissa. Lisäksi esimerkiksi monialainen yhteistyö eri ministeriöiden ja sidosryhmien välillä sekä muun muassa kuulemistilaisuuksien järjestäminen ovat tehokkaampia keinoja varmistamaan kattavat ja laadukkaat vaikutusarviot. Myös aikaisempiin vaikutusarvioihin perehtyminen on hyvä keino oppia lisää vaikutusten arviointien laatimisesta.

Kehittämissuositus 2: Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa

Raportissa on esitetty yhtenä ongelmana siirtyminen lainvalmistelussa ryhmätyöskentelystä yksityöskentelyyn. Lainvalmistelua tehdään usein tiukkojen aikatauluraamien puitteissa ja tällä voi olla vaikutusta yksityöskentelyn korostumiseen ja toisaalta esimerkiksi komiteatyöntelyn hyödyntämiseen vain erikseen perustelluissa tilanteissa. Säädösvalmisteluhankkeissa on toisinaan ongelmana se, että erityisesti juristivalmistelija joutuu vastaamaan hankkeesta pitkälti yksin ja tarvittavan tuen saaminen voi olla vaikeaa. Vaikka yhteistyötä tehdään, se jää usein yksittäisten asioiden tasolle, kokonaisvastuun ja kokonaisuuden hahmottamisen jäädessä vastuuvalmistelijalle. Sen sijaan erityisesti suurissa lainvalmisteluhankkeissa ja niihin liittyvien vaikutusarvioiden laatimisessa erilaisten sähköisten työtilojen, poikkihallinnollisten työryhmien ja erilaisten muiden yhteistyöverkostojen hyödyntäminen on yleistä ja yhteistyö muun muassa eri ministeriöiden ja

¹ <http://helo.finlex.fi/>

muiden keskeisten toimijoiden välillä on tiivistä ja joustavaa. Myös virkavalmisteluna tehtävissä lainvalmisteluhankkeissa vaikutusten arviointien osalta tehdään usein yhteistyötä eri asiantuntijoiden kesken ministeriön sisällä. Tästä huolimatta yhteistyö ja sen organisointi vaikutusarvioiden laatimisen suhteen on tapauskohtaista ja erilaisten yhteistyömuotojen hyödyntämisessä pitäisi olla enemmän suunnitelmallisuutta ja systematiikkaa. Lisäksi etenkin juristivalmistelijoille tulisi taata riittävästi tukea.

Raportissa todetaan, että on tärkeää tunnistaa hankkeet, joiden arvioinnissa tarvitaan ministeriöiden välistä laajempaa yhteistyötä. Ministeriöiden ja sidosryhmien välinen yhteistyö säädösvalmistelussa kaikkineen ja erityisesti vaikutusten arvioinnissa laadinnassa on erittäin tärkeää. Laaja-alaista yhteistyötä eri toimijoiden kanssa pyritään tekemään etenkin taloudellisesti tai yhteiskunnallisesti suurissa ja merkittävässä lainvalmisteluhankkeissa. Sosiaali- ja terveysministeriössä esimerkiksi säädösvalmisteluhankkeen suunnitelmassa, kuten myös sosiaali- ja terveysministeriön esittelijän oppaassa voisi kuitenkin nykyistä paremmin kuvata vaikutusten arvioinnin laatimisen erilaiset organisointitavat. Tämä todennäköisesti vahvistaisi ja monipuolistaisi työn organisointia ja mahdollistaisi myös työn resursoinnin paremman suunnittelun.

Monipuolinen tiedonhallinta on tärkeää vaikutustenarvioinneissa ja tässä korostuu erityisesti ministeriöiden, tutkimuslaitosten, virastojen ja muiden sidosryhmien välinen yhteistyö. Tietopohjan vahvistaminen pitäisi olla jatkuvaa ja suunnitelmallista. Tiedonkeruu ja sen kehittäminen edellyttävät myös riittäviä resursseja. Ministeriön sisäistä suunnitelmallisuutta voisi tältä osin lisätä nykyisestä.

Toisaalta systemaattisesta tiedonkeruusta ja/tai kattavasta tietopohjasta huolimatta tietopohjaa ei aina ole käytettävissä ja vaikutusarvioinneissa voi olla hyvin vaikea kuvata kaikkia vaikutuksia muun muassa määrällisesti. Tällaiset tilanteet voivat realisoitua etenkin silloin, jos kyse on niin sanotusta mahdollistavasta lainsäädännöstä, jossa vaikutukset riippuvat esimerkiksi itsehallinnollisten päätöksentekijöiden päätöksistä tai esimerkiksi ihmisten käyttäytymisestä. Myös lainsäädäntöhankkeet, jotka esimerkiksi laajentavat palveluja uusille ihmisille, tietopohjaa ei käytännössä edes voi olla olemassa vaikutusten arviointia laadittaessa (ex ante), sillä tietopohja alkaa kerääntyä vasta sitten, kun laki on voimassa. Tällaisissa tilanteissa keskeiset vaikutukset tulisi kuvata laadullisesti tai esimerkiksi erilaisia vaihteluvälejä hyödyntäen ja tällöin myös yhteistyötarve eri sidosryhmien ja asiantuntijoiden kanssa korostuu. Lisäksi näissä tilanteissa myös jälkiarviointi on suunniteltava hyvin.

Vaikutusten arviointien laatiminen edellyttää laaja-alaisesti eri alojen asiantuntijoiden osaamisen hyödyntämistä. Virallisia asiantuntija- ja sidosryhmäkuulemisia voisi tarvittaessa hyödyntää vielä nykyistä enemmän ja toisaalta myös epävirallisia keskustelutilaisuuksia voitaisiin tarvittaessa hyödyntää vaikutusten arviointien laatimisessa nykyistä enemmän. On kuitenkin tapauskohtaista, milloin tällaiset toimet edistävät vaikutusten arviointien laatimista. Arvion mukaan erilaisten kuulemistilaisuuksien järjestäminen on hyödyllisintä muun muassa silloin, kun käytettävissä oleva tietopohja on heikko.

Raportin esille nostama ulkopuolisen arvioinnin tilaamisen ja käytettävyyden ongelmana ei ole niinkään tilaajaosaaminen, vaan lainvalmisteluhankkeiden kireät aikataulut ja tietopohjan puutteellisuus sekä valmistelun kohteena olevan ilmiön monimutkaisuus. Haasteena ulkopuolisten selvitysten tilaamiselle on myös se, että kysymyksenasettelu ja tiedontarve usein täsmentyvät valmistelun edetessä, jolloin tarkkoja määrittäviä tilattavalle selvitykselle on lainvalmisteluhankkeen alkaessa usein hyvin vaikea tai jopa mahdotonta tehdä.

Vaikutusten ennakkoarviointien (ex ante arviointi) lisäksi myös jälkiarviointeja (ex post arviointi) pitäisi Suomessa kehittää ja myös ohjeistuksen laatiminen on tarpeellista. Parhaillaan suomalaista

jälkiarviointijärjestelmää ollaan oikeusministeriön vetämässä työryhmässä suunnittelemassa ja sosiaali- ja terveysministeriö on mukana tässä työssä. Jälkiarvioinnin toteuttaminen on tärkeää varsinkin laajojen lakihankkeiden kohdalla, joissa jälkiarvioinneista saatavia havaintoja voi hyödyntää paitsi uudistuksen onnistumisen arvioinnissa mutta myös muiden saman substanssialueen lakihankkeiden valmistelussa. Kuten edellä on kuvattu, jälkiarvioinnin merkitys korostuu myös tilanteissa, joissa tietopohja on hallitusten esitysten laatimisvaiheessa puutteellinen. Jälkiarvioinnin aikatauluttaminen, sen vastuuttaminen sekä toteutuksen kuvaaminen on ennakolta usein vaikeaa, sillä lainvalmistelun ja jälkiarvioinnin toteutuksen välinen aikajänne on pitkä. Hallituksen esityksessä on näissä tilanteissa tärkeää kuvata muun muassa käytettävä tietopohja ja suunnitelma sen vahvistamisesta. Jälkiarviointiin liittyviä vaatimuksia voi nousta esiin myös eduskunnan valiokuntakäsittelyssä ja toisaalta itse esityskin saattaa eduskuntakäsittelyssä vielä muuttua. Siten jälkiarvioinnin toteutuksen yksityiskohdat tarkentuvat usein vasta varsinaisen hallituksen esityksen laatimisen jälkeen. Silti on tärkeää tunnistaa jälkiarvioinnin merkitys ja varmistaa sen toteutus jo lainvalmisteluvaiheessa.

Kehittämissuositus 3: Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää

Raportissa on ehdotettu harkittavaksi laajentaa lainsäädännön arviointineuvoston (jatkossa arviointineuvoston) toimivaltuuksia ja mahdollisuutta tarvittaessa pysäyttää säädösvalmistelu ja palauttaa se ministeriölle lisävalmisteluun. Sosiaali- ja terveysministeriö ei kannata arviointineuvoston toimivaltuuksien laajentamista tältä osin. Vaikka arviointineuvoston lausunnot ovat kaikkineen parantaneet vaikutusten arviointien laatua, ei arviointineuvolla pitäisi olla näin järeitä keinoja vaikuttaa lainvalmisteluprosessiin. Ehdotus on ongelmallinen myös siksi, ettei arviointineuvoston jäsenenä ole esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sisältökysymysten asiantuntijaa.

Koska arviointineuvoston toiminnan päämääränä tulisi olla lainvalmistelun kehittäminen ja vaikutusten arvioiden laadun parantaminen, olisi arviointineuvoston lausunto hyvä saada lainvalmistelijoiden käyttöön jo lausuntovaiheessa. Tällä tavoin lausunnossa esiin nostetut huomiot ehdittäisiin käsitellä nykyistä perusteellisemmin. Arviointineuvosto on itse määritellyt toimintaprosessinsa, jonka mukaan se arvioi esitysluonnoksia vasta lausuntokierroksen jälkeen, ennen asian viemistä valtioneuvoston päätettäväksi. Toimintaprosessia muuttamalla voitaisiin päästä vaikutusten arvioinnin laadun kannalta parempaan lopputulemaan ja tämä myös osaltaan parantaisi eduskunnan tiedonsaantioikeutta.

Raportissa on myös esitetty arviointineuvoston neuvontaroolin vahvistamista. Ehdotuksen mukaan arviointineuvosto olisi säädösvalmistelun esivalmisteluvaiheessa mukana suunnittelemassa ja ohjaamassa vaikutusten arviointien laadintaa. Laaja keskusteluyhteys ja yhteistyö arviointineuvoston ja ministeriöiden välillä on toivottavaa. Arvion mukaan arviointineuvoston kuuleminen esimerkiksi ennen lausuntokierroksen alkamista tukisi lainvalmisteluprosessia, parantaisi tiedonkulkua ja sitä kautta vaikutusten arviointien laatua. Kuitenkaan arviointineuvoston osallistumista lainvalmisteluhankkeen suunnitteluvaiheeseen ei voida pitää kannatettavana. Kyseinen ehdotus kyseenalaistaisi arviointineuvoston roolin itsenäisestä ja riippumattomasta toimijasta ja hankaloittaisi työnjakoa ministeriöiden ja arviointineuvoston välillä. Liian varhainen arviointineuvoston mukaan tulo olisi myös työn tehokkuuden kannalta epätarkoituksenmukaista. Säädösvalmistelun esivalmistelu- ja suunnitteluvaiheessa muun muassa vielä selvitetään ja arvioidaan laajasti erilaisia toteutusvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Säädösvalmistelun edetessä voi vielä tämän jälkeenkin tulla tarve muuttaa hallituksen esityksen sisältöä ja siten myös vaikutusarviota. Esivalmisteluvaiheeseen osallistuminen olisi siten ennen aikaista ja myös vastoin arviointineuvoston

nykyisiä toimintaperiaatteita. Arviointineuvoston vuosikatsauksessa vuodelta 2019² (s. 20) todetaan, että arviointineuvosto ottaa kantaa vain siihen, kuinka säädösehdotukset on valmisteltu ja kuinka niissä on arvioitu vaikutuksia. Kantaa ei sen sijaan oteta sääntelyyn sisältöön. Ehdotus muuttaisi siten olennaisesti arviointineuvoston roolia.

Raportissa esitetään, että ministeriöissä tulisi käydä systemaattisesti läpi arviointineuvoston lausunnot. Arviointineuvoston lausuntojen analysointia tehdään sosiaali- ja terveysministeriössä säännöllisesti lainsäädännön ja vaikutusten arviointien kehittämistä vastaavien virkamiesten toimesta. Tästä huolimatta lausunnoista voisi nostaa nykyistä enemmän elementtejä säädösvalmistelun kehittämistyöhön, säädösvalmistelun koulutukseen sekä muun muassa vaikutusarvio-ohjeiden päivitykseen.

Kehittämissuositus 4: Säädosjohtamista on vahvistettava ministeriöissä

Säädosjohtamisen vahvistamista on edelleen jatkettava, vaikka asian kehittämiseksi tehdään jo nyt erilaisia toimia säännöllisesti. Sosiaali- ja terveysministeriössä on muun muassa parhaillaan käynnissä hanke, jonka tavoitteena on parantaa säädösvalmistelun johtamista ja prosesseja ministeriössä. Hankkeesta saatavia suosituksia voidaan hyödyntää lainvalmistelutyön kehittämisessä. Hyvä lainvalmistelu edellyttää lainvalmisteluprosessin tuntemuksen lisäksi riittävää resursointia ja valmistelu-aikataulua sekä hyvää projektinhallintaa. Hankkeesta saatujen tulosten perusteella lainvalmistelua tekevillä tai siihen osallistuvilla virkamiehillä on varsin hyvä lainvalmisteluosaaminen ja erilaiset ohjeet tunnetaan hyvin. Puutteita on esimerkiksi säädösvalmisteluhankkeiden selkeässä hankkeistamisessa ja niiden johtamisessa projekteina.

On kuitenkin todettava, että osana säädösvalmistelun johtamista ja sen kehittämistä ministeriöissä tulisi huomioida riittävä koulutus. Myös hallituksen vaihdoksesta aiheutuvat tarpeet lainvalmistelun ja vaikutusten arviointien laatimisen perehdytykselle tuli huomioida. Poliittisten toimijoiden, kuten myös virkamiesten vaihtuessa osaaminen ja ymmärrys hyvästä lainvalmisteluprosessista, sen edellyttämästä aikataulusta sekä säädosjohtamisesta voi vaihdella. Lainvalmisteluprosessin tuntemus, kuten myös kehysmenettelyn ja budjettiprosessin parempi ymmärrys edesauttaisi myös laadukkaiden vaikutusten arviointien toteutumista. Myös budjettilakeihin liittyvät erityiskysymykset ja aikatauluvaatimukset olisi hyvä tunnistaa. Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ja pyrkii omilla toimillaan edistämään ministeriöiden välisissä yhteistyöverkostoissa vaikutustenarviointia käsittelevän matalan kynnyksen koulutuksen suunnittelua ja toteutusta tulevaisuudessa.

Sosiaali- ja terveysministeriössä kustakin säädösvalmisteluhankkeesta laaditaan suunnitelma. Suunnitelman laatiminen ja sen tehokas hyödyntäminen parantavat projektinhallintaa. Se myös vahvistaa hyvän lainvalmisteluprosessin tunnistamista ja siihen sitoutumista kaikilla tasoilla. Ministeriössä on edelleen tarpeen korostaa suunnitelman käyttöä myös säädosjohtamisen näkökulmasta.

Kehittämissuositus 5: Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti

Etenkin suurten lainvalmisteluhankkeiden kohdalla lainvalmistelu olisi suotavaa organisoida yli ministeriörajojen. Toisaalta kokemuksen mukaan edellä ehdotettu on jo nykyisin vallitseva käytäntö etenkin juuri suurissa lainvalmisteluhankkeissa. Myös komiteatyöntelyä hyödynnetään jo nykyisin perustelluista syistä, joskin lainvalmisteluhankkeiden tiukat aikataulut voivat vaikuttaa työn organisointiin, kuten edellä on kuvattu.

² ja <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162143>

Vaikutusten arviointeja laaditaan suurissa lainvalmisteluhankkeissa laaja-alaisesti eri ministeriöiden kesken, eikä näkemysten yhteensovittamisessa yleensä ole havaittavissa raportissa esitettyjä hankaluuksia. Projektimaista työtapaa voisi kuitenkin kehittää ja hyödyntää osana lainvalmisteluprosessia nykyistä enemmän. Sen sijaan valtioneuvoston yhteisen lainvalmisteluresurssin/-organisaation luomista ja sen hyödyntämistä suurissakaan lainvalmisteluhankkeissa ei voi pitää kannatettavana. Tämän tyyppiseen työn organisointiin liittyy monenlaisia hankaluuksia (muun muassa hallinnollisia), eikä se käytännössä eroa nykyisestä ministeriöiden välisestä yhteistyöstä. Valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluresurssi ei myöskään välttämättä parantaisi vaikutusten arviointien laatua, sillä erityisesti suurten lakihankkeiden vaikutusten arviointi on erittäin vaikeaa ja vaikutusketjut ovat monimutkaisia sekä ennakoimattomia, minkä vuoksi vaikutusten arviointi tulisi suorittaa laajalla substanssiasiantuntemuksella, jota verkoston jäsenillä ei välttämättä ole.

Muita huomioita

Raportissa on tarkasteltu tutkimusaineistoa, joka koostuu hallituksen esityksistä vuosilta 2000, 2004, 2008, 2012 ja 2016. Vaikutusten arvioinnit ovat kehittyneet viime vuosina nopeasti. Vaikutusten arviointeihin liittyen on tehty useita kehittämishankkeita ja esimerkiksi vaikutusarvio-ohje on päivitetty vuonna 2007 ja lainsäädännön arviointineuvosto on perustettu vuonna 2016. Tästä syystä 2000-luvun alun hallitusten esitysten analysointi ei välttämättä ole tutkimustulosten kannalta relevanttia, eikä niistä saatujen havaintojen soveltaminen nykytilaan ole järkevää. Tästä huolimatta vaikutusten arvioinnissa on edelleen kehittämistarvetta, kuten raportissa todetaan. Raportin mukaan vaikutusten arvioinnissa tulisi yhä enemmän painottaa yhteiskunnallisia vaikutuksia (kuten ihmisvaikutuksia) ja niitä pitäisi pystyä arvioimaan myös määrällisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy tähän näkemykseen. Toisaalta etenkin suuriin systeemimuutoksiin ja niiden arviointeihin liittyy aina epävarmuutta ja vaikutusten arviointi voi olla äärimmäisen vaikeaa. Kuten on todettu, hallituksen esityksen vaikutusarviointeihin liittyvät epävarmuudet korostavat jälkiarvioinnin merkitystä. Myös lainsäädännöstä riippumaton toimintaympäristön muutos pitää voida erottaa ja huomioida vaikutusten arvioinnissa, myös jälkiarvioinnissa.

Raportissa on viitattu virkamiesten arvoneutraaliuteen, jonka mukaan arvoneutraalisuuden puute on voinut estää selvittämästä tai havaitsemasta kaikkia vaikutusten osatekijöitä. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan hyvin paljon lainsäädäntöä, myös erittäin suuria uudistuksia. Tätä lainvalmistelua - mukaan lukien vaikutusten arviointia - tehdään virkavastuulla ja arvioinneissa tavoitteena on aina huomioida kaikki relevantit pääasialliset vaikutukset. On selvää, että valmistelijoiden osaaminen ja koulutus näkyvät myös vaikutusten arvioinneissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että arvioinnit olisivat arvolatautuneita, sillä vaikutusten arviointien tekstejä käydään valmisteluvaiheessa eri kokoonpanoilla hyvin huolellisesti läpi ja siten käytännössä vaikutusten arvioinnit käyvät läpi eräänlaisen vertaisarvioinnin.

Toisaalta raportissa todetaan, että vaikutusarviointit eivät usein ole tieteellisen tutkimuksen tasolla ja esimerkkinä mainitaan muun muassa kustannus-hyötyanalyysit. Tieteellisen ja tutkitun tiedon käyttöä lainvalmistelussa on selvitetty muun muassa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (niin sanottu VN TEAS) hankkeessa³ ja hankkeeseen tuloksineen on perehdytty myös sosiaali- ja terveysministeriössä. Vaikutusten arvioinneissa hyödynnetään säännönmukaisesti rekisteri- ja tilastotietoja ja kotimaisia sekä kansainvälisiä tutkimuksia ja selvityksiä. Vaikutusten arvioinnin myös kuvataan säännönmukaisesti esityksen hyödyt, sen haitat ja riskit sekä kustannukset. Hallituksen

³ Nieminen, K. ym. Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38.



esitys ja sen vaikutusten arviointi ei itsessään kuitenkaan ole tieteellinen tutkimus. Vaikutusten arvioinnissa ei siis haeta vastauksia tiettyihin tutkimuskysymyksiin, vaan tavoitteena on tunnistaa keskeiset vaikutuslajit ja kuvata pääasialliset vaikutukset tilanteesta ja tietopohjasta riippuen laadullisesti ja/tai määrällisesti. Aina arvioinnin kannalta soveltuvaa tutkimustietoa ei ole käytettävissä. Näissä tilanteissa erilaisten epävarmuuksien ja riskien kuvaaminen vaikutusarviossa korostuu. Tutkimustyössä epävarmuuksien ja riskien kuvaaminen liittyy tutkimuksen validiteetti- ja reliabiliteettiongelmiin, kuten vastaajakatoon tai tulosten yleistettävyyteen. Siten vaikutusten arviointi ja tieteellinen tutkimus eroavat toisistaan myös tältä osin.

Raportin esille nostama *"yksi yhdestä –periaate"*, jossa jokaista sääntelystä aiheutuvaa euron lisäkustannusta vastaan hallinnonalan on osoitettava saman suuruinen säästö, ei pitäisi olla itsetarkoitus. Sääntelyn lisäämisellä voi esimerkiksi olla vaikutusta asiakkaiden palveluun, jolloin lisäsääntely voi olla perustelua, eikä tarvetta sääntelyn vähentämiselle aina automaattisesti ole.

Suomi on osa kansainvälistä toimintaympäristöä. Raportissa painotetaan kansainvälisen vertailun merkitystä lainvalmistelussa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmät ovat eri maissa hyvin erilaiset ja siksi tutkimustulosten hyödyntäminen voi olla hyvin vaikeaa ja saadut tulokset jopa vertailukelvottomia Suomen tilanteeseen nähden. Siksi lainvalmistelussa on osattava huomioida järjestelmien erot ja niiden vaikutus asetettuun tavoitteeseen ja mahdolliseen keinovalikoimaan.

Kirsi Varhila
Kansliapäällikkö

Piia Pekola
Neuvotteleva virkamies