



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto
31.8.2020

1/6

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Viite: Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Asia: O 48/2019 vp.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN KIRJALLINEN ASIAANTUNTIJALAUSUNTO

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa seuraavaa.

Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö (jäljempänä myös ministeriö) pitää erittäin hyvänä sitä, että säädösehdotusten vaikutusarviointeihin ja niiden laatuun on viime vuosina kiinnitetty yhä enemmän huomiota eri tahoilla. Nyt lausuttavana oleva selvitys tukee osaltaan tätä keskustelua.

Vaikutusten arvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksenteon pohjaksi niin valmistelijoille, poliittisille päättäjille kuin sidosryhmillekin. Lainsäädännölle asetetut tavoitteet voidaan yleensä saavuttaa monin erilaisin keinoin. Selvittämällä eri toteutustapojen vaikutuksia etukäteen, on mahdollista valita paras käytettävissä oleva keino asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikutusten arviointi tuo myös näkyväksi kustannukset ja muut haitalliset vaikutukset, joita säädösehdotuksella saattaa olla. Vaikka haitallisia vaikutuksia ei usein ole mahdollista kokonaan välttää, on tärkeää, että esimerkiksi toimenpiteen kokonaiskustannukset sääntelyn kohteelle olisivat tiedossa jo silloin, kun asioista eduskunnassa päätetään.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmaan kuuluu lupaus tietoon perustuvasta päätöksenteosta. Hallitus on sitoutunut lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän kehittämiseen, ns. yksi yhdestä –kokeilun laajentamiseen sekä paremman sääntelyn toimintaohjelman toteuttamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää edellä mainittuja poliittisia linjauksia erittäin tärkeinä, sillä laadukas lainvalmistelu edellyttää myös poliittista sitoutumista hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamiseen. Vaikutusarviointien laadun paranemista edesauttaa se, että poliittinen prosessi yhtäältä edellyttää virkamiesvalmistelulta laadukkaita vaikutusarviointeja ja toisaalta tarjoaa myös edellytykset niiden laatimiseen.

Itä-Suomen yliopiston laatimassa selvityksessä on käyty läpi vaikutusten arvioinnille asetettuja vaatimuksia eli vaikutusarviointiohjeita, vaikutusarviointien toteutumista, kehittymistä ja jälkiseurannan tilaa Suomessa. Lisäksi on käsitelty esimerkiksi vaikutusarvioinnin organisointia ministeriöiden lainvalmistelussa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että raportissa esitetyt kehittämissuositukset ovat tuttuja ja pitkälti samoja, joita on vuosien varrella esitetty monissa aiemmissa lainvalmistelun laatua koskeneissa selvityksissä. Monet ehdotetuista toimenpiteistä on näin ollen jo käynnistetty. Esimerkiksi vaikutusarviointiohjeet on jo päätetty päivittää ja lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän kehittämistä koskeva TEAS-selvityshanke on käynnissä. Ministeriöiden kesken erilaisia vaikutusarviointiin liittyviä kehittämistoimenpiteitä valmistellaan parhaillaan osana oikeusministeriön johtamaa paremman sääntelyn toimintaohjelmaa.

Raportissa on tuotu esiin laajasti erilaisia vaikutusarviointiin liittyviä ongelmia. Haasteena on, että tunnistettujen ongelmien yleisyyttä, laajuutta tai merkittävyyttä ei kuitenkaan ole arvioitu eikä niitä ole suhteutettu asiasta saatuaan tutkimusnäyttöön. Ongelmien priorisointi ja niiden merkittävyyden pohdinta olisi ollut hyödyllistä kehittämissuositusten kannalta, jotta huomiota voitaisiin kiinnittää merkittävimpiin ja toisaalta uusiin tutkimushavaintoihin. Kaikista raportissa esiin nostetuista yksittäisistä havainnoista ei voida vetää kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä vaikutusarvioinnin nykytilasta tai sen ongelmista Suomessa.

Ministeriön käsityksen mukaan säädösehdotusten vaikutusarviointien laatu on Suomessa yleisesti ottaen viime vuosina parantunut, vaikka vaihtelua edelleen esiintyy. Vaikutusten arviointia on eri ministeriöissä, kuten myös työ- ja elinkeinoministeriöissä, parannettu mm. koulutuksen, arviointiprosessien sekä arviointimenetelmien kehittämisen kautta. Lisäksi lainsäädännön arviointineuvosto on toiminnallaan vaikuttanut siihen, että esimerkiksi määrällisiä arvioita esitetään ja tutkimustietoa hyödynnetään hallituksen esityksissä aiempaa enemmän. On myös hyvä huomioda, että vaikka vaikutusarvioinnin laatu paranee, toisaalta myös niihin kohdistuvat vaatimukset kasvavat koko ajan. Erilaisia vaikutuksia ja vaikutuslajeja on säädöshankkeissa pystyttävä arvioimaan yhä tarkemmin ja perusteellisemmin. Näin ollen keskittyminen kunkin hankkeen kannalta olennaisimpiin vaikutuksiin on välttämätöntä.

Ministeriö katsoo, että ennakkollisen vaikutusarvioinnin haasteet muodostuvat tyypillisesti kireiden aikataulujen, niukkojen käytettävissä olevien vaikutusarviointiresurssien ja yhä monimutkaisempien sääntelyn kohteena olevien ilmiöiden yhdistelmästä. Ennakollinen vaikutusarviointi voi monissa tapauksissa olla vaikeaa myös asiaan perehtyneille analyytikoille, mikäli empiiristä tutkimustietoa arvioitavan toimenpiteen vaikutuksista ei ole olemassa. Esimerkiksi työllisyysvaikutusten arvioinnissa tulisi pystyä ottamaan huomioon useita erilaisia hankalasti ennakoitavia muuttujia, joiden vaikutukset voivat olla suoria tai epäsuoria ja osittain keskenään ristiriitaisia. Ratkaisua voidaan hakea kuvaamalla arvioihin liittyviä epävarmuuksia, laatimalla vaihtoehtoisia skenaarioita ja käymällä arvioista avointa vuoropuhelua eri tahojen kanssa.

Jälkiarvioinnin tila on Suomessa jo aiemmin tunnistettu selkeäksi kehittämiskohteeksi. Jälkiarviointijärjestelmän kehittäminen kuuluu myös pääministeri Marinin hallitusohjelmaan. Tällä hetkellä käynnissä on jo

valtioneuvostotasoinen jälkiarvioinnin kehittämistä koskeva TEAS-selvityshanke, jonka ohjausryhmässä myös työ- ja elinkeinoministeriö on mukana.

Raportin mukaan selvityksen ensisijaisena kohteena on kotimainen lainvalmistelu ja siinä tehty vaikutusarviointi, minkä vuoksi EU-säännösten valmistelu ja vaikutusarviointi oli rajattu selvityksen ulkopuolelle. Ministeriö kuitenkin katsoo, että tulevaisuudessa on syytä pohtia keinoja parantaa myös EU-säädöshankkeiden kansallisessa käsittelyssä tehtäviä vaikutusarviointeja. Samaan asiaan on kiinnittänyt huomiota myös lainsäädännön arviointineuvosto.

Useissa selvityksissä (esim. Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuuden arviointi, 2019) ja asiantuntijapuheenvuoroissa on viime vuosina kiinnitetty huomiota siihen, että väärään aikaan annettu tiukka ja yksityiskohtiin menevä poliittinen ohjaus vie pohjaa laadukkaalta lainvalmistelulta. Vaikutusten arvioinnille ja vaihtoehtojen toimintatapojen, puhumattakaan vaihtoehtoisista sääntelykeinoista, punninnalle ei tällöin jää tilaa. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että aikaa kestävä, innovaatiomyönteinen ja kasvua tukevan sääntelyn aikaansaaminen kuitenkin edellyttää, että jatkossa säädösvalmistelussa yhä useammin mietittäisiin aidosti myös vaihtoehtoisia toimintatapoja.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan olisi tärkeää käydä laajempaa keskustelua siitä, millaisin konkreettisin toimenpitein poliittisessa päätöksentekoprosessissa pystyttäisiin entistä paremmin huomioimaan laadukkaan lainvalmistelun edellytykset. Tämä olisi tärkeää erityisesti hallituskauden merkittävimpien säädöshankkeiden osalta. Virkamiesten tehtävänä olisi vielä nykyistäkin selvemmin esittää poliittisille päätöksentekijöille ne vaihtoehtoiset keinot, joilla asetetut päämäärät voitaisiin saavuttaa. Laadukkaiden ennakkolistien vaikutusarvioiden ja vaihtoehtojen punninnan pohjalta pystyttäisiin helpommin tekemään perusteltuja poliittisia päätöksiä ja välttämään esimerkiksi tarpeettoman suurilta toimeenpanokustannuksilta ja muilta ei-tavoitelluilta tai ennakoimattomilta seurauksilta. Jälkikäteisen vaikutusarvioinnin tehtävänä olisi puolestaan todentaa, miten vaikutukset toteutuvat, myös suhteessa ennakkolisiin arvioihin.

Seuraavassa esitetään kommentteja raportissa esitettyihin kehittämissuosituksiin.

”Vaikutusarviointiohjeet”

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että vuodelta 2007 olevat vaikutusarviointiohjeet on syytä päivittää. Ohjeistusta tulisi lisätä ja täsmentää erityisesti pk-yritysvaikutusten, sääntelytaakan euromääräisen arvioinnin sekä sääntelyn innovaatiovaikutusten tunnistamisen ja arvioinnin osalta. Vaikutusarviointiohjeiden päivittäminen on jo otettu OM:n johtaman paremman sääntelyn toimintaohjelman työlistalle, ja työ on käynnistymässä syksyllä 2020.

Raportissa ehdotetaan, että ohjeissa tulisi esittää kynnys tai esim. euromääräinen alaraja sille, milloin vaikutuksia on tarpeen arvioida ja milloin ei. Tällöin kynnys määritteli sen, milloin kyse on olennaisesta vaikutuksesta, joka ohjeiden mukaan on arvioitava. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotetun kynnyksen tai alarajan määrittämistä ongelmallisena, sillä käytännössä on vaikea arvioida kynnysrajan ylittymistä ilman vaikutusarvioinnin tekemistä. Kynnysraja

saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa vaikutukset oletetaan varsin heppoisin perustein ja ilman varsinaista arviointia vähäisiksi ja siten ei-olennaisiksi. Ministeriö pitää parempana lähestymistapaa, jossa kaikki olennaiset vaikutukset tulisi tunnistaa, ja arviointia syvennetään sen mukaan, mitä olennaisempi vaikutus on.

Raportissa esitetään, että vaikutusarviointiohjeistuksessa tulisi määritellä tarkemmin, millaisilla menetelmillä arviointia voidaan tehdä missäkin tilanteessa. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä mielekkäänä yksityiskohtaisten menetelmäohjeistusten sisällyttämistä valtioneuvoston sitovaan säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeeseen. Menetelmät ovat usein tilannesidonnaisia ja ne myös kehittyvät jatkuvasti. Vain harvoissa tapauksissa olisi luontevaa etukäteen ohjeistaa valmistelijaa menetelmävalinnassa ja niissäkin tapauksissa ohjeistuksen vanhenemisen riski on merkittävä. Sen sijaan menetelmien käytöstä tulisi laatia erillinen tai erillisiä käsikirja-tyyppisiä ohjeita arviointityön tueksi. Esimerkiksi sääntelytaakan arviointiin on luotu työ- ja elinkeinoministeriössä laskentatyökalu, joka perustuu kansainväliseen SCM-menetelmään. Tämäkään työkalu ei kuitenkaan sellaisenaan sovellu kaikkiin tilanteisiin, ja sitä myös kehitetään jatkuvasti. Olisi hyvin vaikea määritellä sitovasti, missä tilanteissa työkalua on mielekästä käyttää ja missä ei. Lisäksi on useita vaikutustyyppisiä, joissa ei ole olemassa yhtä vakiintunutta arviointimenetelmää (esim. työllisyysvaikutukset).

Vaikutustenarviointiohjeiden uudistamiseen liittyen työ- ja elinkeinoministeriö katsoo lisäksi, että voisi olla hyvä harkita mm. eri vaikutuslajien jaottelua uudelleen. Nykyisten ohjeiden jako taloudellisiin, viranomaisiin kohdistuviin, ympäristöä koskeviin sekä muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ei ehkä ole optimaalinen esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston lausunnoissaan usein korostamia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ajatellen. Muutoinkin vaikutustenarviointiohjeita uudistettaessa olisi tärkeää tehdä tiivistä yhteistyötä lainsäädännön arviointineuvoston kanssa siten, että ohjeet heijastelisivat mahdollisimman hyvin sitä, mitä arviointineuvosto lausunnoissaan esityksiltä peräänkuuluttaa.

Raportissa on myös esitetty ehdotus vaikutustenarvioinnin tarkistuslistasta. Ministeriö pitää ajatusta tarkistuslistasta lähtökohtaisesti hyvänä, mutta korostaa, että mahdollisen tarkistuslistan sisältö ja toteuttaminen tulee miettiä ja valmistella huolella lainvalmisteluohjeiden kokonaisuus huomioiden. Asiasta on hyvä käydä laajempaa keskustelua vaikutusarviointiohjeiden uudistamistyön yhteydessä.

”Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutusarvioinnissa”

Vaikutusarviointiin liittyvän tiedonhallinnan osalta selvitysraportissa todetaan, että suomalaisessa lainvalmistelussa pitkän aikavälin trendinä on ollut siirtyminen ryhmätyöskentelystä yksityöskentelyyn. Ratkaisuksi esitetään siirtymistä työpari-, työryhmä- tai laajimmillaan komiteatyöskentelyyn. Lisäksi raportissa esitetään, että tiedonsaanti valtionhallinnon ulkopuolelta vaatii tiedon hankintaosaamisen, kuten kilpailutusten kehittämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että laajan työryhmän nimeäminen ei estä sitä, että säädösehdotuksen yksityiskohtien valmistelu jää yhden vastuuvalmistelijan harteille. Riippuu kunkin ministeriön lainvalmistelun käytänteistä, kuinka paljon lainvalmistelua tehdään pari- tai tiimityönä vai onko lainvalmistelija käytännössä

työryhmästä huolimatta yksin vastuussa säädösehdotuksen pykälien ja perusteluiden kirjoittamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriössä lainvalmistelun käytänteitä ollaan kehittämässä entistä enemmän tiimityön suuntaan, jolloin lainvalmistelussa hyödynnetään juridiikan lisäksi entistä enemmän esimerkiksi analyysi- ja tilasto-asiantuntijoiden sekä säädösvalmisteluavustajien osaamista.

Toisin kuin raportissa esitetään, lainvalmistelua ei nykypäivänä tehdä pelkästään virkamiestyönä ilman näkemysten vaihtoa muiden ministeriöiden tai sidosryhmien kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriössä lainvalmisteluhankkeisiin asetetaan usein poikkihallinnollinen, sidosryhmät kattava työryhmä. Esimerkiksi työlainsäädännön osalta lakimuutokset valmistellaan pääosin kolmikantaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriön lainvalmistelun prosesseja ja käytänteitä on viime aikoina pyritty kehittämään niin, että käytännön lainvalmistelua tehtäisiin entistä enemmän eri asiantuntijoiden yhteistyönä. Vastaavasti yhteistyötä esimerkiksi vaikutusarvioinneissa ollaan kehittämässä entistä enemmän myös ministeriöiden välille.

Ministeriö haluaa myös oikaista raportissa esitetyn väitteen siitä, että lainsäädännön arviointineuvosto olisi antanut työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamasta Yksi yhdestä -kokeilusta kriittisen lausunnon. Ministeriön näkemyksen mukaan lausunto ei ollut kriittinen, sillä lainsäädännön arviointineuvosto päinvastoin kannusti jatkamaan kokeilua esittäen, että kokeilun painopisteenä tulisi jatkossa olla varsinaisen yksi yhdestä -menettelyn soveltaminen ja siitä saatavat kokemukset. Yksi yhdestä -kokeilun laajentaminen sisältyy nykyiseen hallitusohjelmaan ja sen toteuttaminen yhdenmukaistaa ja systematisoi sääntelytaakan arviointia osana laadukasta lainvalmistelua.

Mitä tulee valtionhallinnon ulkopuolelta tilattaviin selvityksiin, ministeriö huomauttaa, että sekä hallituksen esityksen vaikutusten arviointiin että jälkiarvioihin liittyvien ulkopuolisten selvitysten tilaaminen vaatii hankintaosaamisen lisäksi myös riittävän väljää aikataulua lainsäädäntöprosessissa, jotta arviointeja ehditään myös hyödyntää. Arviointitiedon hankintaosaamisen kannalta on välttämätöntä, että ministeriöillä on itsellään sen verran omaa tutkimus- ja arviointiosaamista, että ulkopuolisia selvityksiä osataan hyödyntää tehokkaasti.

”Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa tulisi kehittää”

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämiseksi raportissa ehdotetaan, että myös Suomessa arviointineuvostolla tulisi olla mahdollisuus pysäyttää säädösvalmistelua ja palauttaa säädösehdotus ministeriölle lisävalmisteluun tilanteessa, jossa vaikutusten arviointi on puutteellisella tasolla. Lisäksi ehdotetaan arviointineuvoston neuvontaroolin vahvistamista.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että lainsäädännön arviointineuvoston toiminta on vaikuttanut myönteisesti vaikutusarviointien laatuun. Verrattuna muiden maiden arviointineuvostoa vastaaviin elimiin, arviointineuvoston sihteeristö joutuu Suomessa toimimaan huomattavan pienillä resursseilla. Ministeriö katsookin, että mikäli arviointineuvoston roolia halutaan vahvistaa, tulisi ensisijaisesti lisätä arviointineuvoston resursseja nykyisen mandaatin puitteissa. Ministeriö pitää sinänsä kannatettavana ajatuksena sitä, että arviointineuvoston neuvontaroolia pyrittäisiin kehittämään. Sen sijaan ehdotukseen arviointineuvoston roolin muuttamisesta niin, että se voisi pysäyttää lakihankkeen

etenemisen, ministeriö suhtautuu varauksellisesti. Mikäli arviointineuvoston roolia halutaan kehittää ehdotettuun suuntaan, se edellyttäisi asian perusteellista valmistelua ja resurssien merkittävää kasvattamista. Ministeriö katsoo, että neuvoston lausunnoilla on suuri tosiasiallinen vaikutus hankkeiden valmistelussa jo nyt, ja tätä vaikutusta voidaan voimistaa myös ilman muodollista pysäytysoikeutta esimerkiksi viestinnällisin keinoin.

”Säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä”

Raportin mukaan säädösjohtamisen kannalta ongelmallista on, että ministeriöiden johtavilla virkamiehillä, kansliapäälliköillä ja osastopäälliköillä ei itsellään ole välttämättä mitään kokemusta lainvalmistelusta. Tämän vuoksi kaikissa ministeriöissä tulisi olla lainsäädäntöjohtaja. Parempi säädösjohtaminen yhdenmukaistaisi käytäntöjä ja mahdollistaisi myös sen, että ministeriöissä voitaisiin käyttää laaja-alaisesti hyväksi vaikutusarviointia tarvittavaa monitieteistä osaamista.

Raportissa esitetyt havainnot säädösjohtamisen tärkeydestä eivät ole uusia. Työ- ja elinkeinoministeriössä säädösjohtamista ja lainvalmistelun laadun jatkuvaa kehittämistä on pidetty tärkeänä, ja päätoiminen lainsäädäntöjohtaja ministeriössä on ollut sen perustamisesta saakka. Lisäksi lainsäädäntöjohtajan työtä tukee erillinen sääntelyn kehittäminen –ryhmä, jonka tehtävänä on kehittää ja yhdenmukaistaa ministeriön lainvalmistelun käytäntöjä, prosesseja ja työmenetelmiä sekä tarjota erilaisia ministeriön sisäisiä säädösvalmisteluun liittyviä tukipalveluja. Vaikutusarvioinnin kehittäminen liittyy kiinteästi muihin lainvalmistelun prosesseihin, joiden kehittäminen on jatkuvaa ja pitkäjänteistä työtä, jota tehdään kiinteässä yhteistyössä lainvalmistelijoiden sekä lainvalmisteluun osallistuvien muiden asiantuntijoiden ja tukihenkilöstön kesken.

”Suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti”

Viides kehittämis ehdotus on, että suurten hankkeiden valmisteluun on panostettava erityisesti. Raportin mukaan suurten hankkeiden kohdalla on suositeltavaa organisoida säädösvalmistelu ja -johtaminen valtioneuvostotasolla yli ministeriörajojen esimerkiksi komiteavalmisteluna tai ehdotetun valtioneuvoston yhteisen lainvalmisteluresurssin puitteissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että yleensä suuret poikkihallinnolliset hankkeet asetetaan poikkihallinnolliseksi jo tällä hetkellä. Säädöshankkeiden valmisteluresurssit ovat usein lähtökohtaisesti niukat annettuun valmisteluajatauluun nähden, joten ministeriöiden keskinäiseen lainvalmisteluresurssien tehokkaampaan hyödyntämiseen olisi hyvä löytää uusia tapoja. On kuitenkin hyvä muistaa, että ministeriöiden lainvalmistelu ei ole substanssistaan irrallista, vaan lainvalmistelu edellyttää aina myös kyseessä olevan hallinnonalan asioiden syvällistä asiantuntemusta. Ministeriöiden yhteisten resurssien hyödyntämistä voitaisiin helpoimmin toteuttaa esimerkiksi erilaisissa kaikille ministeriöille yhteisissä asioissa, kuten vaikkapa tietosuoja-, julkisuus- tai hankintalainsäädännön kysymyksissä.

Anu Laitinen
Neuvotteleva virkamies