

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

trv@eduskunta.fi

Asiantuntija-arvio hallituksen esitysten vaikutusarviointien laadusta ja kattavuudesta - sekä laajemmasta yhteiskunnallisesta näkökulmasta että erityisesti suhteessa kotitalouksiin ja kuluttajien asemaan. Kuinka hyvin arvioidut vaikutukset on esitetty ja perusteltu? Mitä tulisi tehdä vaikutusarviointien laadun parantamiseksi?

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) kirjallista lausuntoa vaikutusarviointien laadusta ja siitä, mitä laadun parantamiseksi voisi tehdä. KKV toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä hallitusten esitysten vaikutusten arvioinnista

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) yhtyy käsitykseen siitä, että hallituksen esitysten vaikutusten arviointi voitaisiin usein tehdä selvästi nykyistä paremmin.

Ollakseen aidosti hyödyllisiä erilaisten toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia olisi syytä arvioida jo poliittisia kantoja muodostettaessa ja viimeistään ennen de facto päätöksentekohetkeä, jossa hallituspuolueiden muodostamia kantoja sovitetaan yhteen. Siksi lainsäädännön kehittämisen sijaan kyseessä voidaan sanoa olevan riittävän kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen vaikutusarvioinnin kehittäminen poliittisen päätöksenteon tueksi.

Suuria digitaalisia rekisteri- tai kyselyaineistoja hyödyntävä tutkimus on viimeisinä vuosikymmeninä ottanut suuria harppauksia lainsäädäntömuutoksia arvioivien syy-seuraussuhteiden ymmärtämisessä. Vastaavaa kehitystä ei kuitenkaan – ainakaan vielä - samassa mittakaavassa näy hallituksen esitysten vaikutustenarvioinneissa, vaikka mahdollisuuksia siihen olisi. Yritykset hyödyntävät tällaista massadataa (Big Data) enenevässä määrin päätöksenteossaan ja valtionhallinnon olisi syytä tehdä samoin. Käytännössä kyse on valtionhallinnon rakenteiden tähän suuntaan kehittämisen tavoitetilan puutteesta sekä siitä seuraavista ongelmista muutosjohtamisessa. Huomioitava on toki se, että läheskään kaikkea arviointia ei voida tehdä numeerisesti isoilla aineistoilla, mutta kehittämisen mahdollisuudet tällä saralla ovat erityisen suuret.

Erityistä vaikutuksista kotitalouksiin ja kuluttajien asemaan

KKV ei ole systemaattisesti selvittänyt sitä, kuinka hyvin kuluttajien asema on arvioitu kaikissa hallituksen esityksissä. KKV pitää kuitenkin täysin mahdollisena Itä-Suomen yliopiston selvityksen tulosta, jonka mukaan lainsäädäntöuudistusten vaikutusta

kuluttajien asemaa arvioidaan harvemmin kuin yleisempiä taloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia yrityksiin. KKV on havainnut, että usein uudistusten vaikutuksia kuluttajiin (kotitalouksiin) asti ei hahmoteta, saati pystytäkään tarkemmin arvioimaan. Tämä siitä huolimatta, että suurin osa lainsäädännöstä ja muusta sääntelystä tehdään ihmisten hyvinvoinnin parantamiseksi.

KKV pitää tärkeänä myös sitä, että kuluttajien aseman muutoksen arviointia parannetaan huomioimalla kuluttajien todellinen käyttäytyminen mukaan lukien käyttäytymisvinoumat. Käyttäytymistä ei aina ohjaa tieto siten kuin se on tarkoitettu. Tiedon määrää tärkeämpää on se, missä yhteydessä ja miten tiedot annetaan. Kuluttajiin vaikuttaa myös oman sosiaalisen ryhmänsä tekemät ratkaisut – on helpompi olla samanlainen. Silloin kun kuluttajalle annetaan oletuksena tietty vaihtoehto, kuluttajilla on vahva taipumus toimia sen mukaan. Koska kuluttajat painottavat tätä hetkeä tulevaisuuden kustannuksella, esimerkiksi luoton ottamisessa korostuu heti saatu hyöty.

Suomessa on jonkin verran tutkimussuuntautuneisuutta käyttäytymistaloustieteeseen, mutta tieteenalaan suuntautunut kokeellinen tutkimus on vielä kovin vähäistä ja kysymyksenasettelut ovat sovelluskohteiden hyödyllisyyden suhteen kovin vaatimattomia. Tästä kärsii myös erityisesti kuluttajavaikutuksiin kohdistuva vaikutustenarviointi. Sovelluskohteiden kehittämisessä törmätään helposti jopa taloustieteellisten kokeiden lainsäädännöllisiin esteisiin. Lisäksi vaikutusarvioinneissa voisi hyödyntää useimpien OECD ja EU -maiden tavoin yleisiä käyttäytymistaloustieteen tutkimuksista kumpuavia periaatteita.

Miten arviointien laatua voisi parantaa?

Arviointien laadun parantamisen ensimmäinen askel on sitoutua arviointien käyttämiseen poliittisen keskustelun ja päätöksenteon ”apuvälineenä”. Tämä asettaa vaateita poliittisten toimijoiden keskustelukulttuurille. Arviointeihin on budjetoitava riittävä aika ennen päätösten tekemistä ja arviointikykyä on oltava riittävästi mukana puoluepoliittisessa kannanmuodostuksessa. Eduskunnan tietopalvelu on ollut hyvä alku, mutta luonnollisesti täysin riittämätön suuremman muutoksen aikaansaamiseksi.

Riittävä arviointiosaaminen tai edes arviointiosaamisen tunnistaminen lienee tällä hetkellä suurin vaikutusarviointien kehittämisen pullonkaula. Valtionhallinnosta puuttuu arviointiosaamista tai edes kykyä hankkia arviointeihin soveltuvaa nykyaikaista arviointiosaamista. Arviointien kehittämisen vastuu on suurimmaksi osaksi annettu hajautettuna lainsäädäntöjohtajille, joilla ei ole tähän liittyvää erityisosaamista. Paikoittain arviointiosaamista pyritään hankkimaan, mutta osaamispääoman kasvattaminen ei onnistu

yksittäisillä nuorten tai kokeneimpienkaan asiantuntijoiden rekrytoinneilla ilman riittävän osaavaa esimiestoimintaa ja työnohjausta. Erityisesti empiirinen arviointiosaaminen on toistaiseksi suhteellisen kehittymätön osa-alue valtionhallinnossa, joten ainakin alkuun vaadittaisiin keskittyneempää toimintaa. Verkostomaisia toimintamalleja on kyllä ollut olemassa, mutta sitä, että verkostoissa olisi ollut tarvittava osaaminen ja henkilöstö, joka verkostosta hyötyy, ei ole varmistettu.

Henkilöstöosaamisen lisäksi myös valtionhallinnossa käytössä oleva arviointivälineistö on kehittymätöntä. Kehittyneimpään arviointitoimintaan tarvitaan tutkimuslaitostasoista tietotekniikkaa ja rekisteriaineistoja, mutta käytännössä tällaista ei ole virkamiehistöllä käytössä. Tosin harva virkamies osaisi näitä nykyisin käyttääkään, joten osaamisen ja välineistön kehittämisen täytyy kulkea käsi kädessä. Rekisteriaineistojen käytön kehittämisen keskiössä ovat tietosuojajärjestelyt, joissa varmistetaan tietoturvallinen yksikköaineistojen (henkilö-, yritys- tai kuntatason) käyttö. Ratkaisevassa asemassa on mm. Tilastokeskuksen muuntaminen aidoksi tietotaloksi.

Lopuksi toteamme, että KKV on sitoutunut antamaan oman panoksensa tähän kehitykseen. Viime vuonna virastoon perustettiin vaikutusarviointiyksikkö, jonka tavoitteena on nimenomaan luoda valtionhallintoon yllä mainituin riittävin työvälinein varustettu osaamiskeskittymä, joka tuottaa kvantitatiivisin ja kvalitatiivisin menetelmin arviointia eri lainsäädäntövaihtoehtojen vaikutuksista kuluttajiin, yrityksiin ja markkinoihin. KKV on valmis kehittämään tätä toimintoa edelleen sille myönnettävien resurssien puitteissa palvelemaan yhä laajemmin koko valtiohallintoa.

Tutkimusjohtaja Tuulia Hakola-Uusitalo