

Johtaja Heli Mikkela
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Asia: O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Asiantuntijapyyntö 9.2.2021

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa tarkastusvaliokunnan tilaamasta tutkimuksesta ”Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet”¹ suuren valiokunnan toimialan näkökulmasta. Suuren valiokunnan toimialaan kuuluvat perustuslain 96 ja 97 §:ssä tarkoitettujen Euroopan unionin asioiden käsittelyt. Suuri valiokunta toimii perustuslain mukaan Euroopan unionin asioissa eduskunnan puolesta päätöksiä tekevänä, ei eduskunnalle päätöksiä valmistelevana elimenä. Suuri valiokunta ei siten pääsääntöisesti ota osaa kansalliseen säädösvalmisteluun, mutta se osallistuu keskeisesti EU:n säädösten valmisteluun, jotka neuvottelujen päätyttyä saatetaan tarvittaessa kansallisesti voimaan.

Lausuntopyynnön mukaan tutkimuksessa käsitellään niukasti EU-säädösten vaikutustenarvioinnin mahdollisia kehittämistarpeita, mutta tuodaan esille EU-taustaisten hallitusten esitysten sisäänrakennettu kansainvälinen viitekehys. Lausuntopyynnössä todetaan myös, että suuren valiokunnan toimialan näkökulmasta keskeiseksi huomioksi nousee pohdinta siitä, että ”kuinka säännösten kansallisia vaikutuksia voitaisiin arvioida mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja pyrkiä vaikuttamaan [EU:n neuvottelujen tuloksena syntyneen] säännöksen sisältöön mahdollisimman aikaisessa vaiheessa” (s. 62)

Suuri valiokunta pyytää kirjallista arviota siitä, onko EU-lainsäädännön perustuslain 96 ja 97 §:ien mukaisten menettelyjen valmisteluvaiheen vaikutustenarviointia syytä kehittää, ja tukeeko vaikutustenarviointi nykymuodossaan riittävällä tavalla täytäntöönpanovaiheen arviointimenettelyjä.

Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään ko. teemoja pohjautuen Valtiontalouden tarkastusviraston tekemiin tarkastuksiin ja niiden jälkiseurantaan.

Tarkastusten havaintojen mukaan vaikutusarvioiden tekeminen kehittyy hitaasti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut vuonna 2016 tarkastuskertomuksen ”EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa”². Tarkastuksessa selvitettiin, luoko EU-asioiden

¹ (<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/O+48/2019>)

² <https://www.vtv.fi/julkaisut/eu-asioiden-valmistelu-yhteensovittaminen-valtioneuvostossa/>

kansallinen valmistelu edellytykset sille, että Suomi voi tehokkaasti vaikuttaa säädösvalmisteluun ja päätöksentekoon unionin toimielimissä.

Tarkastuksen perusteella EU-asioiden kansallinen valmistelu ja yhteensovittaminen hoidetaan pääsääntöisesti asianmukaisesti. Tarkastuksen suositukset käsittelivät strategia-asiakirjojen sisältöä, ministeriöiden koordinaatiomenettelyjä, ministeriön johdon yhteyttä vastinpareihin EU:ssa ja keskeisissä jäsenvaltioissa, kansallisten vaikutusarvioiden laadintaa sekä virkamiesten EU-kokemuksen hankkimista ja palaavien virkamiesten työtehtävien suunnittelua.

Tarkastuksen osana myös vaikutusarviointeja. Tarkastuksessa käytetyt lähteet (mm. Uusikylä ym. 2015³) indikoivat, että EU-aloitteiden kansallisia vaikutusarvioita tehtiin harvoin ja arviot olivat yleispiirteisiä. Tarkastushavainnot tukivat tätä johtopäätöstä. Kansalliset vaikutusarviot tukisivat kuitenkin Suomen EU-vaikuttamista. Tarkastuksessa päädyttiin suosittamaan, että Suomelle tärkeissä EU-hankkeissa tulisi laatia kansallinen vaikutusarvio niiden tietojen pohjalta, jotka ovat käytettävissä. Vaikutusarvio olisi laadittava niin ajoissa, että arviotietoa voidaan hyödyntää ennakkolisessä vaikuttamisessa. Suomelle tärkeissä asioissa vaikutusarvion laatiminen olisikin aloitettava riittävän ajoissa, jo komission ohjelmasuunnittelun tai esimerkiksi EU-edustuston kautta saatujen heikkojen signaalien perusteella.

Tarkastuksen jälkiseurannassa vuonna 2019 selvitettiin suositusten toteutumista ja tilannetta myös vaikuttavuusarviointien toteuttamisen osalta⁴. Tilannetta selvitettiin seuraavien kysymysten avulla:

- 1) Onko ministeriössä otettu vuoden 2015 jälkeen käyttöön menettelytapoja, joiden tarkoituksena on varmistaa EU-aloitteissa kansallisten vaikutusarviointien laatiminen ja tarkkuus etenkin numeeristen arvioiden osalta?
- 2) Onko ministeriössä seurantatietoa siitä, miten EU-aloitteista laadittujen kansallisten vaikutusarvioiden määrä ja tarkkuus on muuttunut vuoden 2015 jälkeen ja missä laajuudessa vaikutusarviointitietoja on sisällytetty U-kirjelmiin?
- 3) Millaisin toimin ministeriössä on vuoden 2015 jälkeen edistetty vaikutusarvioiden laadinnan aikataulutusta siten, että vaikutusarvioita voidaan hyödyntää ennakkolisessä vaikuttamisessa?

Asiakirja-aineistojen ja vastuuministeriöille tehtyjen kyselyjen perusteella jälkiseurannassa ilmeni, että valtioneuvoston kanslia on korostanut kansallisten vaikutusarvioiden merkitystä, mutta konkreettisia uusia toimenpiteitä kansallisten vaikutusarviointien lisäämiseksi ja aikatauluttamiseksi on melko vähän, seurantatietoa kansallisten vaikutusarviointien tekemisestä ei ole ja vaikutusarviointien aikatauluttamiseksi ei ole tehty merkittävästi uusia toimia. Saatujen selvitysten perusteella tilanne myös vaihtelee jonkin verran ministeriöittäin.

EU-säädösten kansallisten vaikuttavuusarviointien tekemistä vaikeuttaa saatujen vastausten perusteella mm. se, että valmisteluvaiheessa käsiteltäviä vaihtoehtoja on usein runsaasti, eikä niiden kaikkien vaikutusten arviointi ole mahdollista. Eri tilanteissa myös päätösten poliittisten taustojen

³ Uusikylä P., Ahonen P. ja Takanen P. (2015): EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2015

⁴ <https://www.vtv.fi/julkaisut/jalkiseurantaraportti-eu-asioiden-valmistelu-ja-yhteensovittaminen-valtioneuvostossa/>

merkitys suhteessa vaikuttavuusarviointeihin vaihtelee. Myös asioiden valmistelun sykäyksittäisyys ja joskus tiukatkin aikataulut vaikeuttava vaikuttavuusarvioiden tekemistä.

VTV:n tarkastusten yhteydessä EU-asioiden kansallisen valmistelun kannalta merkittäviksi nousivat kansallisten vaikuttavuusarviointien ohella strategiset linjaukset ja varautuminen, ministeriöiden koordinaatiomenettelyt sekä tiivis yhteistyö EU:n virkamiesten ja muiden jäsenvaltioiden kanssa. Selkeät kansalliset linjaukset isoihin EU-tason strategisiin kysymyksiin mahdollistavat sen, että keskeisiin asioihin pystytään laatimaan kansallisesti tutkimuksia ja selvityksiä, joissa olisi ennalta arvioitu vaihtoehtoisia linjauksia. Näiden perusteella olisi joustavampaa laatia tarvittaessa myös "nopeita vaikutusarviointeja" EU:sta tulevista säädösehdotuksista. Tällaisesta toimintatavasta on useita esimerkkejä esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnonalalla vuosina 2016-2019. Yleisemminkin ministeriöt ovat jälkiseurannan mukaan lisänneet EU-asioita koskevia koordinaatiomenettelyjä sisäisesti ja ministeriöiden välillä. EU-vaikuttamista koskevat strategia-asiakirjat ovat muuttuneet selonteosta vaikuttamisstrategioiksi ja jossain määrin tiiviimmiksi ja kohdennetuimmiksi. Tämä tukee sekä kansallista vaikuttamista säädöksiin, säädösvaikutusten kokonaistaloudellista arviointia että säädösten kansallisen toimeenpanon valmistelua.

EU-lainsäädännön kansallisen toimeenpanon osalta kysymystä vaikuttavuusarvioinneista on sivuttu helmikuussa 2021 julkaistussa jälkiseurantaraportissa tarkastuksesta EU-lainsäädännön täytäntöönpano⁵. EU-säädösten kansallisessa toimeenpanossa noudatettavissa, uusituissa hallituksen esitysten laatimisoheissa esitetään EU-taustaisen HE:n rakenne. Kuten muissakin hallituksen esityksissä, myös EU-taustaisissa esityksissä tulee tuoda esiin esityksen oletetut vaikutukset. EU-taustaisissa esityksissä pitäisi lisäksi pystyä esittämään, mitkä vaikutukset ovat EU-taustaisia ja missä määrin käytetään kansallista liikkumavaraa. Tämä tukee osaltaan vaikuttavuusarviointien ulottumista myös säädösten kansalliseen toimeenpanoon.

Tarkastusten ja niiden jälkiseurantojen perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi, että säädösten vaikutusarviointien osalta kehitys on ollut myönteistä, mutta kehitettävääkin edelleen on.

Lisätietoja:

- Johtaja Heli Mikkela, heli.mikkela@vtv.fi, 050 568 7444
- Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen, lassi.perkinen@vtv.fi, 09 4325778

Lähteet:

- Jälkiseurantaraportti: EU-lainsäädännön täytäntöönpano. 11.2.2021.
- Jälkiseurantaraportti: EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa. 23.8.2019.
- Tarkastuskertomus 12/2017: EU-lainsäädännön täytäntöönpano. 12.9.2017.
- Tarkastuskertomus 2/2016: EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa. 19.1.2016.
- www.vtv.fi/julkaisut

⁵ <https://www.vtv.fi/julkaisut/jalkiseurantaraportti-eu-lainsaadannon-taytantonpano/>