

Tarkastusvaliokunta
O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarvioinnit

Valtiontalouden tarkastusviraston arvioita säädösehdotusten vaikutusarvioinneista

Tarkastusvaliokunta käsittelee omana asianaan (O 48/2109 vp.) säädösehdotusten vaikutusarviointeja ja on teettänyt aiheesta tutkimuksen ”Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa.”

Valiokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntija-arviota **hallituksen esitysten vaikutusarviointien laadusta ja kattavuudesta erityisesti tarkastusviraston tarkastushavaintoihin perustuen**. Valiokunta on pyytänyt asiantuntijaa arvioimaan, kuinka hyvin arvioidut vaikutukset on esitetty ja perusteltu ja mitä tulisi tehdä vaikutusarviointien laadun parantamiseksi.

Tarkastusvirasto ei ole viimeisten vuosien aikana tehnyt tarkastusta, joka kohdistuisi säädösehdotusten vaikutusarviointiin kokonaisuutena. Virasto on kuitenkin viimeisten vuosien käsitellyt aikana säädösehdotusten vaikutusarviointeja useissa tarkastuksissa joko tarkastuksen olennaisena kysymyksenä tai yksittäisenä havaintona. Lisäksi tarkastusvirasto on tässä samassa asiassa antanut lausunnon suurella valiokunnalle koskien erityisesti EU-asioiden käsittelyä ja vaikutusarviointien kehittämistarpeita siinä. Suurella valiokunnalle annettu lausunto (26.2.2021, D/106/03.02.01/2021) on tämän lausunnon liitteenä.

Säädösehdotusten vaikutusarviointi tarkastuksen olennaisena näkökulmana

Seuraavassa esitetään neljän sellaisen tarkastuksen tai selvityksen havaintoja, joissa säädösehdotusten vaikutusten arviointi on ollut tarkastuksessa keskeisenä kysymyksenä sekä näissä tehtyjä eräitä suosituksia.

Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi (2/2016) -selvityksessä arvioitiin, millaiset edellytykset yksittäisillä ministeriöillä hallinnonaloina on hallita vastuullaan olevasta lainsäädännöstä yhteiskunnan muille toiminta-alueille muodostuvia vaikutuksia. Selvityksen perusteella voidaan todeta muun muassa:

- Sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arviointien työnjako, ohjaus, vastuutus ja toimintakäytännöt eivät ole selkeitä.
- Sidosryhmiä ei osallisteta läpinäkyvällä tavalla.
- Ministeriöiltä puuttuvat yksityiskohtaiset linjaukset arviointimenettelyistä eikä arviointeja suunnitella systemaattisesti, laadukkaasti ja läpinäkyvästi.
- Säädösten vaikutusten arvioinnin kehittäminen edellyttäisi tiedon koko elinkaaren tiedon elinkaaren (tiedon muodostus, kokoaminen, integrointi, välitys, hyödyntäminen ja arviointi) kehittämistä systemaattisena kokonaisuutena.
- Hyvän sääntelyn, säädösvalmistelun ja arvioinnin standardeja tulee konkretisoida tarkemmin eri toimintaympäristöihin.

Tarkastus **Veromuutosten ja verotukien vaikutusarvioinnit (19/2018)** kohdistui säädösehdotusten vaikutusarviointeihin veropolitiikan alueella. Tarkastuksessa arvioitiin hallituksen esitysten antamaa kuvaa vero-

muutosten ja verotukien vaikutuksista sekä käytiin läpi, millaisia taloudellisten vaikutusten arviointeja veropäätöksiin liittyy sekä miten ja millaisella tietopohjalla ne on laadittu. Tarkastuksessa havaittiin, että:

- Koska vaikutusarvioinnit tehdään yksittäin, muutostyökohtaisesti, useamman muutoksen yhteisvaikutukset voivat jäädä huomioimatta. Tämän vuoksi vaikutusarviointeja tulisi tehdä myös useamman muutoksen yhteisvaikutuksista.
- Veromuutoksien vaikutusarviointien laadinta perustuu hyvään tietopohjaan ja vaikutusarviointien tekemiseen on käytettävissä laajasti tietoa sekä useampi laskentamalli. Toisaalta, vaikka tietopohja on tällä hetkellä hyvä, riskinä on, että tilanne heikkenee tulevaisuudessa, ellei asiaan kiinnitetä riittävästi huomiota. Laskentamalleista eniten käytetty on poistumassa käytöstä käytettävissä olevien henkilöresurssien pienenemisen vuoksi. Myös toinen keskeinen malli on rakennettava uudelleen tietojärjestelmän uudistuksen vuoksi.
- Normiverojärjestelmästä poikkeavien ns. verotukien vaikutuksista on vain vähän tietoa saatavilla.

Tarkastuksessa **Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa (1/2020)** selvitettiin muun muassa sitä, noudatettiinko säädösvalmistelussa hyvän lainvalmistelun periaatteita ja miten uudistuksen valmisteluvaiheessa tehdyt arviot, erityisesti taloudelliset ja viranomaisvaikutukset, toteutuivat. Tarkastuksessa havaittiin, että:

- Uudistuksessa säädösehdotusten vaikutusten arviointi -ohjeeseen kirjatut vaatimukset toteutuivat vain osittain.
- Valmisteluvaiheessa ei tuotu esille kaikkia asiasta esitettyjä varauksia. Lisäksi, vaikka lain valmisteluvaiheessa tunnistettiin riskejä, hallituksen esityksessä ei esitetty toimenpiteitä, joilla riski olisi vältetty.
- Taloudelliset arviot koskivat toimeentulokijärjestelmästä vain perustoimeentulotukea. Uudistuksen vaikutuksia ehkäisevään ja täydentävään toimentulotukeen ei arvioitu.
- Lainvalmistelun yhteydessä ei tehty riittävän laajoja arvioita uudistuksen vaikutuksista muihin viranomaisiin.

Tarkastuksen **Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut (4/2018)** yhtenä tarkastuskysymyksenä selvitettiin, arvioidaanko ehdollisista vastuista valtiolle koituvia riskejä riittävästi ja millä tavalla hallituksen esityksissä kuvataan valtion sitoumusten taloudellisia vaikutuksia ja riskejä. Tarkastuksen perusteella:

- Valtuuspäätösten taloudellisten vaikutusten arvioinnin sisällöt vaihtelevat eivätkä riskikuva ja odotettavissa olevat kustannukset ole hahmotettavissa.
- Finnveran valtuuskorotusten vaikutusarvioinnit hallituksen esityksissä ovat niukat erityisesti kvantitatiivisten arvioiden osalta. Kvantitatiivisten arvioiden vähäisyys vaikeuttaa esitysten kustannusten ja riskien kokonaisuuden hahmottamista ja arviointia.
- Valtionhallinnossa ehdollisten vastuiden riskienhallinta ja päätöksenteko on hajautettu erillisyyksiin. Arviointien tekemistä ei ole yhdenmukaistettu, joten jokainen toimija määrittää itse arviointinsa sisällön.

Näissä neljässä tarkastuksessa/selvityksessä tarkastusvirasto on antanut hallinnolle useita suosituksia vaikutusarviointien kattavuuden ja laadun parantamiseksi. Tässä yhteydessä olennaisimpia ovat:

- Valtioneuvoston tulisi sosiaaliturvan kokonaisuudistuksessa varata riittävästi aikaa ja resursseja hallituksen esitysten valmisteluun ja etenkin vaikutusarviointien tekemiseen. (1/2020, s. 7)
- Valtiovarainministeriön tulee arvioida yksittäisten veromuutosten vaikutusten lisäksi usean muutoksen yhteisvaikutuksia talouden eri osa-alueisiin ja toimijoihin. (19/2018, s. 6)
- Valtiovarainministeriön tulisi varmistaa laskentamalleja uudistettaessa, että laskelmien taso ja toimintusnopeus säilyvät ennallaan. Tässä yhteydessä tulee lisäksi varmistaa mallin ylläpito ja käytettävyyks myös henkilöiden vaihtuessa. (19/2018, s. 6)

- Valtiovarainministeriö edistää takaus- ja valtuuskorotuspäätösten valmistelumateriaalien tietosisältövaatimusten kehittämistä niin, että näiden sitoumusten taloudelliset vaikutukset tulevat asianmukaisesti huomioitua. (4/2018, s. 7)
- Selvennetään vaikutusarvioinnin lähtökohtia määrittelemällä sitä koskevat arviointiohjeet ja suositukset nykyistä selvemmin osaksi valtioyhteisön ohjauspolitiikkaa, kokonaishallintaa (governance) ja ohjausvälineiden kokonaisuutta. Sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arviointi liitetään nykyistä kiinteämmin ja kokonaisvaltaisemmin valtioneuvoston ohjausvälineiden ja hallinnan kehittämiseen. (2/2016, s. 9)

Havaintoja säädösehdotusten vaikutusarvioinneista muissa tarkastuksissa

Edellä kuvattujen neljän tarkastuksen lisäksi vaikutusarviointien onnistumisesta on esitetty yksittäisempiä havaintoja myös muissa tarkastuksissa. Näitä ovat ainakin seuraavat:

- Verohallinnon rakenteellisia muutoksia koskevissa hallituksen esityksissä esitetyt tavoitteet eivät ole riittävän yksilöityjä. Hallituksen esityksissä ei kuvailla uudistusten mahdollisia negatiivisia vaikutuksia vaan lähdetään siitä, että muutos on aina myönteinen. (1/2017 Verohallinnon rakenteelliset muutokset).
- Vuoden 2017 eläkeuudistuksen valmistelussa selkeä tavoitteenasettelu sekä valmistelun aikana tehdyt vaikutusarviot edistivät uudistuksen muotoilua sellaiseksi, että aiotut tavoitteet saavutetaan. Uudistukseen liittyvät muutuskustannukset olivat pieniä ja melko suoraviivaisesti arvioitavissa. Toisiaan täydentävien vaikutusarvioiden olemassaolo ja julkaiseminen tuki luottamusta eläkeuudistuksen vaikutuksiin. Toisaalta uudistuksen riskien läpinäkyvyyttä vähensi se, ettei hallituksen esitykseen sisältyvistä vaikutusarvioista tehty kattavia herkkyyksianalyyskejä ja että peruslaskelmaan sisältyvistä taustaoletuksista raportoitiin hallituksen esityksessä puutteellisesti. (Julkisen talouden riskit – kansainväliset suositukset. Selvitys 2/2017)
- Kansallisen liikkumavaran käytön vaikutuksia ei ollut aina arvioitu hallituksen esityksissä, joissa on asetettu EU-säädöksen minimitasosta tiukempaa kansallista sääntelyä. Seitsemässä aineistoon kuuluneessa esityksessä ehdotettiin minimitasoa tiukempaa kansallista sääntelyä, mutta vain kolmessa oli arvioitu kansallisen lisäsääntelyn vaikutuksia esimerkiksi yrityksille ja kansalaisille. Määrää voidaan pitää vähäisenä, sillä kansallista lisäsääntelyä tulisi perustella esimerkiksi positiivisilla vaikutuksilla. (12/2017 EU-lainsäädännön täytäntöönpano)
- Hallituksen esityksen taloudellisessa vaikutusarviossa myös aktiivimallin tavoitteet jäivät epäselviksi sekä työllisyysvaikutusten että julkisen talouden vaikutusten näkökulmasta. Vaikutusarvioinnista ei selkeästi käynyt ilmi, mihin suuntaan työttömiä mallilla pääasiassa kannustetaan – etuuden määrän leikkaamiseen, palveluihin vai työllisyyteen. (Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen, 9/2020)

Asiantuntija-arvioita vaikutusarviointien ongelmista ja kehittämisestä

Säädösehdotusten vaikutusarviointeja on käsitelty tarkastuksissa edellä kuvatuilla tavalla. Tämän lausunnon valmistelussa viraston asiantuntijat esittivät lisäksi asiantuntijuuteensa perustuvia arvioita seikoista, jotka voivat heikentää säädösehdotusten vaikutusarviointien laatua ja kattavuutta. Tällaisia arvioita luettelaa alla. Arvioita ei siis ole johdettu suoraan tarkastuksista.

1. *Vaihtoehdot valitaan jo ennalta:* Ennen säädösvalmistelun aloittamista on jo tehty poliittisesti päätös keinoista eli siitä, mikä sääntelyvaihtoehtoista valitaan. Tämän vuoksi hankkeen esivalmistelussa ei välttämättä riittävästi kartoiteta asian muita ratkaisuvaihtoehtoja ja näiden tärkeimpiä vaikutuksia eikä

perusvalmistelussa käydä näitä tarkemmin läpi. Vaikutusarviointia ei siis tehdä kunnolla hankkeen eri vaiheissa, parasta mahdollista sääntelyvaihtoehtoa etsien.

2. *Säädöshankkeen aikataulu on liian tiukka:* Säädosvalmistelun aikataulu laaditaan sellaiseksi, että kunnollisen vaikutusten arvioinnin tekeminen ei ole käytännössä mahdollista. Myös lainsäädännön arviointineuvoston työ voi sekin osaltaan viedä aikaa varsinaiselta valmistelulta.
3. *Osaamista ei ole tai sitä ei käytetä riittävästi:* Ministeriöissä ei ole osaamista vaikutusten kartoittamiseen eikä resursseja varsinaiseen arviointityöhön, etenkin kun arviointeja pitäisi ohjeen mukaan tehdä monesta eri näkökulmasta. Lainvalmistelijoiden osaaminen painottuu säädösehdotusten laatimiseen. Laajemmissa säädöshankkeissa on tosin usein mahdollista tilata arvioita hallinnonalan asiantuntijalaitoksilta tai muilta ulkopuolisilta tahoilta. Ministeriöt voisivat myös laajemmin hyödyntää eri hallinnonalojen tai valtionhallinnon toimijoiden asiantuntijoita valmistelussa. Näin ei kuitenkaan käytännössä tapahdu, eli ministeriöiden ja hallinnonalojen välinen yhteistyö vaikutusarviointien tekemisessä on puutteellista.
4. *Arviointien tuloksia esitetään valikoiden:* Vaikutusarviointeja tulisi tehdä objektiivisesti ja esittää tulokset tasapuolisesti. Arviointituloksia saatetaan kuitenkin esittää painottaen tuloksia, jotka tukevat jo vallittua linjaa. Esityksissä ei välttämättä kerrota valitun vaihtoehdon niistä vaikutuksista, jotka kyseenalaistavat ehdotetun uudistuksen, tai vaihtoehtoon liittyvistä riskeistä.
5. *Vaikutusarvioinneissa isot ja pienet asiat menevät sekaisin.* Vaikutusarviointeja koskevat sivumäärät ovat kasvaneet, mutta tämä ei välttämättä korreloi laadun kanssa. Sen sijaan arvioinneissa saatetaan käsitellä yksityiskohtaisesti asioita, joiden merkitys asialle on pieni tai lähinnä sivuava. Olisi hyvä keskustella vaikutusarviointinäkökulmien priorisoimisesta ja tärkeimpien vaikutusten selvemmästä esittämisestä.
6. *Taloudellisten vaikutusten arviointi on liian niukkaa.* Valtion- tai julkistaloudellisten vaikutusten arviointi voi rajoittua vain vuositason. Vaikutukset tulisi laskea pitemmällä aikajänteellä ja esittää tämä vaikutus nykyarvoon laskettuna.

Lisätiedot

Tekstissä viitatu asiakirjat:

- [Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi \(Selvitys 2/2016\)](#)
- [Veromuutosten ja verotukien vaikutusarvioinnit \(19/2018\)](#)
- [Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa \(1/2020\)](#)
- [Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut \(4/2018\)](#). Ks. erityisesti kertomuksen s. 31, taulukko 5.
- [Verohallinnon rakenteelliset muutokset \(1/2017\)](#)
- [Julkisen talouden riskit – kansainväliset suositukset \(Selvitys 2/2017\)](#)
- [EU-lainsäädännön täytäntöönpano \(12/2017\)](#)
- [Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen \(9/2020\)](#)

Liite: Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto 26.2.2021 Eduskunnan suurella valiokunnalle: O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet