

Arto Sulonen

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönnä 21.4.2021

SÄÄDÖSEHDOTUSTEN VAIKUTUSARVIOINTIEN TOTEUTUMINEN - NYKYTILA JA KEHITTÄMISTARPEET O 48/2019 VP.

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta kirjallista lausuntoa säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisesta. Kuntaliitto on ollut tästä asiakokonaisuudesta kuultavana eduskunnan tarkastusvaliokunnassa 2.12.2020. Tarkastusvaliokunnalle tuolloin toimitettu lausunto on tämän lausunnon liitteenä ([liite](#)).

Kuntaliitto lausuu kunnioittaen aiemmin toteamansa lisäksi seuraavaa.

Säädösehdotusten valmisteluun liittyvistä ongelmista on keskusteltu vuosikymmenien ajan. Keskeisimmät ongelmat liittyvät säädösehdotusten vaikutusarviointeihin, usein erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointiin. Ongelma on merkittävä, koska säädösehdotuksilla tavoitellaan niiden oletettuja toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia.

Säädösvalmisteluun liittyvät ongelmat on tiedostettu jo pitkään ja niitä on pyritty ratkaisuun lukuisissa säädösvalmistelun kehittämishankkeissa. Ratkaisut ongelmiin ovat myös olleet ja pitkään tiedossa: säädösvalmistelun parempi resurssointi ministeriöissä, säädösvalmistelun johtamisen kehittäminen, säädösvalmistelijoiden kouluttaminen, säädösvalmisteluohjeiden kehittäminen, vaikutusten jälkiarviointi, valmistelun laaja-alaistaminen (poikkihallinnolliset työryhmät ja komiteat), lausuntomenettelyn parempi hyödyntäminen, vaikutusarviointimenetelmien kehittäminen jne. Näistä kehittämiskohteista ollaan pitkälle yksimielisiä sekä poliittisella tasolla että virkamieskunnassa. Säädösvalmistelun kehittäminen on kuitenkin ehkä nähty liiaksi teknisenä kysymyksenä.

Säädösvalmisteluohjeiden lisääminen eri sektoreilla on myös johtanut tilanteeseen, että säädösvalmisteluohjeistus on laajentunut ja pirstoutunut vaikeaksi hallittavaksi kokonaisuudeksi. Säädösvalmistelu kohdistuu niin laajasti yhteiskunnan eri toimintoihin, ettei sitä ole mahdollista loppuun saakka hallita kattavalla ohjeistuksella.



Myös vaikutusarvioinnissa käytettävät menetelmät, kuten tutkimustoiminta, joudutaan usein rakentamaan tapauskohtaisesti. Menetelmät edellyttävät usein poikkihallinnollista ja -tieteellistä osaamista, jota ei ole mahdollista rakentaa yksittäisiin ministeriöihin. Ministeriöiden osaaminen painottuu oman hallinnonalan substanssin ja juridiikan osaamiseen ja muuta osaamista tulisi nykyistä enemmän hakea oman hallinnonalan ulkopuolelta, kuten yliopistoilta ja tutkimuslaitoksilta. Lainvalmistelu ei ole juristien monopoli.

Säädösvalmistelussakin paras on usein hyvän pahin vihollinen. Erityisesti laajoissa säädöshankkeissa olisi tunnistettava, että kaikkia vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida edes tyydyttävästi. Tästä näkökulmasta vaikutusarvioinneista on valitettavasti tullut politiikan teon väline. Mitä tahansa laajaa ja monimutkaista hanketta on mahdollista arvostella puutteellisista vaikutusarvioinneista ja asettaa siten säädösvalmistelijat mahdottomaan tilanteeseen. Vaikutusarviointien puutteet olisi syytä avoimesti arvioida jo poliittisessa prosessissa, johon komitealaitos olisi laajoissa yhteiskunnallisissa hankkeissa hyvä työväline.

Voidaan todeta, että edellä mainittuja säädösvalmistelun kehittämistoimenpiteitä on kyetty osittain toteuttamaan ja säädösvalmistelun taso on pitkällä aikavälillä kaikesta huolimatta yleisesti ottaen parantunut. Tämä koskee erityisesti vaikutusarviointeja. Säädösvalmistelusta käyty keskustelu on kuitenkin lisännyt vaikutusarviointeihin kohdistuvia vaatimuksia tavalla, johon lainvalmistelukoneisto ei ole kaikilta osin kyennyt vastaamaan. Toteutetuilla toimenpiteillä säädösvalmistelun taso ei parane, vaan säädösvalmistelun kehittäminen edellyttää aitoa poliittista sitoutumista.

Laajoista säädösvalmisteluhankkeista päätetään hallitusohjelmassa ja ne sisällytetään julkisen talouden suunnitelmaan, kuntia koskevien hankkeiden osalta myös kuntatalousohjelmaan. Hankkeet päätetään siten toteuttaa varsin yleisluontoisten vaikutusarviointien pohjalta fokusena hankkeella ensisijaisesti tavoiteltavat poliittiset ja toiminnalliset vaikutukset. Taloudellisista vaikutuksista on jonkin tasoinen yleisarvio, mutta muut vaikutukset ovat tässä vaiheessa yleensä täysin arvioimatta. Myös aikataulu on yleensä lyöty poliittisesti lukkoon. Tällaisissa reunaehdoissa hallitusten esitysten perusvalmistelussa on vaikeaa toteuttaa täysin objektivista laadukasta vaikutusarviointityötä. Aikataulutavoitteista päätetään ilman aitoa ymmärrystä laadukkaan lainvalmistelun edellyttämästä työmäärästä.

Säädösvalmistelupolitiikka nähdään nykyään liiaksi omana muista politiikanlohkoista irrallisena kokonaisuutenaan. Säädösvalmistelua edellyttävät yhteiskunnalliset hankkeet ovat taas oma politiikanlohkonsa, jolle alisteisena säädösvalmistelupolitiikka vain tuo työvälineitä. Keskeinen kysymys onkin, miten hyvän säädösvalmistelun periaatteet tuotaisiin poliittisen päätöksenteon sisälle elimelliseksi osaksi päätöksentekoa.

Lopuksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota yhteen erityisesti kuntasektoria koskevien säädösvalmisteluhankkeiden erityispiirteeseen. Kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaan valtionosuuksien tulee kattaa täysimääräisesti kunnille säädettävien uusien ja

laajentuvien tehtävien kustannukset. Hankkeiden kustannusvaikutukset tulee siten arvioida hyvien lainsäädäntöperiaatteiden mukaisesti. Mainitun lain mukaan kuntien valtionosuusperusteet korjataan kustannustenjaon tarkastuksessa jälkeenpäin toteutuneiden kustannusten mukaisiksi, jos toteutuneet kustannukset poikkeavat valtionosuuksia määrittäessä tehdystä arviosta. Näin ollen järjestelmä jälkikäteen valtakunnan tasolla korjaa myös uusia ja laajenevia tehtäviä säädettäessä tapahtuneet kustannusvaikutuksia koskevat arviointivirheet. Tämä mekanismi ei saa johtaa siihen, että kuntia koskevien säädösehdotusten taloudellisia vaikutuksia arvioitaisiin puutteellisesti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Juha Myllymäki
Lakiasianjohtaja

Arto Sulonen
Johtava lakimies

Liite

Suomen Kuntaliiton lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 2.12.2020