



29.4.2021

Eduskunnan hallintovaliokunta

Viite: asia O 48/2019 vp / Kirjallinen lausuntopyyntö

Lausunto viitekohdassa tarkoitetussa asiassa O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet**Lausunnon tausta**

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt asiantuntijatahoa kuvaamaan hallituksen esitysten vaikutusten arvioinnissa havaittuja puutteita ja ongelmia. Esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arviointi on ollut ainakin osin puutteellista. On ilmennyt tapauskohtaisesti, ettei sellaisia vaikutusarvioita ole voinut esittää, jotka olisivat vaatineet lisärahoitusta. Myös jälkikäteen seurannan ja arvioinnin vaikuttavuutta pyydetään arvioimaan.

Hallintovaliokunta on edelleen toivonut vaikutusten arviointia käsiteltävän erityisesti kunta-ministeri Paateron toimialan asioiden osalta. Ministerien välisestä työnjaosta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä 17.12.2020 päivätyn linjauksen mukaan käsiteltävänä ovat siten kunta- ja aluehallinnon asiat, työnantaja-, henkilöstö- ja hallintopolitiikan asiat, julkisen hallinnon ICT -toiminnot sekä valtiovarain controller toiminnolle kuuluvat asiat sekä tilastointia koskevat asiat.

Taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyviä näkökohtia

Valtiovarainministeriö on antanut 27.8.2020 (VN/6678/2020) eduskunnan tarkastusvaliokunnalle lausuntonsa asian käsittelyn taustalla olevasta raportista ”Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa”, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Lausunnossa on tuotu esiin eräitä näkökohtia, jotka liittyvät taloudellisten vaikutusten arviointiin. Valtiovarainministeriö toteaa edelleen nyt lausuntopyynnössä esitetyistä näkökohdista ja kysymyksistä seuraavaa:

Taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyy eroja vaikutusten kohderyhmän perusteella. Kotitalouksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arviointi on yleisellä tasolla harvinaisempaa ja puutteellisempaa kuin yrityksiin kohdistuvien vaikutusten tai julkistalouteen kohdistu-



vien vaikutusten arviointi. Tämä johtuu todennäköisesti osittain siitä, että kotitalouksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arviointi on sekä menetelmällisesti että erilaisten vaikutusketjujen ja epävarmuustekijöiden huomioon ottamisen johdosta usein vaikeampaa kuin välittömien julkistaloudellisten vaikutusten arviointi. Eräiltä osin kotitalouksiin ja ihmisten käyttäytymiseen kohdistuvilla vaikutuksilla on suora vaikutus myös julkistaloudellisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi kunnallisiin peruspalveluihin kohdistuvilla säädösmuutoksilla pyritään vaikuttamaan peruspalvelujen käyttöön, mikä vaikuttaa vastaavasti kunnallisen palvelujärjestelmän kustannuksiin ja myös valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon.

Kunnalliseen palvelujärjestelmään kohdistuvien säädösten taloudellisten vaikutusten arviointia vaikeuttaa osaltaan kunnallisen itsehallinnon periaatteet sekä se, että peruspalvelujen valtionosuus kohdennetaan kunnille yleiskatteisena ja laskennallisiin määräytymistekijöihin perustuva rahoituksena, jonka käyttöä ei ole sidottu määrättyyn käyttötarkoitukseen. Tämä johtaa usein käytännössä siihen, että esimerkiksi kunnallisen palvelujärjestelmän kehittämiseen tarkoitettu lisärahoitus ei kunnallisen päätöksenteon jälkeen kohdennu säädösvalmistelun yhteydessä ajatellulla tavalla.

Taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyvät myös vaikutukset julkisen hallinnon tiedonhallintaan ja tieto- ja viestintätekniikan palvelujen tuotantoon. Toiminnalliset ja hallinnolliset muutokset vaikuttavat useimmiten väistämättä myös organisaatioiden tiedonhallintaan ja ICT-palveluihin ja näistä aiheutuu taloudellisia vaikutuksia. Nämä vaikutukset olisi säädösvalmistelussa otettava huomioon. Tähän on myös voimassaolevassa sääntelyssä perusta. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 8 §:n mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava laissa tarkoitettu tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin.

Asian käsittelyn taustalla olevan raportin mukaan suurissa ja yhteiskunnallisesti merkittävissä hankkeissa korostuu poliittisen ohjauksen paine, mikä usein syrjäyttää keskustelun siitä, mitkä ovat valmisteltavana olevan uudistuksen tosiasialliset vaikutukset. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna säädösprosessin kehittämistä ja ohjausta siihen suuntaan, että erityisesti merkittävissä säädöshankkeissa perusvalmisteluvaihetta ja vaihtoehtojen toteutusehdotusten sekä niiden vaikutusten arviointia vahvistettaisiin.

Lausuntopyynnön yhteydessä viitataan tapauskohtaisesti tilanteisiin, joissa ei olisi voitu esittää sellaisia taloudellisia vaikutuksia, jotka olisivat vaatineet lisärahoitusta. Tässä yhteydessä ei ole tarkemmin yksilöity säädöshankkeita, joissa tällainen tilanne olisi tullut esiin. Valtiovarainministeriön yleisessä ohjeistuksessa ja lausunnoissa on pyritty korostamaan säädösvalmistelun objektiivisuutta ja huolellisuutta sekä taloudellisten vaikutusten arviointia uusimman käytettävissä olevan tiedon perusteella mahdollisimman realistisesti siitä riippumatta, miten valmisteilla olevan uudistuksen rahoitukseen on esimerkiksi hallitusohjelman tai muun aiemman päätöksen perusteella varauduttu. Eräissä merkittävissä ja pidempään valmisteilla olleissa säädöshankkeissa on tarvittavan rahoituksen tasoa myös tarkistettu valmistelun aikana vastaamaan tarkentuneita tietoja ja vaikutusarvioita. Tästä huolimatta taloudellisten vaikutusten suuruuden arviointiin voi jäädä epävarmuutta siitä, mikä uudistuksen edellyttämän lisärahoituksen tarve on. Erityisen kiireellisissä säädöshankkeissa voi syntyä painetta siihen, että rahoituksen tarve pyritään arvioimaan sen suuruiseksi kuin aiemmin on arvioitu, vaikka vaikutusarviointiin liittyisi suuria epävarmuustekijöitä. Toisaalta budjettilakiesitysten antamisessa eduskunnalle tulee noudattaa vakiintunutta periaatetta siitä, että säädösehdotusten taloudellisiin vaikutuksiin on varauduttu valtion talousarviossa tai julkisen talouden suunnitelmassa. Tämän tyyppisissä ristiriitatilanteissa säädösehdotusten vaikutusten arviointiin liittyy päätöksenteossa erityisiä ongelmia. Esimerkkinä voidaan mainita ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (vanhuspalvelulaki) viimeisin muutos (565/2020) ja sitä koskeneen hallituksen esityksen (HE 4/2020) valmistelu.

Säädöshankkeen kohderyhmän ohella myös kustannusten laatu vaikuttaa osaltaan vaikutusarviointiin liittyviin epävarmuustekijöihin. Esimerkiksi viranomaisvaikutusten ja niihin liittyvien taloudellisten vaikutusten puutteet voivat liittyä sekä tarkkuustasoon että laadulliseen arviointiin. Perinteisen kvantitatiivisen tarkastelun ohella tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota erilaisten viranomaisten roolien ja asiantuntemuksen sekä toiminnallisten palvelukokonaisuuksien sisällölliseen analysointiin.

Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta

Asian käsittelyn taustalla olevassa raportissa on tuotu esiin nykytilanteen ongelmana jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin ja seurannan puutteet. Valtiovarainministeriö pitää havaintoa perusteltuna. Nyt huhtikuussa on juuri valmistunut valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvana hankkeena tutkimus, jonka yhteydessä on koottu perustietoa jälkiarvioinnin ohjeistuksesta ja valintakriteereistä, tilaajaosaamisesta, laajuudesta ja arviointien määrästä, kohdistumisesta erityyppisiin lakihankkeisiin, aikajänteestä, organisoinnista ja toteuttamistavoista, käytetyistä arviointimenetelmistä sekä laatukontrollista. Tutkimuksessa on myös selvitetty, mikä merkitys jälkiarvioinnilla on lainvalmistelu- ja päätöksentekoprosessissa samoin kuin mahdolliset syyt jälkiarvioiden puutteisiin. Tutkimuksen perusteella on myös tehty useita toimenpideehdotusten jälkiarvioinnin kehittämiseksi. Valtiovarainministeriö osallistuu osaltaan jatkovalmisteluun ehdotusten arvioimiseksi ja toteuttamiseksi.

Vaikutusarvioinnin ohjeistuksen kehittäminen

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että säädösvalmistelun vaikutusten arviointiin liittyvää ohjeistusta uudistetaan ja kehitetään. Tähän liittyen on jo joulukuussa 2020 asetettu oikeusministeriön johdolla toimiva säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetyöryhmä, jonka tarkoituksena on uudistaa voimassa olevat vuonna 2007 annetut ohjeet säädösvalmistelun vaikutusten arvioinnista. Vaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta tarkistettaessa on mahdollisuus kehittää ohjeistusta siihen suuntaan, että myös taloudellisten vaikutusten arviointia tarkastellaan nykyistä kattavammin. Ohjeistusta olisi myös muun tyyppisten vaikutusten arvioinnin osalta kehitettävä esimerkiksi siten, että tiedonhallintalaissa oleva velvoite laatia tiedonhallinnan muutוסvaikutusten arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin, olisi ohjeistuksessa otettu huomioon. Näiden vaikutusten arviointia koskeva osuus pitäisi sisältyä hallituksen esityksiin aina kuin säädösmuutoksilla tehtävät hallinnolliset uudistukset sekä toiminnalliset uudistukset, joiden yhteydessä otetaan käyttöön tietojärjestelmiä, aiheuttavat kyseisiä vaikutuksia.

Tämän lisäksi yhteistyötä ja asiantuntemusta vaikutusten arvioinnissa on mahdollista kehittää koko valtioneuvoston tasolla verkostomaisesti. Tämän tyyppinen valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkosto on asetettu myös joulukuussa 2020. Valtiovarainministeriö tulee edustajiansa kautta osallistumaan kummassakin hankkeessa aktiivisesti säädösvalmistelun vaikutusarvioinnin kehittämiseen.