VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

23.2.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Lainsäädännön arviointineuvosto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa: O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

1. Parempi vaikutusten arviointi nostaa lainsäädännön laatua, mutta kysymys on laajemmin tietoon perustuvasta päätöksenteosta yhteiskunnassa

Lainsäädännön valmistelussa vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on antaa päätöksentekijöille tietoa erilaisten vaihtoehtojen vaikutuksista. Laadukas vaikutusten arviointi parantaa lainsäädännön laatua ja on omiaan lisäämään päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

Vaikutusten arvioinnissa ei ole kuitenkaan kyse ainoastaan lainsäädännön laadusta vaan yleisemmin tietoon perustuvasta päätöksenteosta. Keskeistä on silloin tutkimuksen ja tietoaineistojen laatu, joka puolestaan on sidoksissa tutkimukseen sijoitettuihin resursseihin.

Laadukkaan vaikutusten arvioinnin lisäksi on huolehdittava siitä, että tieto välittyy päätöksentekoon ja lainvalmisteluun. Ministeriöiden vaikutusarviointiosaaminen ja kyky tulkita tutkimustietoa on tässä keskeisessä roolissa. Vaikutusten arvioinnin tulisi olla hankkeiden valmistelussa mukana jo suunnitteluvaiheessa.

Resurssien niukkuus ei lainsäädännön valmistelussa ole yksinomaan huono asia: niukat resurssit ohjaavat keskittymään vaikutusarvioinnissa olennaisiin vaikutuksiin ja priorisointiin vaikutusarviointien laajuudessa ja syvyydessä. Taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden vaikutusarviointeihin tulisi kuitenkin aina ohjata riittävästi resursseja.

2. Lakihankkeiden vaikutusten arvioinnissa on vielä parannettavaa

Lainsäädännön arviointineuvoston näkemyksen mukaan neuvoston arvioimien vaikutusarviointien taso on parantunut neljän viime vuoden aikana, mutta vaihtelee edelleen. Myönteisenä kehityksenä arviointineuvosto on pannut merkille määrällisten ja euromääräisten arvioiden lisääntymisen neuvoston arvioimissa hallituksen esityksissä. Arvioiden taustoja ja lähteitä on myös avattu yhä enemmän. Toisaalta joissakin hallituksen esityksissä ei ole arvioitu edes vaikutusten suuruusluokkaa. Kokonaisuutena määrällisiin arvioihin on edelleen syytä kiinnittää huomiota ja tuoda esiin riittävällä selkeydellä niissä hyödynnetyt tietolähteet.

Arviointineuvoston havaintojen mukaan hallituksen esitysten vaikutusten arvioiden laatu vaihtelee myös yhden esityksen sisällä. Esimerkiksi yritysvaikutukset on saatettu arvioida hyvin, mutta jokin

Snellmaninkatu 1, Helsinki
Snellmansgatan 1, Helsingfors
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
PB 23, 00023 Statsrådet
PUHELIN/TELEFON
0295 16001 (vaihde/växel)
FAKSI/FAX
(09) 1602 2165
kirjaamo@vnk.fi
registratorskontoret@vnk.fi

muu esityksen kannalta olennainen vaikutusalue, kuten ympäristövaikutukset tai yhteiskunnalliset vaikutukset eri kansalaisryhmiin ja vaikutusten jakaantuminen niiden kesken, on saatettu käsitellä hyvin ohuesti. Epätasapainoisuus koskee myös hyötyjen ja kustannusten arviointia.

Lainvalmistelussa vaikutusarviointi on etukäteisarviointia. Arviointineuvosto haluaa kuitenkin korostaa myös lainsäädännön jälkiarviointia, josta neuvosto teki aloitteen keväällä 2019. Sääntelyä tulisi ajatella kokonaisuutena, jossa jälkiarvioinnin yksi keskeinen tehtävä on tarjota tiedollista pohjaa jo seuraavan uudistushankkeen sisällölle ja vaikutusarvioinnille. Ministeriöillä ei itsellään ole resursseja eikä osaamista toteuttaa mittavia jälkiarviointeja. Siksi toimivat ja tiiviit yhteydet tutkimuslaitoksiin ja yliopistoihin korostuvat jälkiarvioinnissa jopa enemmän kuin etukäteisarvioinnissa.

3. Arviointineuvoston toiminnan kuvaus ja toimintaa koskevat suositukset – kommentteja

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoo, että tarkastusvaliokunnan tilaama raportti antaa varsin suppean käsityksen arviointineuvoston toiminnasta, mikä on osaltaan ymmärrettävää tiiviissä raportissa.

Lainsäädännön arviointineuvoston tärkein tehtävä on antaa lausuntoja vaikutusarvioinneista, jotka ovat luonnoksissa hallituksen esityksiksi. Arviointineuvosto voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten kuin hallituksen esitysten vaikutusarvioinneista. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi merkittäviä asetustasoisia säännöksiä, EU-lainsäädäntöön liittyviä vaikutusarviointeja ja valtioneuvoston päätöksiä. Lisäksi arviointineuvosto voi tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun kehittämiseksi. Neuvosto julkaisee myös vuosittain katsauksen toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle.

Edellä kuvattujen perustehtävien lisäksi arviointineuvosto on tiiviissä vuoropuhelussa sidosryhmien kanssa. Arviointineuvosto tapaa säännöllisesti hallinnon ja poliittisen päätöksenteon edustajia, pitää esityksiä erilaisissa tilaisuuksissa ja osallistuu työryhmiin. Arviointineuvoston yhteistyötä sidosryhmien kanssa on kuvattu tarkemmin neuvoston vuosikatsauksissa.

Arviointineuvoston sihteeristössä toimivat arviointineuvokset osallistuvat päätoimensa ohessa aktiivisesti lainsäädännön ja vaikutusarvioinnin kehittämiseen valtioneuvostossa. Tällä hetkellä sihteeristö osallistuu jäsenenä oikeusministeriön lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmään, työ- ja elinkeinoministeriön säädösten sujuvoittamisen työryhmään, sekä oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetyöryhmään. Uutena tehtävänä sihteeristön edustaja toimii lisäksi puheenjohtajana valtioneuvoston vaikutusarvioinnin osaamisverkostossa ajalla 18.12.2020–31.3.2023. Arviointineuvoston sihteeristö on myös osallistunut lainvalmistelijoiden kouluttamiseen. Tämä on tarkoittanut esimerkiksi säännöllisiä luentoja lainvalmistelun peruskurssilla (HAUS). Lisäksi on pidetty luentoja useilla yksittäisillä kursseilla.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa raportissa ehdotetaan, että lainsäädännön arviointineuvosto saisi oikeuden palauttaa hallituksen esitysluonnos uudelleenvalmisteltavaksi, mikäli esitys katsotaan heikkolaatuiseksi. Lainsäädännön arviointineuvosto pitää asian selvittämistä tarpeellisena, mutta ymmärtää asiaan liittyvät periaatteelliset ongelmat. Selvityksessä tulisi kerätä kokemuksia esimerkiksi EU:n komission Regulatory Scrutiny Boardin vastaavasta palautusoikeudesta.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa raportissa ehdotetaan arviointineuvostolle myös uutta neuvontaroolia vaikutusarviointien parantamiseksi. Arviointineuvosto suhtautuu neuvontarooliin kriittisesti. Arviointineuvosto katsoo, että neuvoston riippumattomuus tulee turvata kaikissa tilanteissa. Jos arviointineuvosto neuvoisi ministeriöitä vaikutusarvioinneissa ja myöhemmin arvioisi kyseistä hanketta, loisi se riippumattomuuden kannalta hyvin vaikean asetelman.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan neuvostolla on valvojan rooli (oversight body), eikä neuvoston ole tarkoitus neuvoa ministeriöitä yksittäisissä lakihankkeissa. Valvojan tehtävänä on ensisijaisesti tehdä havaintoja lainvalmistelun laadusta yleisellä tasolla ja tuottaa sitä kautta lisäarvoa yhteiskunnalle. Neuvoston perustamisen tausta-ajatuksena on ollut, että neuvoston lausuntojen kautta toteutuva ohjaus auttaisi parantamaan lainvalmistelun laatua valtioneuvostossa yleisesti ja laajemminkin kuin vain käsillä olevassa yksittäistapauksessa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota myös neuvoston niukkoihin resursseihin: neuvoston jäsenet tekevät työtään sivutoimisesti ja sihteeristön resurssit ovat tiettävästi Länsi-Euroopan pienimmät. Edellä on jo käynyt ilmi, että arviointineuvosto osallistuu lainsäädännön kehittämiseen yleisellä tasolla resurssiensa puitteissa.

Neuvontaroolin lisäämistä perustellaan usein sillä, että monet eurooppalaiset neuvostot tekevät neuvontatyötä. Suomen arviointineuvoston arviointifokus on kuitenkin selvästi laajempi kuin muiden vastaavien eurooppalaisten arviointineuvostojen. Esimerkiksi Ruotsin, Norjan ja Tanskan neuvostot keskittyvät vain yritysvaikutuksiin. Arviointineuvosto katsoo, että neuvoston laaja arviointifokus on myönteinen asia, koska se tukee eri yhteiskuntaryhmien luottamusta hallituksen esitysten vaikutusarviointeihin. On myös huomattava, että lainsäädännön arviointineuvoston työkenttä muuttuu jatkuvasti vaativammaksi, kun ilmasto- ja ympäristövaikutusten sekä perusoikeusvaikutusten merkitys on kasvanut. Näitä vaikutuksia on nostettu esiin myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa.

4. Vaikutusarviointien kehittäminen

Lainsäädännön arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esitykset annetaan eduskunnan käsiteltäväksi erittäin nopeasti arviointineuvoston lausunnon jälkeen. Riittävien korjausten tekeminen ei yleensä onnistu muutamassa päivässä. Arviointineuvosto toivoo muutoksia tähän toimintakulttuuriin. Lisäksi arviointineuvosto on havainnut, että mikäli lakihanke on jäljessä aikataulustaan, toivotaan arviointineuvoston antavan lausuntonsa hyvin nopeasti. Näin ollen arviointineuvoston lausunnon käsittely ja korjausten tekeminen esitykseen toimivat ”joustovarana”, jolla lakihankkeen aikataulua kurotaan kiinni. Tämä ei ole omiaan parantamaan vaikutusarviointien laatua.

Lainsäädännön arviointineuvoston havaintojen mukaan hallituksen esitykset, joita on valmisteltu laajapohjaisesti kootuissa työryhmässä, ovat yleensä laadultaan keskimääräistä parempia. Työryhmät ovat ehtineet miettiä vaikutuksia ainakin jollain tasolla.

Arviointineuvosto suosittelee, että ministeriöissä olisi vaikutusarviointiin yleisesti perehtyneitä asiantuntijoita. Tällaisen asiantuntijan yksi tehtävä olisi auttaa ja ohjata vaikutusarvioinnissa tarvittavien tietolähteiden tunnistamisessa ja tiedon hyödyntämisessä. Ministeriöiden pitäisi kuitenkin välttää järjestelmiä, joissa on vain yksi vaikutusarvioinnin asiantuntija.

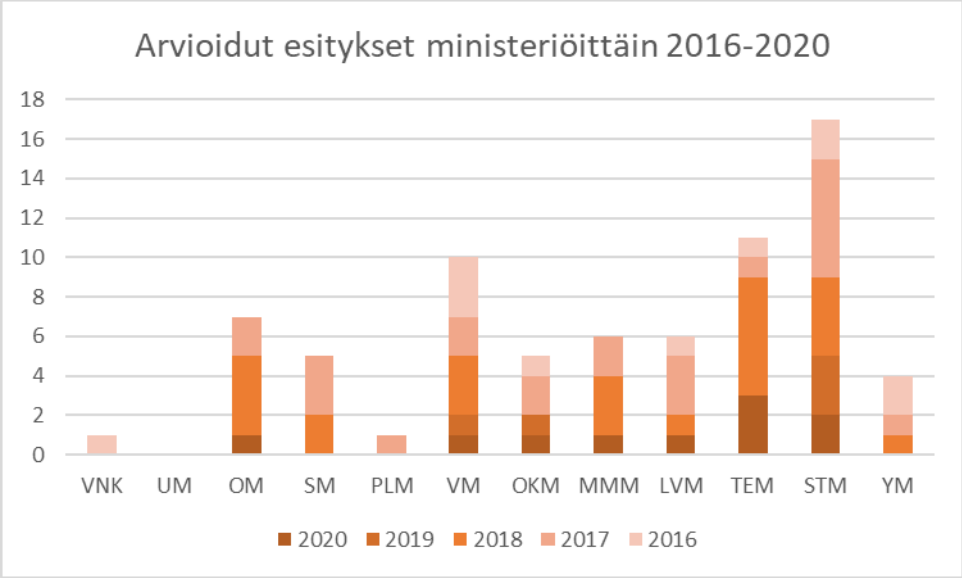
Vaikutusarviointien asiantuntijoiden säännölliset koulutukset ja tapaamiset olisivat luultavasti hyödyllisiä osaamisen kehittämiseksi. Edellä mainittu vaikutusarvioinnin osaamisverkosto, jonka puheenjohtajana on lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri, pyrkii osaltaan parantamaan ministeriöyhteistyötä poikkihallinnollisissa hankkeissa.

Lainsäädännön arviointineuvosto pitää myönteisenä, että arviointineuvoston sihteeristön resursseja vahvistetaan yhdellä henkilötyövuodella. Arviointineuvoston roolin vahvistaminen ja ministeriöiden arviointiosaamisen parantaminen luovat edellytyksiä lainsäädännön vaikutusarviontien laadun parantamiseksi.

5. Arviointineuvoston näkökulma sosiaali- ja terveysvaliokunnan asioihin

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut lausuntoja eniten sosiaali- ja terveysministeriön antamista esityksistä, lähes 20. Arviointineuvoston tärkein kriteeri valita hallituksen esitysluonnos lausuttavaksi on esityksen taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys. Arviointineuvosto on siten pitänyt tämän sektorin esityksiä yhteiskunnallisesti erityisen olennaisina. Arviointineuvoston käsittelemät lausunnot sosiaali- ja terveyden alalta ovat käsitelleet hyvin monenlaisia aiheita: sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoitusta ja järjestämistä, vanhuspalveluja, lastensuojelua, alkoholipolitiikan muutoksia, vakuutuksia, työsuojelua, eläkesäätöitä ja -kassoja jne.

Lainsäädännön arviointineuvoston arvioimat hallituksen esitysluonnokset vuosina 2016-2020



Lähde: Lainsäädännön arviointineuvosto

Koska arviointineuvosto on antanut lausuntoja varsin erilaisista aihealueista, on lausunnoissa nostettu esiin monenlaisia vaikutusarvioihin liittyviä seikkoja. Tässä lausunnossa ei ole mahdollista käsitellä kaikkia näkökulmia, joten lausunto keskittyy tärkeimpiin havaintoihin vaikutusarvioista.

Arviointineuvoston havaintojen mukaan sosiaali- ja terveyssektoria koskevissa esityksissä käsitellään yleensä melko kattavasti yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten sosiaali- ja terveysvaikutuksia, vaikutuksia lapsiin, vanhuksiin ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon sekä vaikutuksia työelämään ja kansalaisten asemaan. Arviointineuvoston kokemusten mukaan vaikutusarviot esimerkiksi kansalaisten arkeen ja palvelujen saatavuuteen ovat kuitenkin olleet usein puutteellisia. Esityksissä korostuu usein viranomaisten ja hallinnon näkökulma, jolloin vaikutukset asiakkaille ja potilaille jäävät vähemmälle huomiolle. Samoin perusoikeusvaikutusten kuvauksissa on ollut usein parantamisen varaa.

Arviointineuvosto on myös usein huomauttanut sosiaali- ja terveyssektoria koskevissa lausunnoissaan, että vaihtoehtojen käsittely tavoitteisiin pääsemiseksi on jäänyt vähäiseksi. Arviointineuvosto on myös usein suositellut kustannusten ja hyötyjen järjestelmällistä ja koottua esitystapaa. Nämä suositukset koskevat tosin monen muunkin sektorin esityksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa kustannusten ja hyötyjen järjestelmällinen kuvaustapa on kuitenkin erityisen tärkeä, koska kyseessä ovat peruspalvelut, joilla on myös merkittävä vaikutus hyötyineen ja kustannuksineen julkiseen talouteen. Esimerkiksi toimivien terveyspalvelujen hyötyjä pidentyneinä työurina, halvempina hoitokustannuksina ja parantuneena elämänlaatuna on käsitelty usein puutteellisesti esityksissä. Toisaalta kustannuksia ei ole tyypillisesti kuvattu kovin läpinäkyvästi, jolloin kokonaiskustannuksista on ollut vaikea saada käsitystä.

Yritysvaikutuksia on usein käsitelty puutteellisesti sosiaali- ja terveyssektoria koskevissa esityksissä, vaikka yksityisillä yrityksillä on merkittävä rooli palveluntuottajina. Tämä havainto tuntuu toistuvan monissa tätä sektoria koskevissa esityksissä.

Lainsäädännön arviointineuvoston näkemyksen mukaan vaikutusarviointien laatu sosiaali- ja terveydenhoitoa koskevissa esityksissä on hiljalleen paranemassa, mutta neuvoston havainto koskee vain niitä esityksiä, joita se on arvioinut. Arviointineuvostolla ei ole käsitystä siitä, minkä tasoisia ovat ne esitykset, joista se ei ole antanut lausuntoa.

Leila Kostiainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen
Arviointineuvos, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö