Lausunto
VATT/51/07.01/2021

16/2/2020

Asiantuntijalausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Asia **O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet**

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) lausuntoa säädösehdotusten vaikutusarvioiden nykytilasta ja kehittämistarpeista. Valiokunta pyytää asiantuntijalausuntoa Keinäsen ja Pajuojan (2020) raportista: *Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa*. Lisäksi valiokunta pyytää arviota taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten laadusta ja kattavuudesta, kuinka hyvin eri vaikutusten arvioinnit toteutuvat, millaiset tekijät vaikuttavat vaikutusarvioiden laatuun ja mitä tulisi tehdä niiden parantamiseksi.

Keinänen ja Pajuoja (2020) tiivistävät kehittämissuosituksensa viiden otsikon alle: 1) vaikutusarviointiohjeiden päivittäminen, 2) tiedonhallinnan vahvistaminen, 3) lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittäminen, 4) ministeriöiden säädösjohtamisen vahvistaminen ja 5) suurten hankkeiden valmisteluun panostaminen.

VATT tunnistaa lainsäädännön vaikutusarviointien parantamistarpeen. Keinäsen ja Pajuojan (2020) raportti esittelee useita lainsäädäntöprosessin kipupisteitä. Raportti tuo myös ansiokkaasti esille eri vaikutusalueiden ennakollisen arvioinnin määrällisen toteutumisen ja jälkiarvioinnin heikon tilan Suomessa. Taloustieteellisenä tutkimuslaitoksena VATT keskittyy lausunnossaan taloudellisten vaikutusten ennakkoarvioinnin ja jälkiarvioinnin ongelmakohtiin sekä niiden parantamiskeinoihin. Raportissa nämä kysymykset nousevat esille kehittämissuosituksissa 1, 2 ja 5.

VATT:n lausunnon ovat valmistelleet Kari Hämäläinen ja Essi Eerola.

Taloudellisten vaikutusten ennakollisen arvioinnin haasteena tiedon puute

Keinäsen ja Pajuojan (2020) raportista ilmenee, että lainvalmistelussa esiintyy lähes poikkeuksetta julkiseen talouteen ja kansantalouteen liittyvää vaikutusarviointia. Yrityksiin ja kotitalouksiin kohdentuvia vaikutuksia ennakoidaan lainsäädännössä selvästi harvemmin. Taloudellisten vaikutusten sisällöllisiä puutteita raportissa käsitellään lainsäädännön arviointineuvoston esittämiin huomautuksiin pohjautuen. Arviointineuvoston käsittelemissä hallituksen esitysluonnoksissa on ilmennyt lukuisia puutteita taloudellisten vaikutusten ennakollisissa arvioinneissa.

Raportista välittyvä kuva taloudellisten vaikutusten ennakollisen arvioinnin tasosta vastaa hyvin käsitystä, joka VATT:lle on syntynyt Eduskunnan eri valiokunnille antamissaan arvioissa. Taloudellisia vaikutuksia pohditaan lähes kaikissa hallituksen esityksissä. Arvioiden laadussa esiintyy kuitenkin suurta vaihtelua ja liian usein niissä on mittavia puutteita. Puutteita voi esiintyä kohdejoukon kokoluokan hahmottamisessa, tutkimuksellisen tiedon hyödyntämisessä,

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

vaikutusmekanismien pohdinnassa, mahdollisten ei-suotavien vaikutusten arvioinnissa jne. Hyvin harvassa hallituksen esityksessä on myöskään pohdittu mahdollisia muita tapoja ratkaista lainsäädännöllä korjattavaksi tarkoitettu ongelma.

VATT toteaa etenkin taloudellisten vaikutusten määrällisten ennakkoarvioiden heikkouden perimmäiseksi syyksi luotettavan kotimaisen tutkimustiedon puutteen. Tämän puuttuessa määrälliset arviot vaikkapa työllisten lukumäärän muutoksista jätetään joko kokonaan tekemättä, arvioidaan vähäisiksi tai ne pohjautuvat kansainvälisiin tutkimustuloksiin, jotka eivät välttämättä sellaisenaan sovellu suomalaiseen yhteiskuntaan.

Miksi Suomessa on liian vähän luotettavaa tutkimustietoa erilaisten lakimuutosten vaikutuksista? Kysymykseen on hyvin yksinkertainen vastaus. Lainsäädäntö ei tyypillisesti mahdollista tiedon kerryttämistä luomalla uskottavia vertailuasetelmia. Mikäli lakimuutoksen kohdejoukolle ei löydy vastaavaa lakimuutoksen ulkopuolista ryhmää, tutkimuksellisin keinoin ei ole mahdollista selvittää, mitä kohdejoukolle olisi tapahtunut ilman lakimuutosta. Selville saadaan vain kohdejoukon tilanne ennen lainsäädännön muuttamista ja sen jälkeen. Sopiva vertailuryhmä auttaisi eristämään lainsäädännön vaikutuksen kaikesta muusta tarkasteltavaan ilmiöön vaikuttavista tekijöistä. Vertailuryhmän puuttuminen esti esimerkiksi aktiivimallin työllisyysvaikutusten arvioimisen ja se on taustalla myös erimielisyyksissä, jotka koskevat nykyisen hallituksen aikana esitettyjen työllisyystoimien vaikutuksia.

Toinen ongelmakohta liittyy lakimuutoksen keskeisten tavoitteiden ja vaikutusten määrittelyyn. Tässä suhteessa raportti tuo hyvin esiin sen, että arvioinnin laatua kokonaisuutena voidaan parantaa sillä, että lainvalmistelussa tunnistetuista keskeisistä ja ensisijaisista vaikutuksista tehdään hallituksen esityksiin perusteltu yhteenveto. Tämä yhteenveto olisi hyödyllinen, kun arvioidaan, mihin kokonaisuuksiin on tehokasta suunnata vaikutusarvioinnissa käytettävissä olevat niukat resurssit. Lisäksi se olisi hyödyllinen jälkiarvioinnin kannalta. Jos lakimuutoksen tavoitteet ovat epäselvät, jälkiarviointikin on vaikeaa.

Etenkin merkittävyydeltään suurissa hankkeissa luontevia keinoja täydentää tietovajetta ovat pilotointi ja vaiheittainen käyttöönotto. Myöhemmässä vaiheessa mukaan tulevia voitaisiin tällöin hyödyntää vastaavan vertailuryhmän muodostamisessa. Uskottava arvio lakimuutoksen vaikutuksista ennen sen valtakunnallista käyttöönottoa saataisiin tällöin vertaamalla pilotin kohdejoukkoa vastaavaan vertailuryhmään. Vertailuryhmän on kuitenkin vastattava pilotin kohdejoukkoa. Muutoin ryhmien välinen ero riippuu muistakin tekijöistä kuin pelkästä lakimuutoksesta.

Jälkiarvioinnin parantaminen ja sen yhteys lainvalmisteluun

Keinänen ja Pajuoja (2020) mainitsevat Suomen sijoituksen olevan merkillepantavan heikon kansainvälisessä vertailussa. Viimeisessä OECD:n selvityksessä Suomi sijoittuu 34 OECD-maan joukossa lainsäädännön jälkiseurannan osalta sijoille 27-30 tarkasteltavasta lainsäädännöstä riippuen (OECD, 2018). Erityisen heikkoina OECD pitää metodologiaan ja laaduntarkkailuun liittyviä tekijöitä. Jälkimmäisestä Suomelle ei itse asiassa anneta pisteitä laisinkaan. Tätä taustaa vasten on helppo yhtyä Keinäsen ja Pajuojan (2020) useissa kehityskohdissaan peräänkuuluttamaan tarpeeseen jälkiarvioinnin huomioimisesta ja jälkiseurantajärjestelmän luomisesta.

Määrällisiä vaikutuksia, kuten työllisten lukumäärää tai säästettyjä veroeuroja, mittaavien tutkimusasetelmien luotettavuudessa esiintyy kuitenkin suuria eroja. Jo lainsäädännön

valmisteluvaiheessa on syytä huomioida uskottava jälkiarviointi. Mikäli tällaisen jälkiseurannan varmistaminen ei ole osa lainsäädännön valmistelua, mikään jälkiarviointi ei kykene tuottamaan niin luotettavia arviointituloksia, että ne voisivat ohjata tulevia muutostarpeita. Jälkiarviointien hyödyllisyyden ja hyödynnettävyyden kannalta tärkeää on myös se, että ne ovat mahdollisimman laajasti julkisesti ja avoimesti saatavilla.

Keinäsen ja Pajuojan (2020) raportissa mainitaan useaan otteeseen kustannus-hyötyanalyysi, jonka välityksellä pyritään arvioimaan lainsäädännön kustannusten ja hyötyjen välistä suhdetta. Ideaalitilanteessa kustannus-hyötyanalyysi auttaisikin valitsemaan vaihtoehtoisten keinojen valikoimasta parhaimman kustannus-hyöty -suhteen omaavan lakimuutoksen. Laskelman toteuttamisessa on omat hankaluutensa, jotka ovat toki jossakin määrin ratkaistavissa. Kustannus-hyötyanalyysin käyttäminen poliittisen päätöksenteon apuna nykyistä kattavammin on kannatettavaa. Kuten raportissa todetaan, samalla on tunnustettava, että sen hyödyntäminen edellyttää osaamista. Ensinnäkin arviointikehikko on hyödyllinen vain, jos sen muodostamisessa on tunnistettu hyödyt ja kustannukset oikein (ks. Pursiainen, 2014). Lisäksi kehikon avulla tuotettuja laskelmia on perusteltua käyttää päätöksenteon tukena vain, jos ne pohjautuvat todelliseen ja uskottavaan arvioon säädöksen tosiasiallisista hyödyistä ja kustannuksista.

Vaikutusarvioinnin ulkoistaminen

Monissa tapauksissa kansainväliset tutkimustulokset eivät ole suoraan hyödynnettävissä suomalaisessa päätöksenteossa. Sen takia laadukas ennakollinen vaikutusarviointi rakentuu huolelliselle suomalaisia instituutioita koskevalle perustutkimukselle, joka hyödyntää suomalaisia aineistoja. VATT:lla ja muilla sektori- ja taloustutkimuslaitoksilla on vankka kokemus tiedon tuottamisesta sekä tutkimustiedon yleistajuistamisesta. Kuten raportissa tuodaan esiin, myös jälkimmäinen on tärkeää valmistelua usein vaivaavan ajan puutteen takia.

Sen sijaan selkeiden johtopäätösten edellyttäminen silloin kun niitä ei ole mahdollista tehdä, sotii tarkoitustaan vastaan. Silloin kun tutkijat tekevät varovaisia johtopäätöksiä, taustalla on se, että he tuntevat tutkimustuloksiin liittyvän epävarmuuden ja haluavat suhtautua siihen vakavasti. Tätä epävarmuutta ei tulisi sivuuttaa. Päinvastoin: vaikutusarvioinnissa on tärkeää tuoda esiin, ettei euromääräinen arviointi välttämättä tarkoita tarkkaa arviointia.

Raportissa todetaan, että ”TEAS-hankkeiden käynnistäminen on aikaa vievää, ja vaatimus usean ministeriön tarpeita palvelevista laajahkoista selvityksistä ei palvele säädösvalmistelun usein tarkkaan rajattua tietotarvetta.” Tämä asia näyttäytyy myös hakukuulutuksia lukeville tutkijoille harmillisena sekavuutena. Usein hakukuulutuksessa on selvästi yksi päätutkimuskysymys, johon olisi mahdollista vastata luotettavasti tutkimuksen keinoin. Sen lisäksi esitetään kuitenkin yleensä suuri määrä asiaan löyhästi liittyviä muita tutkimuskysymyksiä, jotka saattavat edellyttää aivan erilaista tutkimusmenetelmää, -aineistoa ja -osaamista kuin pääkysymys.

Ulkopuolisten tutkijoiden hyödyntäminen saattaakin olla hedelmällisintä esivalmisteluvaiheessa erityisesti, kun kootaan tietoa tavoitteesta tai ratkaistavasti ongelmasta, arvioidaan vaihtoehtoisia etenemistapoja ja lainvalmisteluhankkeen käynnistämisen tarve.

Yhteenveto

VATT nostaa lausunnossaan tärkeimmäksi lainsäädännön ennakollisten ja jälkikäteisten vaikutusarvioiden laadun parantamiskeinoksi sen, että vaikutusten jälkikäteisarviointi tuodaan kiinteäksi osaksi lainvalmisteluprosessia. Jälkikäteisarvioinnin huolellinen huomioiminen jo suunnitteluvaiheessa varmistaisi, että arvioinnin tuottama tieto hyödyttää lainsäädännön valmistelua ja toteuttamista, arviointi on laadultaan käyttötarkoitusta vastaavaa ja että oikeanlaista tietoa kerätään kustannustehokkaasti. Mikäli tämänkaltainen jälkikäteisarviointi ei sovellu valmisteilla olevaan säädösehdotukseen, pilotointi ja vaiheittainen käyttöönotto mahdollistavat oikein toteutettuina laadukkaan taloudellisten vaikutusten analyysin.

Jälkikäteisarvioinnin huolellinen huomioiminen lainvalmisteluprosessin suunnitteluvaiheessa on haastava tehtävä. Se vaatii lainvalmistelijalta vaikutusarviointia koskevaa ammattitaitoa, ministeriörajat ylittävää yhteistyötä ja ulkopuolisten asiantuntijoiden aitoa kuulemista. Kaikessa lainsäädännöstä tätä ei ole järkevää vaatia. Raportissa esitetään harkittavaksi euromääräistä alarajaa vaikutusten mittaamiselle, mikä olisi etenkin lainsäätäjän näkökulmasta yksiselitteinen. Näin tiukkaan rajaukseen tuskin kannattaa sitoutua. Pahimmillaan se saattaa johtaa kustannusten aliarvioimiseen tai lainsäädännön silpoutumiseen alarajan alittaviksi säädöksiksi. Luontevammalta tuntuisi jättää harkintavaraa lisävaatimuksille liittyen asian merkittävyyteen, kohdejoukkoon tai tämänkaltaisiin seikkoihin.

Raportissa todetaan, että vaikutusten arviointien laadun mittaamiseen liittyy monia ongelmia. On kuitenkin selvää, että lainsäädäntömuutoksen selkeät tavoitteet ja yhteenveto keskeisistä odotetuista vaikutuksista, uskottava jälkiarviointisuunnitelma (ml. miten arvioidaan, mitä kohderyhmälle olisi tapahtunut ilman säädöstä) ja huolellinen julkisesti saatavilla oleva jälkiarviointi tukevat vaikutusarvioinnin laatua. Lisäksi ne syventävät vaikutusarvioiden laadullisella aspektilla raportin sinällään suositeltavia kehittämiskohteita, jotka koskevat vaikutusarviointiohjeiden päivittämisestä, tiedonhallinnan vahvistamisesta sekä suurten hankkeiden valmisteluun panostamisesta. Kehittämissuositusten toteuttamiskelpoisuus on valitettavasti kiinteässä yhteydessä raportissa esiin nostettuihin lainsäädännön ongelmiin, jotka koskevat resurssipulaa, kiirettä ja poliittista ohjausta. Sen takia on tärkeää, että vaikutusarviointiohjeistus uudistetaan siten, että sen avulla pystytään varmistamaan resurssien suuntaaminen tärkeimpiin kohteisiin.

Helsingissä 16.2.2021

Mikael Collan
Ylijohtaja

Kari Hämäläinen
Johtava tutkija

Keinänen, Anssi ja Jussi Pajuoja (2020): Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

OECD (2018): Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264303072-en

Pursiainen, Heikki (2014): Kustannus-hyötyanalyysi julkisessa päätöksenteossa: esimerkkinä alueellistamisen arviointi, Kansantaloudellinen Aikakauskirja 110(2).