Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Aika: Keskiviikko 24.2.2021 klo 10.15

Asia: 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

Asiantuntija: Elina Pylkkänen, Johtaja, Palkansaajien tutkimuslaitos

Paljon parannettavaa lainsäädännön vaikutusarvioinnissa

Seuraavassa joitakin parannusehdotuksia lainsäädännön vaikutusarviointien kehittämiseen.

1) **Jokaiseen ministeriöön oma vaikutusten arviointiyksikkö**

Jokaisessa lakeja ja säädöksiä valmistelevassa ministeriössä tulee olla kvantitatiivisten menetelmien ja tilastoanalyysiohjelmistojen hallitsevia asiantuntijoita. Siten laskennallisten menetelmien soveltaminen nivoutuu heti lain valmisteluprosessin alusta lähtien osaksi substanssin syvällistä ymmärrystä sekä laadullista vaikutusten arviointia. Laadullinen arviointi täydentää matemaattisempaa, kvantitatiivista arviointia. Ministeriöiden vaikutustenarviointityössä pitää hallita myös tuorein kansallinen ja kansainvälinen aihepiiriin liittyvä tutkimuskirjallisuus.

Vaikutusarviointia ei saa jättää lainsäädännön arviointineuvoston tehtäväksi, eikä ministeriöön nimetty lainsäädäntöjohtaja lähinnä oikeusoppineena kykene arvioimaan vaikutusarvioinnissa sovellettujen kvantitatiivisten menetelmien tieteellistä tasoa eikä tutkimusmetodien soveltuvuutta.

Tällaisen arviointiyksikön resursointi ei voi olla esteenä vaikutusarviointiprosessin kehittämiselle, sillä osaamista ja asiantuntemusta voidaan priorisoida tehokkaammalla tavalla. Ministeriöiden tulosohjauksessa olevissa organisaatioissa on tämän tyyppistä osaamista, ja siten siirrettävissä suoraan ministeriön palvelukseen.

Verrattuna muihin Pohjoismaihin, Suomessa resursoidaan vaikutusten arviointityötä ministeriöissä huomattavasti vähemmän. Tämä näkyy esim. taloustieteen ja tilastotieteen tai muiden matemaattisten tieteiden tohtorien rekrytointimäärissä. Jos tutkijakoulutuksen saaneita virkamiehiä olisi enemmän, olisi lainvalmistelun kunnianhimoa nostettavissa kuin itsestään, sillä tutkijoiden yhteistyö ja tieteellinen muu toiminta tuottaa yhä parempaa vaikutusten arviointia. Tällöin ministeriöt eivät myöskään ole liian riippuvaisia ulkopuolisista toimijoista, vaan pystyvät itse tuottamaan haluamassaan aikataulussa arvioinnit lakiesityksiin.

Oman, itsenäisen vaikutusten arviointiyksikön perustaminen lakeja valmistelevan ministeriön osastolle olisi suotavaa jo siksikin, että itsenäinen toiminto tuottaa laadukkaampaa arviointityötä, koska osaajien työskentely yhdessä lisää toiminnan tavoitteellisuutta. Itsenäisessä tulosyksikössä tietojen vaihto tapahtuu luontevasti sekä tuottaa kriittistä massaa ja keskinäistä asiantuntija-apua. Tällä tavoin myös henkilöriippuvuuksilta vältyttäisiin, koska yhteisen toiminnan myötä myös tietopohja laajentuu.

2) Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta

Valtioneuvoston kanslian koordinoimalla valtioneuvoston yhteisellä selvitys- ja tutkimustoiminnalla (VN TEAS) tuotetaan tietoa päätöksenteon, tiedolla johtamisen ja toimintakäytäntöjen tueksi. VN TEAS -tutkimustoiminta -rahoituksen ja ohjelman perustaminen oli erittäin tarpeellinen uudistus lainsäädännön valmistelun tason parantamiseksi ja tutkimustietoon perustuvan lainsäädäntötyön vankentamiseksi. Samalla se on tarjonnut tutkimuslaitoksille ja muille tutkimusta harjoittaville tahoille toimintaa ylläpitävän ja kannustavan rahoituslähteen.

Ongelmana toiminnassa on kuitenkin se, että on vaikea ennakoida niitä tutkimuskysymyksiä, joihin akuutisti haluttaisiin tukea lainsäädännön valmistelussa. Usein poliittisten toimenpiteiden tarve ja suunnittelu tulee esiin erittäin lyhyellä varoajalla, jolloin selvityshankkeita ei kyetä nopealla aikataululla toteuttamaan. Lisäksi taustatutkimuksissa ja -selvityksissä tarvittavien tietoaineistojen tietolupien saamiseen, tietosisällön kokoamiseen ja käyttöön saamiseen menee nykytilanteessa aivan kohtuuttoman pitkä odotusaika. Tämä ongelma on laajasti tiedossa sekä päättäjillä, valmistelevilla virkamiehillä että tutkijoilla. Tietoja keräävät tahot ovat mm. Tilastokeskus, ministeriöt itse sekä tilastointitoimintaa harjoittavat viranomaiset. Tilastotuottajat sekä ministeriöt ovat tästä ongelmasta tietoisia, mutta helposti ratkaistavissa olevaa ongelmaa ei ole vielä tähän päivään mennessä pystytty ratkaisemaan.

VN TEAS -ohjelmaan sisältyvien tutkimusaiheiden valintaan pitää saada laajempi ja pidemmän perspektiivin näkemys politiikan linjauksista ja siten tutkimustarpeista. Tutkimusaiheiden pitää olla ennakoitavissa huomattavasti nykyistä aiemmassa vaiheessa, jotta tutkimusten ja selvitysten tekeminen lainsäädäntötyön aikataulussa hyödyttää aidosti lainsäädäntöprosessia ja päätöksentekijöitä toimenpiteitä punnitessa.

Tutkimushankkeiden hakujen sekä arviointien toteuttamiseen tulee panostaa nykyistä enemmän. Tästä työsarasta ovat vastuussa eri ministeriöiden virkamiehet, jotka hoitavat tutkimushankeprosessia oman toimensa ohessa ja voivat kokea tämän ylimääräisenä sekä vaativana lisätyönä. Myös ohjausryhmätyöskentelyyn tulee panostaa nykyistä enemmän. Tutkimusmenetelmien ja aiemman kotimaisen ja kansainvälisen tutkimustiedon tuntemus saattaa olla vaillinaista ohjausryhmän virkamiesjäsenillä.

Tutkimushankkeiden ohjausryhmien jäsenten on tarkoitus edustaa teemasta kiinnostuneiden, eri ministeriöiden substanssialaa. Kokoonpanolla halutaan turvata kussakin tutkimushankkeessa näkökulmien laajuus ja monialaisuus – lakien toimeenpanoon liittyviä hallinnollisia tekijöitä unohtamatta. Monitieteisyyden vaatimukset nousevat esiin myös säädösvalmistelua varten laadituissa ohjeistuksissa, mutta käytännössä tämä kuitenkin toteutuu nykyisin vielä varsin heikosti.

3) Ministeriöiden tulosohjauksessa olevat organisaatiot

Lainvalmistelussa hyödynnettävää tieto- ja tutkimustarvetta voisivat täydentää ministeriöiden omien vaikutusarviointiyksikköjen lisäksi ministeriöiden tulosohjauksessa olevat organisaatiot ja viranomaistahot. Esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tulisi hyödyntää laajemmin Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tutkijoiden osaamista. Ministeriöt rahoittavat suoraan näiden organisaatioiden toimintaa, ja siten on perusteltua ja loogista, että nämä myös palvelevat ministeriöiden tietotarvetta. Ennakoivan selvitystyön tilaaminen näiltä organisaatioilta edellyttää ministeriöiltä määrätietoista ja tavoitehakuista tulosohjaustoimintaa, johon myös on satsattava resursseja, jotta tutkimusosaaminen kyetään hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla.

4) Toimenpiteiden jälkikäteisarviointi

Lainsäädännön vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi tulisi tehdä ministeriön ulkopuolella, riippumattomien tutkijoiden toimesta. Jälkikäteisarvioinnille tulee erikseen osoittaa riittävät määrärahat ja säännönmukaisesti varmistaa, että tutkittavissa olevat lakimuutokset tulevat rahoitettavan tutkimushaun piiriin.

Jotta toimenpiteiden jälkikäteisarviointi olisi mahdollista, tulisi politiikkatoimenpiteet suunnitella siten, että vaikutusarvioinnin tekeminen on mahdollista. Toimenpiteiden vaikutus voidaan selvittää parhaiten siten, että vaikutus voidaan rajata muista tekijöistä ja olosuhteista mahdollisimman tarkasti. Jo lakia valmisteltaessa voisi ministeriön oma vaikutusten arviointiyksikkö suunnitella toteutuksen yksityiskohdat, jotta jälkikäteisarviointi olisi metodisesti mahdollista.

5) Lakimuutoksista tiedottaminen

Lainsäädäntömuutoksissa on tärkeää myös vertailla eri toimeenpanotapojen hallinnollista taakkaa. Hallinnollinen taakka, joka viranomaiselle syntyy uuden lain toimeenpanosta sekä hallinnollinen kustannus, jonka kansalainen tai yritys joutuu kohtaamaan toimenpiteen potentiaalisena kohteena, on niin ikään arvioitava huolellisesti. Kallis toteutus tai monimutkainen byrokratia vesittää monesti hyvissä aikeissa suunnitellun toimenpiteen kustannus-vaikuttavuuden.

Ja vaikka hallinnollinen taakka ja kustannus otettaisiin päätöksessä huomioon, tiedottaminen jää monesti viranomaisilta puolitiehen. Lakiuudistuksista ja -muutoksista tiedottaminen ja toimenpiteiden markkinointi on osoittautunut aika haastavaksi tehtäväksi julkiselle sektorille ja myös medialle. Uudistukset kyllä nostetaan näyttävästi esille lähinnä eduskuntakeskustelua ja kansalaiskiinnostusta virittäen, mutta politiikkatoimen varsinainen ohjeistus, määräaika ja muut tarkat säännöt jätetään usein kertomatta selkokielellä. Toimenpiteet on kyettävä viemään loppuun saakka, aina seurantavaiheeseen asti, jolloin uusi kierros kriittisen arvioinnin jälkeen voi jälleen käynnistyä.