VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

5.2.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto tulevaisuusvaliokunnalle

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 vaikutusarviointien taso on parantunut neljän viime vuoden aikana, mutta siinä on edelleen vaihtelua. Myönteisenä kehityksenä arviointineuvosto on pannut merkille määrällisten ja euromääräisten arvioiden lisääntymisen 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 antoi 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 antanut lainvalmistelijoille koulutusta, esimerkiksi luentoja on pidetty säännöllisesti lainvalmistelun peruskurssilla (HAUS) ja lisäksi on pidetty luentoja useilla yksittäisillä kursseilla.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa raportissa ehdotetaan, että lainsäädännön arviointineuvosto saisi oikeuden palauttaa hallituksen esitysluonnoksen 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, 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. Vaikutusarvioinnin tulevaisuuden haasteita ja mahdollisuuksia

Sääntelyyn ja lainsäädäntöön kohdistuu jatkossa monia uusia ja muuttuvia haasteita, jotka lisäävät paineita kehittää toimintaa. Esimerkiksi OECD[1] on arvioinut, että digitalisaatiosta seuraava toimintaympäristön kiihtyvä muutos haastaa sääntelyn reagoimaan ilmiöihin aiempaa nopeammin. Samalla myös sääntelyn keinojen tulisi olla nykyistä monipuolisempia, sillä aina lakimuutos ei ole oikea keino ratkaista ongelmia vaan joissain tilanteissa voi olla parempi käyttää ns. ”pehmeitä” ohjauskeinoja.

Sääntelyyn kohdistuvilla muutospaineilla on luonnollisesti myös vaikutuksia lainsäädännön vaikutusten arviointiin. Valtionhallinnon arviointiosaamista ja kykyä hankkia arviointeihin soveltuvaa tutkimusta tulisi edelleen vahvistaa. Samalla valtionhallinnon niukkoja vaikutusarviointiresursseja tulisi käyttää aiempaa tehokkaammin, esimerkiksi verkostoitumisen ja yhteistyön avulla. Koko valtionhallinnon tai koko julkishallinnon kattava niin sanottu ”whole of government” –lähestymistapa auttaisi vähentämään siiloutunutta vaikutusarviointia.

Myös kansainvälisen yhteistyön ja tietojenvaihdon tiivistäminen vaikutusarvioinnissa olisi tärkeää lainsäädännön vaikutusarvioinnin laadun kehittämisen näkökulmasta, mutta myös siksi, että yhä useammin vaikutukset ovat valtioiden rajat ylittäviä.

Suomessa on poikkeuksellisen hyvät tietoaineistot, joita tulisi nykyistä enemmän käyttää uudistusten jälkikäteisarvioinnissa. Suomessa on onneksi myös olemassa vahvaa tutkimusosaamista hyödyntää näitä ainutlaatuisia aineistoja, myös niin, että saatua tietoa voitaisiin nykyistä tehokkaammin käyttää lakiehdotusten valmistelussa. Laadukas jälkiarviointi luo pohjan aiempaa laadukkaammille etukäteisarvioille. Ongelma on toistaiseksi ollut hyviin tutkimusasetelmiin perustuvien jälkiarviointien toteutus. Kysymys on paitsi osaamisesta mutta osin myös hallintokulttuurista ja siksi tarvittaisiin ajattelutavan muutos. Tähän liittyen lainsäädännön arviointineuvosto teki vuonna 2019 ehdotuksen jälkiarvioinnista[2], ja samana vuonna myös Aalto-yliopiston tutkijaryhmä ehdotti omassa raportissaan jälkiarvioinnin kehittämistä[3].

Arviointineuvosto on pitänyt myönteisenä, että ministeriöissä on virinnyt kiinnostus kokeiluihin ja kokeilujen hyödyntämiseen etukäteisarvioinnin tietopohjana. Arviointineuvoston on korostanut lausunnoissaan, että kokeilu on hyödyllinen vain, jos se perustuu hyvin suunniteltuun ja toteutettuun koeasetelmaan. Tähänkin liittyen tulisi nykyistä enemmän hyödyntää tutkimuslaitosten ja yliopistojen asiantuntemusta, jotta sijoitetut resurssit eivät menisi hukkaan. Ilman huolellista koeasetelmaa ja kokeilun vaikutusten arviointia voi pahimmillaan käydä niin, että kokeilun tulokset johtavat päättäjiä harhaan.

[1] http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Regulatory-effectiveness-in-the-era-of-digitalisation.pdf
[2] https://vnk.fi/arviointineuvosto/aloitteet-ja-kehittamistoimet
[3] http://aalto-econ.fi/sarvimaki/tpry_edistysraportti2_vaikutusarvionnit_web.pdf

Leila Kostiainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio
Arviointineuvos, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeristö