Tarkastusvaliokunta

Aika: To 26.11.2020 klo 12.30

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

Seuraavassa joitakin parannusehdotuksia lainsäädännön vaikutusarviointien kehittämiseen.

1) **Jokaisessa ministeriössä 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 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.

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 tutkimustiedon tietopohjan 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 ilmenee 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 että tutkijoilla. Tietoja keräävät tahot ovat mm. Tilastokeskus, ministeriöt itse sekä tilastotoimintaa 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.

3) Ministeriöiden tulosohjauksessa olevat organisaatiot

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