Tarkastusvaliokunnalle

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry:n n lausunto asiassa O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta. Lausuntonaan EK esittää seuraavaa.

1 Yleistä

1.1. Yleiset huomiot

EK katsoo, että lainsäädännön vaikutusarvioinneilla tulisi olla erittäin merkittävä rooli lainsäädännön valmistelussa. Vaikutusarviointien keskeisimpänä merkityksenä näkökulmastamme voidaan pitää sitä, että kaikki tunnistetut sääntelyehdotuksen vaikutukset tulevat avoimesti julkilausuttua. Tämä varmistaa sen, että niin lainvalmistelijat, sääntelykohteeseen liittyvät sidosryhmät kuin lopulta lainsäätäjät ymmärtävät esityksen erilaiset vaikutukset eri asioihin. Pidämme ongelmallisena, että vaikutusarviointien merkitykseksi säädösvalmistelussa jää eräissä tilanteissa "välttämätön paha", kuten valiokunnan tilaaman selvityksen sivulla 87 olevassa lainvalmistelijan haastattelussa todetaan.

Pidämme tärkeänä, että sääntelyesityksissä on myös julkilausuttu erilaiset vaihtoehtoiset sääntelytavat ja pyritty tuomaan esiin, miksi on päädytty juuri valittuun sääntelymalliin. Ideaalitapauksessa erilaisten sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia ehdittäisiin vertailla säädöshankkeen aikana, jotta valinta tietystä sääntelymallista pystytään tekemään tiedossa olevien vaikutusten perusteella tapahtuvan harkinnan mukaan.

Ylipäänsä vaikutusarvioinneissa olisi syytä arvioida nykyistä useammin, miksi on päädytty asian sääntelemiseen juuri lainsäädännöllä. EK pitää tärkeänä, että uuden sääntelyn laatimisessa olisi tunnustettu avoimesti se, miksi asiasta on tarpeen juuri säätää laki, eikä esimerkiksi viranomaisen normiohjaus olisi riittävä toimintatapa. On totta, että tietyt asiat edellyttävät lainsäädäntöohjausta, esimerkiksi perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä. Mutta sääntelyssä olisi syytä tuoda esille aina näkyväksi, miksi on päädytty juuri lainsäädäntöaloitteen tekemiseen, eikä ole voitu edetä muilla ohjauskeinoilla. Soveltuvissa tilanteissa yhtenä vaihtoehtona tulisi arvioida myös mahdollisuutta jättää asia itsesääntelyllä säänneltäväksi, jollaisesta hyvänä esimerkkinä voidaan todeta pörssiyhtiöiden hallinnointikoodi. Tällaisten asioiden esilletuominen mahdollistaisi paremmin arvioinnin siitä, onko tietyn politiikkatavoitteen edistäminen välttämätöntä juuri lainsäädäntötoimenpiteillä.

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa selvityksessä todetaan useissa kohdissa, että mitattavissa olevat taloudelliset vaikutukset ovat usein

vaikutusarvioinnin keskiössä. EK toteaa, että sekä numeraalisesti mitattavissa olevilla taloudellisilla arvioilla että muilla kvalitatiivisemmilla vaikutusarvioinneilla on merkittävä rooli. Mikäli tiettyä vaikutusta ei ole mahdollista ilmaista numeroilla, on syytä tuoda esille vaikutusarvioinnit muilla tavoilla. Mikäli lukuihin taas liittyy epävarmuuksia, on syytä tuoda luvut esille, mutta ilmaista näkyvästi lukuihin liittyvät epävarmuudet.

Kiinnitämme vielä huomiota yleisenä asiana siihen, että vaikutusarvioinneissa tärkeää on tuoda tietoon myös esityksen negatiiviset vaikutukset. Selvityksessä on todettu esimerkiksi:

- "Lainvalmistelijat kokivat jäävänsä yksin muun muassa sellaisissa kysymyksissä kuin vaikutusten arviointi, sääntelyn vaihtoehtojen punninta tai lainsäädännön negatiivisten vaikutusten kirjaaminen hallituksen esityksiin." (selvityksen s. 95)
- "Vaarana vahvasti poliittisesti ohjatuissa lainvalmisteluhankkeissa on se, että vaikutusarviointitieto ei muuta jo tehtyjä poliittisia kompromisseja." (selvityksen s. 114)

Pidämme selvänä, että valtioneuvostolla on kulloinkin toimivalta ratkaista viime kädessä poliittisen harkinnan puitteissa esitysten sisältö. Pidämme kuitenkin keskeisenä, että lainvalmistelijat voivat kirjata avoimesti esitysten vaikutukset avoimesti esitykseen. Pidämme tätä välttämättömänä, jotta lainvalmistelussa saadaan esitettyä avoimesti eduskunnan päätöksentekoaan varten tarvitsemat tiedot.

1.2. Yritysvaikutusten arvioinnin monipuolistaminen

Kiinnitämme huomiota siihen, että valiokunnan tilaaman selvityksen mukaan yli puolessa tarkastelussa olleista esityksistä ei ole läpikäyty yritysvaikutuksia (kts. esim. valiokunnan tilaaman selvityksen s.27 ja s. 112). On totta, että merkittävällä määrällä lainsäädäntötyössä ei ole mitattavissa olevia yritysvaikutuksia, mutta pidämme tärkeänä, että kaikissa sääntelyhankkeissa katsotaan avoimesti läpi yritysvaikutuksia.

Lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarviointien yksi keskeinen haaste liittyy siihen, etteivät nykyiset käytännöt ja menetelmät tunnista riittävästi yrittäjä- ja yrityskentän monimuotoisuutta. Tämä saattaa pahimmillaan johtaa tilanteisiin, joissa vaikutusarviointien perusteella säädösehdotukset eivät näyttäisi rasittavan enemmistöä yrityksistä, vaikka niillä samanaikaisesti voi kuitenkin olla merkittäviä haittavaikutuksia johonkin pienempään ja työllisyyden näkökulmasta merkittävään yritysjoukkoon. Käytännössä Suomeen tarvittaisiin siis tarkempia tutkimusperusteisia työkaluja, joiden avulla voitaisiin luotettavasti ja etukäteen selvittää säädösehdotusten vaikutuksia tavoitteiltaan erilaisten yrittäjien toimintaan. Tämä edistäisi siirtymistä normien purkutalkoista yhä enemmän kohti haitallisen sääntelyn ennaltaehkäisyä ja sujuvampaa yritysmyönteistä sääntelyä.

2 Ennakollisen arvioinnin parantaminen

Suomessa säädösehdotusten vaikutusarvioinneissa on keskitytty erityisesti ennakolliseen vaikutusarviointiin. Ennakollisessa vaikutusarvioinnissa on paljon hyviä toimintatapoja ja malleja, joihin liittyen on syytä esittää muutama huomio.

2.1. Alustavien vaikutusarviointien julkaisu esivalmistelun päätteeksi tai perusvalmistelun aikana?

Merkittävässä osassa säädösvalmistelua esivalmistelu aloitetaan sääntelykohteen nykytilaa ja kehitystarpeita koskevan arviomuistion laatimisella. Usein arviomuistio sisältää laajasti analysoituna erilaisia erilaisten ilmiöön liittyvien kysymysten vaikutuksia. Mikäli arviomuistiossa on esitetty jo mahdollisia sääntelymalleja, on niihin liittyviä alustavia vaikutusarvioita voitu lähteä laatimaan. EK pitää tärkeänä, että arviomuistiot sisältäisivät mahdollisuuksien mukaan jo alustavat mahdollisten sääntelymallien vaikutusarvioinnit.

EK ehdottaa harkittavaksi, että kun arviomuistion pohjalta on päädytty aloittamaan säädösmuutoksen perusvalmistelu, harkittaisiin tapauskohtaisesti, voisiko erilaisista sääntelyvaihtoehdoista laatia jo alustavaa vaikutusarviota perusvalmistelun alkuvaiheissa, kun erilaiset sääntelyvaihtoehdot on tunnistettu. Alustavat vaikutusarvioinnit voi julkaista vapaasti kommentoitavaksi esimerkiksi lausuntopalvelussa, jonka kautta valmistelutyöhön voitaisiin saada jo avoimesti palautetta erilaisiin malleihin liittyvistä näkökulmista. Esimerkkinä tässä voisi olla EU-sääntelyprosessissa komission laatimat alustavat vaikutusarvioinnit, jotka ovat hankkeissa usein lausuttavana. Alustavien vaikutusarviointien lausuntokierroksilla voitaisiin saada nykyistä paremmin oikea-aikaista tukea erilaisten esitysten vaikutusten hahmottamiseksi.

2.2. Samaa politiikkalohkon teemaa koskevien sääntelyhankkeiden yhteisvaikutukset

Valiokunnan tilaamassa selvityksessä nostetaan esiin, että eräissä lainsäädäntöhankkeissa on ollut haasteita asian kokonaisvaikutusten hahmottamisessa, kun esitys on ollut osa suurempaa säädöshankekokonaisuutta. Selvityksessä tällaisena tuodaan esiin esimerkkinä taksiuudistus, joka oli osa liikenteen palvelusääntelyn kolmivaiheista uudistusta (selvityksen s.33).

EK ehdottaa harkittavaksi, että kun tunnistetaan, että tiettyä ilmiötä tullaan sääntelemään useammassa eri sääntelyhankkeessa, jotka etenevät eriaikaisesti, tällaisista sääntelyteemoista laadittaisiin yhteinen kokonaisuutta koskeva ennakollinen vaikutusarviointi. Useissa tilanteissa voi olla perusteltua, että tiettyä ilmiötä koskien tehdään useita eri esityksiä, mutta esitysten yhteisvaikutus voi olla vaikeasti kontrolloitavissa. EK pitäisi perusteltuna arvioida, voisiko tällaisissa tilanteissa pyrkiä tekemään näiden tunnistettujen samaa teemaa koskevien

sääntelyhankkeiden yhteistä vaikutusarviointia, joka voitaisiin julkista kommentoitavaksi ensimmäisen hankkeen alkaessa. Tällainen yhteinen alustava vaikutusarviointi antaisi mahdollisuuden tunnistaa erilaisia esitysten yhteisvaikutuksia nykyistä varhaisemmassa vaiheessa.

2.3. EU-sääntelyn kuulemiskierrokset parantamaan tulevaa kansallista täytäntöönpanoa

EU-sääntelyhankkeita neuvotellaan käytännössä usein useita vuosia, ennen kuin ne tulevat lopullisesti hyväksytyksi ja kansalliseen täytäntöönpanoon. Kansallisen täytäntöönpanon kohdalla ei ole välttämättä enää mahdollista tai mielekästä tehdä arviointia erilaisista esityksen vaikutuksista, kun sääntely on vuosien lopputulemana hyväksytty. Eduskunnan E-selvityksiä ja U-kirjelmiä koskevat valiokuntakuulemiset tarjoavat aineistoa erilaisten näkökulmien esilletuomiseen. Nämä kirjelmät sisältävät myös mahdollisuuksien mukaan ministeriöiden laatimia kansallisia alustavia vaikutusten arviointeja, mikä mahdollistaa vaikutuksista keskustelemisen. Niiden lisäksi olisi syytä harkita, että ainakin periaatteellisesti merkittävimmistä ja laaja-alaisimmista EU-säädöshankkeista tehtäisiin kansallinen alustava vaikutusarviointi, joka voitaisiin antaa julkisesti kommentoitavaksi. Tällainen tapa voisi antaa valtioneuvostolle parempaa tukea EU-asioista neuvottelemiseen ja toisaalta tukisi eduskuntaa kannanmuodostustyössä.

Yhtenä hyvänä esimerkkinä voidaan todeta avoin kuuleminen luonnoksesta direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Tuolloin oikeusministeriö kuuli eri tahoja komission direktiiviluonnoksesta ja U-kirjeestä[1]. Hiljattain myös oikeusministeriö kuuli sidosryhmiä E-kirjeluonnoksesta liittyen komission yritysvastuuta ja kestävää hallinnointia koskeviin aloitteisiin, mikä mahdollisti sidosryhmien näkemysten esittämisen paremmin jo prosessin varhaisemmassa vaiheessa. Tällaiset toimintatavat ovat mahdollistaneet osittain myös vaikutusarvioinneista keskustelemista vielä EU-säädösprosessin aikana.

3. Lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmästä

3.1. Yleistä jälkikäteisestä vaikutusarvioinnista

Marinin hallitusohjelmassa on linjattu, että Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä. EK pitää tätä linjausta tärkeänä ja tukee sitä. Säädösten vaikutukset käytännössä voivat muodostua hyvin sellaisiksi, että niitä on ollut vaikea arvioida etukäteen ja sääntelystä voi ilmetä epätoivottuja ongelmia. Jälkikäteisessä vaikutusarvioinnissa voidaan tunnistaa tällaisia ja pyrkiä tekemään säädöshuoltoa jo nopeammalla aikataululla.

[1] https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=529d22f9-0fdb-4a99-8bf2-bf8458314f18

Yksi konkreettinen kehittämiskohde liittyy EKn näkemyksen mukaan tällä hetkellä Eduskunnalle tehtäviin lakien jälkivaikutusarviointeihin, joita valtioneuvosto laatii erityisesti eduskunnan hyväksymien ns. jälkiseuranta-ponsien vuoksi. Esimerkiksi valtiontaloudentarkastusviraston selvityksen mukaan vaalikaudella 2007–2010 noin neljäsosa ponsista liittyi jälkiseurantaan, lukumääräisesti niitä tehtiin silloin 50[2]. Jälkiseurantaa koskevat selvitykset antavat hyvän katsauksen siihen, miten esitys on vaikuttanut. EK pitää tärkeänä, että tällaisissa jälkiseuranta-selvityksissä otettaisiin säännönmukaisesti aina huomioon sidosryhmien näkemykset siitä, miten sääntely on vaikuttanut. Tällaiset jälkiseuranta-selvitykset voisivat esimerkiksi olla julkisesti kommentoitavana, jonka jälkeen tulleet kommentit olisi mahdollista toimittaa eduskunnalle osana jälkiseuranta-raportointia. EK pitää tärkeänä, että jälkikäteisen vaikutusarvioinnin järjestelmää katsotaan kokonaisuutena läpi, mutta osana sitä olisi hyvä kiinnittää huomiota siihen, että ministeriöiden laatimat jälkiseurantaraportit olisivat myös julkisesti kommentoitavana, jotta esityksen jälkiseurannasta saadaan paras mahdollinen kokonaiskuva.

Yhtenä hyvänä esimerkkinä avoimesta jälkiseurantaprosessista voidaan todeta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanon vaikutuksista tehty kuuleminen[3]. Tämä mahdollisti laajasti keskustelua herättäneen säädösmuutoksen vaikutuksista käytävää avointa keskustelua.

4. Valmistelutavan ja sidosryhmien huomioinnin merkitys vaikutusarviointien kannalta

4.1. Valmistelutapa ja sidosryhmien huomiointi

Valiokunnan tilaamassa selvityksessä kiinnitetään huomiota useissa kohdin siihen, että mistä vaikutusarvioinnin tukena käytettävien tietojen hankinta voidaan tehdä. Merkittävässä osassa asioita on syytä pyrkiä etsimään tieteellistä tutkimusta ilmiön vaikutuksista tai tilata sellaista, jos se sääntelykokonaisuus huomioiden on mahdollista.

Vaikutusarviointien tekemisessä on myös syytä muistaa aina se, että tieteellistä tutkimusta asiasta ei ole saatavilla. Tällaisissa tilanteissa vaikutusarviointeja on syytä täydentää toissijaisesti kyseisen sääntelykohteen eri toimijoiden antamilla tiedoilla oletetuista vaikutuksista. Esimerkiksi säänneltäessä jotain elinkeinoelämään vaikuttavaa asiaa, pystyy usein elinkeinoelämä antamaan lainvalmisteluun aineistoa vaikutuksista, joka tukisi vaikutusarviointien laatimista. Sidosryhmien antama tieto esityksen vaikutuksista on syytä kirjata avoimesti tietoon siten, että kyse on nimenomaan sidosryhmän toimittamasta tiedosta, eikä tieteellisestä tutkimuksesta. Näin usein jo tehdäänkin, mutta EK haluaa kiinnittää huomiota, että sääntelyn kohteen toimijoiden antama tieto voi antaa arvokasta tietoa sääntelyn vaikutuksista, jota ei ole saatavilla muualta.

---

[2] https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/26090700/eduskunnan-lausumien-toimeenpano-1-2014.pdf
[3] https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=2df6ebd7-975e-4169-a0de-edd9ab3d7217

4.2. Laaja-alaisen valmistelun merkitys

EK pitää valmistelun riittävää laaja-alaisuutta merkittävänä osana laadukkaiden vaikutusarviointien tekemiseksi. Perinteinen työryhmävalmistelu ja komiteavalmistelu ovat hyviä tapoja siinä, että sääntely tehdään varmasti riittävän laajaan tietopohjaan perustuen. Selvityksessä todetaan esimerkiksi, että valmistelukokoonpanon laaja-alaisuus on myös parantanut tietopohjaa hankkeissa (selvityksen s.95–96) Mikäli sääntelyhankkeessa ei ole mahdollista ottaa kaikkia eri näkökulmia mukaan työryhmävalmisteluun, pidämme perusteltuna pitää matalalla kynnyksellä mukana hankkeiden ohjaus-/seurantaryhmiä. Tällaisista on saatu hyviä kokemuksia erityisesti oikeusministeriön säädösvalmisteluhankkeista.

Säädöshankkeiden aikana tapahtuvat oikea-aikaiset kuulemiset ovat myös EK:n näkemyksen mukaan tärkeitä tapoja hankkeen tietopohjan laajentamiseen. Kuulemiset tukevat riittävän laajaa tietopohjaa vaikutusarviointien tekemiseen.