1.12.2020

Dno 143/010/2020
DARK 20/010/143

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Viite Asiantuntijapyyntö/O48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet

Kansaneläkelaitoksen lausunto

Valiokunta pyytää Kansaneläkelaitoksen asiantuntijan arviota hallituksen esityksissä esitettyjen vaikutusarviointien laadusta ja kattavuudesta liittyen erityisesti kotitalouksien asemaan ja sosiaali- ja terveysvaikutuksiin.

Lausunnon laatijat ja kuultavat asiantuntijat ovat toimineet Kelassa lainsäädäntövalmistelutyössä pitkään (yli 20 vuotta).

Antti Keinäsen ja Jussi Pajuojan selvitys on asiantuntevasti ja perustellusti toteutettu. Selvityksessä tunnistetut keskeiset ongelmakohdat lainsäädännön vaikutusten arviointiin ovat oikeita ja niihin liittyvät kehittämissuositukset ovat perusteltuja. Tunnistetuista kehittämiskohteista kaikki eli vaikutusarviointiohjeiden päivitys, tiedonhallinnan vahvistaminen vaikutusarvioinnissa, lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittäminen, säädösjohtamisen vahvistaminen ministeriöissä ja erityisesti suurten hankkeiden valmisteluun panostaminen ovat kaikki tärkeitä ja kannatettavia kehittämiskohteita. Kelan lausunnossa korostuu erityisesti kehittämissuositus 2. eli tiedonhallinnan vahvistaminen vaikutusarvioinnissa.

Lähtökohtaisesti Kelan toimeenpanemia sosiaaliturvaetuuksia koskevat lainsäädännön muutokset valmistellaan tiiviissä yhteistyössä Kelan kanssa. Näiden muutosten vaikutusten arviointiin panostetaan Kelassa mm. etuuslainsäädännön asiantuntijoiden, aktuaari- ja talouspalvelujen, tietopalvelujen ja tutkijoiden asiantuntemuksella. Lainsäädännön vaikutusten arviointityötä tulisi kuitenkin kehittää erityisesti yhteistyön ja vuoropuhelun lisäämisen suuntaan. Samalla toimeenpanijan sitoutuminen kasvaa ja toimeenpano nopeutuu ja sujuvoituu, kun ymmärrys lainsäädännön sisällöstä kasvaa alusta alkaen.

Tiedonhallinnan vahvistaminen vaikutusarvioinnissa

Kehittämissuosituksen 2. mukaan lainsäädännön vaikutusten arviointia koskevaa tiedonhallintaa tulisi vahvistaa ja siirtyä yksintyöskentelystä laajempiin valmistelukokoonpanoihin. Toimeenpanijoiden tulisi olla mukana heti lainsäädännön valmistelun alkuvaiheesta lähtien. Toimeenpanon asiantuntijoilla voi olla erilainen näkökulma asioihin ja he pystyvät tuomaan esiin toimeenpanoon liittyviä tarpeita ja myös

KANSANELÄKELAITOS
PL 78, 00381 Helsinki
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi

FOLKPENSIONSANSTALTEN
PB 78, 00381 Helsingfors
Telefon 020 634 11
fornamn.efternamn@kela.fi

panostamaan merkittävällä tavalla lainsäädännön valmisteluun. Vaikutusten arviointiin toimeenpanon edustajat tuovat mukanaan oman asiantuntemuksensa, jota lainsäätäjän valmistelijoilla ei välttämättä niin laajasti ole.

On erittäin tärkeää arvioida sitä, mitkä ovat lainsäädäntömuutosten vaikutukset yksittäisille asiakkaille, asiakkaan lähipiirille ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sosiaaliturvaa koskevissa lainsäädäntömuutoksissa esimerkiksi asiakas- ja palveluohjaukselle. Yhteistyön lisääminen lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa on erinomainen kehittämisehdotus ja tärkeä toteuttaa.

Sosiaaliturvaa koskevien etuuksien osalta Kelalla on vahva tietopohja, jolloin vaikutusarvioiden tekeminen onnistuu useissa muutoksissa suhteellisen helposti ja nopeasti. Vaikutusarvioinnissa hyödynnetään Kelan etuuksien toimeenpanosta kertyvää tietämystä, tilastoja, tutkimusta, analytiikkaa ym. Taloudellisten vaikutusten osalta pyritään erittelemään vaikutukset erilaisiin kotitaloustyyppeihin ja erittelemään sukupuolivaikutukset. Muutosten arvioinnissa käytetään monipuolisia tietoaineistoja ja tutkittua tietoa. Arvioinnissa hyödynnetään erilaisia menetelmiä ja laskentamalleja. Vaikutusarvioinneissa voidaan pyytää ottamaan huomioon etuusmuutosten yhteisvaikutukset ja verotuksen vaikutukset. Nämä voidaan esittää esimerkkilaskelmilla. Eräissä tilanteissa arvioidaan muutosten tulonjakovaikutuksia eri tuloluokissa. Toisinaan laskelmissa eritellään esityksestä eniten voittavat ja häviävät ryhmät. Kela toivoisi, että ministeriöiden puolelta vaikutusten arviointiin voitaisiin luoda yhtenäinen tietopyyntöpohja, jonka kautta muutosten vaikutukset pystyttäisiin arvioimaan vielä nykyistäkin sujuvammin. Selvityksessä esiin nostettu mahdollisuus ulkopuolisen toimijan toteuttamasta vaikutusten arvioinnista on haasteellinen, koska se on usein hitaampaa.

Kuten edellä on todettu, Kela on pääosin tiiviisti mukana alusta lähtien Kelan toimeenpaneman sosiaaliturvaetuuksien lainsäädäntömuutoksissa ja arvioimassa niiden vaikutuksia. Tällöin ymmärrys asiasta kasvaa lainsäädännön valmistelun alusta lähtien ja helpottaa toimeenpanoa huomattavasti. Samalla on myös mahdollista tuoda esiin toimeenpanon näkökulmasta tärkeitä asioita sisällytettäväksi lainsäädäntöön. Kokemuksia Kelalla on myös toisenlaisesta lainsäädäntövalmistelusta. Joissakin tilanteissa asiaan on vaikuttanut ministeriöiden erilainen toimintatapa siinä, miten toimeenpanijoita ja sidosryhmiä osallistetaan mukaan lainsäädäntötyöhön. Vaikutusten arviointi on tästä syystä voinut olla puutteellista ja vaikuttaminen vasta lausuntokierroksella taikka valiokuntakuulemisvaiheessa on haastavaa. Useimmiten lainsäädännön käsittely on aikataulupaineistettua ja siten usein vain selvimmät virheet korjataan eduskuntakäsittelyn aikana. Tämä aiheuttaa joissakin tilanteissa korjausliikkeiden tarvetta lainsäädännön vahvistamisen jälkeen. Myös useat rinnakkain tai limittäin etenevät lainsäädäntömuutokset ja niiden yhteisvaikutusten arviointi on haastavaa.

Toimeenpanolle aiheutuvia vaikutuksia on ollut aiemmin suhteellisen hankala saada vietyä hallituksen esityksiin. Viime vuosien aikana kuitenkin tässä on edistytty ja esimerkiksi toimeenpanolle aiheutuvien viranomaisvaikutusten eli esimerkiksi kustannusten ja toimeenpanolle varattavaa aikaa on kuvattu hallituksen esityksissä. Tosin tässäkin toimeenpanolle varattavan ajan osalta on usein haasteita, joissakin muutoksissa lainsäädännön voimaantuloajankohta määrittyy muiden intressien kuin toimeenpanon näkökulmasta.

Lainsäädännön vaikutusten arviointiin tulee varata selkeästi enemmän resursseja ja aikaa ja sen tulee olla systemaattisempaa. Vaikutusten arviointiin tarvittavien kyvykkyyksien kehittäminen edellyttää pitkäjänteistä työtä eikä siten ole hetkessä rakennettavissa.

Säädösjohtamisen vahvistaminen ministeriöissä

Kehittämissuosituksen 3. mukaan säädösjohtamista tulisi vahvistaa ministeriöissä. Resurssipuute näkyy lainsäädännön valmistelussa, kokonaisvastuu on vastuuvalmistelijalla ministeriössä, hän kerää kaikki lainsäädäntömuutosta koskevat tiedot eri puolilta ja vastaa kokonaisuudesta. Usein lainsäädäntömuutokset ovat kiireellisiä, jolloin riittävää aikaa valmisteluun ja vaikutusten riittävän perusteelliseen arviointiin ei välttämättä ole. Tämä saattaa näkyä yksittäisinä pistemäisinä kysymyksinä, jotka tulevat kohdennettuina eri asiantuntijoille Kelassa. Kokonaiskoordinaatiota tarvittaisiin lisää ja vaikuttavuusarvioinnit tulisi käynnistää heti lainsäädäntömuutosvalmistelun alkuvaiheessa.

Ministeriöiden virkamiesten vaihtuvuus on tänä päivänä paljon suurempaa kuin aiemmin ja se näkyy myös lainsäädännön valmistelussa ja vaikutusten arvioinnin haasteissa. Vaikutusten arviointiin panostaminen Kelan puolelta riippuu pitkälti lainmuutosta valmistelevasta virkamiehestä.

Ongelmalliseksi hallitusten esitysten vaikutusten arvioinnissa on myös se, että useimmiten vireillä on lukuisia lainsäädäntömuutoksia, joiden kokonaisvaikutusta yhden hallituksen esityksen osalta ei huomioida, ei voida huomioida taikka ei pystytä huomioimaan.

Erityisesti suurten hankkeiden valmisteluun panostaminen

Kehittämissuositus 5. mukaan erityisesti suurten hankkeiden valmisteluun tulisi panostaa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon meneillään olevan uudistuksen osalta on huomioitava, että eduskunnalle joulukuussa annettava lainsäädäntö ei pidä sisällään muita kokonaisuuteen vaikuttavia laajoja muutoksia. Lainsäädäntöpaketti on jo sellaisenaan laaja, mutta siitä puuttuvat olennaiset osat koskien mm. monikanavarahoituksen purkamista, ostopalveluja ja palveluseteleitä koskevia kokonaisuuksia ja mahdollisia muutoksia verotukseen. Myöskään sosiaaliturvaetuuksien muutoksia ei olla arvioitu osana laajaa lainsäädäntöhanketta. Näin ollen vaikutuksia esimerkiksi yksittäisten kansalaisten ja kotitalouksien tilanteeseen ei em. lainsäädäntökokonaisuuden osalta ei pystytä arvioimaan.

Kuten selvityksen kohdassa 2.1 mainitaan (taksiuudistus), laajojen uudistusten kohdalla tulisi ennalta ehkäisevästi käynnistää jo riittävän ajoissa tarvittavien selvitysten ja tarvittaessa tutkimusten tekeminen. Hallituksen esityksissä tulisi myös arvioida eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia, myös niitä, mitä tarkoittaa, ettei muutosten sijaan tehdä mitään (vrt. arviointineuvoston lausunto 9.11.2020 koskien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamisen lainsäädäntöä).

Useimmiten näin laajojen uudistusten ollessa pitkälti poliittisia, lainsäädännön voimaantuloaika määräytyy pitkälti muiden kuin varsinaisen toimeenpanon edellyttämän ajan perusteella. Muut intressit usein määräävät voimaantuloajan toimeenpanoajan jäädessä erittäin lyhyeksi. Toimeenpanon valmistelu edellyttää merkittävän laajoja toimenpiteitä mm. vaikutusten arvioinnin toteuttamiseksi ja siten aikaa on varattava riittävästi. Olisi hyvä hyödyntää kokemuksia menneistä laajoista lainsäädäntöhankkeista, mm. uusien etuuksien tuomisesta Suomen sosiaaliturvajärjestelmään. Toimeenpanoajan tarve riippuu pitkälti muutoksen sisällöstä ja vallitsevista olosuhteista, esimerkiksi poikkeustilanteessa keväällä 2020 vallitsevassa Covid-19 tilanteessa Kela osallistui ja toteutti useita lainsäädäntömuutoksia yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa vain viikoissa.

Joissakin muutoksissa vasta eduskuntakäsittelyn aikana on tullut merkittäviäkin muutoksia, jonka pohjalta vaikutusten arviointia tulee muuttaa usein laajastikin. Toiveena olisikin, että lainsäädäntömuutosten sisältö

varmistuisi niin aikaisessa vaiheessa, että toimeenpanoon on varattu riittävä aika ja vaikutuksiin pystytään varautumaan. Jos lainsäädännön muutoksesta aiheutuu se, että taloudelliset vaikutukset ovatkin sosiaaliturvan osalta arvioitua suuremmat, on tämä hoidettu lisätalousarvioiden kautta.

Yleisiä huomioita

Sosiaaliturvan komiteatyyppisessä laaja-alaisessa valmistelussa hyödynnetään varsin laajasti eri organisaatioiden osaamista ja asiantuntemusta vaikutusarvioiden osalta. Esitettävät asiat voivat olla linjaavia tai hyvinkin yksityiskohtaisia toimeksiannosta riippuen. Yksittäisen sosiaaliturvaetuuden muutokset vaikuttavat usein muiden etuuksien ja verotuksen suuruuteen. Vuosittain tehtävät indeksitarkistukset ja erilaiset lainmuutokset sekä muut ajasta johtuvat tekijät aiheuttavat usein alkuperäisten vaikutusarvioinnin päivitystarpeen. Vaikutusarviointi pitäisikin tehdä uudestaan vastaamaan lainsäädännön laatimishetken tilannetta. Toteutunut muutos voi poiketa ennusteesta, jolloin kustannusarvio ja vaikutusten kohdentuminen väestöryhmiin saattaa muuttua alkuperäisestä arviosta. Tähän tarvittaisiin lisää joustavuutta ja rahoituskehyksessä tulisikin olla liikkumavaraa, kun hallituksen esityksiä laaditaan.

Joidenkin lainsäädäntömuutosten osalta viranomaisvaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu, viimeaikaisena esimerkkinä tiedonhallintalaki, jonka toimeenpanoon ei ole varattu riittävästi rahoitusta.

Jos muutoslaskelmat toteutetaan kiireisellä aikataululla tai muuten puutteellisen tiedon vallitessa, pyritään ministeriölle meneviin asiaa koskeviin muistioihin kirjaamaan epävarmuudet. Koska valtion talousarvioesityksessä sosiaaliturvan muutokselle esitetään momenttikohtainen euromäärä, ei epävarmuutta yleensä esitetä esimerkiksi euromääräisenä vaihteluvälinä tai vaihtoehtoisina skenaariolaskelmina. Kelan hoitamaa sosiaaliturvaa koskevat lainmuutoslaskelmat ovat hallituksen esityksessä ministeriön esityksiä, mutta lähtökohtaisesti Kelan asiantuntemusta hyödynnetään niissä. Lainvalmistelun kiire vaikeuttaa yksityiskohtaista vaikutusten arviointia.

Hallituksen esityksissä pitäisi aina arvioida myös muutoksen vaikutukset Kelan etuusjärjestelmien kehittämiseen toimeenpanon työmääriin. Jos lain valmistelun aikana sen sisältöön tehdään toimeenpanon työmäärää lisääviä muutoksia, pitäisi tämä ottaa huomioon hallituksen esityksessä. Lainsäädännön selkeys on toimeenpanon kannalta tärkeä. Tarveharkinta työllistää sekä asiakaspalvelua ja ratkaisutyötä.

Selvityksessä on todettu, että kun poliittinen päätös on ennalta tehty, vaikutuksia ja vaihtoehtoja ei myöhemmin välttämättä aidosti arvioida. Tämä pitää paikkaansa.

Vaikutusarvioinneissa arvioidaan tarvittaessa myös rahoittajien aseman muutoksia. Rahoitusosuuksien muutosten arviointi koko kehyskaudelle on tarpeen.

Eri viranomaisten yhteistyöllä muutosvaiheessa taataan oikea tarkkuustaso. Ilman yhteistyötä muuttuvassa toimintaympäristössä vaikutukset voivat olla ennalta arvaamattomia. Alkuperäisten viranomaistietojen tarkentaminen niiden muuttuessa lainsäädäntöprosessin aikana on toivottavaa. Kun esityksellä on vaikutuksia useisiin viranomaisiin, tulisi kustannusvaikutukset arvioida myös kaikkien viranomaisten osalta erikseen. Jos arvioidaan vain kokonaiskustannukset, on vaikea päätellä, onko kaikkien tahojen kustannukset otettu huomioon.

Lopuksi

Systemaattinen ja suunnitelmallinen lainsäädäntömuutosten jälkikäteisseuranta ja –arviointi on kannatettavaa (kohta 4.3), tällä systemaattisuudella vältyttäisiin pistemäisiltä jälkikäteisseurantojen tekemiseltä. Seuranta ja arviointi on tehtävä oikeassa vaiheessa, ei liian pitkän ajan kuluttua lainsäädännön voimaantulosta. Jos arviointi toteutetaan liian myöhäisessä vaiheessa, tietyn lainsäädäntömuutoksen vaikutusta voi olla erityisen vaikeaa arvioida, kun kokonaisuuteen voi sekoittua useita eri yhteiskunnallisia muutoksia. Olisi hyvä, jos jälkikäteisarvioinnille asetettaisiin etukäteen tietyt mittarit, indikaattorit, joiden suunnan muutoksia lähdettäisiin heti lainsäädännön voimaantulon jälkeen seuraamaan. Näin nähtäisiin edes se, vievätkö lainsäädännön muutokset tilanteita oikeaan, muutoksen tavoitteita vastaavaan suuntaan.

Marjukka Turunen

Juristi, johtava asiantuntija

Pertti Pykälä

Aktuaaripäällikkö