

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

2.12.2020

Pertti Pykälä, Marjukka Turunen

Kansaneläkelaitos

Tärkeimmät huomiot

- Lähtökohtaisesti Kelan toimeenpanemia sosiaaliturvaetuuksia koskevat lainsäädännön muutokset valmistellaan tiiviissä yhteistyössä Kelan kanssa. Näihin 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.

Kela|Fpa

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.

- Toimeenpanolla voi olla erilainen näkökulma asioihin ja sen edustajat pystyvät tuomaan esiin merkittäviä tarpeita ja myös panostamaan merkittävällä tavalla lainsäädännön valmisteluun. Vaikutusten arviointiin toimeenpanon edustajat tuovat mukanaan oman asiantuntemuksensa, jota lainsäätäjän valmistelijoilla ei välttämättä niin laajasti ole.

Kela|Fpa

Tiedonhallinnan vahvistaminen vaikutusarvioinnissa

- 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.

Kela|Fpa

Säädösjohtamisen vahvistaminen 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.

Kela|Fpa

Erityisesti suurten hankkeiden valmisteluun panostaminen

- Kun valmistelu edellyttää merkittävän laajoja toimenpiteitä mm. vaikutusten arvioinnin toteuttamiseksi, on oltava riittävästi aikaa.

- 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.

- Joidenkin muutosten kohdalla eduskuntakäsittelyn aikana tulee merkittäviä muutoksia, jonka pohjalta vaikutusten arviointia pitää muuttaa usein laajastikin. Toiveena olisikin, että lainsäädäntömuutosten sisältö varmistuisi niin aikaisessa vaiheessa, että toimeenpanoon on varattu riittävä aika ja vaikutuksiin pystytään varautumaan.

Kela|Fpa

Yleisiä huomioita

- Sosiaaliturvan komiteatyyppisessä laaja-alaisessa valmistelussa hyödynnetään varsin laajasti eri organisaatioiden osaamista ja asiantuntemusta vaikutusarvioiden osalta.

- Yksittäisen sosiaaliturvaetuuden muutokset vaikuttavat usein muiden etuuksien ja verotuksen suuruuteen. Vaikutusarviointi pitää tehdä vastaamaan lainsäädännön laatimishetken tilannetta.

- 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.

Kela|Fpa

Lopuksi

- Systemaattinen ja suunnitelmallinen lainsäädäntömuutosten jälkikäteisseuranta ja –arviointi on kannatettavaa (kohta 4.3), tällä systemaattisuudella vältyttäisiin pistemäisiltä ja tietyn toimijan oman harkinnan ja resurssien varassa olevien jälkikäteisseurantojen tekemisestä.

- Olisi hyvä, jos jälkikäteisarvioinnille asetettaisiin etukäteen tietyt mittarit, indikaattorit, joiden suunnan muutoksia lähdettäisiin heti lainsäädännön voimaantulon jälkeen seuraamaan. Näin nähtäisiin edes se, lähteekö lainsäädännön muutokset viemään asiaa oikeaan, haluttuun suuntaan ja nähdään, saavutettiinko muutoksella ne tavoitteet, joihin pyrittiin.

- 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.

Kela|Fpa

Kiitos!

Kela|Fpa