Työehdot-osasto/Koskinen

2.12.2020

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
Etäkuulemistilaisuutenne 3.12.2020

O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet

Miten vaikutustenarviointia voitaisiin parantaa – vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry lausuu pyydettynä asiantuntijalausuntona seuraavaa:

SAK on lausunut aikaisemminkin vaikutustenarvioinnin toiminnasta ja kehittämistarpeista. Pääosin kehittämistarpeet ovat pysyneet samoina. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan teettämässä tutkimuksessa on todettu useita aiemminkin todettuja kehittämistarpeita. SAK nostaa esille erityisesti seuraavia seikkoja:

Vaikutustenarviointien laaja-alaisuus

SAK on aiemminkin tuonut esille vaikutustenarviointia kansalaisten ja eri väestönosien asemaan kuten työttömät tai lapsiperheet. Vaikutustenarvioinnin ohjeissa painottuu enemmänkin yritysten ja viranomaisten toimintaan sekä hallinnollisen taakan selvittämiseen koskevien vaikutusten arviointi, vaikkakin eri vaikutuslajit esitetään samanarvoisina. Arviointien on todettu tarkastuslautakunnan teettämässä selvityksessäkin painottuvan käytännön vaikutustenarvioinnissa pääosin taloudellisiin vaikutuksiin. Kotitalouksien arviointiin on selvityksen mukaan vaikutuksia kirjattu vain 20 - 30 %:ssa hallituksen esityksissä. Sen sijaan julkisen talouden tai kansantalouden vaikutuksia on arvioitu peräti 90 %:ssa hallituksen esityksistä. Vaikutustenarviointia tulisi tehdä enemmän yksittäisten kansalaisten asemaan ja oikeuksiin liittyviin seikkoihin lakimuutosten osalta kuten esimerkiksi tasa-arvoisen kohtelun edellytyksiin, oikeusturvan kehittymiseen, etuuksien käsittelyaikojen kehittymiseen jne. Edelleen ympäristöasioihin sekä ilmastovaikutuksiin liittyvät arviot ovat edelleen aliedustettuna, vaikkakin niiden määrä on vähitellen lisääntynyt.

Lainsäädäntötyöryhmien toimeksiannot, kokoonpano ja aikataulu

Vaikutustenarviointiin tulisi valmistautua jo lainsäädäntöhankkeiden alussa ja työryhmätyöskentelyn aikana. Usein työryhmien toimeksianto on jo toimeksiantovaiheessa rajattu niin suppeaksi, että erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen selvittäminen ei ole mahdollista. Toimeksiantoa saattaa määritellä tiukka poliittinen toimeksianto. Lisäksi toimeksianto voi olla epäselvä, joka vaikeuttaa eri ratkaisuvaihtoehtojen selvittämistä. Lainsäädäntöhankkeiden organisoinnilla voidaan myös edistää vaikutustenarviointia ottamalla työryhmiin jäseniksi/kuultaviksi tarpeellisia sidosryhmiä ja asiantuntijoita. Työelämää koskevissa lainsäädäntöasioissa ns. kolmikantainen lainvalmistelu mahdollistaa koko valmistelun ajan

tiedon ja palautteen saamisen esimerkiksi eri ratkaisuvaihtoehdoista, mikä tukee ja ohjaa myös vaikutustenarvioinnin suorittamista.

Lakiehdotukset tulee ministeriöiden ohjeiden mukaan laittaa lausuntokierrokselle ja lausuntojen antamiselle tulee varata riittävästi aikaa. Toisinaan lakihankkeiden alkuperäinen toimeksiantoaika on ollut niin lyhyt, että lausuntojen antamisellekin on jäänyt vain pari viikkoa aikaa. Lisäksi ministeriöissä on valmistelevilla virkamiehillä päällekkäin useita eri lakihankkeita, jolloin toimeksiannon mukainenkin aika kuluu useisiin päällekkäisiin hankkeisiin.

Lausuntopyynnössä tehdyssä tutkimuksessa kävi ilmi, että virkamiesten resurssointi vaihtelee merkittävästi eri ministeriöissä ollen suurimmillaan jopa kymmenkertainen. Edelleen vaikutusarviointien tekemiseen käytettävien ekonomistien lukumäärä on n. 40 taloustieteilijää, joiden käytettävyys vaihtelee ministeriöittäin. Arviointien suorittamiseen on syytä lisätä yhteiskuntatieteellisen koulutuksen saaneita asiantuntijoita (myös taloustieteilijöitä) sekä yleisesti että ministeriöittäin.

Arviointineuvoston resurssit ja lausuntojen sisältö

Tutkimuksen mukaan arviointineuvosto on itse tuonut esille, että se nykyinen toiminta on nykyisillä resursseilla vain otosluontoista, ei kattavaa hallitusten esitysluonnosten tarkistamista. Lisäksi arviointineuvosto on itse todennut, ettei se käytännössä suorita lainkaan ns. jälkiseurantaa, vaikka se sisältyy sen toimintavaltuuksiin. Kansainvälisissä vertailumaissa vaikutustenarviointi -elimet suorittavat ja tukevat arviointia valmistelutyön alussa, työryhmässä ja jälkiseurantana. Arviointineuvoston toimintaa olisi hyvä kehittää kansainvälisten esimerkkien mukaisesti siten, että yleensä 3-5 vuoden kuluttua seurattavan lain voimaantulosta tehtäisiin ns. jälkiseuranta. Tämä edellyttäisi, että arviointineuvosto toteaisi seurannan toteuttamisen, toteuttajan, kohteen, ajankohdan ja tietolähteet. Jälkiseurannasta saadaan arvokasta tietoa erilaisten lainsäädäntöhankkeiden onnistuneesta toteuttamisesta, josta on hyötyä tulevien lakihankkeiden toteuttamisessa.

Työllisyys- ja työelämävaikutusten kohdalla vaikuttavuusarvioinnit ovat tutkimuksen mukaan monimutkaisia ja korostetun matemaattisia ja laskentamenetelmiä käyttäviä. Tämä informaatio on tarpeen, mutta ko. vaikutusten osalta tulisi kehittää myös laadullisia arvioita ja konkretisoida muutosten vaikutuksia kansalaisten arkielämään liittyen.

Tutkimuksen kv-vertailusta käy ilmi, että Suomen vaikutustenarvioinnissa ei kuitenkaan edellytetä esitettäväksi taloudellisia vaikutuksia samalla tarkkuustasolla kuin keskeisissä vertailumaissa (s. 71). Selvityksen mukaan vertailun kärkimaissa on laadittu ohjeet, joissa selvitetään, kuinka lain vaikutuksia koskeva kustannus-hyötyanalyysi laaditaan, miten kustannuksia ja hyötyjä tulee numeerisesti arvioida ja kuinka on arvioitava uudistuksiin liittyviä riskejä. Suomen lainsäädännöstä puuttuu myös kynnykset, milloin vaikutusarvio ylipäänsä tulee tehdä, mikä hankaloittaa

säännösten soveltamista käytännön virkamiestyössä. Nämä olisi hyvä täydentää vaikutuksenarviointiohjeiden osalta.

Lainsäädännön arviointineuvosto antaa lausuntonsa lainvalmistelun viime vaiheessa, jolloin jo aikataulusyistä olennaisia korjauksia tai muutoksia ei ole mahdollista tehdä.

Kansainvälisissä vertailumaissa puutteet vaikutuksenarvioinnissa johtavat oikeuteen pysäyttää säädösvalmistelu, uuteen lakiehdotuksen valmistelukierrokseen tai neuvoston roolin lisäämiseen lainsäädäntövaiheen suunnitteluvaiheessa. SAK kannattaa, että lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämistä tältä osin tulisi selvittää.

Vaikutusarviointiohjeet ja ministeriöiden toiminta

Oikeusministeriön vaikutustenarviointiohjeet ovat vuodelta 2007. Päivittäminen on tarpeen ja ohjeiden päivittäminen riittävin väliajoin varmistettava. Tiedonhallintaa tulee vahvistaa vaikutustenarvioinnissa varmistamalla kaikkien niiden ministeriöiden mukaan ottaminen vaikutustenarviointiin, joiden alueelle säädösehtouksen vaikutukset ulottuvat. Tiedon saantia valtion hallinnon ulkopuolelta ja kilpailutuksiin liittyen tulee kehittää. Ehdotus laajentaa vaikutustenarviointia laajempiin valmistelukokoonpanoihin lisäresurssien saamiseksi on kannatettava.

Säädösjohtamista on vahvistettava ministeriöissä. Tutkimuksessa on kehittämissuosituksena todettu, että kaikkiin ministeriöihin tulisi perustaa lainsäädäntöjohtajan tehtävä ja heidän asemaansa tulisi samalla selkeyttää ja vahvistaa. Tämä on kannatettava idea kuten myös suurempiin hankkeisiin perustettava yli ministeriörajojen toteutettava vaikutustenarviointivalmistelu.

Lainvalmistelijoiden osaamisen kehittäminen on jatkuvaa ja suunnitelmallista toimintaa, johon tulee ohjata riittävät resurssit.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Lisätiedot päälakimies Timo Koskinen
timo.koskinen@sak.fi
puh. 040 731 2387