

Ekonomiutskottet

Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag - nuläge och utvecklingsbehov

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Utfallet för konsekvensbedömningar i författningsförslag - nuläge och utvecklingsbehov (EÄ 48/2019 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till revisionsutskottet.

Sakkunniga

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Barnombudsmannens byrå
- Finlands Naturpanel
- Enheten för grå ekonomi, Skatteförvaltningen
- Statens ekonomiska forskningscentral
- Finlands Akademi
- Rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken
- Klimatpanelen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för granskningen

Ekonomiutskottet granskar i detta utlåtande utfallet för konsekvensbedömningar i samband med behandlingen av de senaste författningsförslagen. Bakgrunden till granskningen är revisionsutskottets begäran om utlåtande och publikationen 1/2020 om utvecklingsbehoven i fråga om konsekvensbedömningar, som de sakkunniga har bedömt på begäran av ekonomiutskottet. I fråga om de ekonomiska konsekvenserna begränsar sig den granskade perioden för forskningsmaterialet i rapporten till åren 2000—2016, och den undersökning om bedömningsrådet som ingår i rapporten sträcker sig till 2019. Ekonomiutskottet tar i det följande upp de allmänna problempunkterna och utvecklingsbehoven vid konsekvensbedömning, främst utifrån iakttagelser som gjorts i samband med riksdagsärenden som behandlats under denna valperiod och de sakkunnigytrandena som utskottet fått. De enskilda riksdagsärenden som presenteras nedan i utlåtandet

Utlåtande EkuU 13/2021 rd

är exempel på vissa mer allmänna utvecklingsbehov, men de utgör inte en heltäckande bild av alla de propositioner som utskottet behandlat.

Allmänna problempunkter och utvecklingsbehov vid konsekvensbedömning

Ekonomiutskottet har utifrån sitt arbete kunnat konstatera att konsekvensbedömningarna ofta försvåras av brister i tillförlitliga referensramar och existerande kunskapsbas, och detsamma påpekas av de sakkunniga. Ekonomiutskottet betonar att detta inte får utgöra ett hinder för konsekvensbedömningar. En bedömning ska vid behov göras utifrån ett scenario även om det inte är möjligt att göra en exakt bedömning, till exempel i euro. Ett krav på entydiga slutsatser kan också snedvrída kunskapsunderlaget för bedömningen i situationer där sådana inte kan produceras. Däremot är det motiverat att ta upp osäkerhetsfaktorerna i konsekvensbedömningarna. Det ökar också öppenheten i beslutsfattandet.

Vid bedömningen av olika alternativ för att genomföra en reglering och av konsekvenserna av dem bör man dessutom också granska det så kallade nollalternativet, det vill säga följderna av att den föreslagna reformen inte görs. Samtidigt bör man beakta att regleringens eventuella negativa konsekvenser, kostnader och administrativa börda å andra sidan ofta kan påverkas med andra regleringsmetoder. Ett exempel på ett sådant tänkande är principen ”en in, en ut” (one in one out), som syftar till att minska regleringsbördan för företag och medborgare. Principen innebär att om kostnaderna ökar till följd av regleringen, ska de kompenseras med minskade kostnader i ett annat sammanhang. På EU-nivå har kommissionen gått in för att införliva principen i sitt arbete, och också i Finland har man prövat att tillämpa den. Principen nämns också i regeringsprogrammet, där det konstateras att målet är att utveckla lagstiftningen så att tillämpningen av principen en in, en ut utvidgas etappvis, dock så att lagstiftningens ändamålsenlighet betonas i stället för dess kvantitet.

En betydande del av den nationella lagstiftningen baserar sig på EU-reglering, och inom flera regleringsområden är det nationella handlingsutrymmet litet i genomförandeskedet. Med tanke på detta är det också av betydelse att utnyttja och kritiskt utvärdera konsekvensbedömningen på EU-nivå i ett tillräckligt tidigt skede av lagstiftningsprocessen och som en del av det nationella ställningstagandet.

Konsekvensbedömningen bör också beaktas tillräckligt tidigt under lagberedningsprocessen: en del av regeringspropositionerna ger intryck av att bedömningen har gjorts först i det skede då beslutet redan har fattats. Ett ytterligare problem är att man i stället för att göra en regelrätt konsekvensbedömning av en reform accentuerar dess mål och förväntade positiva konsekvenser.

Väsentligt i konsekvensbedömningen är att den omfattar regleringens hela livscykel: utöver förhandsbedömningar bör behovet av efterhandsutvärdering och möjligheterna till genomförande beaktas redan i lagberedningsskedet. Om forskare som specialiserat sig på bedömning hörs redan i beredningsskedet, kan man ofta till relativt låga kostnader skapa en konstellation som möjliggör vetenskaplig forskning eller som påminner om en sådan. En konsekvensbedömning av hög kvalitet kräver tillräckliga resurser och utnyttjande av forskningsrön och multidisciplinär kompetens. En korrekt resursanvändning betyder också att det inte är meningsfullt att göra en heltäckande bedömning som innefattar hela regleringens livscykel av all lagstiftning, utan en sådan be-

Utlåtande EkuU 13/2021 rd

dömning bör i stället riktas till projekt med vittgående betydelse. För att efterhandsutvärderingen ska kunna beaktas i planeringen av lagberedningsprocessen krävs det att lagberedarna har yrkesskicklighet i fråga om konsekvensbedömning, och man måste också samarbeta över ministergränserna och höra utomstående sakkunniga.

Man bör också komma ifrån silotänkandet och i stället närma sig konsekvensbedömningen på ett heltäckande och förvaltningsövergripande sätt. Till konsekvensbedömningen hänför sig också ett krav på att den ska vara omfattande och genomgripande: exempelvis bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna ska inte begränsa sig enbart till budgetkonsekvenserna, utan särskilt i fråga om mer betydande projekt bör man i större omfattning granska till exempel konsekvenserna för marknadens funktion, företagens verksamhetsförutsättningar, konsumenterna och den svarta ekonomin. Också den utredning som ekonomiutskottet fått stöder iakttagelsen att man i så gott som alla propositioner överväger de ekonomiska konsekvenserna, men att konsekvensbedömningen fokuserar mer på de offentliga finanserna och samhällsekonomin medan konsekvenserna för hushållen och företagen utreds i klart mindre utsträckning.

Samma, ofta snäva, sätt att granska olika typer av konsekvenser gäller förutom de ekonomiska konsekvenserna också annan konsekvensbedömning, till exempel konsekvenserna för miljön och klimatet och konsekvenserna för barn och för svart ekonomi. Även inom dessa sektorer framhävs behovet av en horisontell granskning och samtidigt sambandet mellan dessa konsekvenser och de ekonomiska konsekvenserna. Ekonomiutskottet betonar dessutom vikten av att revidera anvisningarna om konsekvensbedömning.

Iakttagelser om de senaste lagstiftningsprojekten

Ekonomiutskottet har i sina senaste betänkanden och utlåtanden rätt ofta fäst uppmärksamhet vid hur konsekvensbedömningarna utfallit och vid de brister som framkommit i dem, särskilt när det gäller bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna och förslagen inom utskottets ansvarsområde.

Flera av ekonomiutskottets senaste kritiska iakttagelser gäller lagstiftning som har beretts skyndsamt till följd av covid-19-pandemin och som till sin natur är temporär. I situationer av detta slag är det delvis förståeligt att konsekvensbedömningen inte till alla delar kan vara lika heltäckande som under normala förhållanden. Samtidigt kan de ekonomiska konsekvenserna av regleringen dock vara betydande och långvariga. Till exempel i samband med ändringen av lagen om statens specialfinansieringsbolags kredit-, borgens- och kapitalplaceringsverksamhet (EkUB 10/2020 rd — RP 57/2020 rd) konstaterade ekonomiutskottet uttryckligen att konsekvensbedömningen enligt propositionen inte i fråga om exponeringen och förlustnivån följde principerna för god lagberedning.

Ekonomiutskottet påtalade bristerna i lagberedningen under undantagsförhållandena redan i sitt första betänkande om begränsningen av förplägnadsrörelsers öppethållning (EkUB 5/2020 rd — RP 25/2020 rd). Ekonomiutskottet framhöll att man i lagberedningen under de rådande undantagsförhållandena inte med sedvanlig noggrannhet har kunnat beakta och överväga de olika förvaltningsområdenas synpunkter. I samband med behandlingen av begränsningarna i restaurangernas verksamhet har ekonomiutskottet senare framhållit vikten av kunskap för att möjliggöra en

Utlåtande EkUU 13/2021 rd

så noggrant avgränsad reglering som möjligt (EkUB 4/2021 rd — RP 22/2021 rd). I det sammanhanget förutsatte ekonomiutskottet i uttalandena i sitt betänkande att statsrådet i den kommande lagstiftningen beaktar förplägnadsrörelsernas och de olika restaurangutrymmenas olika riskprofiler i fråga om smittspridning, och uppmanade statsrådet att i den kommande lagstiftningen överväga möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå än på landskapsnivå. Dessa krav uppfylldes dock inte till alla delar i statsrådets förordning (EkUU 10/2021 rd — Ö 5/2021 rd).

En av riskerna med reglering under undantagsförhållanden är också att tillfälliga regleringslösningar, som ursprungligen var tänkta att vara kortvariga och som var godtagbara på grund av brådskan, blir långvariga och att det kanske inte alls görs någon heltäckande konsekvensbedömning. Ekonomiutskottet fäste uppmärksamhet vid detta bland annat när det behandlade konsumentskyddslagets bestämmelser om ett räntetak för konsumentkrediter. De temporära bestämmelserna i anslutning till covid-19-pandemin trädde i kraft den 1 juli 2020 (EkUB 12/2020 rd — RP 53/2020 rd), och bestämmelsernas giltighetstid har senare förlängts till den 30 september 2021 (EkUB 37/2020 rd — RP 234/2020 rd). I samband med den första regleringen förutsatte riksdagen bland annat att statsrådet samlar in ett heltäckande informationsunderlag om konsumentkrediter för att identifiera ändamålsenliga korrigerande åtgärder, och lämnar en utredning om hur åtgärderna enligt uttalandena framskrider. Utredningen lämnades till ekonomiutskottet den 21 december 2020. I samband med den senare regleringen förutsatte riksdagen dessutom i enlighet med ekonomiutskottets betänkande att statsrådet noggrant bedömer konsekvenserna utifrån en heltäckande analys och en internationell jämförelse, om bestämmelserna om konsumentkrediter ändras permanent. Det uppskattas att beredningen av permanenta bestämmelser kommer att inledas vid justitieministeriet under våren.

Regleringen av företagsstöden har varit ett av de centrala regleringsområdena i anknytning till covid-19-epidemin. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att man vid beredningen av dessa modeller har kunnat dra nytta av den akademiska kompetensen inom området. Å andra sidan har det funnits flera olika stödsystem som delvis överlappar varandra, och på grund av brådskan har man under beredningen och behandlingen av regleringen hunnit bedöma de sammantagna konsekvenserna av dessa endast i mycket begränsad utsträckning. Ekonomiutskottet har betonat vikten av att bedöma stödsystemen som en helhet till exempel i sitt senaste betänkande om kostnadsstöd (EkUB 6/2021 rd — RP 27/2021 rd, RP 37/2021 rd). I betänkandet betonade utskottet dels att det behövs en samlad bedömning av stödsystemen, dels att konkurrensneutralitet, räckvidd för stöden och likabehandling av företagen måste garanteras i de framtida stödsystemen.

Det är viktigt att som stöd för lagberedningen skapa goda kontakter med forskningsinstitut inom olika sektorer. Till exempel bör man utnyttja sakkunniga inom företagsekonomi och företagsverksamhet vid beredningen och utvärderingen. Ekonomiutskottet anser att det ur denna synvinkel är utmärkt att man under pandemin också har kunnat skapa nya verksamhetsätt, främja ett kunskapsbaserat beslutsfattande och utnyttja den ekonomiska vetenskapens perspektiv i de senaste lagstiftningsprojekten. Ett exempel på detta är Helsinki GSE:s lägesrum och utnyttjandet av akademisk kompetens vid lagberedningen även i övrigt.

Utlåtande EkuU 13/2021 rd

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Ekonomiutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 5.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väätäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Joonas Könttä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.