

Talousvaliokunta

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten: Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Suomen Luontopaneeli
- Harmaan talouden selvitysyksikkö, Verohallinto
- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- Suomen Akatemia
- Talouspolitiikan arviointineuvosto
- Suomen ilmastopaneeli

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tarkastelun lähtökohdat

Talousvaliokunta tarkastelee tässä lausunnossaan säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisesta viimeaikaisten säädösehdotusten käsittelyn yhteydessä. Taustana tarkastelulle on tarkastusvaliokunnan lausuntopyyntö ja vaikutusarvioinnin kehittämistarpeita koskeva julkaisu 1/2020, jota asiantuntijat ovat arvioineet talousvaliokunnan pyynnöstä. Raportin tutkimusaineiston tarkasteluajanjakso rajautuu taloudellisten vaikutusten osalta vuosiin 2000—2016, ja raporttiin sisältyvä arviointineuvostoa koskeva tutkimus ulottuu vuoteen 2019. Talousvaliokunta kiinnittää seuraavassa huomiota vaikutusarvioinnin yleisiin ongelmakohtiin ja kehittämistarpeisiin lähinnä kuluvana vaalikautena käsiteltyjen valtiopäiväasioiden yhteydessä tehtyjen havaintojen ja saamiensa asiantuntijalausuntojen kautta. Lausunnossa jäljempänä esiin tuodut yksittäiset valtiopäiväasiat ovat esimerkkejä tietyistä yleisemmistä vaikutusarvioihin liittyvistä kehittämistarpeista, mutta eivät muodosta kattavaa kuvaa kaikista valiokunnan käsittelemistä hallituksen esityksistä.

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2021 vp

Vaikutusarvioinnin yleisiä ongelmakohtia ja kehittämistarpeita

Sekä talousvaliokunnan työnsä pohjalta tekemissä havainnoissa että saadussa asiantuntijaselvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että vaikutusarviointeja vaikeuttavat usein luotettavien vertailuasetelmien ja olemassa olevan tietoperustan puutteet. Talousvaliokunta korostaa, että tämä ei saa olla este vaikutusarvioinnin tekemiselle, vaan arviointia on tarvittaessa tehtävä skenaariotyyppisesti, vaikei eksaktin, esimerkiksi tarkan euromääräisen arvioinnin tekeminen olisikaan mahdollista. Yksiselitteisten johtopäätösten edellyttäminen arvioinnissa voi myös vääristää tietoperustaa tilanteissa, joissa niitä ei voida tuottaa. Vaikutusarvointien epävarmuustekijöiden esille tuominen sen sijaan on perusteltua ja lisää päätöksenteon avoimuutta.

Arvioitaessa sääntelyn toteuttamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia tulisi lisäksi tarkastella myös ns. nollavaihtoehtoa eli sen seurauksia, ettei ehdotettua uudistusta tehtäisi. Samalla tulee huomioida se, että sääntelyn mahdollisiin negatiivisiin vaikutuksiin, kustannuksiin ja hallinnolliseen taakkaan voidaan toisaalta usein vaikuttaa toisilla sääntelykeinoilla. Yksi esimerkki tällaisesta ajattelusta on yrityksiin ja kansalaisiin kohdistuvan sääntelytaakan vähentämiseen tarkoitettu yksi yhdestä -periaate (one in one out), joka tarkoittaa sääntelykustannusten lisäyksen korvaamista sääntelykustannusten vähentämisellä toisessa yhteydessä. EU-tasolla komissio on linjannut tämän osaksi työtapaansa, ja periaatteen soveltamista on kokeiltu myös Suomessa. Periaate on tunnustettu myös hallitusohjelmassa, jossa on todettu tavoite kehittää lainsäädäntöä laajentamalla asteittain yksi yhdestä -periaatetta painottaen määrällisyyden sijaan kuitenkin lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta.

Huomattava osa kansallisesta lainsäädännöstä pohjautuu EU-sääntelyyn, ja useilla sääntelyalueilla kansallinen liikkumavara on sääntelyn täytäntöönpanovaiheessa vähäinen. Tältä kannalta merkityksellistä on myös EU-tasolla tehtävän vaikutusarvioinnin hyödyntäminen ja kriittinen arviointi riittävän varhaisessa vaiheessa lainsäädäntöprosessia ja osana kansallista kannanmuodostusta.

Vaikutusarvioinnin tulisi myös olla osa lainvalmisteluprosessia jo riittävän varhain: osasta hallituksen esityksiä syntyy vaikutelma, että arviointi on tehty vasta siinä vaiheessa, kun lainsäädäntöratkaisut on jo päätetty. Ongelmana on myös uudistusten tavoitteiden ja oletettujen positiivisten vaikutusten korostuminen varsinaisen vaikutusten arvioinnin sijasta.

Vaikutusarvioinnissa keskeistä on sen ulottaminen sääntelyn koko elinkaareen: ennakollisten arviointien lisäksi jo lainvalmisteluvaiheessa tulisi huomioida jälkikäteisarvioinnin tarve ja toteuttamisen mahdollisuudet. Jos arviointiin erikoistuneita tutkijoita kuunnellaan jo valmisteluvaiheessa, voidaan kohtuullisen pienin kustannuksin usein luoda tieteellisen tutkimuksen mahdollistava asetelma tai sitä muistuttava asetelma. Laadukas vaikutusarviointi vaatii riittävää resursointia ja tutkimustiedon sekä moniammatillisen osaamisen hyödyntämistä. Voimavarojen oikea kohdentaminen tarkoittaa myös sitä, että kaikesta sääntelystä ei ole mielekästä laatia kattavaa koko sääntelyn elinkaaren kattavaa arviointia, vaan se tulisi kohdentaa merkitykseltään laajakantoisiin hankkeisiin. Jälkikäteisarvioinnin huomioiminen lainvalmisteluprosessin suunnitteluvaiheessa vaatii lainvalmistelijalta vaikutusarviointia koskevaa ammattitaitoa, ministeriörajat ylittävää yhteistyötä ja ulkopuolisten asiantuntijoiden kuulemistia.

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2021 vp

Vaikutusarviointia ei tulisi myöskään lähestyä siilomaisesti vaan kattavasti, eri hallinnonalojen rajat ylittäen. Vaikutusarviointiin liittyy myös vaatimus laaja-alaisuudesta ja läpileikkaavuudesta: esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arviointia ei tule rajata kapeasti budjettivaikutuksiin, vaan siinä tulisi varsinkin merkitykseltään laajemmissa hankkeissa tarkastella laajemmin esimerkiksi vaikutuksia markkinoiden toimivuuteen, yritysten toimintaedellytyksiin, kuluttajiin ja harmaaseen talouteen. Myös talousvaliokunnan saama selvitys tukee havaintoa, jonka mukaan taloudellisia vaikutuksia sinänsä pohditaan lähes kaikissa hallituksen esityksissä, mutta vaikutusten arviointi painottuu enemmän julkiseen talouteen ja kansantalouteen, kun taas kotitalouksiin ja yrityksiin kohdentuvia vaikutuksia ennakoidaan selvästi harvemmin.

Sama, usein kapeahko tapa tarkastella erityyppisiä vaikutuksia ilmenee taloudellisten vaikutusten lisäksi myös muussa vaikutusten arvioinnissa, esimerkiksi ympäristö- ja ilmastovaikutusten, lapsivaikutusten ja harmaan talouden osalta. Myös näillä osa-alueilla korostuu horisontaalisen tarkastelun tarve ja samalla näiden vaikutusten yhtymäkohta taloudellisiin vaikutuksiin. Talousvaliokunta korostaa lisäksi vaikutusarviointia koskevan ohjeistuksen uudistustyön merkitystä.

Havaintoja viimeaikaisista säädöshankkeista

Talousvaliokunta on kiinnittänyt viimeaikaisissa mietinnöissään ja lausunnoissaan varsin usein huomiota vaikutusarviointien toteutumiseen ja niissä ilmenneisiin puutteisiin erityisesti oman toimialansa ja ehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta.

Useat talousvaliokunnan viimeaikaisista kriittisistä vaikutusten arviointiin liittyvistä havainnoista koskevat lainsäädäntöä, joka on valmisteltu kiireellisesti covid-19-pandemiaan vastaamiseksi ja on luonteeltaan väliaikaista. Tämän tyyppisissä tilanteissa on osin ymmärrettävää, ettei vaikutusten arviointi kaikilta osin voi olla yhtä kattavaa kuin normaalioloissa. Samalla sääntelyn taloudelliset vaikutukset voivat kuitenkin olla varsin merkittäviä ja pitkäkestoisia. Esimerkiksi valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain muuttamisen yhteydessä (TaVM 10/2020 vp — HE 57/2020 vp) talousvaliokunta totesi nimenomaisesti, että hallituksen esityksen mukainen ehdotuksen vaikutusten arviointi ei vastuukannan ja tappiotason osalta noudattanut hyvän lainvalmistelun periaatteita.

Talousvaliokunta kiinnitti poikkeusolojen lainvalmistelun puutteisiin huomiota jo ensimmäisessä ravitsemisliikkeiden aukiolon rajoittamista koskevassa mietinnössään (TaVM 5/2020 vp — HE 25/2020 vp). Talousvaliokunta totesi tässä yhteydessä, ettei poikkeusolojen lainvalmistelussa ole pystytty tavanomaisella perinpohjaisuudella ottamaan huomioon ja punnitsemaan eri hallinnonalojen näkökulmia. Ravintolatoiminnan rajoitusten käsittelyn yhteydessä talousvaliokunta on sittemmin korostanut tietopohjaisuutta ja sen mahdollistamaa mahdollisimman tarkkarajaisista sääntelyä (TaVM 4/2021 vp — HE 22/2021 vp). Tässä yhteydessä talousvaliokunnan mietinnön mukaisissa lausumissa edellytettiin, että valtioneuvosto ottaa tulevassa lainsäädännössä huomioon ravitsemisliikkeiden ja erilaisten ravintolatilojen erilaiset riskiprofiilit virustartuntojen leviämisen suhteen, ja kehoitettiin valtioneuvostoa tulevassa lainsäädännössä harkitsemaan mahdollisuutta rajata alueellista soveltamisalaa maakuntatasoa hienosyisemmin. Nämä edellytykset eivät kuitenkaan kaikilta osin toteutuneet asiaa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa (TaVL 10/2021 vp — M 5/2021 vp).

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2021 vp

Yksi poikkeusolojen sääntelyn riskeistä on myös se, että alun perin vain hyvin lyhytaikaisiksi suunnitelluista ja kiireellisyyden vuoksi hyväksyttävistä väliaikaisista sääntelyratkaisuksista muodostuu myös pidempiaikaisia ratkaisuja eikä kattavaa vaikutusten arviointia välttämättä missään vaiheessa tehdä. Talousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota tähän kysymykseen esimerkiksi käsitellessään kuluttajansuojalain kuluttajaluottojen korkokattosääntelyä. Covid-19-pandemiaan liittyvä väliaikainen sääntely tuli voimaan 1.7.2020 (TaVM 12/2020 vp — HE 53/2020 vp), ja sääntelyn voimassaoloa on sittemmin jatkettu 30.9.2021 asti (TaVM 37/2020 vp — HE 234/2020 vp). Näistä ensimmäisen sääntelyn yhteydessä eduskunta edellytti mm. kattavan tietopohjan keräämistä kuluttajaluotoista tarkoituksenmukaisten korjaustoimien tunnistamiseksi ja selvitystä lausumien mukaisten toimien etenemisestä. Selvitys toimitettiin talousvaliokunnalle 21.12.2020. Jälkimmäisen sääntelyn yhteydessä eduskunta edellytti lisäksi talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti, että valtioneuvosto arvioi vaikutuksia huolellisesti kattavaan analyysiin ja kansainväliseen vertailuun pohjautuen, mikäli kuluttajaluottosääntelyä muutetaan pysyvästi. Pysyvän sääntelyn valmistelun arvioidaan käynnistyvän oikeusministeriössä kevään kuluessa.

Yksi keskeisistä covid-19-epidemiaan liittyvistä sääntelyalueista on ollut yritystukien sääntely. Talousvaliokunta pitää keskeisenä, että näiden mallien valmistelussa on pystytty osaltaan hyödyntämään alan akateemista osaamista. Käytössä on toisaalta ollut useita, myös osin päällekkäisiä tukijärjestelmiä, joiden yhteisvaikutuksia on kiiretilanteen vuoksi ehditty arvioida sääntelyn valmistelun ja käsittelyn yhteydessä vain varsin suppeasti. Talousvaliokunta on korostanut tukijärjestelmien kokonaisuuden arviointia esim. viimeaikaisessa kustannustukea koskevassa mietinnössään (TaVM 6/2021 vp — HE 27/2021 vp, HE 37/2021 vp), jossa talousvaliokunta korosti tukijärjestelmien kokonaisuvaltaisen arvioinnin tarvetta ja kilpailuneutraliteetin, tukien kattavuuden ja yritysten yhdenvertaisen kohtelun varmistamista tulevissa tukijärjestelmissä.

Lainvalmistelun tueksi on keskeistä luoda hyvät yhteydet erialojen tutkimuslaitoksiin, ja esimerkiksi yritystalouden ja -toiminnan asiantuntijoita tulee hyödyntää osana valmistelua ja arviointia. Talousvaliokunta pitää tältä kannalta erinomaisena, että covid-19-pandemian aikana on toisaalta myös pystytty luomaan uusia toimintatapoja edistämään tietopohjaista päätöksentekoa ja hyödyntämään taloustieteen näkökulmaa viimeaikaisissa säädöshankkeissa. Tästä esimerkkinä on Helsinki GSE:n tilannehuone ja muutoinkin akateemisen osaamisen hyödyntäminen lainvalmistelun yhteydessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2021 vp

Helsingissä 5.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Joonas Könttä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen