

Asia: VN/17651/2021

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustelee.

ei [Vaikka kaikkien lainsäädäntömuutosten toimivuutta ja vaikuttavuutta on tarpeen seurata, kaikista lainsäädäntömuutoksista ei ole tarkoituksenmukaista tehdä perusteellista jälkiarviointia. Priorisointi on tärkeää myös resurssien kohdentamisen näkökulmasta. Jälkiarviointia tulee tehdä valmisteluvaiheessa tunnistettujen kriteerien valossa: vaikuttiko lainsäädäntö niin kuin odotettiin, saavutettiin lainsäädännöllä tavoitellut hyödyt ja osattiinko haitat arvioida oikein.]

Jos jälkiarviointi toteutettaisiin vain osasta lainsäädäntöhankkeita, millaisin kriteerein jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet tulisi valita?

- Laajoja ulkopuolisella taholla teetettäviä jälkiarviointitutkimuksia tulisi kohdentaa yli hallituskausien menevän tarkastelun kautta yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävimpiin lainsäädäntöhankkeisiin ja –uudistuksiin, hyödyntäen valinnassa esimerkiksi hallituksen lainsäädäntöohjelmaa. Merkittäviä olisivat esimerkiksi jonkin lainsäädännön kokonaisuudistus tai muu vaikutuksiltaan merkittävä lainsäädäntöuudistus.

- Myös kokeiluista on tärkeää laatia jälkiarviointi, samoin muista toimintaa uudistavista ja uudenlaista toimintaa mahdollistavista lainsäädäntöhankkeista (esim. innovaatiomyönteinen mahdollistava sääntely), joissa vaikutusten arviointi etukäteen on voinut olla keskimääräistä haastavampaa.

- On hyvä määritellä, mitä jälkiarvioinnilla tarkoitetaan. Jälkiarvioinnin ei aina tarvitse tarkoittaa laajaa tieteellistä tutkimusta, vaan myös suppeamman selvityksen avulla voidaan saada hyödyllistä tietoa. Rajallisten käytettävissä olevien tutkimusresurssien näkökulmasta on tärkeää valita kuhunkin tilanteeseen soveltuva jälkiarviointiasetus ja tutkimusmetodi. Jos jälkiarvioinnin kohteena oleva lainsäädäntömuutos on merkitykseltään on suppeahko, voidaan arviointi toteuttaa myös virkatyönä (in-house).

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustelee.

muulla tavoin, miten? [Jälkiarviointia on tarpeen tehdä sekä säädöksittäin (tehtyjen säädösmuutosten osalta) että joissain tilanteissa myös laajempina kokonaisuuksina. Säädöskohtainen tarkastelu pystyy tarkastelemaan vaikutuksia kohdennetummin. Laajemman kokonaisuuden jälkiarviointi puolestaan tuo esiin esim. mahdolliset eri säädöksistä johtuvat päällekkäiset tai keskenään ristiriitaiset vaatimukset ja niiden yhteisvaikutukset, jotka voivat olla merkittäviä lakeja käytännössä soveltavien tahojen näkökulmasta. Varsinaisen jälkiarvioinnin lisäksi on ajoittain tarvetta tehdä myös laajempaa lainsäädäntökokonaisuuden toimivuuden tarkastelua.]

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

- Jo lain laatimisvaiheessa on tärkeää suunnitella laadulliset tai määrälliset tekijät, joita seuraamalla lain vaikutuksia ja vaikuttavuutta voidaan jälkikäteen arvioida. Näin voidaan suunnitella etukäteen myös sitä, mistä ja miten jälkiarviointiin tarvittavaa seurantatietoa voidaan saada.
- Jälkiarvioinnin suunnittelu jo lain laadintavaiheissa voi joissain tilanteissa mahdollistaa kehittyneempien tutkimusasetelmien hyödyntämisen (erilaiset vertailuasetelmat, ml. luonnollinen koeasetelma).
- Jälkiarvioinnissa on erityisesti syytä kiinnittää huomiota niihin vaikutuksiin, joita on etukäteen ollut vaikeaa arvioida. Jos esimerkiksi lainsäädännön yrityksille aiheuttamia kustannuksia on etukäteen vaikea arvioida, entistä tärkeämpää on selvittää toteutuneita kustannuksia.
- Jälkiarviointia on tärkeää tehdä samoilla kriteereillä kuin ennakkollista vaikutusarviointia (tavoitellut vaikutukset sekä toisaalta kustannukset ja muut ei-tavoitellut vaikutukset).

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarvioinnit tulisi rahoittaa ja resursoida?

- Yhteiskunnallisesti merkittäviin jälkiarviointihankkeisiin tulisi varata erillinen rahoitus valtioneuvostotasolla, sillä tämän hetkiset ministeriökohtaiset tutkimus- ja selvitysrahat eivät ole riittäviä lainsäädännön jälkiarviointien laatimiseen. Myöskään TEAS-instrumentti ei sovellu jälkiarviointiin.
- Valtioneuvostotason rahoituksen lisäämisellä pystyttäisiin paremmin myös varmistamaan jälkiarviointien laatu ja tutkimusresurssien kohdentuminen yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävimpiin hankkeisiin.
- Eduskunnasta tulevat jälkiarviointitarpeet on niin ikään syytä huomioida valtioneuvostotasolta tarvittavassa lisärahoituksessa, sillä varsinkaan lainvalmisteluintensiivisissä ministeriöissä nykyiset tutkimusresurssit eivät ole riittäviä kaikkien tarvittavien jälkiarviointien toteuttamiseen eikä varsinkaan laajempien ulkopuoliselta taholta tilattavien tutkimusten toteuttamiseen.
- On tärkeää huomata, että kaikilla hallinnonaloilla ei ole käytettävissä omia sektoritutkimuslaitoksia tai muita tutkimusresursseja, joita voitaisiin hyödyntää oman alan lainsäädännön jälkiarvioinnissa. Tämä nostaa ko. hallinnonalojen lainsäädännön jälkiarvioinnin kustannuksia.
- Kaikkien säädösalojen osalta lainsäädännön jälkiarviointiin tarvittavaa tietoa ei myöskään ole saatavissa olemassa olevista tietolähteistä. Tällöin jälkiarvioinnin vaatiman tiedonkeruun järjestäminen voi nostaa merkittävästi myös jälkiarvioinnin kustannuksia.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

-Tilanteen ja tarpeen mukaan joko ulkopuoliselta toteuttajalta kilpailutuksen kautta tilattavana tutkimuksena tai suppeammissa tapauksissa ministeriön tai viraston virkatyönä. Joissain tapauksissa voidaan osa työstä (esim. tiedonkeruu) tilata ulkopuoliselta taholta.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

- Ensin on tärkeää määritellä, mitä jälkiarvioinnilla tarkoitetaan. Kriteerien määrittelyssä tulee ottaa huomioon säädösalojen erilaisuus ja se, että joillain säädösaloilla lakimuutosten vaikutuksia voi olla suhteellisen hankala erottaa muista samanaikaisesti tapahtuneista muutoksista. Kaikilla aloilla ei myöskään ole olemassa sellaista valmista tilasto- tai rekisteriaineistoa, joiden perusteella olisi mahdollista tehdä päätelmiä lainsäädännön vaikutuksista. Laadukas jälkiarvio on menetelmällisesti toimiva, siinä käytetään laadukasta aineistoa, ja analyysi on korkeatasoista.

- Jälkiarviointeja voi olla eri tyyppisiä, eri laajuisia ja eri metodeilla tehtyjä. Erilaisille jälkiarvioinneille olisi kuitenkin tärkeää määritellä valtioneuvostotasolla tietyt peruskriteerit.

- Laatua voidaan parantaa lisäämällä suunnitelmallisuutta, parantamalla jälkiarviointiin liittyvää ohjeistusta ja systematisoimalla jälkiarviointia yhteisesti valtioneuvostotasolla.

- Laatuun vaikuttavat myös ministeriöissä käytettävissä olevat resurssit, joten lisärahoituksella pystytään parantamaan myös laatua.

- Lainsäädännön arviointineuvostolla tulisi olla rooli jälkiarviointien laadun varmistamisessa.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

- Ministeriöissä voitaisiin ylipäätään lisätä vuoropuhelua ja yhteistyötä tutkijoiden, yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa (tietoisuuden ja ymmärryksen lisääminen lainvalmistelusta ja sen yhteydessä tehtävästä ex ante ja ex-post vaikutusarvioinnista). Tämä helpottaisi myös jälkiarviointitoimeksiantojen toteuttamista.

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoida valtioneuvostossa? Perustelee.

kyllä [Koordinointi valtioneuvostotasolla olisi tärkeää monestakin eri syystä, kuten esim. jälkiarviointien suunnitelmallisuuden lisäämisen ja jälkiarviointien kohdentamisen näkökulmasta. Koordinoinnilla voidaan parantaa myös jälkiarviointien laatua ja vertailtavuutta sekä jälkiarviointien hyödyntämistä ja hyödynnettävyyttä.]

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

muu menettely, mikä? [Valtioneuvoston kanslia voisi olla tarkoituksenmukainen taho.]

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Yhteisten jälkiarviointikriteerien laatiminen yhteistyössä ministeriöiden kanssa, valtioneuvostotason jälkiarviointisuunnitelman laatiminen ja aikataulutuksen yhdessä ministeriöiden kanssa, jälkiarviointien kokoaminen yhteen paikkaan, tiedonkulun parantaminen ja tiedon lisääminen laadituista jälkiarvioinneista.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Jälkiarvioinnit tulisi aina saattaa tiedoksi myös ao. eduskunnan valiokuntaan, jolle asia kuuluu.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

- Toteutetuista, suunnitelluista ja käynnissä olevista jälkiarvioinneista tulisi julkaista tietoa keskitetysti ja lisäksi tarjota tutkijoille, eri sidosryhmille ja kansalaisille myös mahdollisuus toimittaa tietoa vaikkapa erillistä palautekanavaa hyödyntäen.
- Sidosryhmiä olisi tärkeää kuulla osana jälkiarviointia ja siten hyödyntää myös sidosryhmien kokemuksia.
- Jälkiarviointiraporteissa tulee kuvata käytetty menetelmä, tietolähteet ja muut tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttavat seikat ja tarvittaessa hyödyntää myös vertaisarviointia.

Tarvitaanko erityinen internet-sivusto, jossa informoidaan jälkiarvioinneista? Perustele.

kyllä [Jälkiarviointia koskevat tiedot olisi hyödyllistä koota valtioneuvostossa keskitetysti yhteen paikkaan, josta ne löytyvät helpommin kuin ministeriöiden omilta sivuilta. Tämä lisäisi myös läpinäkyvyyttä ja tietoutta siitä, millaisia jälkiarviointeja on käynnissä, suunnitteilla tai jo toteutettu]

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

suunnitellut jälkiarvioinnit

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Perustelu edelliseen kysymykseen: Sivuston tulisi sisältää suunnitellut, tehdyt ja käynnissä olevat jälkiarvioinnit aikatauluineen.

Muuta huomioitavaa:

- Jälkiarvioinnin suunnittelu ennalta mahdollistaa sellaisten tutkimusasetelmien hyödyntämisen, joilla muutoksesta voidaan saada luotettavampaa tietoa kuin ex ante -vaikutusarvioissa (esim. Research Discontinuity Design, kiinteiden vaikutusten regressiomallit, Difference-in-Difference, luonnolliset koeasetelmat, jne.).
- On kuitenkin huomioitava myös se, että kaikissa tilanteissa ei ole mahdollista saada luotettavaa tietoa muutoksen vaikutuksesta, varsinkin silloin kun lakimuutoksen vaikutusta on mahdoton erottaa muista samanaikaisista muutoksista.

- Jälkiarvioinnin kehittämisessä kansallisesti on syytä huomioida myös EU-näkökulma ja Euroopan komission laatimat jälkiarvioinnit (komission jälkiarviointisyklin huomioiminen, riittävä yhteismitallisuus, miten kansalliset jälkiarvioinnit olisivat entistä paremmin hyödynnettävissä myös EU-lainsäädännön jälkiarvioinnissa).

Laitinen Anu
Työ- ja elinkeinoministeriö