

Asia: VN/17651/2021

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustele.

ei [THL pitää tärkeänä, että lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksia seurataan sen arvioimiseksi, saavutetaanko uusilla säädöksillä tai säädösmuutoksilla niille asetettuja tavoitteita, ja myös mahdollisten ei-toivottujen vaikutusten tunnistamiseksi. Kevyimmillään seuranta on vastuuministeriön tai muun viranomaisen, kuten valvontaviranomaisen osana muuta toimintaansa toteuttamaa seuranta (monitorointi), jollaista tulisi toteuttaa kaikissa lainsäädäntöhankkeissa. Seurannan lisäksi uudistuksista, joilla ex-ante arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi palvelujärjestelmään, väestöön tai eri väestö- tai erityisryhmien asemaan, tulisi toteuttaa jälkiarviointihankkeita (evaluointi). Huolellisesti toteutetut jälkiarviointihankkeet vaativat resursseja, joita niihin tulee myös kohdentaa riittävästi. Taloudellisten, osaamis- ja muiden resurssien rajallisuuden vuoksi jälkiarviointia ei ole mahdollista toteuttaa kaikista lainsäädäntöhankkeista, vaikka sitä ehkä pidettäisiinkin toivottavana. Arvioinnin toteutettavuuteen vaikuttaa myös se, onko muutos luonteeltaan sellainen, että sen vaikutuksista on tuotettavissa luotettavaa arviointitietoa.]

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

Jälkiarviointia tulisi toteuttaa sellaisista lainsäädäntöhankkeista, joilla tavoitellaan tai arvioidaan ex-ante olevan olennaisia vaikutuksia esimerkiksi palvelujärjestelmään, väestöön tai eri väestö- tai erityisryhmien asemaan. Etenkin haavoittuvassa asemassa olevien yksilöiden asemaan vaikuttavien hankkeiden kohdalla arviointi on tärkeää. Keskeistä on myös eri lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutusten tunnistaminen sekä risteävät vaikutukset, vaikka tällöin syy-seuraus -suhteiden ja vaikutusketjujen tunnistaminen voi olla vaikeaa. Lainsäädäntöhankkeen valikoitumiseen arvioinnin kohteeksi vaikuttaa myös se, onko kyseessä muutos, jonka vaikutuksista on mahdollista tuottaa luotettavaa arviointitietoa.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustele.

muulla tavoin, miten? [THL katsoo, että kumpaakaan vaihtoehtoa ei ole mahdollista rajata jälkiarvioinnin ulkopuolelle, vaan arvioinnin tarve tulee ratkaista tilannekohtaisesti. Yksittäisten säädösten lisäksi myös eri uudistusten yhteisvaikutusten arviointi on tärkeää, mutta toisaalta tällöin syy-seuraus -suhteiden ja vaikutusketjujen tunnistaminen voi olla vaikeaa.]

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

THL pitää tärkeänä, että sekä seurannan (monitorointi) että jälkiarvioinnin (evaluointi) toteuttamista valmistellaan jo lain valmisteluvaiheessa. Jo tällöin tulisi tunnistaa jälkiarvioinnin tarve ja laajuus sekä varata seurannalle ja mahdolliselle arvioinnille resurssit. Hallituksen esityksessä tulisi aina kuvata mahdollisimman tarkasti lähtötilanne ja ne seikat, joihin säädöshankkeella pyritään vaikuttamaan, sekä toteuttaa kattava ennakoarviointi. Ennakoarvioinnissa käytettyjä indikaattoreita olisi tällöin mahdollista hyödyntää uudistuksen toimeenpanon jälkeen ilmeneviä vaikutuksia seurattaessa ja arvioitaessa.

THL pitää tärkeänä myös sitä, että etenkin laajamittaisten uudistusten toimeenpanoa vaiheistetaan ja toimeenpanoa tuetaan kokeiluilla, jotta näin kertyvän tiedon varassa voidaan toteuttaa tarvittavia korjausliikkeitä. Seurantatiedon ajantasainen kerääminen uudistusta toteutettaessa on ensiarvoisen tärkeää.

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarviointit tulisi rahoittaa ja resursoida?

THL pitää tärkeänä, että sekä uudistusten seurannassa että arviointihankkeissa hyödynnetään laajasti tutkimuslaitosten ja yliopistojen olemassa olevaa osaamista. Seurannan ja jälkiarviointien huolellinen toteuttaminen edellyttää riittävää resursointia. THL katsoo, että esimerkiksi VN Teas -mekanismi voisi toimia jälkiarviointien resursoinnin välineenä. Tämä kuitenkin edellyttäisi mekanismin olennaista muokkaamista muun muassa siten, että arvioinnin toteuttavat tutkijat pääsisivät varhaisemmassa vaiheessa vahvemmin vaikuttamaan kysymyksenasetteluihin ja menetelmien valintaan.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Jälkiarviointien toteuttamisessa tulisi hyödyntää tutkimuslaitosten ja yliopistojen osaamisresursseja. Taloudelliset resurssit tulisi kohdentaa esimerkiksi VN Teas- tai vastaavan mekanismin kautta. THL pitää jälkiarviointien onnistuneen toteuttamisen edellytyksenä lainvalmistelijoiden ja arvioinnin toteuttavien tutkijoiden oikea-aikaista vuoropuhelua, jossa selvitetään jälkiarvioinnin tarvetta ja toisaalta sen toteuttamisen mahdollisuuksia.

THL katsoo, että jälkiarviointien toteuttamiseksi ei ole mahdollista määrittellä määrämuotoista kehikkoa tai menettelyä. Erilaiset arviointiasetelmat, aineistot ja menetelmät on päätettävä tapauskohtaisesti. Lisäksi monien ongelmien kompleksisuus voi vaatia erilaisten arviointiasetelmien, aineistojen ja menetelmien yhdistämistä.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

THL pitää tärkeänä, että jälkiarviointit toteutetaan tieteen hyvien käytäntöjen mukaisesti. Näin myös arviointien laatu tulee tiedeyhteisön kontrolloimaksi. Arviointien toteuttaminen edellyttää laaja-alaisesti yhteiskuntatieteellistä (ymmärrys määrällisten ja laadullisten aineistojen analyysistä sekä eri menetelmiä hyödyntävistä tutkimusasetelmista reunaehtoineen) ja oikeustieteellistä osaamista. Arvioitavien uudistusten tunnistaminen ja arviointitehtävän määrittely edellyttävät vuoropuhelua lainvalmistelijoiden ja arvioinnin toteuttajien kanssa, mutta itse arviointi tulee voida toteuttaa ilman hallinnon ohjausta.

Arviointitehtävä, käytettävät menetelmät ja aineistot tulee suunnitella ja kuvata huolella. Usein on tarpeen käyttää monialaista laadullista ja määrällistä aineistoa ja menetelmiä. Kattavan kuvan saamiseksi myös arvioitavia ulottuvuuksia voi olla useita (esim. vaikutukset väestön enemmistöön vs. vaikutukset haavoittuviin ryhmiin, risteävät vaikutukset ym.)

On myös huomattava, että arvioinnin toteuttaminen pisteittäisesti ei välttämättä tuota luotettavaa tietoa uudistuksen vaikutuksista, vaan luotettavan vaikutustiedon kokoaminen voi edellyttää pidempiaikaista seuranta- tai arvioinnin toistoa.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

THL pitää tärkeänä olemassa olevien tahojen (tutkimuslaitokset, yliopistot) riittävää resursointia ja esimerkiksi verkostomaisten osaamiskeskittymien vahvistamista. Yhteistyön tueksi tarvitaan erilaisia alustoja, mm. verkkosivut tai muu yhteistyöfoorumi.

Myös lainvalmistelijoiden koulutukseen tulee panostaa vielä nykyistä vahvemmin.

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoida valtioneuvostossa? Perustelee.

kyllä [Valtioneuvoston tulisi koordinoida arviointeja etenkin siltä osin, kun kyse on eri sektoreiden rajat ylittävistä uudistuksista.]

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

muu menettely, mikä? [Koordinointi tulisi toteuttaa ministeriöiden välisenä yhteistyönä kuitenkin siten, että kullakin arvioinnilla olisi nimetty yhteyshenkilö.]

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Koordinaation tulisi varmistaa riittävä vuoropuhelu lainvalmistelijoiden ja arvioinnin toteuttajien välillä arvioinnin toteuttamista suunniteltaessa sekä toisaalta päällekkäisyyksien välttäminen.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Jälkiarviointien hyödyntämisessä keskeistä on tulosten avoin raportointi ja tiivis vuoropuhelu lainvalmistelijoiden ja arvioinnin toteuttajien välillä. THL pitää tärkeänä jälkiarvioinnin kohdistamista myös siihen, miten uudistuksen toimeenpano on onnistunut, ja arvioinnin tuloksia tulisi viestiä eri keinoin myös lain toimeenpanijoille. Avoimuutta ja arvioinnin tulosten hyödyntämistä edistäisi esim. verkkosivusto tai muu yhteistyöfoorumi. Verkkosivustolle olisi tärkeä kerätä ennako- ja jälkiarvioinnin ohjeita sekä tietoa toteutetuista arvioinneista.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

Avoimuus ja läpinäkyvyys voitaisiin varmistaa tehokkaalla viestinnällä ja esim. verkkosivujen tai muun julkisen yhteistyöfoorumin avulla.

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

kyllä

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

tehdyt jälkiarviointit

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Jälkiarvioinnin laadun varmistaminen edellyttää panostusta arviointitutkimuksen, arviointimenetelmien ja laadukkaiden aineistojen kehittämiseen. On myös tärkeää, että lainsäädännön toimeenpanon tuen menetelmiä kehitetään yhteistyössä tutkijoiden ja ministeriöiden kesken.

Lisäksi THL pitää tärkeänä, että mahdollisesti perustettavan sosiaali- ja terveystieteiden neuvoston roolia jälkiarvioinnin toteuttamisessa selvitetään asian jatkovalmistelun yhteydessä.

Nykänen Eeva
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL