

Asia: VN/17651/2021

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustele.

kyllä

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

Vaativat ja huomattavaa resurssipanostusta edellyttävät jälkiarvioinnit on perusteltua rajata toteutettaviksi vain merkittävimmistä lainsäädäntöuudistuksista. Mitä pienempiin lainsäädännöllisiin muutoksiin tullaan, sitä vähemmän perusteltua raskas tieteellisesti korkeatasoinen jälkiarviointi on. Toisaalta on vaikea ajatella, että olisi perusteltua lainsäädäntöä, jonka toimeenpanon jälkeen ei olisi perusteltua kysyä, missä määrin uudistukselle asetetut tavoitteet on saavutettu ja missä määrin varmoja voidaan olla siitä, onko tehty lainsäädännöllinen muutos vaikuttanut tavoitteeseen. Jälkiarvioinnissa kietoutuvat yhteen kysymykset siitä, 1) onko politiikalle asetetut tavoitteet saavutettu ja 2) miten tehdyt politiikkatoimet ovat tavoitteen toteutumiseen vaikuttaneet. Lainsäädäntöhankkeissa tulisi varmistaa, että ensimmäiseen kysymykseen voidaan pääosin vastata kaikkien lainsäädäntöhankkeiden osalta. Jälkimmäiseen kysymykseen olisi eduksi voida vastata mahdollisimman suuressa osassa lainsäädäntöä, mutta se on erityisen olennaista suuremmissa lainsäädäntöhankkeissa.

SOSTE katsoo, että jälkikäteisarvioinnissa ja siihen valmistautumisessa olisi binäärisen jaon sijaan perusteltua tarkastella jälkiarviointia liukuvana käsitteenä, joka ulottuu varsin kevyestä asetettujen tavoitteiden toteutumisen jälkikäteisestä arvioinnista toteutetun muutoksen luotettavalla koeasetelmalla arvioituun kausaalivaikutusarvioon. Lainsäädäntöhankevaiheessa valmistelun painopisteen ei tulisi olla myöhemmin arvioitavien hankkeiden valinnassa vaan siinä, että lainsäädännön vaikutuksia voidaan jälkikäteen laajasti arvioida.

Merkittävyyden osalta yhtenä arviointikriteerinä voidaan pitää asiaan liittyvien julkisten menojen suuruutta. Tällöinkin on tärkeää, ettei resurssien osalta merkittävyyttä liitetä liian kaavamaisesti uudistukseen mahdollisesti liittyviin lisämenoihin, vaan tarkastellaan laajemmin sitä, kuinka laajasti

lainsäädäntömuutos vaikuttaa julkisten resurssien käyttöön. Varsin kypsässä hyvinvointivaltiossa hyvin merkittävääkin järjestelmätason muutokset eivät välttämättä lisää käytettävien resurssien määrää kokonaisuutena, vaikka muuttaisivatkin perustavalla tavalla resurssien käyttöä ja/tai kansalaisten oikeuksia. Viime kädessä merkityksellisyydessä on kuitenkin kyse pitkälti poliittisesta rajanvedosta, eikä tätä poliittista harkintaa voida kokonaan sivuuttaa yleisillä periaatteilla siitä, millaiset hankkeet tulisi jälkiarvioida. SOSTE pitäisi perusteltuna, että yleiset periaatteet ja tapauskohtainen harkinta yhdistettäisiin siten, että valtioneuvostolle laadittaisiin yleiset ohjeet niistä tekijöistä, joiden valossa lainsäädäntöhankkeen merkittävyyttä tulee arvioida, ja että jokaisessa hallituksen esityksessä tämän arvion perusteella esitettäisiin, minkä tasoinen jälkiarviointi uudistukseen sisällytetään.

SOSTE katsoo, että suppeimmillaankin hallituksen esitykseen tulisi sisältyä siinä määrin täsmällinen kuvaus muutoksen tavoitteista ja uudistuksen kohdetta kuvaavista tilastollisista indikaattoreista, joissa muutosta tavoitellaan, jotta jälkikäteen voitaisiin suhteellisen yksiselitteisesti todeta, ovatko uudistuksen tavoitteet toteutuneet tai onko tilanne muuttunut siihen suuntaan kuin uudistuksella tavoitettiin. Tämä jälkiarvioinnin kevein taso vastaa väistämättä hyvin puutteellisesti siihen, mikä uudistuksen kausaalivaikutus havaitun muutoksen aikaansaamisessa on ollut. Se onkin merkityksellinen erityisesti sen takia, etteivät uudistusten toimeenpanon aikaiset toiveet uudistuksen vaikutuksista pääse vahingossa muodostumaan käsitykseksi siitä, miten uudistus on vaikuttanut. Tämä olisi tärkeää, jotta politiikkakokonaisuuksien poliittisessa arvioinnissa säilyisi suhteellisen realistinen kuva siitä, minkä tasoista näyttöä voimassaolevan lainsäädännön vaikutuksista on olemassa.

Vain vähän keveintä mahdollista jälkitarkastelua raskaampi jälkiarviointi olisi sen kuvaaminen, mitä joka tapauksessa kerättävää tilasto- ja rekisteritietoa käyttäen uudistuksen vaikutuksia voidaan myöhemmin tutkimuksellisesti arvioida. Tällöin hankkeessa ei varauduttaisi tekemään jälkiarviointia, mutta varmistettaisiin sen perusedellytykset ja kuvattaisiin ne rajat, jotka kerättävät tiedot tulevat jatkossakin aiheuttamaan jälkiarvioinnille. Tälläkin tasolla varmistettu jälkiarvioinnin mahdollisuus voi myöhemmin mahdollistaa tieteellisesti korkeatasoisen jälkiarvioinnin, erityisesti jos uudistus toimeenpannaan tavalla tai toisella vaiheittain siten, että syntyy kausaalivaikutuksen identifioimista helpottava koeasetelma. Valtaosassa uudistuksia näin ei kuitenkaan ole, vaan tällä tasolla varmistetussa jälkiarvioinnin mahdollisuudessa kausaalivaikutuksen identifioimista tulee vaikeuttamaan havainnoiva tutkimusasetelma, jossa kausaalivaikutuksen arviointi nojaa koeasetelman kontrollin sijaan tilastollisiin kontrolleihin. Tällainen arvio uudistuksen jälkiarvioinnin mahdollisuuksista on kuvattavissa hallituksen esityksessä hyvinkin lyhyesti.

Raskaampi toimenpide jälkiarvioinnin mahdollistamisessa edellyttää uutta tiedonkeruuta. Tällöin hallitukseen sisällytettäisiin kuvaus siitä, millainen tiedonkeruu käynnistetään, mieluiten jo ennen varsinaisten politiikkatoimenpiteiden toimeenpanoa, jotta uudistuksen tavoitteiden saavuttamista ja tehtyjen toimenpiteiden vaikutusta voidaan arvioida.

Tätä raskaammista jälkiarvioinneista tutkimuksellinen jälkiarviointi olisi osa hankkeen toimeenpanoa. Raskaimmillaan se vaikuttaisi jo uudistuksen toimeenpanon tapaan, keveämmissä

vaihtoehdoissakin päätettäisiin jo toimeenpanovaiheessa, että uudistuksen jälkikäteiseen arviointiin varataan resurssit.

Eryteisesti asetelmallisesti vaativien arviointien osalta kysymys jälkiarvioinnista niveltyy myös kysymykseen uudistusten vaiheittaisesta toimeenpanosta. Niissä tapauksissa, joissa vaiheittainen toimeenpano on mahdollinen, merkittävät uudistukset tulisi toteuttaa niin, että täyttää toimeenpanoa edeltäisi uudistuksen alueellinen tai muulla tavalla rajoitettu kokeilu, jonka vaikutuksia voitaisiin arvioida mahdollisimman luotettavalla koeasetelmalla ennen uudistuksen täysimittaista toimeenpanoa. Tällaisia uudistuksia on luonnollisesti vain osa merkittävästikin lainsäädäntöhankkeista ja kokeiluvaihtoehto lienee käytännössä käytettävissä lähinnä uudistuksissa, jotka nauttivat laajaa poliittista tukea ja joissa toimeenpanon jakautuminen usealle hallituskaudelle ei siten vaaranna uudistuksen toimeenpanoa. Toisaalta uudistuksen laaja poliittinen tuki voi vähentää koettua tarvetta vaiheittaiselle etenemiselle. Poliittisesti kiistanalaisemmissa kysymyksissä vaiheittainen eteneminen, vaikka toivottavaa, on vaikeasti saavutettavissa, koska vaarana on, että uudistuksen toimeenpano keskeytetään hallituksen vaihtuessa. Koska tätä asetelmaa on vaikea – ellei mahdoton – välttää, lainsäädännön jälkiarvioinnilla on suuri merkitys, jotta edes jälkikäteen voitaisiin arvioida, missä määrin uudistuksen tavoitteet on saavutettu ja miten uudistuksessa toimeenpannut toimenpiteet ovat vaikuttaneet.

Jälkiarviointi rajautuu myös sisällöllisesti, voiden kattaa mitkä tahansa olennaiset vaikutukset, joita uudistuksilla tavoitellaan tai joihin uudistuksen voidaan toivoa vaikuttavan positiivisesti tai pelätä vaikuttavan negatiivisesti. Siten jälkiarvioinnin tarve voi koskea niin lainsäädännön taloudellisia, sosiaalisia, lapsi-, yritys-, tasa-arvo-, yhdenvertaisuus- kuin monia muitakin vaikutuksia. Vain osasta tarkemmin arvioitavan lainsäädännön vaikutuksista voidaan tehdä vaativan tieteellisen tason jälkiarviointi, vaan arvioinnin tulee rajautua kunkin lakiesityksen vaikutuksen kannalta olennaisiin kysymyksiin. SOSTE korostaa kuitenkin yleisesti lainsäädännön sosiaalisten vaikutusten etukäteisarviointia ja katsoo, että laadukkaan etukäteisen vaikutusarvioinnin kehittäminen edellyttää myös temaattisesti riittävän läheistä jälkiarviointia, jonka tuomaa ymmärrystä eri toimien vaikutusmekanismeista voidaan hyödyntää myöhemmissä lainsäädäntöhankkeissa.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustelee.

muulla tavoin, miten? [Edellä esitetty jälkiarvioinnin tarkastelu asteittaisena kysymyksenä mahdollistaa jälkiarvioinnin joustavasti säädöksittäin tai laajempina kokonaisuuksina, riippuen kulloinkin tarvittavasta tiedosta. Koska jälkiarvioinnin tavoitteena olevan poliittisen ja vaikutusarvioinnin mahdollistavan tiedon kannalta relevantteja ovat joskus yksittäiset säädökset, joskus hyvinkin laajat lainsäädännölliset kokonaisuudet, SOSTE ei pidä yleisesti mahdollisena keskittyä jälkiarvioinneissa vain laajempiin kokonaisuuksiin tai vain yksittäisiin säädöksiin.]

Pitäisikö jälkiarvioinnin tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

SOSTE katsoo, että jonkintasoisen jälkiarvioinnin mahdollisuus tulisi varmistaa oikeastaan kaikissa lainsäädäntöhankkeissa. Mitä merkittävämmästä hankkeesta on kyse, sitä selvemmin jo lain laadintavaiheessa on tarpeen huomioida jälkiarvioinnin edellytykset. Vastauksessa kysymykseen 1 esitämme suuntaa antavan porrastuksen siitä, kuinka syvällistä tai laajaa jälkiarvioinnin suunnittelua

jo lain laadintavaiheessa tarvitaan. Valtaosassa lainsäädäntöhankkeita jälkiarvioinnin tekemistä on tarpeen suunnitella varsin kevyesti.

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarvioinnit tulisi rahoittaa ja resursoida?

Jälkiarvioinnin rahoituksen ja resursoinnin tulisi riippua siitä, minkä tasoisesta jälkiarvioinnista on kyse. SOSTE katsoo, että jälkikäteisarvioinnissa ja siihen valmistautumisessa olisi binäärisen jaon sijaan perusteltua tarkastella jälkiarviointia liukuvana käsitteenä, joka ulottuu varsin kevyestä asetettujen tavoitteiden toteutumisen jälkikäteisestä arvioinnista toteutetun muutoksen luotettavalla koeasetelmalla arvioituun kausaalivaikutusarvioon. Merkittävässä lakimuutoksissa, joissa tavoitellaan arviota hyvällä asetelmalla todetusta kausaalivaikutuksesta, jälkiarvioinnin resursointi olisi luontevaa tuoda osaksi uudistuksen toimeenpanoa.

Kuten edellä esitimme, jälkiarvioinnin osalta olennaista on toimeenpanovaiheessa varmistaa jälkiarvioinnin edellytykset myös siinä valtaosassa uudistuksista, joissa ei ole suoraan perusteltua toteuttaa jälkikäteisarviointia. Näissäkin tapauksissa jälkikäteen voidaan havaita, että tapahtuneiden (tai puuttuvien) muutosten takia olisi syytä tarkemmin arvioida toteutettujen muutosten vaikutuksia. Tällaisen jälkiarvioinnin rahoitus lienee luontevaa järjestää VNTEAS- tai STN-tyyppisten rahoitusinstrumenttien kautta. Jos toimeenpano tehdään VNTEAS- ja STN-instrumenttien kautta, on syytä varmistaa, ettei jälkikäteisarviointien lisääntyminen kavenna muuta näiden instrumenttien kautta rahoitettavaa tutkimusta.

Miten jälkiarviointeja tulisi toteuttaa?

Jälkiarviointien toteutustapa on tarkoituksenmukaista mitoittaa kaivatun vaikutusarvion vaativuuden mukaan. Suppeat vaikutusarviot, tai arviot tavoitteiden toteutumisesta, voidaan joissain tapauksissa toteuttaa virkatyönä tai yksittäisen tutkijan lyhyenä toimeksiantona. Laajoissa uudistuksissa ja vaativissa koeasetelmissa tarvitaan hyvinkin laajojen tutkimusryhmien pitkäaikaista työskentelyä.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Jälkiarviointien laadun varmistaminen edellyttää osaamista, jonka taso riippuu jälkiarvioinnin vaativuudesta. SOSTE korostaa, että erityisesti vaativassa jälkiarvioinnissa on varmistettava paitsi kausaalivaikutusten arviointiin liittyvä metodologinen osaaminen, myös tutkimuskohdetta koskeva substanssiosaaminen, koska tutkimuskohteen puutteellinen tuntemus voi muuten johtaa pahasti harhaanjohtaviin tuloksiin eri politiikkatoimien vaikutuksesta.

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

-

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoida valtioneuvostossa? Perustele.

kyllä [Jälkiarviointien tekemistä tulisi koordinoita valtioneuvostotasolla sen varmistamiseksi, että tärkeimmissä kokonaisuuksissa jälkiarvioinnin toteutus alkaa riittävän varhain ja riittävässä laajuudessa korkeatasoisen vaikutusarvion saamiseksi, mutta myös sen varmistamiseksi, että kaikissa lainsäädäntöhankkeissa mietitään sitä, miltä osin uudistuksen tavoitteiden toteutuminen ja tehtyjen toimenpiteiden vaikutukset ovat jälkikäteen arvioitavissa.]

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

ministeriöiden välisenä yhteistyönä [Koordinointi olisi luontevaa toteuttaa ministeriöiden välisenä yhteistyönä, jossa VNKlla ja OMIllä olisi poliittiseen ja lainsäädännön valmisteluun liittyvä koordinaatiovastuu. Vaikutusten arvioitavuuden osalta yhteistyössä voitaisiin hyödyntää myös muiden ministeriöiden substanssiosaamista siten, että esim. VMn asiantuntemusta hyödynnettäisiin kirjattaessa hallituksen esitykseen se, kuinka hyvin ja miten uudistuksen taloudellisten vaikutusten toteutumista on jälkikäteen arvioitava.]

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

-

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Jälkiarvioinnin hyödyntämisen varmistaminen voi olla helpompaa sellaisessa järjestelmässä, jossa etukäteen päätettyjä jälkiarviointeja tehdään suhteellisen pienestä määrästä merkittäviä muutoksia, mutta koska jälkiarvioitavuus on kattavasti varmistettu toimeenpanovaiheessa, jälkiarviointeja voidaan tarpeen mukaan tehdä myös hankkeista, joiden osalta jälkikäteistä arviota ei vielä toimeenpanovaiheessa pidetty perusteltuna. Tällaisessa asetelmassa jälkiarviointeja ei tehtäisi varmuudeksi varastoon vaan ehkä osin paremmin tarpeen mukaan, mikä tukisi arviointien hyödyntämistä.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

Jälkiarviointien tulee olla mahdollisimman läpinäkyviä ja niiden tulosten mahdollisimman laajasti dokumentoituja. Monen arvion osalta tarpeen on myös käyttää tutkimusaineistoja, jotka eivät ole laajasti avoimia, mutta niidenkin hyödyntämisen osalta arvioinnin menetelmät tulisi kuvata riittävän täsmällisesti, jotta tehdyt analyysit voidaan toistaa ja niiden osuvuutta arvioidun politiikkamuutoksen tarkasteluun voidaan arvioida sekä metodologisesti että sisällölliseltä kannalta.

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

kyllä

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

muuta, mitä?

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Kattavan jälkiarviointikulttuurin juurruttamista ja yhdenmukaisuutta tukisi jälkiarvioinnin kannalta olennaisten asioiden kokoaminen yhdelle sivustolle, jotta hyvät käytännöt voisivat levitä myös hallinnonalarajojen yli. SOSTE katsoo, että jälkikäteisarvioinnissa ja siihen valmistautumisessa olisi

binäärisen jaon sijaan perusteltua tarkastella jälkiarviointia liukuvana käsitteenä, joka ulottuu varsin kevyestä asetettujen tavoitteiden toteutumisen jälkikäteisestä arvioinnista toteutetun muutoksen luotettavalla koeasetelmalla arvioituun kausaalivaikutusarvioon.

Yhteiseltä sivustolta olisi hyvä löytyä lainsäädäntöhankkeiden

- 1) ennakkovaikutusarviot,
- 2) edellisissä kysymyksissä kuvattu arvio siitä, millä tiedoilla uudistuksen tavoitteiden saavuttamista ja vaikutusta voidaan arvioida
- 3) suunnitellut jälkiarvioinnit sekä
- 4) tehdyt jälkiarvioinnit.

Näin sivusto kattaisi koko jälkikäteisen vaikutusarvioinnin kannalta olennaisen jatkumon asetetuista tavoitteista ja ennakoituista vaikutuksista niiden ennakoitujen jälkien kautta suunniteltuihin arviointeihin ja toteutettujen arviointien tuloksiin.

Sivuston jatkokehityksessä olisi hyvä luoda myös tapa sisällyttää sivustolle jonkinlainen linkitys eri uudistuksia sivuavaan tieteelliseen tutkimukseen myös siltä osin kuin kyse ei ole millään suoralla tavalla esim. valtioneuvoston toimintaan liittyvää tutkimusta. Monien menneiden politiikkamuutosten vaikutusta koskeva tieto perustuu enemmän uudistuksia koskevaan itsenäiseen tieteelliseen tutkimukseen kuin hallinnon tarpeista lähteneeseen arviointitutkimukseen. Näin voidaan odottaa olevan jatkossakin, jolloin vain virallisen jälkiarvioinnin kokoava sivusto voi antaa hyvin osittaisen kuvan lainsäädäntöhankkeen vaikutusta koskevasta tutkimustiedosta. Jos lainsäädäntöhankkeiden jälkiarvioitavuutta voidaan parantaa SOSTEn kysymyksen 1 yhteydessä esittämällä tavalla, itsenäisen uudistuksen vaikutuksia koskevan tieteellisen tutkimuksen edellytykset myös paranevat nykyisestä, mikä entisestään korostaa tämän tutkimusrajapinnan merkitystä.

Kalenius Aleks
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry