

Asia: VN/17651/2021

Lainsäädännön jälkiarvioinnin kehittäminen valtioneuvostossa

1. Jälkiarvioitavat lainsäädäntöhankkeet

Tulisiko kaikista lainsäädäntöhankkeista tehdä jälkiarviointi? Perustelee.

ei [Tarkoituksenmukaisuusharkinta on paikallaan. Kategorinen sääntö lisää hallinnollista taakkaa, johon valtionhallinnossa resurssien puolesta ei ole mahdollista, eikä edes tarkoituksenmukaista, vastata.]

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

Kriteereinä voisi olla esimerkiksi raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävien asioiden kriteerit. Nämä ovat taloudellinen merkitevyys, periaatteellinen merkitys ja/tai spesifi euroraja.

Tulisiko lainsäädännön jälkiarviointia tehdä säädöksittäin vai laajempina kokonaisuuksia? Perustelee.

muulla tavoin, miten? [Isoissa uudistuksissa on parhaimmillaan yhteisvaikutuksia eri säädösten välillä, jolloin arviointikin kannattaisi tehdä laajempina kokonaisuuksina. Säädos kerrallaan arviointi taas on parempi silloin kun arvioinnissa halutaan ”eristää” yksittäisen säädöksen vaikutus. Tarvitaan siis tarkoituksenmukaisuusharkintaa kuhunkin tilanteeseen sopivimmista arviointitavasta. Etukäteen on myös pystyttävä arvioimaan, millainen arvio pystytään uskottavasti tuottamaan sekä sitä, miten ja millä aikavälillä arviointi kannattaa tehdä.]

Pitäisikö jälkiarviointien tekemistä suunnitella jo lain laadintavaiheessa? Miten?

Lain voimaantulon ja mahdollisen jälkikäteisarviointiajankohdan välissä on vuosien viive. Siksi arvioinnista voi vain päättää laadintavaiheessa, mutta tekeminen on ajoitettava aineistojen ja resurssien puolesta optimaaliseen ajankohtaan. Tällainen suunnittelu vaatii systematiikkaa, joka on erikseen rakennettava.

2. Jälkiarviointien resursointi ja toteutus

Miten jälkiarviointit tulisi rahoittaa ja resursoida?

Arvioinnin suhteen tärkein tekijä on se, miten arvioitava kysymys on asetettu ja arviointiryhmän ammattitaito. Rahoittajan merkitys on vähäisempi, jos rahoittaja ei ole vaikuttanut johtopäätöksiin.

Eri intressitahoilla on kannustin tuottaa omia arvioita. Tällaisiakin arvioiteja voi hyödyntää, mutta silloin korostuu vaatimus siitä, että on pystyttävä erottamaan uskottava arviointinäyttö ja edunvalvontaa varten tuotettu (kenties yksipuolinen) arvio toisistaan.

Arvioiteja rahoittavien/tekevien instituutioiden kenttä on pirstalainen ja vaikeasti muutettavissa. Erilaisia arvioiteja tekevät ministeriöt, virastot ja muut julkisen sektorin laitokset (esim VTV ml sen IFI toiminto, Kela, Suomen Pankki, Fiva, ETK, Kuntaliitto jne), tutkimuslaitokset, yliopistot, korkeakoulut ja niihin liittyvillä laitokset, think tankit, Talouspolitiikan arviointineuvosto, Lainsäädännön arviointineuvosto, Ilmastopaneeli, Tuottavuuslautakunta, Eduskunnan tietopalvelu, yleishyödylliset yhteisöt ja liitot sekä konsultti- tai muut yritykset.

Se, mitkä asiat päätyvät arviotaviksi, riippuu nykyisin jonkun yksittäisen instituution tai jopa henkilön mielenkiinnon kohteesta, osaamisesta ja rahoituksesta.

Resurssien suhteen on kriittistä varmistaa sekä arviointiosaaminen että varsinkin arviointiosaamisen tunnistaminen. Kustannustehokkainta on hyödyntää laadukkaita arvioiteja riippumatta siitä kenen rahoittamia ne ovat. Samalla tulisi varmistaa, että kaikista tietyn arvionitikkynnyksen ylittävistä projekteista tehdään vähintään yksi arvio.

Nopeaan muutokseen tarvittaisiin nykyistä näkyvämpi osaajien arviointikeskittymä osana valtionhallintoa – ei ministeriökohtaista hajauttamista. Keskittymän voi purkaa tai uudelleen sijoittaa kulttuurimuutoksen edetessä.

Jos päättää rakentaa arviointikeskittymän, sijaintiin vaikuttaa se, kenen halutaan hyödyntävän jälkikäteisarviointia – hallituksen vai eduskunnan. Hallituksella on hallituskautensa ajat valta sopia uudistuksista, jotka voivat syntyä jälkiarviointien tuloksena. Hallituspuolueita palvelisi tässä parhaiten valtioneuvostoon keskitettävä toiminto. Eduskunnan kautta muutoksiin voi syntyä pidempi jatkumo ja eduskunnan tarkastusvaliokunta on luonteva kokoonpano käsittelemään jälkiarviointisuunnitelmia ja jälkiarvioinneista kumpuavia johtopäätöksiä. Jälkikäteisarvioinnit toteutuisivat silloin luontevimmin VTV:n kautta. Tämä lienee osin nykykäytäntö tai tavoiteltu käytäntö.

Miten jälkiarvioiteja tulisi toteuttaa?

Metodologia on sovitettava arviointitavoitteeseen ja mahdollisuuksiin. Toteuttaminen vaatii tutkimuksellista osaamista ja tämän varmistaminen, riippumattomuuden lisäksi, on uskottavan toteutuksen avainasemassa.

Metodologisesti paras uskottavuus syntyy kokeellisista asetelmista, mutta nämä ovat harvemmin mahdollisia. Kysely- ja haastattelututkimukset ovat myös erinomaisia, kun niitä tehdään oikein (esim edustavuudesta ja läpinäkyvyydestä huolehditaan).

Sidosryhmiä on tärkeä kuulla ja heidän osaamistaan hyödyntää, mutta jälkiarvioinnin tulee erota tavoitteiltaan vaikuttamisesta ja mielipiteistä.

Miten varmistetaan jälkiarviointien laatu?

Riippumaton vertaisarviointi on paras tapa kontrolloida laatua.

Julkisuuden (avoimuuden) kautta tapahtuva ”vertaisarviointi” on myös yksi tapa saada laatu- ja lausuntopalautetta. Silloin on pystyttävä erottamaan arvioinnin ja varsinaisen toimenpiteen kritiikki.

Kolmas (täydentävä) vaihtoehto on vertaisarviointia kevyempi ja nopeampi ulkopuolisen palautteen menettely, jossa arvioinnin arviointiin on oma instituutiossa. Tällaiseen työhön olemassa olevia instituutioita ovat ainakin VTV ja Lainsäädännön arviointineuvosto (sekä tietyllä tavalla raha-asiainvaliokunta, VM:n budjettiosasto ja osin myös Talouspolitiikan arviointineuvosto tai jopa valtioneuvoston controller-toiminto).

Miten voitaisiin lisätä yhteistyötä tutkijoiden ja tutkimuslaitosten kanssa lainsäädännön jälkiarvioinnissa?

Tarvitaan lisää tutkimuksellista tilaajaosaamista ja systemaattisuutta sektoritutkimuslaitosten tulosohtauksiin sekä kurinalaisuutta VN-Teas projektien määrittelyyn. Tulosohtauksesta vastaavat nykyisin pääsääntöisesti muut tahot kuin tutkimustaustaiset virkamiehet. VN-Teas -projektien määrittämiseen vaikuttaa hyvin heterogeeninen tilaajaosaaminen ja intressit. Tutkijayhteistyö vaikeutuu, jos tilaajan on vaikea hahmottaa sitä, mitä tutkimuksella voi tuottaa.

Gradujen aihetietopankin aktiivinen käyttö voi myös toimia pienenä lisänä.

3. Jälkiarviointien koordinointi

Tulisiko jälkiarviointien tekemistä koordinoita valtioneuvostossa? Perustelee.

en osaa sanoa [Kenttä on niin heterogeeninen, jotta isompi koordinointi on todennäköisesti mahdotonta, ellei perusteta uutta riittävän isoa toimintoa, jota johdetaan tutkimuslaitosmaisesti. Toki riittävän osaavasta ja uskottavasti yksiköstä voi olla apua myös pienemmällä skaalalla.]

Miten mahdollinen koordinointi tulisi toteuttaa? Perustelee.

muu menettely, mikä? [Yksikkö, jolla on läheiset suhteet tutkimuskenttään, mutta samalla ymmärrys valtion hallinnon toiminnasta ja pääsy informaatioon esimerkiksi raha-asiainvaliokunnan tai valtioneuvoston päätösten kautta. Ehdotus controller-toiminnon uudesta roolista olisi voinut viedä tätä eteenpäin.]

Millaisia tehtäviä koordinaatioon tulisi sisällyttää?

Rakentaa toiminto, jossa on riittävä asiantuntemus sille, että pystyy erottamaan luotettavan jälkiarvioinnin ja nostamaan näitä esille päätöksenteossa. Sekä päätösten läpikäynti siten että rakennetaan jälkiarvioitavat päätökset ja niiden aikataulut sekä varmistetaan tekijät tai tehdään itse.

4. Jälkiarviointien hyödyntäminen ja avoimuus

Miten varmistetaan jälkiarviointien hyödyntäminen?

Paraskaan jälkiarviointi ei voi, eikä sen tule, taata muutosta. Tärkeintä on kuitenkin varmistaa se, että päättäjillä ja kansalaisilla on riittävät tiedot, jotka voivat aikaansaada muutosta.

Miten varmistetaan jälkiarviointien avoimuus ja läpinäkyvyys?

Tutkimuseettisin säännöin julkisuuslain alaisuudessa. Riittävä dokumentointi ja mahdollisuus myös ulkopuolisten verifioida arvioinnit. Luonnollisesti huomioiden tietosuojakysymykset.

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

en osaa sanoa [Ei ole ajankohtaista päättää tässä vaiheessa.]

Mitä tällaisen sivuston tulisi sisältää?

-

Onko joitain muuta mitä jälkiarviointien kehittämisessä tulisi huomioida?

Jälkiarviointien hyödyntämiseen tarvitaan poliittinen tahtotila.

Hakola-Uusitalo Tuulia
Kilpailu- ja kuluttajavirasto