

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Luvussa 2.1.2 Perusvalmistelu, lausuntomenettely ja jatkovalmistelu mainitaan yhtenä osa-alueena ratkaisuvaihtoehtojen määrittäminen. Kuntaliitto ehdottaa, että kokonaisuuteen lisättäisiin ratkaisuvaihtoehtojen lisäksi myös vaihtoehtojen arviointi. Vaihtoehtojen arviointi tulisi käydä ilmi myös luvun tekstisisällöstä. Perusmuotoiseen hallituksen esitykseen sisältyy pääsääntöisesti myös luku Muut toteuttamismvaihtoehdot (ks. HELO-ohje, oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 49/2018). Hallituksen esityksen Muut toteuttamismvaihtoehdot- luvussa kuvataan ne pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkittavina lainvalmisteluun aikana, ja vertaillaan niiden arvioituja vaikutuksia.

Hyvinvointialueita koskevassa luvussa 2.3.3 mainitaan vaikutukset valtiontalouden kokonaisuuteen, mutta ei vaikutuksia kuntatalouteen. Varsinkin lainsäädännönmuutoksilla, joiden myötä tehtäviä siirtyy kunnista hyvinvointialueille, on vaikutusta myös kuntien laskennalliseen valtionosuuden muodostumiseen. Kuntaliitto katsoo, että lukuun tulee lisätä vähintään välilliset vaikutukset kuntatalouteen.

Luvussa 2.1.4 Toimeenpano ja seuranta ei mainita seurannan tulosten julkaisemista tai tiedottamista sääntelyn kohteina oleville. Usein myös hallituksen esityksen johdosta annettavaan eduskunnan vastaukseen sisältyy lausumia, jotka edellyttävät raportointia lainsäädännön vaikutusten seurannasta, sekä velvoittavat antamaan selvityksen eduskunnan valiokunnille. Kuntaliitto ehdottaa, että maininta seurannasta sekä eduskunnan roolista vaikutusarvioinnin jälkikäteisestä seurannasta lisättäisiin lukuun.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

-

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

Kuntaliitto esittää, että taloudellisia vaikutuksia käsittelevän alaluvussa 4.2.3.2 huomioitaisiin hallituksen esityksen perusrakenteeseen kuuluva luku Suhde talousarvioesitykseen, jonka tulee sisältyä kaikkiin hallituksen esitykseen, jos hallituksen esityksellä on vaikutuksia valtion talousarvioesitykseen tai lisätalousarvioihin. Kyseissä luvussa tulee mainita esityksen euromääräiset vaikutukset valtiontalousarvioon tai lisätalousarvioon. Lisäksi luvussa mainitaan, miltä määrärahamomenttiin esitys vaikuttaa. Taloudellisten vaikutusten luku sekä suhde talousarvioesitykseen luku sisältävät tietoja, jotka ovat kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta ensiarvoisen tärkeitä. Yhdessä nämä hallituksen esityksen luvut muodostavat kokonaiskuvan hallituksen esityksen taloudellisista vaikutuksista.

Arviointiohjeen sivulle 49 mainitaan seuraavasti: ”Kun kyseessä on kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain mukainen tehtävä, johon liittyy lain 55 §:n 2 momentin mukainen täysimääräinen kompensatio, rahoitusperiaatteen toteuttamisen arvioimiseksi olisi määriteltävä tapa, jolla lisärahoitus huomioidaan valtionosuusjärjestelmässä.” Kuntaliitto esittää, että tekstiin lisättäisiin huomio, että kompensatio voidaan toteuttaa myös tekemällä valtionosuustehtäviin vastaavan suuruisia vähennyksiä siten kuin kuntien peruspalvelujen valtionosuuslaissa säädetään.

Tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 1/2022 vp, s. 8) tuodaan esiin, että hallituksen esityksissä esitetyt arviot taloudellisista vaikutuksista on lisäksi usein kuvattu hyvin yleisellä tasolla. Laskelmat ja niiden lähtökohdat on harvoin kuvattu ja yleensä esitetään ainoastaan laskelman lopputulos. Kuntaliitto katsoo, että tämä aiheuttaa sen, että taloudellisten vaikutusten arviointitapaa on lähes mahdotonta arvioida. Kuntaliitto esittää, että vaikutusarviointioppaaseen lisättäisiin myös taloudellisten vaikutusten laskelmat ja muut taustaolettamat tuotaisiin esiin hallituksen esityksessä.

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

-

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

Luvussa 4.4.4.1 käsitellään vaikutusarviointien tekemistä kuntien näkökulmasta. Alaluvusta puuttuu huomiot vaikutusarvioinneista kunnan eri hallinnonaloihin ja niiden viranomaisten työhön. Lisäksi luvussa voisi mainita vielä kuntatalouden- ja hallintoneuvottelukunnan lakisääteisen aseman sellaisissa lainvalmisteluhankkeissa, joilla voi olla vaikutusta kuntien hallintoon tai talouteen.

Muut huomiot

Yleiset huomiot

Kuntaliitto kiittää lausuntopyyntöä.

Kuntaliitto pitää vaikutusarviointiohjeen uudistamista kannattavana ja ajankohtaisena. Vaikutusarviointioppaan uudistamisessa tulee ottaa huomioon maaliskuussa 2022 valmistunut eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet (TrVM 1/2022 vp). Mietintöön sisältyy useita lausumia ja huomioita lainvalmisteluun sisältyvän vaikutusten arvioinnin kehittämistä.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että arviointiohjeessa vaikutustenarviointi nähdään niveltävän useisiin perusrakenteisen hallituksen esityksen sisältöluokuihin, ei pelkästään vaikutustenarviointia käsitteleviin lukuihin. Nämä yhteydet hallituksen esityksen muihin lukuihin tulisi pyrkiä arviointiohjeessa tunnistamaan ja tuomaan esiin. Yksittäisessä hallituksen esityksen jokaisella luvulla on oikeusministeriön Hallituksen esityksen laatimisoppaassa esitetty tarkoituksensa ja sisältövaatimuksensa. Kuntaliitto ilmaisee huolensa, että lausunnoilla olevassa arviointioppaassa vaikutusten arviointi on osittain päällekkäistä hallituksen esityksen muiden lukujen sisältöjen kanssa. Kuntaliitto katsoo, että hallituksen esityksen eri lukuihin ei saisi kohdistua sellaisia vaatimuksia, joissa muodostuu päällekkäisiä sisältöjä. Hallituksen esityksellä on lainsäädännön tulkintaa tukeva asiakirja, jonka vuoksi sen tulisi palvella myös lainsoveltajia. Siksi asiakirjan selkeyteen ja jokaisen luvun tarkoituksenmukaisten tulee kiinnittää huomiota.

Arviointiohjeessa on viitattu kunkin luvun tai alaluvun osalta voimassa oleviin, eri hallinnonalan ohjeisiin. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kaikkia kuntatalouden vaikutusarviointiin liittyviä ohjeita ei ole tunnistettu. Voimassa olevat ohjeet voisi koota esimerkiksi arviointiohjeen liitteisiin, tai kunkin alaotsikon alle.

Kuntatalouden näkökulmasta keskeisiä ohjeita ovat esimerkiksi:

- Ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin - Valtiovarainministeriön julkaisu – 22/2015 (valtiovarainministeriö)
- Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta - Valtiovarainministeriön julkaisu – 9/2015 (valtiovarainministeriö)
- Kustannusten vaikutusten arviointi laskentakehikko (valtiovarainministeriö)
<https://vm.fi/saadossalvmlsteln-kuntavaikutusten-arviointi>

Valtioneuvostolla on useista hallituksen esityksen laatimisohteita ja oppaita. Riskinä on, että lukuisista ohjeista ja oppaista muodostua päällekkäisiä, ellei niiden yhteyksiä toisiinsa tunnisteta.

Myllymäki Juha
Suomen Kuntaliitto ry

Lamberg Kirsi
Suomen Kuntaliitto ry - Lakiyksikkö