

Asia: VN/24927/2020

Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3

Yleisesti huomautamme, että lausuttavaksi lähetetystä ohjeluonnoksesta puuttuu joitakin keskeisiä sisältöjä, jotka olisi nähdäksemme tullut sisällyttää luonnokseen jo lausuntovaiheessa. Näiden sisältöjen puuttuminen osaltaan hankaloittaa arviota siitä, kuinka hyvin ohje tukee käytännön vaikutusarviointityötä. Esimerkiksi luvussa 2 ei ole esitetty prosessikuvaa arvioinnin vaiheista ja tehtävistä osana lainvalmistelua. Myös liitteiden 1 (vaikutus-arviointiprosessin tarkistuslista) ja 2 (vaikutuslajien tarkistuslista) puuttumisen vuoksi ohjeen soveltuvuudesta arviointityön ohjeena joudutaan lausumaan osin puutteellisin tiedoin. Osin näiden puutteiden vuoksi ohjeluonnoksessa ei riittävässä määrin tarkastella vaikutusarviointityön aikataulua, vaatimia resursseja tai yksikohtaisempia vaikutusarviointikeinoja.

Vaikutusarviointia ei ole luonnoksessa riittävässä määrin kuvattu osana päätöksenteko-prosessia ja siten esimerkiksi arviointityön vaatimat resurssit prosessin eri vaiheissa jäävät ohjeen perusteella epäselviksi. Vaikutusarviointityö vaatii usein erikoisosaamista, erityisesti silloin kun vaikutusarvioinnissa sovelletaan vaativia tilastollisia empiirisiä menetelmiä. Ohjeessa ei kuitenkaan esimerkiksi esimerkkitapausten kautta juurikaan tuoda esiin, milloin tällaisia menetelmiä olisi tarkoituksenmukaista soveltaa tai millaista osaamista ja kuinka paljon resursseja kyseisten menetelmien käyttö tyypillisesti vaatii. Resursoinnin osalta ohjeessa olisikin voitu antaa konkreettisempia työvälineitä ministeriöiden vaikutusarvioinnin resurssivajeen ja osaamispuutteiden tunnistamiseksi. Ohjeessa olisi myös mahdollista kuvata tarkemmin tilanteita, jolloin arvioinnin osaluontoa olisi perusteltua ulkoistaa. Nyky-muodossaan ohjeluonnos ei juurikaan ohjaa ministeriöitä ja valmistelijoita systemaattisemmin tarkastelemaan mahdollisuuksia hyödyntää esimerkiksi hallinnonalansa virastojen ja tutkimuslaitosten asiantuntemusta vaikutusarviointeja tehtäessä. Ohjeluonnos ei ota tarkemmin kantaa työnjakoon ministeriöiden oman osaamisen ja ulkoisten resurssien välillä vaan ohje tyytyy vain toteamaan yleisluontoisesti, että ulkoisia resursseja voidaan tarvittaessa hyödyntää. Esimerkiksi kilpailuvaikutusten arvioinnin osalta Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on kattavaa kokemusta, jota voisi hyödyntää näiden vaikutusten arvioinnissa. Jos ohjeluonnoksessa kuvattaisiin tarkemmin, millaista osaamista vaikutusarvioinneissa tarvitaan, voisi

tämä ohjata ministeriöitä paikkaamaan osaamisen puutteita. Ministeriöillä tulisi joka tapauksessa olla perusedellytykset toteuttaa vaikutusarviointit itsenäisesti, sillä ulkoiset resurssit eivät välttämättä ole aina käytettävissä, ja ajoituksellisesti sisäiseen vaihtoehtojen punnintavaiheeseen voi sopia huonosti julkinen ulkoinen arviointi. Ohjeesta olisikin hyvä käydä ilmi, että ministeriöiden johto kantaa vastuun vaikutusarvioinnin riittävästä resursoinnista ja asianmukaisesta aikataulusta.

Ohjeluonnoksessa ei myöskään ole yksityiskohtaisempia menetelmäohjeita erilaisista vaikutusarviointimenetelmistä, vaan näiden osalta viitataan pääsääntöisesti muihin lähteisiin. Tästä johtuen ohjeluonnoksen rooli arviointityötä ohjaavana itsenäisenä dokumenttina jää epäselväksi. Nykyisessä muodossaan ohje ei riittävässä määrin ohjaa arviointityötä tekevää asiantuntijaa arviointien käytännön toteuttamisessa ja arviointimenetelmien soveltamisessa, vaan asiantuntija ohjataan ulkoisten lähteiden pariin yksityiskohtaisempien arviointiohjeiden osalta. Tämä voi sinänsä olla perusteltua, sillä eri vaikutuslajien arvioinnissa, kuten esimerkiksi kilpailuvaikutusten arvioinnissa, tarvitaan usein vaikutuslajikohtaista erityisasiantuntemusta ja menetelmäosaamista, mitä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista kuvata yleisluontoisessa vaikutusarviointiohjeessa. Tässä tapauksessa ohjeen käyttötarkoitus yleisohjeena tulisi kuitenkin tuoda yksiselitteisemmin esiin ohjeluonnoksessa. On myös syytä pohtia, onko ohjeluonnos tältä osin tasapainoinen kokonaisuus eri vaikutuslajien suhteen. Osa ohjeesta jää varsin yleiselle tasolle, kun taas yksittäisten vaikutuslajien arviointia saatetaan kuvata hyvinkin yksityiskohtaisesti.

Ohjeluonnoksessa kuvataan useita keskeisimpiä vaikutuslajeja, joista vaikutusarviointi tyypillisesti olennaisten vaikutusten osalta tehdään. Vaikutustenarvioinnin haasteellisuuden vuoksi arviointi on usein välttämätöntä rajata lakiesityksen kannalta vain sen olennaisimpiin vaikutuksiin. Vaikutuslajien ja niiden olennaisten vaikutusten tunnistamisen kannalta voi olla kuitenkin haasteellista, että ohjeluonnoksessa esitetty vaikutuslajien jaottelu jakaa tietyn paikoin vaikutuslajit vaikutusten kohteen mukaisesti (esim. ihmisryhmät) kun taas toisissa tapauksissa vaikutuslaji on tunnistettu ohjeessa vaikutuksen luonteen (esim. taloudellinen vaikutus) mukaisesti. Käytännön vaikutusarviointityön kannalta olisi selkeämpää, jos vaikutuslajit määriteltäisiin systemaattisesti sekä vaikutusten kohteen että luonteen kautta.

KKV pitää myös toivottavana, että vaikutusarviointiohjeessa kiinnitettäisiin säädösehdotusten vaikutustenarvioinnin ohella huomiota myös nykytilan arviointiin. Hallituksen esitysten nykytilan arviointia käsittelevä osuus tyypistyy tyypillisesti lähinnä voimassa olevan sääntelyn kuvailuun. Hallituksen esityksessä tulisi kuitenkin kuvata, mitkä asiat nykytilassa kaipaavat muutosta ja perustella, miksi muutos on tarpeellinen. Nykytilan arvioinnista tulisi käydä ilmi, mitä ongelmia nykytilassa on havaittu, miltä osin nykytila ei vastaa yhteiskunnallisia tavoitteita ja miltä osin havaitut ongelmat voidaan korjata lainsäädäntöä muuttamalla. Kattava nykytilan arviointi on lähes poikkeuksetta välttämätön edellytys laadukkaana vaikutusarvioinnin toteuttamiselle. KKV katsookin, että vaikutusarviointiohjeissa tulisi korostaa nykytilan arvioinnin merkitystä ja ohjeistaa sen toteuttamista.

Käytännön vaikutusarviointityön näkökulmasta ohjeesta puuttuvat myös tarkemmat ohjeet niistä käytännöistä, miten vaikutusarviointit tulisi lakiesityksiin kirjata. Tällöin kyseeseen tulevat

ohjeistukset esimerkiksi seuraavista seikoista: missä määrin vaikutusarvioiden menetelmiä ja aineistoja kuvataan, miten vaikutusarvioihin liittyvät oletukset ja epävarmuudet raportoidaan, kuinka kattavasti tarkasteltujen vaikutuslajien olennaisuutta tulee perustella, tuleeko selvittämättä jätetyt vaikutukset raportoida ja missä määrin muuta olemassa olevaa tutkimusta olisi syytä raportoida vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Vaikka kuhunkin vaikutusarviointiin liittyy aina omat erityispiirteensä, voitaisiin yhtenäisemmillä ohjeistuksilla vaikutusarvioinnin raportoinnista parantaa ja yhtenäistää vaikutusarviointien yleistä tasoa.

Vaikutusarvioiden laatua voitaisiin edelleen parantaa sisällyttämällä ohjeeseen yleiset periaatteet vaikutusarvioiden perusedellytyksistä ja laatuvaatimuksista. Nyt ohjeessa ei kuitenkaan ole juuri välineitä sen arvioimiseksi, täyttääkö vaikutusarviointi esimerkiksi jotkin ennalta asetetut minimivaatimukset. Vaikutusarvioiden laatuvaatimusten avulla vaikutusarvioiden laatua olisi myös jälkikäteen mahdollista tarkastella objektiivisemmin.

Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1

-

Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2

KKV pitää myönteisenä, että kilpailuvaikutusten arviointi on ohjeluonnoksessa tuotu esiin omana osa-alueenaan. KKV kuitenkin katsoo, ettei ohjeluonnoksen kilpailuvaikutusten arviointia käsittelevä teksti kuvaa parhaalla mahdollisella tavalla kilpailuvaikutuksia tai tue lainvalmistelijaa niiden tunnistamisessa ja arvioinnissa. Ohjeluonnoksen teksti vaikuttaa keskittyvän kilpailumyönteisen sääntelyn kuvailuun, eikä niinkään siihen, miten kilpailuvaikutuksia pitäisi arvioida. Vaikkakin KKV pitää myönteisenä, että lainvalmistelijoita kannustetaan tunnistamaan kilpailumyönteisiä sääntelyvaihtoehtoja, olisi vaikutusarviointiohjeessa syytä keskittyä ensisijaisesti vaikutusarvioinnin ohjeistamiseen, eikä niinkään politiikkasuositusten antamiseen.

KKV katsoo, että kilpailuvaikutusten arvioinnin kuvaus ohjeluonnoksessa kärsii siitä, miten vaikutuslajit on ohjeluonnoksessa jaoteltu osin vaikutusten kohteen ja osin vaikutusten luonteen perusteella. Kilpailu vaikutusten synnyttäjänä on ensisijaisesti vaikutusmekanismi, ei niinkään vaikutusten luonne tai kohde, ja soveltuu siten huonosti ohjeluonnoksen nykyiseen jaotteluun. Kilpailuvaikutusten arviointi on ohjeluonnoksessa sijoitettu taloudellisten vaikutusten arvioinnin yritysvaikutusosioon. Kilpailuvaikutusten sijoittaminen taloudellisten vaikutusten osioon on luonteavaa, sillä kilpailuvaikutukset ovat luonteeltaan pääasiassa taloudellisia. Kilpailuvaikutukset eivät kuitenkaan tyypillisesti kohdistu vain yrityksiin, vaan myös kuluttajiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen kohdistuvat vaikutukset voivat olla huomattavia. Kaikkien näiden vaikutusten kuvaaminen yritysvaikutusten alla ei ole KKV:n näkemyksen mukaan mielekäästä. Jos vaikutusarviointi olisi ohjeluonnoksessa jaoteltu sekä vaikutusten luonteen että vaikutusten kohteen mukaan, olisi yksinkertaisempaa kuvata, millaisia vaikutuksia sääntelystä seuraavat kilpailutilanteen muutokset synnyttävät vaikutusten kohteille. KKV korostaa, ettei kilpailu ole itseisarvo, vaan kilpailun edistämällä tavoitellaan siitä seuraavia muita positiivisia vaikutuksia laajasti yhteiskunnalle. Sääntelyn kilpailuvaikutukset on tärkeä suhteuttaa muihin sääntelyn vaikutuksiin, jotta yhteiskuntaa aidosti hyödyttävät toimenpiteet on mahdollista tunnistaa. Kilpailuvaikutusten arvioinnissa tulisikin

arvioida sääntelyuudistuksesta aiheutuvien kilpailuvaikutusten laajuutta ja merkittävyyttä suhteessa uudistuksesta saataviin hyötyihin ja kustannuksiin.

KKV pitää toivottavana, että ohjeluonnoksessa kuvattaisiin kilpailuvaikutusten arvioinnin keskeiset työvaiheet sekä kilpailuvaikutusten tyypilliset luonteet ja kohteet. KKV katsoo, että kilpailuvaikutusten arvioinnissa voidaan tunnistaa neljä keskeistä työvaihetta:

1. Markkinoiden määrittely
2. Kilpailutilanteen arviointi
3. Arvio sääntelyehdotuksen vaikutuksesta kilpailutilanteeseen
4. Kilpailutilanteen muutosten vaikutusten arviointi

Markkinoiden määrittelyssä pyritään tunnistamaan sääntelyn kohteena olevien markkinoiden kilpailun rajat. Tämä työvaihe on keskeinen vaikutusten kohteiden tunnistamisen kannalta. Tässä vaiheessa on olennaista tunnistaa, miten sääntely kohdistuu eri hyödykkeisiin ja maantieteellisiin alueisiin, ja samalla arvioida, ulottuvatko vaikutukset myös muihin hyödykemarkkinoihin ja alueellisiin markkinoihin kuin suoraan sääntelyn kohteena oleviin markkinoihin. Vaikutuksia voidaan arvioida olevan kaikkiin sellaisiin tuotteisiin, joita kuluttajat pitävät keskenään vaihdettavina esimerkiksi hintojen, ominaisuuksien ja käyttötarkoituksen vuoksi, sekä sellaisilla alueilla, jolla sääntelyn kohteena olevat yritykset ovat sitoutuneet tarjoamaan palveluja ja jolla kilpailuedellytykset riittävän yhtenäiset. Markkinamäärittelyssä voidaan hyödyntää muun muassa erilaisia yritys- ja kuluttaja-asiakkaille suunnattuja kyselyjä, yritysten asiakasrekisteridataa ja myyntiaineistoja sekä muita tilastollisia aineistoja, joiden avulla voidaan pyrkiä tunnistamaan hyödykkeet, joita kuluttajat pitävät keskenään korvaavina. Markkinoiden määrittelyä voidaan pyrkiä tekemään myös arvioimalla eri tuotteiden ominaisuuksia, alueellisia ja tuotekohtaisia hintaeroja, kysynnän hinta- ja ristijoustoja sekä markkinoiden maantieteelliseen laajuuteen vaikuttavia yritysten asiakashankinta-alueita ja kuljetuskustannuksia.

KKV katsoo, että säädösehdotusten valmistelun aikana on tärkeä arvioida myös sääntelymuutosta edeltävää kilpailutilannetta sääntelyn kohteena olevilla markkinoilla. Vaikka kyse ei ole suoraan sääntelyehdotuksen vaikutusarvioinnista, on nykytilan arviointi välttämätöntä tehdä, jotta sääntelyehdotuksen vaikutuksia on ylipäättään mahdollista arvioida. Markkinoilla, joilla kilpailu on hyvin vähäistä, on kilpailua lisäävillä sääntelytoimenpiteillä potentiaalia synnyttää merkittäviä vaikutuksia. Jos taas kilpailu markkinoilla on jo valmiiksi erittäin kireää, ei kilpailun lisäämiseen tähtäävillä sääntelytoimenpiteillä todennäköisesti ole merkittäviä vaikutuksia. Kilpailuvaikutusten arvioimisen kannalta on usein keskeistä tunnistaa, millaisen taloustieteellisen teoreettisen viitekehyksen puitteissa markkinoiden toimintaa voidaan kuvata parhaiten. Tässä tarkastelussa on huomioitava muun muassa tarkasteltavien hyödykkeiden luonne ja se, onko kyseessä olevat markkinat kuvattavissa esimerkiksi tavanomaisina hyödykemarkkinoina, huutokauppamekanismin perustuvina markkinoina vai yritysten välisinä neuvottelumarkkinoina. Yleisemmin kilpailutilannetta voidaan arvioida esimerkiksi tarkastelemalla markkinoilla olevien yritysten määrää,

markkinaosuuksia ja kannattavuutta, hyödykkeiden hintatasoa sekä markkinoille tulon esteitä. Markkinoiden nykytilanteen hahmottamiseksi voi olla hyödyllistä tarkastella myös sitä, miten markkinat ovat kehittyneet esimerkiksi viimeisten 5–10 vuoden aikana ja mitkä tekijät ovat vaikuttaneet tähän kehitykseen.

Markkinoiden määrittelyn ja kilpailutilanteen nykytilan arvioinnin jälkeen on mahdollista arvioida, miten sääntelyehdotukset vaikuttaisivat kilpailutilanteeseen. Kilpailuvaikutuksia on tyypillisesti sääntelyllä, joka rajoittaa suoraan tai epäsuorasti toimijoiden määrää, tuotantoa tai kilpailukeinojen käyttöä, vähentää yritysten kannustimia kilpailla keskenään taikka suosii tiettyä tuotantotapaa tai tietentyyppejä yrityksiä. Myös sääntelytaakkaa kasvattavat toimenpiteet voivat hankaloittaa erityisesti uusien ja pienien yritysten alalle tuloa ja toimintaa sekä sitä kautta vähentää kilpailua markkinalla. Markkinoiden ominaispiirteiden tunnistaminen on olennaista, kun arvioidaan sääntelyehdotusten vaikutusta kilpailutilanteeseen. Usein pelkätään se, että markkinoille tulo on sääntelyn puolesta mahdollista, ei riitä aikaansaamaan toimivaa kilpailua markkinalla. Esimerkiksi merkittävä kiinteiden ja/tai uponneiden kustannusten osuus tuotantokustannuksista voi johtaa siihen, ettei kilpailua synny markkinalle, vaikkei sille olisi juridisia esteitä. Joillain markkinoilla puolestaan esimerkiksi hyödykkeiden hintojen ja laadun vertailun vaikeus voi johtaa siihen, ettei kilpailu yritysten välillä toimi kunnolla.

Kilpailuvaikutusten arvioinnin viimeisenä työvaiheena on sen arviointi, millaisia vaikutuksia arvioitu kilpailutilanteen muutos synnyttää. Kilpailutilanteen muutokset vaikuttavat tyypillisesti hyödykkeiden hintoihin ja tuotantomääriin, tuotannolliseen tehokkuuteen sekä siihen, kuinka aktiivisesti markkinalla innovoidaan uusia hyödykkeitä ja tuotantotapoja. Vaikutusten suuruuden arvioinnissa voidaan hyödyntää esimerkiksi aiempaa tutkimustietoa vastaavien sääntelymuutosten tai kilpailutilanteen muutosten vaikutuksista sekä erilaisia hintavaikutusten arviointiin kehitettyjä testejä, joilla hintavaikutusten suuruutta voidaan arvioida määrällisesti. Tässä yhteydessä on olennaista myös pyrkiä erottelamaan, keihin edellä kuvatut vaikutukset kohdistuvat. Vaikutusten kohdentumisen tarkastelussa voidaan hyödyntää markkinamäärittelyyn tarkoitettuja menetelmiä. Kilpailutilanteen muutoksilla voi olla vaikutuksia myös julkiseen talouteen esimerkiksi julkisten hankintojen hintoihin kohdistuvien vaikutusten kautta. Kilpailulla voi olla myös etenkin pitkällä aikavälillä merkittäviä kansantaloudellisia vaikutuksia. Markkinoiden kilpailullisuus vaikuttaa tuottavuuteen, joka puolestaan määrittää pitkällä aikavälillä talouden ja elintason kehityksen. Yritysten tuotannollinen tehokkuus ja kyky innovoida ovat keskeisiä tekijöitä niiden kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta.

Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3

-

Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4

-

Muut huomiot

-

Karjalainen Joel
Kilpailu- ja kuluttajavirasto