



Lausunto

26.04.2022

D/120/03.01.01/2022

Asia: VN/24927/2020

## **Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomiot ohjeen yleisestä osasta: luvut 1–3**

a) Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) pitää tärkeänä, että lainvalmistelun vaikutusarviointeja vahvistetaan. Vaikutusarviointia koskevan ohjeen uudistaminen ja sen kouluttaminen lainvalmistelijoille on hyvä ja kannatettava asia.

b) Ohjeen luvuissa 1–3 voisi nykyistä selvemmin olla esillä se, että vaikutusarvioinnin tulisi lähteä nimenomaisesti lainsäädäntöhankkeen tavoitteista tai ongelmasta, jota hankkeella ratkaistaan. Vaikutusarvioinnissa pitäisi pystyä kuvaamaan, miten valittu vaihtoehto vaikuttaa havaittuun ongelmaan. Tämän lisäksi arvioinnissa pitäisi kuvata, minkälaisia muita, kielteisiä tai myönteisiä, vaikutuksia säädöshankkeella on.

Jos ohjeessa korostettaisiin hankkeen tavoitteita vaikutusarvioinnin lähtökohtana, voitaisiin samalla korostaa sitä, että hankkeen tavoitteiden selkeä ja riittävän konkreettinen määrittely on yksi vaikutusarvioinnin onnistumisen edellytys. Asia esitetään nyt esimerkiksi luvussa 1.3.3 siten, että ”hankkeen tavoitteiden toteutumiseen liittyvät vaikutukset ovat yleensä olennaisia.” Muotoilusta voi saada kuvan, että hankkeen tavoitteet eivät olisi vaikutusarvioinnissa keskeisimpiä.

Tärkeä vaikutusarvioinnin osa on sen analysointi ja kuvaaminen, mitä muita vaikutuksia hankkeella on. Nämä vaikutukset voivat kohdistua muihinkin kohteisiin kuin hankkeen varsinaisiin tavoitteisiin,

voivat olla kielteisiä tai myönteisiä ja voivat kohdistua eri tavoin eri ihmisryhmiin. Hankkeen muiden vaikutusten osalta ohje sisältää pitkän luettelon vaikutuslajeista (yhteensä 24 alalukua luvussa 4). Tätä luetteloa voi käyttää apuna erilaisten muiden vaikutusten hahmottamisessa ja analyysissa. Lista on erittäin kattava, jonka vuoksi on tärkeätä korostaa sitä, että vaikutusarvioinnin tulee kohdistua olennaisiin muihin vaikutuksiin ja siihen, miten merkittävästi nämä vaikuttavat valitun vaihtoehdon kannattavuuteen tai hyötyjen ja haittojen suhteeseen.

c) Ohjeen luvussa 1.3 todetaan lyhyesti poikkihallinnollisesta yhteistyöstä: ”Poikkihallinnollinen yhteistyö valmistelussa sekä kuulemiset voivat auttaa tällaisten vaikutusten tunnistamisessa”. VTV teki vuonna 2016 selvityksen ”Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi (2/2016)”. Selvityksen perusteella hallinnon sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arviointien työnjako, ohjaus, vastuutus ja toimintakäytännöt eivät ole selkeitä. Oletettavaa onkin, että lainvalmistelija tunnistaa omaan hallinnonalaansa kohdistuneet vaikutukset paremmin ja muille hallinnonaloille kohdistuvat vaikutukset heikommin. Tämän vuoksi ohjeessa voisi olla hyvä korostaa nykyistä enemmän hallinnonalarajat ylittävää yhteistyötä tiedonmuodostuksessa.

d) Ohjeessa voitaisiin tuoda useammassa kohdassa esiin se, että koska vaikutusarviointeihin liittyy usein huomattavaa epävarmuutta, tuloksia ei useinkaan voida esittää tarkkoina lukuina, jolloin ne kannattaa esittää esimerkiksi vaihteluväleinä. Samoin voidaan esittää erilaisia herkkyystarkasteluja, joissa olosuhteiden muutokset vaikuttavat siihen, minkälaisia vaikutuksia hankkeella oletetaan olevan. Vaikutusarviointien tulosten esittelyssä tulisi tuoda esiin myös ne riskit, jotka toteutuessaan heikentävät vaikutuksia.

e) Luvussa 2.1.4 käsitellään toimeenpanoa ja seurantaa. Ohjeessa todetaan jo hyvin, että toimeenpanon seuranta edellyttää tärkeimpien seurantakohteiden ja tietoaineistojen pohtimista jo perusvalmistelun aikana. Luvussa olisi kuitenkin hyvä painottaa vielä nykyistä vahvemmin, että lain toimeenpanon seurantaa tulee tehdä kaikissa merkittävässä hankkeissa. Samoin kohdassa olisi hyvä tehdä vielä selvempi ero seurannan ja varsinaisen jälkikäteisen vaikutusarvioinnin välillä: passiivisemmalla seurannalla voidaan tuottaa tietoa siitä, onko asiantila muuttunut, mutta ei siitä, mikä muutoksen on aiheuttanut. Tämä edellyttäisi esimerkiksi tilastollisten vertailuasetelmien laadintaa. Asetelmien laadinta tulisi ottaa huomioon jo lainvalmistelun aikaisessa vaiheessa.

f) Ohjeen luvussa 3.3 käsitellään hankkeen dokumentointia ja tuodaan muun muassa esiin, että valmisteluasiakirjoissa tulee avata käytettyjä aineistoja ja menetelmiä. Luvussa voitaisiin vielä nykyistä painokkaammin korostaa, että hankkeessa tulee esittää, mitkä muut kuin valittu vaihtoehto ovat olleet esillä ja minkälaisia vaikutuksia näillä on arvioitu olevan. Selvää on, että kaikista esillä olleista vaihtoehdoista ei tehdä syvällisiä vaikutusanalyyssejä. Tärkeätä olisi kuitenkin, että hankkeessa tehdyt valinnat esitettäisiin avoimesti: Mitä muita vaihtoehtoja on harkittu? Mitä myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia näillä on oletettu olevan? Miksi valittu vaihtoehto on vaikutuksiltaan muita parempi?

## **Huomiot perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista: luku 4.1**

Ei lausuttavaa.

## **Huomiot taloudellisista vaikutuksista: luku 4.2**

Ohjeessa voitaisiin nykyistä painokkaammin esittää, että uuden sääntelyn taloudellisista vaikutuksista tulee aina esittää arvio, elleivät taloudelliset vaikutukset ole selvästi todettavissa hyvin vähäisiksi, esimerkiksi yksittäisten pykäliden muutoksissa. Taloudellisten vaikutusten esittäminen on tärkeää erityisesti sääntelyn kustannustehokkuuden vuoksi: sääntelyn tavoitteet tulee aina pyrkiä saavuttamaan mahdollisimman alhaisin kustannuksin. Kustannustehokkuutta arvioitaessa otetaan huomioon kaikki sääntelyn kustannukset riippumatta siitä, aiheutuvatko ne valtiolle vai yksityisille talousyksiköille. Ohjeen mukainen taloudellisten vaikutusten jaottelu tukee vaikutusten arviointia eri talousyksiköiden näkökulmasta. Ohjeessa tarkoitetut taloudelliset vaikutukset eivät toki rajoitu vain kustannuksiin, vaan voivat olla myös välillisiä tai välittömiä taloudellisia hyötyjä.

## **Huomiot ympäristövaikutuksista: luku 4.3**

Ei lausuttavaa.

## **Huomiot muista ihmisiin kohdistuvista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista: luku 4.4**

Luvussa 4.4.10 käsitellään tietoyhteiskuntavaikutuksia ja näiden osana myös vaikutuksia henkilötietojen suojaan sekä viranomaisten tiedonhallintaan. Tietoyhteiskuntavaikutusten käsittely on laajentunut verrattuna aiempaan, vuoden 2007 ohjeeseen. Tarkastusvirasto pitää myönteisenä, että tietoyhteiskuntakehitykseen, henkilötietojen suojaan sekä viranomaisten tiedonhallinnan kehittymiseen kiinnitetään aiempaa tarkempaa huomiota säädösvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on julkaisussaan (1/2020) kiinnittänyt huomiota siihen, että tietoyhteiskuntavaikutusten arviointi liittyy selkeästi muihin vaikutusalueisiin ja edellyttää laaja-alaista tarkastelua. Samoin lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnoissaan edellyttänyt tietojärjestelmäkustannusten parempaa erittelyä.

## **Muut huomiot**

Ohje käsittelee lainvalmistelussa tehtäviä vaikutusarviointeja, mutta ohjeen esipuheessa todetaan, että ohjetta voi soveltaa myös erilaisten politiikkaohjelmien ja -toimenpiteiden valmistelussa. Valtion erilaisia ohjauvälineitä, esimerkiksi normiohjausta, taloudellista ohjausta tai informaatio-ohjausta, valmistellaan ja käytetään usein rinnakkain. Tämän vuoksi olisikin tärkeää, että vaikutusarviointeja tehdään myös muun kuin lainvalmisteluun liittyvän politiikkasuunnittelun yhteydessä. Toivottavaa olisi, että vaikutusarviointiohje voisi toimia perusteena myös muun politiikkavalmistelun ennakkolisten vaikutusarvioinnin ohjeistukseen, jos tällaisia tulevaisuudessa valmistellaan. Esimerkki tällaisesta arvioinnista on lakisäateinen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi (SOVA).

Varis Tuula  
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Perkinen Lassi  
Valtiontalouden tarkastusvirasto