



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta

Valtiovarainministeriön julkaisu – 9/2015

Kunta-asiat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta



Valtiovarainministeriön julkaisu – 9/2015



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: Pirkko Ala-Marttila /VNK - Julkaisutuotantotiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, maaliskuu 2015	
Tekijät	Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan taloudellisten vaikutusten arviointijaosto	
Julkaisun nimi	Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta	
Asiasanat	kunta-asiat, lakien vaikutusten arviointi, arviointitutkimus, arviointimenetelmät, kunnallistalous	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 9/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015	
ISBN 978-952-251-652-7 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-653-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 64	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta asetti syyskuussa 2013 taloudellisten vaikutusten arviointijaoston, jonka tehtävänä oli kehittää ja arvioida kuntiin kohdistuvien säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmiä ja toimintamalleja. Asettamis päätöksen taustalla oli arvioinnin puutteellisuus kunnille annettujen tehtävien vaikutusten ja erityisesti kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten osalta.

Jaosto katsoo, että vaikutusarvioinnin merkitystä on nostettava ministeriöiden valmistelemissä säädöshankkeissa, jotta säädösten taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida nykyistä luotettavammin. Vastuuministeriöiden omaa arviointiosaamista tulisi vahvistaa sekä koulutuksen avulla että rekrytoinnein. Lisäksi arviointien suunnittelussa ja toteutuksessa tulisi nykyistä enemmän hyödyntää tutkimuslaitosten, yliopistojen ja ministeriöiden parasta osaamista.

Kuntataloudellisten vaikutusten arviointia tulisi kehittää sekä etu- että jälkikäteisarvioinnin osalta. Ensimmäkin vaikutusarvioinneille tulisi varata riittävästi aikaa ja resursseja. Alustavat vaikutusarviot tulisi myös perustaa nykyistä systemaattisempaan laskentapohjaan. Lisäksi suunnitelma säädöshankkeen taloudellisten vaikutusten arvioimisesta tulisi tehdä varhaisemmassa vaiheessa. Tapauksesta riippuen vaikutusarviot voitaisiin perustaa jo muutamaa vuotta aiemmin aloitettuihin kokeiluihin ja niiden vaikutusten arviointiin. Lisäksi puolueettoman tahon tulisi arvioida vuosittain merkittävimpien säädöshankkeiden vaikutusarvioiteja.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, mars 2015	
Författare	Utvärderingssektionen för ekonomiska konsekvenser vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning	
Publikationens titel	Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 9/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2015	
ISBN 978-952-251-652-7 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-653-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 64	Språk Finska
Sammandrag <p>Delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning tillsatte i september 2013 sektionen för bedömning av ekonomiska konsekvenser, som ska utveckla och utvärdera metoder och handlingsmodeller för bedömningen av lagstiftningsprojekts ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Tillsättningen motiverades av den bristfälliga utvärderingen, speciellt när det gäller de ekonomiska konsekvenserna av uppgifter som ålagts kommunerna.</p> <p>Sektionen anser att konsekvensutvärderingens betydelse bör framhävas i samband med lagstiftningsprojekt som bereds vid ministerierna, så att lagarnas ekonomiska konsekvenser kunde utvärderas pålitligare än i dagsläget. Dessutom borde man utnyttja forskningsinrättningars, universitetens och ministeriernas bästa möjliga kompetens i större omfattning än i dagsläget.</p> <p>Bedömningen av de kommunalekonomiska konsekvenserna borde utvecklas både för förhands- och efterhandsutvärderingens del. För det första borde man reservera tillräckligt med tid och resurser för konsekvensutvärderingen. De preliminära konsekvensutvärderingarna borde också basera sig på systematiskare beräkningsgrunder än i dagsläget. Planen för utvärderingen av ett lagstiftningsprojekts ekonomiska konsekvenser borde också utarbetas i ett tidigare skede. Konsekvensbedömningarna kunde, beroende på fallet, baseras på försök som inletts redan några år tidigare, samt på deras konsekvensbedömningar. Dessutom borde en utomstående part delta i en årlig bedömning av de viktigaste lagstiftningsprojekten.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, March 2015	
Author(s)	The division for the assessment of economic impacts of the Advisory Board for Municipal Administration and Economy	
Title of publication	Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 9/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2015	
ISBN 978-952-251-652-7 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-653-4 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 64	Language Finnish
Abstract <p>In September 2013, the Advisory Board for Municipal Administration and Economy set up a division for the assessment of economic impacts, tasked with developing assessment methods and practices for evaluating the economic impacts of regulatory projects that are targeted at municipalities. The reason for setting up the division was the insufficient assessment of the impacts of tasks assigned to municipalities and the economic impacts on municipalities in particular.</p> <p>The division is of the opinion that impact assessment needs to be given greater importance in the regulatory projects prepared by ministries to ensure that the economic impacts of regulation can be assessed in a more reliable fashion than is currently possible. The assessment competence of the ministries responsible should be enhanced by means of both training and recruitment. In addition, in the planning and implementation of assessments, the best competencies of research institutes, universities and ministries should be used more than they are today.</p> <p>The assessment of impacts on the municipal economy should be developed both in terms of advance and subsequent assessments. Firstly, sufficient amounts of time and resources should be reserved for impact assessments. Compared to the current situation, preliminary impact assessments should also be based on more systematic calculation templates. In addition, a plan on the assessment of the economic impacts of a regulatory project should be made at an earlier stage. Depending on the case, impact assessments could be based on trials started a few years earlier and the assessment of their impacts. Furthermore, an impartial body should evaluate the impact assessments of major regulatory projects on an annual basis.</p>		

Sisältö

1	Johdanto	11
2	Kuntataloudellisten vaikutusten kvantitatiiviset arviointimenetelmät	15
3	Lakihankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioinnin nykytila: esimerkkinä opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön käytännöt ...	21
3.1	Yleistä	21
3.2	Arviointi säädösvalmistelun eri vaiheissa	23
3.2.1	Esivalmistelun aikana tehtävä arviointi	23
3.2.2	Arviointi osana perus- ja jatkovalmistelua	24
3.2.3	Täytäntöönpano ja seuranta.....	25
3.3	Arvioinnin organisointi ministeriöissä ja kehittämissuunnitelmat	27
3.4	Nykyisten arviointimenettelyjen hyvät käytännöt ja kehittämistarpeet säädösvalmistelijan näkökulmasta.....	29
3.5	Arviointimenettelyjen nykytila ja kehittämistarpeet: yhteenveto ulkopuolisista asiantuntijanäkemyksistä ja työryhmien kehittämis ehdotuksista	30
4	Arviointijärjestelmien kansainvälistä vertailua	35
4.1	Tanska.....	35
4.2	Ruotsi.....	36
4.3	Alankomaat	37
4.4	Iso-Britannia.....	39
5	Ehdotuksia säädösvaikutusten kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi	41
5.1	Havainnot hallituksen rakennepoliittisen ohjelman hankkeista ja muista valmisteilla olevista säädöshankkeista	42
5.2	Ehdotus arviointimenettelyn ohjeeksi	45

5.3	Säädösvalmistelun laskentasovellus.....	47
5.4	Arviointijaoston ehdotus toimintamalliksi kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnissa	48
6	Yhteenveto	51
	Lähteet	54
	Liitteet	56

1 Johdanto

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (KUTHANEK)¹ asetti syyskuussa 2013 taloudellisten vaikutusten arviointijaoston, jonka tehtävänä on kehittää ja arvioida kuntiin kohdistuvien säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmiä ja toimintamalleja. Jaoston toimikausi on sama kuin nykyisen neuvottelukunnan, eli 14.1.2015 saakka. Asettamispäätöksen keskeisenä motiivina oli havainto kunnille annettujen tehtävien vaikutusten arvioinnin puutteellisuudesta, erityisesti kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten osalta. Lisäksi taustalla oli hallituksen tavoite tehostaa julkisen talouden ohjausta ja sen osana kuntasektorin makrotaloudellista säätelyä.

Hallituksen esityksiä koskevan laatimisohjeen mukaan ehdotetun lakisääteisen tehtävän taloudelliset vaikutukset on arvioitava ja liitettävä hallituksen esitykseen (Oikeusministeriö 2004). Uutta tehtävää tai velvoitetta koskevan lain voimaantulon jälkeen kunnille maksetaan valtionosuusprosentin mukainen korvaus hallituksen esityksessä arvioitujen laskennallisten kustannusten perusteella. Neljän vuoden välein tehtävässä kuntien ja valtion kustannustenjaon tarkistuksessa verrataan kuntien toteutuneita kustannuksia valtionosuuksien laskennassa käytettyihin kustannuksiin.² Näiden menojen erotus on korvattu kunnille jälkikäteen valtionosuusprosentin mukaisesti. Tyypillisesti toteutuneet kustannukset ovat olleet suuremmat kuin valtionosuuksien perusteena käytetyt laskennalliset kustannukset. Tämän vuoksi kunnille on vuosina 2000–2012 jälkikäteen maksettu valtionapuina korvauksia yhteensä noin 1,6 miljardin euron verran.

Erot toteutuneiden ja laskennallisten kustannusten välillä voivat johtua monista syistä: kunnille annettujen uusien tehtävien ja veloitteiden kustannukset on arvioitu liian alhaisiksi, osa kunnista on hoitanut näiden tehtävien ja veloitteiden säätlemät palvelut tehotomasti, tai osa kunnista tarjoaa palveluita yli lain vaatiman tason. Taloudellisten vaikutusten arviointijaosto on toimeksiannon mukaisesti keskittynyt ensiksi mainittuun syyhyn, eli puutteisiin kunnille annettujen tehtävien taloudellisten vaikutusten arvioinnissa.

¹ Valtiovarainministeriön yhteydessä on kunnallistalouden ja -hallinnon asioiden sekä periaatteellisesti tärkeiden ja laajakantoisten kunnallislainsäädännön käsittelyä varten valtionhallinnon sekä Suomen Kuntaliiton yhteistyö- ja neuvotteluosastona kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Kuthanek). Neuvottelukunnassa ovat valtiovarainministeriön lisäksi edustettuina opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Suomen Kuntaliitto. Neuvottelukunnan tehtävänä on mm. käsitellä kuntien hallintoon ja talouteen vaikuttavat hallituksen esitykset sekä valtion talousarvioesityksen kunnallistaloutta koskevat osat.

² Valtion ja kuntien välinen kustannusten jaon tarkistus on tehty joka neljäs vuosi. Vuoden 2015 alusta siirryttiin vuosittaiseen kustannusten jaon tarkistukseen.

Taloudellisten vaikutusten etukäteisarvioinnin ongelmat liittyvät usein käytettyjen arviointimenetelmien puutteellisuuteen tai niiden virheelliseen käyttöön. Kaikki arviointimenetelmät eivät ole yhtä hyviä. Käytännön syistä, esimerkiksi ajanpuutteen vuoksi, joudutaan kuitenkin usein valitsemaan toiseksi tai kolmanneksi paras menetelmä parhaimman arviointimenetelmän sijaan. Samalla arvioinnin luotettavuus on kärsinyt. Toisaalta kehittämistarvetta on myös siinä, miten valittuja menetelmiä käytetään. Menetelmiin liittyviä ongelmia on mahdollista ratkaista lisäämällä säädösvalmistelijoille suunnattua koulutusta ja tukea arviointien tekemisessä. Ongelmana on myös arvioinneissa käytettyjen tietopohjien puutteellisuus. Vertailukelpoista tietoa mm. palveluiden yksikkökustannuksista kuntien välillä ei aina ole saatavilla tai tietoa on saatavilla vain osasta kunnista. Siksi tietopohjaan on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. Lisäksi etukäteisarviointien taustaoletukset lain aiheuttamasta muutoksesta joko kuntalaisten käyttäytymisessä (kysynnän muutos) tai kuntien käyttäytymisessä (tarjonnan muutos) voivat olla epätarkat. Usein nämä oletukset käyttäytymismuutoksista perustuvat tutkittuun tietoon, mutta aina tutkittu tieto ei ole yksiselitteistä tai sitä ei ole lainkaan saatavilla.

Säädöshankkeiden vaikutusten arviointia on vuosien varrella pyritty kehittämään monien asiantuntijatyöryhmien toimesta ja aiheesta julkaistut raportit ovat sisältäneet monia toimenpide-ehdotuksia. Säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioimisen tueksi on myös kehitetty erilaisia käytännön toimintamalleja ja säädösvalmistelijoille on järjestetty koulutusta muun muassa Oikeusministeriön toimesta.³

Lukuisista selvityksistä ja niiden toimenpide-ehdotuksista huolimatta taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on edelleen parantamisen varaa. Tämä jaosto on toimeksiantonsa mukaisesti arvioinut ja kehittänyt vaikutusten arvioinnin menetelmiä ja toimintamalleja.

Jaoston asettamisessa kuvattu tehtävä⁴ on laaja, sillä se sisältää paitsi yleisen säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittämistehtävän, myös KUTHANEKin toimeksiannosta tehtävän yksityiskohtaisen hanketason vaikutusarvioinnin sekä tarvittaessa yksittäisten tutkimushankkeiden käynnistämisen. Toimintansa aikana jaosto on saanut KUTHANEKiltä kaksi tarkennettua toimeksiantoa, joista ensimmäisessä jaostolta edellytettiin hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden suorien budjettivaikutusten arvioimista. Jaoston arviot rakennepoliittisten toimien vaikutuksista esitettiin neuvottelukunnalle helmikuussa 2014. Toisessa toimeksiannossa jaoston tehtäväksi annettiin taloudellisten vaikutusten arviointimallin kehittäminen säädösvalmistelun tueksi. Jaoston esitys arviointimallista kuvataan käsillä olevassa raportissa.

Jaosto on myös valmistautunut tukemaan säädösvalmistelua ja taloudellisten vaikutusten arviointia niin sanotuissa nopeissa toimeksiannoissa. Jaostossa on tähän liittyen käyty yksityiskohtaisesti läpi hallituksen rakennepoliittisen ohjelman kuntien tehtävien vähentämistä koskevat toimenpiteet. Lisäksi jaosto on käsitellyt vuonna 2014 valmisteilla olevat keskeiset muut lakihankkeet, erityisesti niiden vaikutusarviot ja arviointimenetelmät. Materiaali auttaa vastaamaan mahdollisiin hanketason toimeksiantoihin, lisäksi

³ Haus Kehittämiskeskus Oy tarjoaa taloudellisten vaikutusten arvioinnin koulutusta säädösvalmistelukoulutuksen osana (mm. säädösvalmistelukurssi ja lainvalmistelun perus- ja jatkokurssi).

⁴ Asettamispäätös ja sen jälkeen annettu toimeksianto ovat raportin liitteinä.

hanketasolta tehdyt havainnot on koottu tähän raporttiin ja niitä on hyödynnetty raportin kehittämisehdotusten valmistelussa. Jaosto ei ole toimintansa aikana käynnistänyt tai teettänyt tutkimushankkeita.

Käsillä oleva julkaisu on jaoston loppuraportti. Raportti sisältää jaoston näkemyksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittämistarpeista erityisesti kuntasektoria ja kuntataloutta koskien. Jaosto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että hyvä kuntataloudellisten vaikutusten arviointi tulee tehdä kattavasti niin, että siinä otetaan huomioon kaikki tärkeimmät vaikutuskanavat ja -mekanismit. Lisäksi arvioinnissa tulisi pyrkiä huomioimaan suorien kustannusvaikutusten lisäksi pidemmän aikavälin vaikuttavuus tarkasteltavaan ilmiöön, vaikkakin sen arvioiminen on vaikeaa. Tässä raportissa kuvataan aluksi lyhyesti arviointitutkimuksen kvantitatiivisia menetelmiä (luku 2), taloudellisten vaikutusten arvioinnin nykytilaa hallinnossa (luku 3) ja kansainvälisiä esimerkkejä eri maiden arviointijärjestelmistä (luku 4). Luvussa 5 esitetään säädösvalmistelun kunnallistaloudellisten vaikutusten kehittämisehdotuksia sisältäen mm. ehdotuksen arviointiohjeeksi (ts. muistilistaksi). Luvun viimeisessä osassa on ehdotus taloudellisten vaikutusten arviointimalliksi, jolla siis tarkoitetaan jaoston tai vastaavan arvioijatahon tulevaa toimintamallia. Lopuksi esitetään raportin yhteenveto (luku 6).

Jaosto luovuttaa kunnioittavasti raportin Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnalle.

2 Kuntataloudellisten vaikutusten kvantitatiiviset arviointimenetelmät

Säädösvaikutusten arviointi voidaan jakaa *etukäteisarviointiin* (ex-ante arviointi) ja *jälkikäteisarviointiin* (ex-post arviointi). Nämä eivät ole toisiaan poissulkevia lähestymistapoja vaan parhaimmillaan täydentävät toisiaan. Etukäteisarvioinnin avulla voidaan arvioida erilaisten lailla säädettävien palveluiden tai politiikkatoimien hyötyjä ja kustannuksia ennen lain voimaantuloa ja hyödyntää saatuja tietoja lainvalmistelussa ja päätöksenteossa. Etukäteisarviointi voi myös antaa hyödyllistä tietoa jälkikäteisarvioinnin toteuttamiseen. Toisaalta jälkikäteisarvioinnista voidaan saada tietoa uusien, samantyyppisten lakiuudistusten etukäteisarviointiin. Tyypillisesti jälkikäteisarviointi on luotettavampaa kuin etukäteisarviointi, koska epävarmuustekijöitä on vähemmän ja politiikan todellisista vaikutuksista on kertynyt aineistoa. Tämän takia yksi keskeisiä etukäteisarvioinnin muotoja on tarkastella olemassa olevaa tieteellistä kirjallisuutta tai selvitysluonteisia raportteja vertailukelpoisten uudistusten jälkikäteisarvoista.

Kvantitatiivisin menetelmin tehtävän *etukäteisvaikutusarvion* perusedellytys on, että valmisteltava lainsäädäntö ja sen sisältämä politiikkatoimi tai palvelu ja niiden kohdejoukko on selvästi määritelty. Tämän lisäksi kvantitatiivisin menetelmin tehtävä vaikutusten etukäteisarviointi vaatii mitattavissa olevaa tietoa itse politiikkatoimesta ja sen kohderyhmästä. Näistä syistä kaikkia politiikkatoimia ei ole mahdollista arvioida kvantitatiivisin menetelmin. Esimerkiksi kuntia koskeva puitelainsäädäntö jättää toimenpiteiden valinnan toimeenpanovaiheeseen (käytännössä kuntien itsensä päätettäväksi). Tällöin joudutaan miettimään muiden arviointikeinojen käyttöä ja hyväksymään suurempi epävarmuus vaikutusten arvioinnissa.

Kvantitatiivista etukäteisarviointia tehdään perinteisen *kustannus-hyötyanalyysin* lisäksi *mikrosimulointimallien*, *yleisen tasapainon mallien* (ns. makromallit), *osittaisen tasapainon mallien* tai *pilottihankkeiden* avulla. Kustannus-hyötyanalyysissä lasketaan suorat ja epäsuorat kustannukset ja hyödyt valmisteltavasta toimenpiteestä. Kustannus-hyötyanalyysissä on usein tehtävä oletuksia lainsäädännön aiheuttamista muutoksista esimerkiksi palveluiden tarjonnassa ja kysynnässä. Nämä oletukset käyttäytymismuutoksista voivat perustua esimerkiksi talusteoriaan tai empiiriseen tutkimustietoon (aiempien lakimuutosten jälkikäteisarviointiin perustuva tieto käyttäytymismuutoksesta).

Mikrosimulointimalleihin on ohjelmoitu etuusjärjestelmää ja verotusta kuvaava lainsäädäntö ja siksi niiden avulla voidaan tarkastella näihin järjestelmiin tehtävien muutosten vaikutuksia eri väestöryhmien tuloihin ja/tai julkisen sektorin tasapainoon (nykytilanne

verrattuna vaihtoehtoihin tilanteisiin). Mikrosimulaatiomallien käyttäytymistä kuvaavat tekijät perustuvat (kuten kustannus-hyötyanalyysissäkin) talusteoriaan tai empiiriseen tutkimustietoon.⁵ Mikrosimulaatiomalleihin voidaan myös ohjelmoida palvelujärjestelmää kuvaava lainsäädäntö, jolloin niitä voidaan käyttää myös palvelujärjestelmään tehtävien muutosten arvioimiseen.⁶

Laskennalliset yleisen tasapainon mallit puolestaan perustuvat talusteorian pohjalta muodostettuihin kansantaloutta kuvaaviin yhtälöihin ja empiiriseen tutkimukseen perustuviin parametreihin, joilla kuvataan mm. eri toimijoiden käyttäytymistä. Yleisen tasapainon mallit voivat olla käyttökelpoisia silloin, kun halutaan tietää politiikkatoimen kansantaloudellinen vaikutus. Monet nykyiset yleisen tasapainon mallit ovat makro- ja mikromallien yhdistelmiä, jolloin ne perustuvat yksilötason käyttäytymiseen. Osittaisen tasapainon malleja puolestaan voidaan käyttää sellaisten lakiuudistusten vaikutusten arviointiin, joissa yleisen tasapainon vaikutukset oletettavasti jäävät pieniksi (yksi esimerkki tällaisesta lakiuudistuksesta on työttömyysturvan suojaosa, joka oletettavasti lisää työllisten määrää ainoastaan muutamalla tuhannella, eikä siten vaikuta yleiseen palkkatasoon).

Pilottihankkeita voidaan hyödyntää lainsäädäntövalmistelussa mikäli kokeilun suunnittelulle ja toteuttamiselle annetaan riittävästi aikaa. Lisäksi arvioinnin luotettavuuden varmistamiseksi pilottihanke tulisi järjestää satunnaisesti valituissa kunnissa ja/tai satunnaisesti valituille kuntalaisille kunnan sisällä (esimerkiksi arpomalla politiikkatoimen kohteena olevat kunnat ja kuntalaiset). Tällaisen *satunnaistetun kokeilun* arvio politiikkatoimen vaikutuksista perustuu koe- ja vertailukuntien ja toisaalta koe- ja kontrollihenkilöiden väliseen vertailuun. Näin saatua arviota politiikkatoimen vaikutuksesta voidaan hyödyntää kaikkia kuntia ja kuntalaisia koskevan lain valmistelussa. Erityisen hyödyllinen – ja paras – arvioinnin keino satunnaistettu pilottihanke on silloin, kun politiikkatoimen oletetaan muuttavan joko kuntien tai kuntalaisten käyttäytymistä, mutta etukäteen on mahdotonta tietää kuinka paljon ja millä tavalla. Satunnaistamalla toteutetut pilottihankkeet mahdollistavat myös vaihtoehtoisten politiikkatoimien vaikutusten vertailun, kun osa kunnista ja osa koehenkilöistä valitaan satunnaisesti eri politiikkatoimen piiriin.⁷ Kokeilut, joissa koe- ja vertailuryhmää ei muodosteta satunnaistamalla, eivät tuota yksiselitteisesti luotettavaa arviointitietoa ja siksi ne voivat olla päätöksenteon kannalta hyödyttömiä ja joskus jopa haitallisia. Tällaisia tilanteita olisivat esimerkiksi kokeilut, joissa pilottialueet tai pilottihenkilöt valitaan ilmoittautumismenettelyllä tai jos pilottialue muodostuu vain yhdestä kunnasta ja sen asukkaista. Vapaaehtoisesti erilaisiin kokeiluihin hakeutuvat todennäköisesti keskimääräistä aktiivisemmat ja asiansa poikkeuksellisen hyvin hoitavat kunnat, jotka

⁵ Suomessa valtionhallinnossa käytössä oleva Tilastokeskuksen SISU-mikrosimulaatiomalli on vielä tällä hetkellä staattinen malli eli se ei huomioi lainsäädännön muutosten mahdollisia käyttäytymismuutoksia. <http://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/ominaisuudet.html>

⁶ Palvelujärjestelmästä suomalaisessa SISU-mallissa on tällä hetkellä päivähoidon maksujärjestelmä kuvattuna. Mallin pääkehityslinja seuraavina vuosina on lisätä julkisia palveluja säätelevää lainsäädäntöä malliin.

⁷ Suomalaisessa säädösvalmistelussa tällaiset satunnaistetut kokeilut voidaan toteuttaa joko kehittämissankkeina tai kokeilulakeina.

eivät siksi edusta koko kuntakenttää (Hämäläinen, 2010).⁸ Samoin toimenpiteiden piiriin voivat hakeutua kunnat, jotka hyötyvät toimenpiteestä eniten, jolloin politiikan edut yliarvioituvat. Vain yhdessä kunnassa tehtävään kokeiluun puolestaan liittyy mm. kokeiltavan toimenpiteen sekoittuminen kunnan ominaispiirteisiin tai ainoastaan tätä kuntaa kokeilun aikana kohdanneeseen, yllättävään muutokseen kunnan taloudellisessa tilanteessa (esimerkiksi suuren työllistäjän irtisanomiset). Myös eettiseltä kannalta koehenkilöiden ja/tai kokeilukuntien valinta satunnaisesti on parempi vaihtoehto kuin valinta muilla keinoin, koska satunnaistaminen estää epätasa-arvoisen kohtelun (kaikilla henkilöillä tai kunnilla on yhtä suuri todennäköisyys tulla valituksi kokeiluun).

Satunnaistetun kokeilun käytölle säädöshankkeiden vaikutusten arvioinnissa on kuitenkin rajansa. Satunnaistetut kokeet vaativat paljon aikaa (usein vuosia, jotta halutut vaikutukset realisoituvat ja niistä saa tietoa) ja rahaa, eivätkä näistä syistä ole aina käyttökelpoisia arvioinnin välineitä. Lisäksi yleistä tasapainoa muuttavia säädöshankkeita on vaikeampi arvioida satunnaistetulla kokeella. Esimerkiksi sellainen säädöshanke, joka muuttaisi sosiaaliturvaa niin paljon, että sillä olisi vaikutusta yleiseen palkkatasoon, on vaikeammin arvioitavissa satunnaistetulla kokeella, koska ison mittakaavan koe muuttaa myös verrokiryhmän tilannetta ja toisaalta pienessä kokeessa nämä yleiset vaikutukset eivät vielä realisoidu. Näissäkin tapauksissa satunnaiskokeet antavat kuitenkin huomattavasti luotettavampaa tietoa kuin ei-satunnaistetut kokeilut, mutta oikeiden vaikutusten arviointi vaatii monimutkaisempia ja enemmän oletuksia vaativia menetelmiä.

Joidenkin satunnaistettujen politiikkatoimien arvioinnin yhteydessä saattaa olla myös tärkeää järjestää satunnaistettu pilottihanke siten, että koehenkilöt eivät tiedä olevansa kokeessa. Mikäli toimenpiteeseen reagoimiseen liittyy vaikkapa jotain moraalisen koettavia tekoja, saattavat koehenkilöt pyrkiä viestimään tutkijoille olevansa hyviä ihmisiä. Sama ongelma liittyy myös usein tiedon keräämiseen haastattelujen avulla. Samoin voi olla tärkeää, että koehenkilöt eivät kuvittele kokeen olevan vain väliaikainen, koska lyhytkestoiseen muutokseen saatetaan reagoida hyvin eri tavalla kuin pysyvään muutokseen. Lyhyesti sanottuna pilottihankkeen tulee kaikin tavoin koehenkilöiden näkökulmasta vastata tilannetta, joka tapahtuisi kun arvioinnin kohteena oleva politiikka todella astuisi voimaan.

Jälkikäteisarvioinnin keskeinen tavoite on selvittää, mikä vaikutus jo tehdyllä politiikkatoimella on toimenpiteen kohteeseen. Merkittävänä haasteena jälkikäteisarvioinnissa on erottaa politiikkatoimen ja muiden samaan aikaan vaikuttavien tapahtumien tai samaan aikaan muuttuvien tilanteiden vaikutus niin, että saadaan selville itse toimenpiteen vaikutus. Lain voimaantulon jälkeen havaittu muutos kohdejoukossa tai arvioinnin kohteena olevassa ilmiössä ei kerro pelkästään lain sisältämän toimenpiteen vaikutuksesta, vaan myös näiden muiden tekijöiden – esimerkiksi yleisen talouskehityksen tai teknologisen kehityksen vaikutuksesta. Erityisen haitallista on tulkita voimaantulon jälkeinen kehitys kokonaan lain sisältämän toimenpiteen vaikutukseksi silloin, jos lain sisältämän toimenpiteen vaikutus on itse asiassa lain tavoitteisiin nähden päinvastainen, mutta tämä kielteinen vaikutus

⁸ Vapaaehtoisesti kokeiluihin hakeutuvien keskenkin voidaan satunnaisesti valita koekunnat ja vertailukunnat. Tällöin voidaan luotettavasti arvioida, mikä on toimenpiteen vaikutus aktiivisissa ja hyvin asiansa hoitavissa kunnissa. Tällä tavoin ei kuitenkaan saada tietää, mikä toimenpiteen vaikutus olisi koko kuntakentässä.

hautautuu esimerkiksi suotuisan talouskehityksen alle. Yhtäläillä laki voidaan virheellisesti arvioida epäonnistuneeksi, jos heikko talouskehitys peittää lain sisältämän toimenpiteen suotuisat vaikutukset. Vaikuttavuusarvio vaatii siis mahdollisimman luotettavan käsityksen siitä, mitä olisi tapahtunut ilman arvioitavaa politiikkatoimintaa. Tieteen kielellä tätä kutsutaan kontrafaktuaalin muodostamiseksi. Oikein muodostettu kontrafaktuaali on syyseuraus -päättelyn välttämätön ehto. Tämän ns. kontrafaktuaalisen kehityksen vertaaminen toteutuneeseen kehitykseen kertoo politiikkatoimen vaikuttavuuden.

Tästä syystä jälkikäteisarvioinnissa paras lähestymistapa on satunnaisesti muodostettu koe- ja vertailuryhmä. Vertailuryhmän avulla saadaan tietää se, mitä olisi tapahtunut, jos toimenpidettä ei olisi tehty. Itse asiassa aiemmin kuvattu, vain osaan kunnista ja kuntalaisista kohdistettu satunnaistettu pilottihanke on esimerkki koe- ja vertailuryhmään perustuvasta jälkikäteisarvioinnista, jonka tuloksia voidaan käyttää hyödyksi kaikkia kuntia ja kuntalaisia koskevan säädösvalmistelun etukäteisarvioinnissa. Luonnollisesti silloin, kun laki lopulta säädetään, se koskee kaikkia ja lain jälkikäteisarviointi ei voi perustua satunnaisesti muodostettuun koe- ja vertailuryhmään.

Jos koe- ja vertailuryhmää ei voida muodostaa satunnaisesti (ts. kokeilulakia ei ole säädetty niin, että sen sisältämät politiikkatoimet kohdistuisivat satunnaisesti valittuihin kuntiin ja kuntalaisiin), voidaan tilastollisin menetelmin pyrkiä löytämään politiikkatoimen kohdejoukko taustatekijöiden (mm. ikä, koulutus, asuinpaikka) suhteen keskimäärin samanlainen, niin sanottu *kaltaistettu vertailuryhmä*. Joskus lakimuutoksen seurauksena lain vaikutus rajautuu selvästi tiettyyn aikaperiodiin ja tiettyyn tarkasti rajautuvaan kohdejoukkoon, ilman että kohdejoukko on voinut omilla toimillaan edesauttaa pääsemistä kokeilun piiriin (tai sen ulkopuolelle). Tällöin voi syntyä tutkimusasetelma, jota kutsutaan *luonnolliseksi koeasetelmaksi*, koska se on satunnaistetun tutkimusasetelman kaltainen, vaikka koeasetelmaa ei olekaan muodostettu satunnaistamalla. Kattava rekisteritieto auttaa hyvän koe- ja vertailuryhmän muodostamisessa ja mahdollistaa laadukkaiden tulosmuutustien käytön. Mikäli rekisteritietoja ei ole käytettävissä, koe- ja vertailuryhmistä voidaan kerätä tietoa muilla keinoin, esimerkiksi haastattelemalla ja kyselyin.

Hämäläisen (2010) mukaan politiikkatoimen vaikuttavuusarviointia suunniteltaessa tulee punnita politiikkatoimen luonnetta, aineiston saatavuutta ja sitä, miten luotettavaa politiikkatoimen arviointitulosta halutaan. Tämän jälkeen tilanteeseen soveltuvin arviointimenetelmä voitaisiin valita seuraavassa järjestyksessä:

1. Satunnaistetut kenttäkokeet
2. Luonnolliset koeasetelmat
3. Yksilöiden käyttäytymisen huomioivat mikrosimulointimallit
4. Vertailuryhmään perustuvat tilastolliset mallit ja kaltaistaminen
5. Muut.

Esimerkki jälkikäteisarviointista: Vuoden 1999 kotouttamislain arviointi

Vuoden 1999 uudistuksen konkreettisin seuraus oli, että työvoimahallinto pystyi hyväksymään maahanmuuttajat erityisryhmäksi ja heille ryhdyttiin laatimaan kotouttamissuunnitelmia. Suunnitelman tarkoituksena on miettiä, millainen sarja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä – kielikursseja, muuta koulutusta, työharjoitteluja, ammatinvalinnan ohjausta ja niin edelleen – sopisi mahdollisimman hyvin kunkin maahanmuuttajan ja hänen perheensä tilanteeseen.

Arviointitapa 1: Luonnollinen koeasetelma

Kotouttamislain vaikutusten selvittämisessä keskeisellä sijalla on laissa mainittu päivämäärä 1.5.1997, sillä kotouttamissuunnitelma koskee vain tämän päivämäärän jälkeen saapuneita maahanmuuttajia. Tutkimuksen kohde- ja vertailuryhmän muodostamista voi havainnollistaa kahdella maahanmuuttajaryhmällä, joista ensimmäinen saapuu Suomeen 30.4.1997 ja toinen 1.5.1997. Kaksi vuotta myöhemmin kotouttamislaki astuu voimaan, jolloin jälkimmäiselle ryhmälle syntyy velvoite laatia kotouttamissuunnitelma, mutta ensimmäiselle ei. Ryhmiin jakoa voidaan pitää satunnaisena, koska maahantulijat eivät Suomeen saapuessaan tiedä tulevasta laista (ns. luonnollinen koeasetelma). Tämän johdosta ryhmien välinen vertailu paljastaa kotouttamissuunnitelmien vaikutuksen.

Kotouttamissuunnitelmat nostivat suunnitelman saaneiden maahanmuuttajien yhteenlaskettuja tuloja noin 20 000 eurolla vuosien 2000–2009 aikana. Vastaava analyysi tulonsiirroista kertoo, että tulonsiirrot laskivat 8 000 euroa.

Arviointitapa 2: Regressio- ja kaltaistamismenetelmä

Toinen tapa arvioida kotouttamislaki on verrata touko-joulukuussa 1997 Suomeen saapuneita maahanmuuttajia käyttäen tavanomaisia regressio- ja kaltaistamismenetelmiä. Kotouttamissuunnitelman saaneet ja vertailuryhmään kuuluvat maahanmuuttajat voidaan tilastollisin menetelmin tehdä samankaltaisiksi huomioimalla ikä, sukupuoli, äidinkieli, syntymäalue, ensimmäinen asuinpaikka Suomessa ja maahantulon syy siltä osin kuin se on merkitty työvoimahallinnon rekistereihin. Näin arvioituna kotouttamissuunnitelmat olisivat laskeneet osallistujien tuloja 15 000–20 000 eurolla.

Regressio- ja kaltaistamismenetelmin arvioituna kotouttamissuunnitelmat olivat haitallisia. Tähän virheelliseen tulkintaan päädytään sen takia, että kohde- ja verrokkiryhmä eivät taust ominaisuuksien tilastollisesta vakioinnista huolimatta olleet vertailukelpoisia. Ne, jotka eivät saaneet kotouttamissuunnitelmaa, olivat onnistuneet itse hankkimaan työpaikan. Näin ollen ei ole yllättävää, että myös heidän myöhemmät tulonsa olivat suuremmat kuin kotouttamissuunnitelman saaneiden. Sekä omatoimisen työllistymisen että tulevaisuuden korkeampien tulojen taustalla saattavat olla paremmat verkostot, ulkomailla hankittu koulutus, kielitaito, yrittäjähenkisyys tai jokin muu seikka, jota tavanomaisissa aineistoissa ei mitata.

Lähde: Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen, VATT-analyysi 1/2014.

Esimerkki jälkikäteisarviointista: Peruskoulu-uudistus

1970-luvun peruskoulu-uudistus on ehkä merkittävin uudistus suomalaisessa koulutuspolitiikassa vuoden 1921 oppivelvollisuuslain säätämisen jälkeen. Tavoitteena oli nostaa koko ikäluokan keskimääräistä koulutustasoa sekä vähentää koulutusmahdollisuuksien riippuvuutta perhetaustasta ja asuinkunnasta. Entinen oppikoulu ja kansakoulu yhdistettiin yhtenäiseksi

peruskouluksi, jossa opetettiin koko ikäluokkaa sisällöltään huomattavasti akateemisemmän opetussuunnitelman mukaan kuin vanhassa kansakoulussa.

Peruskoulu-uudistuksen jälkikäteisarviointi perustuu ns. luonnolliseen koeasetelmaan. Uudistus nimittäin toteutettiin vaiheittain siten, että uudistus aloitettiin Lapista vuonna 1972. Tämä jälkeen uudistus eteni läpi maan kuuden vuoden aikana siten, että viimeisenä peruskouluun siirtyivät Helsingin seudun kunnat vuonna 1977. Kun kunta siirtyi peruskouluun, muutuvat kansakoulun viisi ensimmäistä luokkaa saman tien peruskouluksi. Uudistus eteni vuosi vuodelta siten, että ikäkohortit, jotka olivat vuosiluokilla 1–5 peruskoulun tulovuonna, kävivät peruskoulua 9. luokalle asti. Kansakoulun kuudennelle luokalle tai oppikoulun II luokalle ehtineet kävivät koulunsa loppuun rinnakkaiskoulujärjestelmän mukaisesti.

Varsinaisena kiinnostuksen kohteena ovat vuosien 1960 ja 1966 välillä syntyneet ikäluokat. Peruskoulu-uudistuksen toteuttamistavasta johtuen ei kenenkään vuonna 1960 syntyneistä pitäisi kuulua uudistuksen piiriin kun taas vuonna 1966 syntyneistä kaikkien olisi tullut käydä peruskoulu. Vuosien 1961–1965 aikana syntyneiden joukossa pitäisi taas olla asuinkunnasta riippuen sekä vanhan että uuden koulujärjestelmän läpi käyneitä. Taulukossa 1 kuvataan kuinka aineisto jakautuu syntymävuoden ja asuinalueen mukaan uudistuksen vaikutuksen alaiseen ryhmään (tummennettu alue) sekä verrokkiryhmään.

Taulukko 6. Peruskoulu-uudistuksen ajoitus syntymävuoden ja toimeenpanoalueen mukaan

Toteuttamisalue						
Syntymävuosi	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1960	6. luokka					
1961	5. luokka	6. luokka				
1962	4. luokka	5. luokka	6. luokka			
1963	3. luokka	4. luokka	5. luokka	6. luokka		
1964	2. luokka	3. luokka	4. luokka	5. luokka	6. luokka	
1965	1. luokka	2. luokka	3. luokka	4. luokka	5. luokka	6. luokka
1966		1. luokka	2. luokka	3. luokka	4. luokka	5. luokka

Arvioinnissa katsotaan peruskoulun käymisen vaikutusta korkeakoulutuksen suorittamiseen, kognitiivisia taitoihin sekä vanhempien ja lasten välisten tulojen korrelaatioon. Arvioinnissa verrataan siis peruskoulun käyneitä joko kansa- tai oppikoulun käyneisiin kontrolloiden alueiden ja kohorttien välisiä eroja. Peruskoulu-uudistus ei vaikuttanut radikaalisti keskimääräiseen koulutustasoon tai armeijan testituloksilla mitattujen kognitiivisten kykyjen keskiarvoihin. Vain verbaalisten kykyjen keskiarvo nousi hieman uudistuksen vaikutuksesta. Sen sijaan uudistus lisäsi selvästi sosiaalista liikkuvuutta. Peruskoulu-uudistus vähensi oppimistulosten riippuvuutta perhetaustasta ja sukupolvien välistä tulokorrelaatiota.

Lähde: Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2012

<http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/KAK22012/kak22012pekkarinen.pdf>

3 Lakihankkeiden taloudellisten vaikutusten arvioinnin nykytila: esimerkkinä opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön käytännöt

Sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalojen merkitys on kuntatalouden kannalta tärkeä, sillä kyseisten ministeriöiden hallinnonaloille kuuluvat kuntien tehtävät muodostavat kolme neljäsosaa kuntien toimintamenoista. Ministeriöiden arviointikäytännöt ovat keskeisessä roolissa myös kuntia koskevien lakihankkeiden vaikutusten määrittämisessä ja siksi niitä kuvataan tässä raportissa.

3.1 Yleistä

Hallituksen esityksissä on lyhyesti selostettava ehdotettujen säännösten vaikutukset. Vaikutuksilla tarkoitetaan ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvia tosiasiallisia seurauksia. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on aina suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen. Arviossa keskitytään lakiehdotuksen olennaisiin vaikutuksiin. Samalla on kerrottava, kuinka vaikutukset on arvioitu, jollei tämä käy ilmi asiayhteydestä. Koska lakihankkeilla pyritään muutokseen yhteiskunnassa, vaikutusten arvioiminen etukäteen on tärkeää. Vastaavasti saattaa olla tarpeen seurata jälkikäteen, millaisia vaikutuksia säädöksillä on ollut ja vastaavatko ne asetettuja tavoitteita. (Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.).

Hallituksen esityksissä on selostettava ehdotetun sääntelyn taloudelliset vaikutukset. Jollei esityksellä ole taloudellisia vaikutuksia, siitä on erikseen mainittava perusteluissa. Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan yhteiskunnan, yhteisöjen ja yksilöiden taloudellisessa tilassa ja toiminnassa tapahtuvia muutoksia, jotka aiheutuvat säädöksen toimeenpanosta ja noudattamisesta. Säädöksen taloudelliset vaikutukset voivat olla kohdetahosta riippuen joko hyöty- tai haittavaikutuksia. (Hallituksen esityksen laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.).

Peruskysymyksenä hallituksen esitysten sisältämissä kuntataloudellisten vaikutusten arvioinneissa on pidetty sitä, mitkä ovat ehdotuksen vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin sekä miten eri kuntaryhmissä on tosiasialliset taloudelliset mahdollisuudet vastata ehdotetuista velvoitteista. Tällöin on tavoitteena ollut arvioida lainsäädännön kunnille aiheuttamia velvoitteita ja niiden taloudellisia vaikutuksia syvemmin hyödyntämällä strategisessa laskentatoimessa ja taloustieteessä yleisesti sovellettavia menetelmiä. Kuntataloutteen kohdistuvat vaikutukset voivat olla merkittäviä esimerkiksi silloinkin, jos ne kohdistuvat vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaan kuntaan siten, että kunnan lakisääteisten tehtävien hoitaminen vaikeutuu. (Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriö. Julkaisu 2007:6).

Kukin ministeriö vastaa toimialansa politiikan suunnittelusta, ohjauksesta ja toimeenpanosta. Osana valtioneuvostoa ministeriö:

- toteuttaa hallitusohjelmaa
- valmistelee lainsäädännön ja keskeiset uudistukset
- ohjaa uudistusten toteuttamista sekä
- huolehtii valtioneuvoston esikuntatehtävistä
- huolehtii hallinnonalan taloussuunnittelusta.

Taulukko 1. Ministeriöiden vastuualueet

Sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueet:	Opetus ja kulttuuriministeriön vastuualueet:
• hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen	• tiede, koulutus ja lasten päivähoido
• sosiaali- ja terveyspalvelut	• taide, kulttuuri, liikunta ja nuorisotyö
• sosiaalivakuutus (eläke-, sairaus- ja työttömyysvakuutus)	• arkisto-, museo- ja yleinen kirjastotoimi
• yksityisvakuutus	• evankelis-luterilainen kirkko, ortodoksinen kirkkokunta sekä muut uskonnolliset yhdyskunnat
• työsuojelu	• opintotuki
• tasa-arvo	• tekijänoikeus

Eri ministeriöt käyttävät paljon samoja yhteistyötahoja ja myös arvioinnin organisoinnit ovat samantyyppisiä. Tämän vuoksi tässä esitettävä arvioinnin nykytilan kuvaus tehdään yhtenä kokonaisuutena eikä ministeriöittäin.

Lakihankkeiden vaikutusten arvioinnin tarkastelussa tulee huomioida, että kaikissa lakihankkeissa vaikutuksia ei pystytä arvioimaan tässä esitetyn kuvauksen mukaisesti. Arvioinnin toteuttamiseen vaikuttavat muun muassa lakihankkeiden valmisteluajataulut sekä arvioinnin tarkoituksenmukaisuuden arviointi hankekohtaisesti. Lisäksi vaikutusten arviointiprosessi täsmentyy läpi koko lainvalmistelutyön, jonka vuoksi vaikutusten arviointi on jatkuva prosessi. Lakihankkeiden moninaisuus ja sisältö ratkaisevat vaikutusten arvioinnin laajuuden ja toteuttamistavat.

Keskeisin osa ministeriöiden vaikutusten arviointityöstä liittyy niiden valmistelemien lainsäädännön vaikutusten arviointiin, mutta sen lisäksi arvioidaan myös muiden uudistusten vaikutuksia (esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätösten taloudellisia vaikutuksia

on usein tarpeen arvioida). Ministeriöt antavat myös asiantuntija-apua toisen ministeriön valmisteleman lainsäädännön vaikutusarviointiin. Valtiovarainministeriö seuraa kehysmenettelyyn ja valtionosuuksiin liittyviä kustannusvaikutuslaskelmia.

Lainsäädännön vaikutusten arviointi ei ole erillinen prosessi, vaan kulkee osana lainsäädäntöprosessia. Vaikutusarviointia tehdään lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa ja arviointi suunnitellaan sen mukaan, millaista arviointitietoa kussakin hankkeessa tarvitaan eri vaiheissa ja on ylipäänsä mahdollista saada. Suurin osa etukäteis- ja jälkikäteisarviointinista toteutuu osana ministeriöiden ja hallinnonalan laitosten perustyötä.

Kuva 1. Lainvalmisteluprosessi



Prosessiopas: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

3.2 Arviointi säädösvalmistelun eri vaiheissa

3.2.1 Esivalmistelun aikana tehtävä arviointi

Lainvalmistelu käynnistyy lainvalmistelua koskevan aloitteen johdosta, joka usein on hallitusohjelman kirjaus. Lisäksi lainvalmistelu voi käynnistyä myös valtioneuvoston päätöksen johdosta, ministerin aloitteen, valtioneuvoston lausunnon tai kansalaisaloitteen kautta. Lainvalmistelu voidaan myös aloittaa ministeriöiden oman seurannan ja jatkuvan kehittämistyön kautta havaittujen muutostarpeiden johdosta. Tarve lainvalmistelulle voi syntyä myös esimerkiksi eduskunnan valiokunnan, oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tekemän huomion tai selvityspyynnön kautta tai ministeriön alaisen valvontaviranomaisen havainnon kautta. Lisäksi Suomi on velvollinen saattamaan osaksi kansallista lainsäädäntöä EU:n säädökset ja edistämään ihmisoikeussopimusten tavoitteiden toteutumista myös kansallisen lainsäädännön kautta. Usein peruste lainvalmistelun aloittamiselle syntyy sen johdosta, että nykyinen käytäntö tai lainsäädäntö ei enää sellaisenaan palvele yhteiskunnan, viranomaisten tai yksilöiden tarpeita.

Esivalmistelu on lainvalmisteluprosessin ensimmäinen vaihe. Esivalmistelussa pyritään keräämään tietoa ja erilaisia näkemyksiä lainvalmistelun kohteena olevasta ilmiöstä sekä arvioimaan lainvalmistelun tavoitteita ja toteutustapaa. Usein esivalmisteluvaiheessa tehdään tai teetetään erillinen arviomuistio tai selvitys nykytilasta. Myös ministeriöiden tekemän perustyön ja kansalaisilta ja eri intressiryhmiltä saadun palautteen myötä kertyy runsaasti arviointitietoa. Varsinkin laajoihin lainvalmisteluhankkeisiin liittyy usein pitkän aikavälin arviointi-, tutkimus- ja seurantatietoa ilmiöstä. Silloin, kun lainvalmisteluhanke tulee vireille nopeasti syntyvän tarpeen tai ilmiön kautta, tarvitaan erikseen koottua tietoa toimenpidevaihtoehdoista. Esivalmistelu voidaan toteuttaa virkamiestyönä ministeriöissä tai sitä varten voidaan asettaa erilaisia valmisteluelimisiä, kuten työryhmiä ja jaostoja. Ajankohtaisen arviointitiedon hankkimiseksi ministeriöt toimivat usein yhteistyössä hallinnon alaan kuuluvien yhteistyöviranomaisten kanssa, kuten esimerkiksi Opetushallituksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen kanssa.

Esivalmistelu päättyy lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen tai päätökseen, että lainvalmistelua ei käynnistetä. Lisäksi esivalmistelun tuloksena voidaan päätyä ”kevyempään” menettelytapoihin kuin lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen, esimerkiksi soveltamisohjeiden tai suositusten antamiseen.

3.2.2 Arviointi osana perus- ja jatkovalmistelua

Perusvalmisteluvaiheessa täydennetään ja syvennetään esivalmistelussa tehtyä alustavaa vaikutusten arviointia. Perusvalmistelun alussa tietoa kerätään vaihtoehtoisista ratkaisuista ja niiden vaikutuksista, loppuvaiheessa arviointityö keskittyy valittujen ratkaisujen vaikutusten tarkempaan arviointiin. Kuvaus vaikutusten arvioinnista voidaan kirjata esimerkiksi työryhmän loppuraporttiin tai erilliseen muistioon. Se voidaan myös julkaista erikseen ja siitä voidaan tiedottaa.

Arvioinnissa hyödynnetään olemassa olevaa tutkimus- ja tilastotietoa, ja tarvittaessa tilataan tutkimuksia tai selvityksiä. Niitä voidaan tilata tutkimuslaitoksilta tai yksittäisiltä asiantuntijoilta riippuen siitä, millaista asiantuntemusta tarvitaan. Jos hallituksen esitystä valmistelee työryhmä, myös työryhmän jäsenet saattavat tuottaa tietoa joko omana työnään tai taustaorganisaatiotaan hyödyntäen. Ulkopuolelta tilattavat arvioinnit saattavat olla kokonaisarvioita (esimerkiksi THL:ltä tilattiin arvioinnit sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä koskevasta uudistuksesta) tai keskittyä lisätiedon saamiseen jostakin erityiskysymyksestä (esimerkiksi vammaislakia uudistava työryhmä tilasi THL:ltä erillisselvityksen kuljetuspalveluista).

Ehdotus hallituksen esitykseksi lähetetään lausunnoille, jolloin on mahdollista saada palautetta myös ehdotukseen sisältyvistä vaikutusarvioista. Viime vuosina lainsäädäntövalmistelussa on korostettu yhä enemmän avoimuutta ja lisätty eri tahojen vaikuttamismahdollisuuksia. Virallisen lausuntokierroksen lisäksi valmistelun aikana järjestetään kuulemisia, pyöreän pöydän keskusteluja ja palautetta kerätään mm. otakantaa.fi:n kautta tai erillisillä kyselyillä. Vaikutusten arvioinnin kannalta tämä merkitsee sitä, että myös tehdyistä vaikutusarvioinneista saadaan entistä laajemmin palautetta jo valmistelun aikana. Tämä

on erityisen tärkeää sellaisissa tapauksissa, joissa esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tarvittavaa oletusta ei voida perustaa suoraan aikaisempaan tilastotietoon tai tutkimustietoon (kun esimerkiksi joudutaan tekemään oletuksia kuntien tai asiakkaiden tulevista käyttäytymismuutoksista). Uusien palautekanavien kautta on mahdollista saada palautetta sellaisilta tahoilta, jotka eivät ole edustettuina työryhmissä tai lausuntopyyntöissä (esimerkiksi suoraan kansalaisilta ja palvelujen käyttäjiltä). Tällöin esiin voi nousta tärkeitä näkökohtia mahdollisista vaikutuksista. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö tuotti varhaiskasvatustalouden valmistelun yhteydessä laajan varhaiskasvatusta koskevan tausta-aineiston lainsäädäntöä valmistelevalle työryhmälle. Lisäksi lainvalmistelun yhteydessä tehtiin laaja lasten ja vanhempien kuuleminen osana lainvalmisteluprosessia. Kyse-lyyn vastasi yhteensä yli 11 000 lapsen vanhempaa.

Valtiovarainministeriön yhteydessä on kuntia koskevaa lainsäädäntöä sekä periaatteellisesti tärkeiden ja laajakantoisten kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevien asioiden käsittelyä varten valtionhallinnon sekä Suomen Kuntaliiton yhteistyö- ja neuvotteluelimenä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Kuthanek). Ministeriöistä neuvottelukunnassa ovat edustettuina valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Neuvottelukunnan tehtävänä on mm. käsitellä kuntien hallintoon ja talouteen vaikuttavat hallituksen esitykset sekä valtion talousarvioesityksen kunnallistaloutta koskevat osat.

Kuntatalouden vaikutusten osalta ministeriöt ja Kuntaliitto järjestävät lisäksi erillisiä neuvotteluja ja asiantuntijatapaamisia. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla yksikköhintojen vahvistaminen tehdään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1705/2009) 59 §:n mukaisesti neuvottelumenettelyssä yhdessä Kuntaliiton kanssa. Nämä tiedot luovat tietopohjan myös lainsäädännön vaikutusten arviointia varten. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriössä on työjärjestyksen (359/2014) 56 §:n mukainen kunnallistalouden ja -hallinnon ryhmä.

Yritysvaikutuksia sisältävät ehdotukset hallituksen esityksiksi lähetetään lausunnonle työ- ja elinkeinoministeriöön.

Hallitus päättää valtioneuvoston yleisistunnossa hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Ennen yleisistuntoa esitys käsitellään valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa, jos esityksen taloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä. Eduskunnan käsitellessä hallituksen esitystä eduskunnan valiokunnat kutsuvat usein valmistelijoiden lisäksi asiantuntijoita kuultavaksi ja saavat lisätietoa myös mahdollisista vaikutuksista. Eduskunta voi edellyttää jälkiseurantaa vaikutuksista erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa vaikutuksia on etukäteen ollut vaikea arvioida.

3.2.3 Täytäntöönpano ja seuranta

Täytäntöönpanolla tarkoitetaan lainvalmisteluprosessissa ministeriöiden ja muiden julkishallinnon viranomaisten toimenpiteitä, joilla lakia toteutetaan ja sovelletaan käytännössä. Ministeriöt suunnittelevat lain täytäntöönpanon jo lainvalmistelun yhteydessä. Usein suunnittelutyössä on mukana täytäntöönpanoa toteuttavia ja tukevia viranomaisia. Lainsäädännön kohteesta riippuen täytäntöönpanoviranomaisia ovat muun muassa alue-

hallintoviranomaiset, tuomioistuimet, kunnat, kuntayhtymät sekä hallinnonalakohtaiset viranomaiset, kuten esimerkiksi Opetushallitus ja Terveystieteiden tutkimuskeskus ja Hyvinvoinnin tutkimuskeskus. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö toteuttaa yhdessä aluehallintovirastojen ja Opetushallituksen kanssa koulutustilaisuuksia ja muuta informaatio-ohjausta, jolla pyritään edistämään lain käyttöönottoa ja soveltamista kunnissa.

Ministeriöt pyrkivät jo lainvalmistelussa huomioimaan lain tehokkaan täytäntöönpanon suunnittelun. Hallituksen esitykseen pyritään huomioimaan muun muassa täytäntöönpanoon liittyvät taloudelliset resurssit, henkilöstön koulutuksen, tiedottamisen ja viranomaisten välisen yhteistyön edistämisen. Vaikutuksiltaan laajoissa hankkeissa ministeriöt ja yhteistyöviranomaiset voivat valmistella lain käyttöönottamiseksi hallituksen esitystä tukevia ohjeita, erillismääräyksiä ja neuvontaa ja koulutusta. Täytäntöönpanon hyvällä suunnittelulla on myös mahdollista esimerkiksi vähentää syntyviä kustannuksia ja epätoivottuja vaikutuksia. Näin ollen myös täytäntöönpanon suunnittelun ja vaikutusarvioinnin tulee olla vuorovaikutteista.

Lain tultua voimaan ministeriöt seuraavat lain vaikutuksia ja mahdollisia täytäntöönpanossa esiintyneitä ongelmia. Lain seurannasta vastaa asianomainen ministeriö, tai jos hankkeella voidaan olettaa olevan laajoja, hallinnonalat ylittäviä vaikutuksia, seuranta toteutetaan tarvittaessa yhteistyössä muiden ministeriöiden ja viranomaisten kanssa. Laajoissa hankkeissa vaikutusten seuranta suunnitellaan jo hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa. Lisäksi toteutetaan mahdollinen eduskunnan edellyttämä lain tarkempi seuranta ja raportointi. Seurannassa kerätään tietoa lain toimivuudesta ja vaikutuksista eri tahoihin. Seurantatieto voi olla hyvin erilaista riippuen lainsäätelyn kohteesta; tilastotietoja, erillisselvityksiä, kansalais- ja viranomaispalautteita, tuomioistuinten ratkaisuja, valiohkien ja lainsoveltajien asiantuntijalausuntoja, tutkimuksia sekä hallintoviranomaisten esiintuomat seikat ja päätökset. Lainsäädäntöuudistusten ja täytäntöönpanon vaikutusten seurannasta voidaan saada tietoa mm. lakihankkeen johdosta syntyneistä kuntien tai asiakkaiden käyttäytymismuutoksista. Tällaista tietoa voidaan hyödyntää uusien lakihankkeiden arvioinnissa. Silloin kun lainsäädäntö on ns. puitelainsäädäntöä, jota kunnat voivat toteuttaa eri tavoin, seurantatieto antaa informaatiota siitä, miten lakia on viety käytännön toimenpiteiksi.

Lain täytäntöönpanon ja seurannan aikana tehtävän vaikutusten arvioinnin tavoitteena on verrata lain tavoitteita ja hallituksen esityksessä esitettyjä vaikutuksia kerättyyn seurantatietoon. Tavoitteena on seurata lain tavoitteiden toteutumista, vaikutuksia sekä havaita lain soveltamisessa esiintyneitä mahdollisia ongelmia. Pitkän ajan kuluessa seurantatietoa saattaa kerääntyä runsaasti, jota käytetään tulevan lainsäädäntötyön pohjana sekä tarvittaessa lain soveltamisessa esiinnousseiden ongelmien poistamiseksi. Jälkikäiteissä seurannassa käytetään samantyyppistä organisointia ja tiedonhankintatapoja kuin valmistelun aikana tehtävässä vaikutusarvioinnissa.

Seurannassa ei kuitenkaan pystytä erottamaan lain ja muiden tekijöiden vaikutusta seurattavasta asiasta, koska seurantamenettelyssä ei voida hyödyntää vertailuryhmää (ks. myös luku 2). Siksi pelkän seurannan perusteella ei voida sanoa, mikä osuus muutoksesta seurattavassa asiassa on seurausta itse laista ja mikä osa johtuu joistain muista tekijöistä (esim. taloustilanteesta). Tavoitteiden toteutumisen seuranta on tästä syystä haastavaa. Esi-

merkki tällaisesta tilanteesta on opiskeluaikojen lyhentämiseen tähtäävä opintotukilain muutos. Opintotukilaki muuttui siten, että vuoden 2014 syksyllä tai sen jälkeen korkeakouluopintonsa aloittavat opiskelijat saavat korkeampaa opintorahaa, mutta lyhyemmän aikaa. Pelkkä opiskeluaikojen seuranta ei kuitenkaan pysty erottamaan toisistaan tämän lain ja taloustilanteen vaikutusta opiskeluaikoihin. Huonoina taloudellisina aikoina opiskelijat viivästyttävät valmistumisestaan, koska työllistyminen on vaikeaa. Talouden ja työmarkkinoiden elpymässä opintoajat vastaavasti lyhenevät. Syksyn 2014 jälkeen korkeakouluopintonsa aloittavien opiskeluaikojen seuranta ei siis kerro ainoastaan lain vaikutuksesta opiskeluaikoihin vaan myös (ja ennen muuta) yleisen taloustilanteen vaikutuksesta opiskeluaikoihin.

Toinen esimerkki seurantaan perustuvan arvioinnin haasteista on vuonna 2005 toteutettu työttömyysturvan lisäpäiviin oikeuttava ikärajan nosto. Ennen vuotta 1950 syntyneillä on oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin joutuessaan työttömäksi 55 vuotta täytettyään. Uudistuksen jälkeen vuoden 1950 jälkeen syntyneillä on oikeus lisäpäiviin vasta 57-vuotiaana. Ikääntyneiden työllistyminen ja erityisesti työttömäksi joutuminen on kuitenkin paljolti riippuvaista talouden kehityksestä. Siksi pelkällä vuoden 1950 jälkeen syntyneiden työttömyysasteiden seurannalla ei vielä voida tietää, onko lakimuutoksella ollut vaikutusta ikääntyneiden työttömyyteen.⁹

3.3 Arvioinnin organisointi ministeriöissä ja kehittämissuunnitelmat

Sosiaali- ja terveysministeriössä on hallinto- ja suunnitteluosastolla ja vakuutusosastolla yksiköt, joiden tehtäviin kuuluu tehdä erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointoja. Näissä yksiköissä yhdistyy talouden, tilastojen, lainsäädännön ja vaikutusarvioinnin osaaminen. Lisäksi käytössä on laskentamalleja, joita voidaan hyödyntää vaikutusten arvioinnissa (mm. mikrosimulointi). Näitä yksiköitä on vahvistettu lisärekrytoinneilla. Osan vaikutusten arvioinnista tekevät lainvalmistelijat joko itse tai yhdessä ministeriön vaikutusarviointiyksiköiden tai esimerkiksi lakiehdotusta valmistelevan työryhmän kanssa.

Osa arviointitiedosta tilataan etuuksia hoitavilta laitoksilta. Esimerkiksi Kelan etuuksiin tehtävien muutosten osalta suorat kustannusvaikutukset arvioidaan usein Kelassa, jossa on käytettävissä kattavat rekisteritiedot etuuksien käyttäjistä ja maksetuista etuuksista. Samoin eläkejärjestelmän uudistuksissa laskelmat tulevat Eläketurvakeskukselta, jonka rekisterit sisältävät tietoa kaikista eläkkeensaajista ja maksetuista eläkkeistä. Sekä Kela että Eläketurvakeskus pystyvät myös tuottamaan arvioita tulevasta kehityksestä ja tekemään näin perusteltuja arvioita uudistuksen kustannusvaikutuksista. Kela ja Eläketurvakeskus harjoittavat myös tutkimustoimintaa, jota voidaan hyödyntää vaikutusten arvioinnissa.

⁹ Arvion työttömyysturvan lisäpäiviin oikeuttavan ikärajan noston vaikutuksesta työttömyyteen ovat tehneet Uusitalo ja Nivalainen (2013). He arvioivat uudistuksen vaikutuksia vertaamalla muutosten kohteena olevaa ryhmää verrokkiryhmään, johon vaikuttaa samalla tavalla yleinen taloudellinen tilanne ja työelämän muutokset. Keskeinen oletus analysissä on, että muutosten kohteena olevan ryhmän kehitys olisi ollut ilman eläkeuudistusta samanlainen kuin verrokkiryhmän.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön alaisista laitoksista erityisesti THL ja Työterveyslaitos tuottavat tutkimuksia, selvityksiä ja tilastoja päätöksenteon tueksi. Niistä sovitaan ministeriön ja laitosten välisissä tulossopimuksissa, minkä lisäksi näille laitoksille annetaan myös erillistoimeksiantoja. Osa tulossopimuksissa tai erillistoimeksiointina tilattavista tutkimuksista tuo perustietoa lainsäädännön valmisteluun ja vaikutusarvioinnin tueksi, vaikka kyse ei olisikaan erikseen tilatusta yksittäisen lainsäädäntöuudistuksen vaikutusten arvioinnista.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla taloudellisten vaikutusten arviointi erityisesti kuntia koskevissa säädöshankkeissa toteutetaan lainsäädäntövalmistelun yhteydessä hanketta valmistelevalle osastolla/osastoilla. Vaikutusten arviointiin osallistuvat hankkeittain lainsäädännön, talouden ja tilastojen asiantuntijat. Osassa hankkeista taloudellisten vaikutusten arviointia tehdään usean ministeriön kanssa yhteistyönä. Usein hankkeissa on myös työryhmä, jonka yhteydessä käsitellään taloudellisia vaikutuksia. Osa kustannusarviointitiedoista saadaan asiantuntijavirastolta tai laskentapalvelu ostetaan ulkopuoliselta taholta. Laajoissa valmisteluasioissa opetus- ja kulttuuriministeriö voi hankkia selvityksen myös ulkopuoliselta toimijalta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön virastoista mm. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Opetushallitus ja lasten päivähoidon osalta THL tuottavat tutkimuksia, selvityksiä ja tilastoja päätöksenteon tueksi. Korkeakoulujen arviointineuvoston, Koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen arviointitoiminnot yhdistettiin Kansalliseen koulutuksen arviointikeskukseen, joka aloitti toimintansa vuonna 2014. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus on koulutuksen ulkopuolista arviointia tekevä virasto, jonka tehtävänä on tuottaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten.

Perustietoa arvioinnin tueksi tulee myös muiden organisaatioiden tuottamasta tilasto- ja tutkimustiedosta (Tilastokeskus, VATT, Kuntaliitto, yliopistot, avien peruspalvelujen arvioinnit jne.). Usein lainvalmistelussa käytetään myös kansainvälistä tietoa (esimerkiksi vastaavien uudistusten vaikutuksista muissa maissa).

Valtion toimijoiden lisäksi myös kunnissa tehdään runsaasti kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden ennakkointia ja taloudellista arviointia. Tätä tietoa on syytä jatkossa käyttää nykyistä enemmän hyväksi eri toimenpiteiden taloudellisten vaikutusarvioiden viitetietona.

Valtioneuvosto on viime vuosina panostanut vaikutusarvioinnin kehittämiseen mm. koulutusta ja ohjeistusta lisäämällä. Säädösvalmistelijoille suunnattu koulutus ja vaikutusarviointiverkosto ovat lisänneet valmistelijoiden yhteistyötä ja mahdollisuuksia hyvien käytäntöjen levittämiseen. Säädösvalmistelijoille tarjottavan koulutuksen kehittämisessä varsinaisen vaikutusarviointikoulutuksen lisäksi tärkeää on myös prosessikoulutus. Olenaisista on myös jatkuva tietopohjan kehittäminen, jotta arvioinnin käytössä on riittävästi tilasto- ja tutkimustietoa.

3.4 Nykyisten arviointimenettelyjen hyvät käytännöt ja kehittämistarpeet säädösvalmistelijan näkökulmasta

Parhaimmat kokemukset on saatu siitä, että arviointi etenee koko valmistelun ajan tiukasti rinnakkain säädösten suunnittelun kanssa. Silloin vaikutukset voidaan ottaa huomioon säädöksiä kirjoitettaessa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Vaikutusarviointin kautta voidaan jo lain valmisteluvaiheessa seurata sitä, ollaanko saavuttamassa niitä tavoitteita, joita lakiuudistuksella tavoitellaan sekä arvioida esimerkiksi käytettävissä olevan rahoituksen riittävyttä. Tätä on toteutettu mm. niin, että vaikutusarviointia tehdään osana lakiuudistusta valmistelevan työryhmän työtä. Vaikutusarvioinnin laatua on parantanut myös lisääntynyt yhteistyö ministeriöiden ja sidosryhmien kesken. Tässä on kuitenkin edelleen myös parantamisen varaa.

Vaikutusarvioinnin kehittämisessä on erittäin tärkeää kehittää lainvalmisteluhankkeiden organisointia niin, että vaikutusarviointi pystytään tekemään suunnitelmallisesti. Ihanteellista olisi, että ennen varsinaista hallituksen esityksen valmistelua asiantuntijatyönä pystyttäisiin käymään läpi vaihtoehtoiset tavat toteuttaa uudistus. Tällöin voidaan myös nojautua tutkimustietoon ja käyttää rinnalla tutkimusta. Esimerkiksi tapauksissa, joissa arviointitietoa tarvitaan useilta tahoilta (mm. tilataan ulkopuolelta), on kiinnitettävä huomiota arvioinnin koordinointiin. Koordinoinnin voi tehdä lainvalmistelija tai jopa ulkopuolinen organisaatio (esimerkiksi tutkimuslaitokset).

Haasteita arvioinnin tekemiselle aiheuttaa se, että tietopohja ei aina ole riittävä vaikutusarvioinnin tarpeisiin. Esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arvioinneista tarvittavia kustannustietoja ei aina ole saatavissa suoraan tilastoista tai muista seurantatiedoista. Tilastotuotannon ja seurantatiedon kehittämisessä tulisikin mahdollisuuksien mukaan aiempaa paremmin huomioida lainsäädännön valmistelun tarpeet, kuten esimerkiksi kustannusarviointiin tarvittavat tiedot. Kaikkea tietoa ei koskaan voida saada tilastojen kautta, joten arviointia varten tulisi olla mahdollisuus erillisselvityksiin. Aina lainsäädäntöhankkeelle annettu aikataulu ei kuitenkaan mahdollista esimerkiksi ulkopuolisten selvitysten tai uuden tutkimustiedon keruuta. Haasteena onkin ennakoida tutkimuslaitoksilta tulosohjauksen ja tutkimusrahoituksen kautta tilattavat tutkimukset niin, että ne palvelevat lainsäädäntötyötä. Esimerkiksi rakennepoliittisten ohjelmien hankkeiden valmistelu on toteutettu nopealla valmisteluajataululla, mikä aiheutti haasteita vaikutusarvioinnin toteuttamiseen.

Aikatauluhaasteita tulee myös vaikutusarvioinnin ja poliittisen päätöksenteon aikataulujen yhteensovittamisesta. Joskus poliittinen päätös lain lopullisesta sisällöstä tulee niin myöhään, että vaikutusarvioinnille ei jää riittävästi aikaa. Taloudellinen tilanne asettaa useimmiten rajoja uudistusten laajuudelle, jolloin talousarviossa varattu summa määräytyy osana talousarvioprosessia eikä kustannusvaikutusarvioinnin kautta. Talousarvio- ja kehysmenettelyjä pitäisikin paremmin sovittaa yhteen uudistusten vaikutusarvioinnin kanssa. On ongelmallista, jos vasta lainvalmistelun aikana todetaan, että kehyksiin ja talousarvioon varattu rahoitus ei riitä tavoitellun lainsäädännön aikaansaamiseksi. Lisäksi yksittäiset säännökset tarkentuvat usein vasta lainvalmisteluhankkeen edetessä. Vaikutusarviointia joudutaan siis täsmentämään prosessin aikana hyvinkin kiireisellä aikataululla, mikä aiheuttaa haasteita niissä tapauksissa, joissa arvioinnin on tehnyt ulkopuolinen taho.

Kehittämistarpeena on havaittu myös hallituksen esityksiin liittyvien laskelmien tarkka kuvaaminen niin, että ne voidaan toimittaa ulkopuolisten arvioitaviksi. Hallituksen esitykseen ei kaikkia oletuksia voida välttämättä kirjata, mutta laskelmista olisi hyvä olla muistio tai esimerkiksi laskentataulukko, josta oletukset, tietolähteet ja laskelmaan liittyvät epävarmuudet käyvät tarkasti ilmi. Tämä palvelisi myös jälkikäteisarviointia sekä vastaavien uusien hallitusten esitysten valmistelua.

Säädösten jälkikäteis seurannan haasteena on systemaattisuuden lisääminen. Esimerkkejä yhdellä tehtäväalueella tehdystä seurannasta ovat selvitykset Riskinarviointia koskevien turvallisuus- ja työterveys säännösten vaikuttavuus (Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2009:22) ja Työsuojelun valvontalain vaikutus työsuojelun viranomaisvalvontaan (Sosiaali- ja terveysministeriö, Selvityksiä 2010:20). Jälkikäteen tehtävää arviointitutkimusta voisi systemaattisesti lisätä, erityisesti silloin kun etukäteisarviointi on ollut vaikeaa.

3.5 Arviointimenettelyjen nykytila ja kehittämistarpeet: yhteenveto ulkopuolisista asiantuntijanäkemyksistä ja työryhmien kehittämisehdotuksista

Valtioneuvosto hyväksyi 16. kesäkuuta 2004 hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO-työryhmän ehdotus, 2003). Ohteet korvasivat vuodelta 1992 olevat aiemmat vastaavat ohteet. Uusissa laatimisohteissa kiinnitetään erityistä huomiota vaikutusten arviointiin.

Huolimatta uusista HELO-ohjeista lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arvioinnissa havaittiin puutteita toistuvasti. Tästä syystä Valtiovarainministeriön asetti lainsäädännön julkistaloudellisten vaikutusten hallintaa kehittävän hankkeen, jäljempänä LAITA-hanke. Hankkeen Parempaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaan -lopPURaportissa (VM, 2006) ehdotettiin mm. säädösten kuntataloudelle aiheuttamien vaikutusten analysoinnin kehittämistä siten, että eri vuosien ja eri sektoreiden lainsäädännön vaikutusten tarkastelu rinnakkain olisi mahdollista. Hankkeen ehdotus Valtioneuvoston ohjeiksi säädösehdotusten ja säädösten taloudellisten vaikutusten arvioinnista sisälsi taloudellisten vaikutusten arvioinnin yleisen tarkistuslistan ja yleisohjeet taloudellisten vaikutusten arvioinnista. Näiden yleisohjeiden mukaan kuntia koskevien taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tulee selvittää, miten säädös vaikuttaa kuntien tehtäviin ja velvoitteisiin sekä kuntien tuloihin ja menoihin. Kuntatalousvaikutusten erittelemiseksi tulee ohjeiden mukaan osoittaa myös, miten säädös vaikuttaa kuntatalouden tasapainoon ja kestävyYTEEN kuntatalouden kokonaisuudessa ja eri kuntaryhmissä. Lisäksi tulee kuvata, miten säädös on otettava huomioon kuntien taloudenhoidossa ja niiden muussa toiminnassa.

Valtioneuvosto antoiikin jo vuonna 2007 oikeusministeriön esittelystä ohteet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Uudet ohteet korvasivat aiemmin annetut ohteet taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998), ympäristövaikutusten arvioinnista (1998), yritysvaikutusten arvioinnista (1999) ja aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2003). Uusien ohjeiden tarkoitus oli täydentää vuoden 2004 Hallituksen esityksen laatimisohteita (nk. HELO-ohjeet). Uudet ohteet vaikutusten arvioinnista sisälsivät vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistan, joka kuitenkin poikkesi LAITA-hankkeen ehdottamasta taloudellisten vaikutusten arvioinnin tarkistuslistasta.

Oikeusministeriön ohjeet perustuivat (LAITA-hankkeen sijasta) OECD:n vuoden 2003 arvioon ja kehittämisehdotuksiin sääntelyn uudistamiseksi (OECD, 2003). Tämä ”Better regulation” -strategia hyväksyttiin Suomessa vuonna 2006. Kansallinen sovellus tästä oli Vanhasen II hallituksen (2007-2010) paremman sääntelyn toimintaohjelma. Tavoitteena oli lainvalmistelun laadun parantaminen. Osana paremman sääntelyn toimintaohjelmaa hallitus laati lainsäädäntösuunnitelman. Siinä esitellään säädöspoliittisia periaatteita, joita ovat mm. vaihtoehtoisten ohjauskeinojen ja ehdotuksen vaikutusten arviointi, sidosryhmien osallistaminen, selkeys, EU:n säädösvalmisteluun vaikuttamisen tehostaminen, avoimuus ja läpinäkyvyys. Lisäksi lainsäädäntösuunnitelmaan valittiin 22 merkittäväksi katsottua lainvalmisteluhanketta, joita lähdettiin seuraamaan ja joille oli tarjolla erityistä tukea.

OECD kiitteli vuoden 2010 vastaavassa raportissaan uusia ohjeita säädösehdotusten vaikutusten ennakoarvioinnista (OECD, 2010). OECD:n mielestä kuitenkin paremman sääntelyn ohjeiden toimeenpano oli heikkoa. Erityisesti lainvalmistelun puutteena pidettiin, ettei tietopohjaa vaikutusten arvioimiseksi kerätä tarpeeksi varhaisessa vaiheessa. OECD:n mukaan pitäisi löytää keinot, joilla vaikutusten arviointi olisi täsmällisempää ja asiantuntevampaa ja sitä kautta vaikuttavampaa suomalaisessa päätöksentekojärjestelmässä. OECD:n mielestä säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten kvantitatiivista arviointia pitäisikin vahvistaa. OECD toteaa myös, että useimmilla lainvalmistelijoilla on oikeustieteellinen tausta, eikä heillä siten voi olla arviointimenetelmien osaamista. Ratkaisuksi OECD ehdotti vaikutusten arvioinnin mallia, parhaiden käytäntöjen esimerkkejä ja selvää toimintaohjetta vaikutusten arviointiin. OECD:n suosituksista oikeusministeriö onkin kehittänyt ”Sujuvaan lainvalmisteluun” -prosessikuvauksen ja lainvalmistelu.fi -sivuston.

Myös oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen Paremman sääntelyn kriittinen arviointi -tutkimushankkeen johtopäätöksenä oli, että Paremman sääntelyn ohjelma ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöspoliittiset periaatteet ovat ”jalkautuneet vajavaisesti” ministeriöiden lainvalmistelukäytäntöihin (OPTULA, 2011). Lisäksi hallitusohjelmien tarkat lakihankekohtaiset tavoitteet rajoittavat laadukkaan lainvalmistelun ihanteiden toteutumista. Vaikka hankkeessa arvioitiin lakiehdotusten vaikutusten etukäteisarvioinnin jonkin verran kohentuneen, yksilöihin ja kansalaisryhmiin kohdistuvien vaikutusten arviointi nähtiin edelleen puutteelliseksi. Selviä ongelmia nähtiin myös lainvalmisteluhankkeiden julkisessa dokumentoinnissa.

Valtiontaloudentarkastusviraston tuloksellisuuskertomus Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arvioinnin vuodelta 2011 analysoi vuosien 2008 ja 2009 budjettilakiesitykset (VTV, 2011). Tarkastuksen johtopäätös oli, että lainsäädännön valmistelu ja kehysmenettelyn suhde ei ole avoin (koska kehyksen piiriin kuulumattomien menojen ala ei ole selkeä) eikä prosessi kaikilta osin toteuta hyvän hallinnon periaatteita. Tarkastuksessa kiinnitettiin valtiontalouden näkökulmasta huomiota siihen, että kehysmenettely ei huomioi sitä, että kuntien tehtäviä ja velvoitteita voidaan säädösuudistuksilla lisätä ilman, että niiden vaikutuksia kuntatalouteen olisi luotettavasti arvioitu. Kustannusten jaon tarkistuksessa valtion rahoitusosuutta vastaava osa tulee kuitenkin jälkikäteen valtiontalouden kehysten piiriin. Ongelmaksi koettiin myös se, että kehysmenettely ei kannusta ministeriöitä valtiontaloudellisten vaikutusten huolelliseen selvittämiseen niissä hankkeissa, joiden valtiontaloudelliset vaikutukset ovat lakisidonnaisia.

Samana vuonna valmistui Paremmän sääntelyn neuvottelukunnan Näkökulmia parempaan sääntelyyn -loppuraportti (OM, 2011). Raportissa neuvottelukunta toteaa, että ”Kuntia koskevan lainsäädännön sisällön kehittäminen on ongelmallista, kun ministeriöt ja kunnat ovat usein eri mieltä vaikutusten arvioinnin tuloksista.”. Mahdollisena ratkaisuna neuvottelukunta pitää kolmannen, puolueettoman tahon ottamista mukaan arviointiin. Lisäksi neuvottelukunta ehdottaa ”hallituksen päätöstä (”kehystä”) lainsäädännön kuntiin kohdistuvien talousvaikutusten kokonaismäärästä”.

Vuonna 2013 Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos julkaisi Vaikutusarviot vuoden 2012 hallituksen lakiesityksissä ja vertailua aiempiin vuosiin -raportin (OPTL, 2013). Raportissa todetaan, että vuonna 2012 lähes kaikissa esityksissä arvioitiin jollain tavalla taloudellisia vaikutuksia. Julkistaloudellisia vaikutuksia tunnistettiin hieman alle kahdessa kolmasosassa esityksistä. Niiden tunnistaminen on kuitenkin yleistynyt pitkällä aikavälillä. Myös kansantaloudellisten vaikutusten arvioiminen on lisääntynyt, mutta niitä on edelleen ainoastaan noin kymmenesosassa esityksiä. Yritysvaikutuksia on tunnistettu hieman alle puolessa esityksistä ja vaikutuksia kotitalouksiin on tunnistettu vain viidenneksessä esityksistä. Määrä on lisääntynyt pitkällä aikavälillä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on puolestaan arvioinut vuoden 2012 hallituksen lainsäädäntösuunnitelman (VTV, 2012). Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan hallituksen lainsäädäntösuunnittelu ei ole johtanut sääntelyn laadun selkeään paranemiseen. Tarkastuksen perusteella keskeinen ongelma on, että säädösvalmistelun resursointi on ministeriökohtaista ja ministeriöiden sisällä osasto- ja yksikkökohtaista, kun taas uudistamisen tarpeet usein kohdistuvat poikkihallinnollisiin kokonaisuuksiin. Tarkastuksen tekijät toteavatkin, että monet tarkastuksen kriittiset havainnot ja johtopäätökset johtuvat siitä, että lainvalmistelussa noudatetaan hajautettua mallia, jossa kukin ministeriö vastaa itsenäisesti säädösvalmistelusta toimialallaan. Kansainvälisesti sääntelyn laatua on pyritty parantamaan esimerkiksi tarjoamalla keskitetysti asiantuntijatukea säädösvaikutusten arviointiin sekä arviointitiedon kattavuuden ja objektiivisuuden seurantaan ja valvontaan. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan lainsäädännön laadun kannalta olisi hyödyllistä, jos myös Suomessa riippumaton toimija hoitaisi sääntelyn laadunvalvontaa, kuten selvittäisi säädösesitysten vaikutusarviointien asianmukaisuutta.

Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet (VTV 2013) puolestaan on kokoava arviointi kotimaisen lainvalmistelun kehittämistarpeista. Raportin suositukset perustuvat kotimaisiin ja kansainvälisiin selvityksiin. Raportin johtopäätös että ”selvitykset ja niiden päätelmät ovat jääneet poliittishallinnollisessa käytännössä valtaosalta *vaille huomiota ja toteutumatta*.” Raportissa todetaan myös, että ”näin on siitä huolimatta, että jokseenkin kaikkia edellä viitattuja päätelmiä ja suosituksia lainvalmistelun parantamiseksi voidaan edelleen pitää pätevästi perusteltuina ja ajankohtaisina.” Ainoana edistysaskeleena raportin mukaan voidaan pitää ”niin sanottua Sujuvaan lainvalmisteluun prosessimallia, joka tarjoaa perusopetustyypin vaihekuvauksen säädösvalmistelun etenemistä ja johtamista varten.” Raportissa suositellaan keskushallinnon yhteyteen perustettavan itsenäisen asiantuntijajaysikön perustamista. Yksikön tehtävä olisi ohjata, tukea ja tarkastaa ainakin keskeisimpien säädösehdotusten vaikutusarviointia yleisesti ja erityisesti sääntelyn kustannuksia koskevia laskelmia. Lisäksi raportissa suositellaan voimassa olevan lainsäädännön

vaikutusten tarkastelua, huomion kiinnittämistä uusien lakien implementointiin, lainsäädännönvalmistelun avoimuutta, merkittävimpien lakiuudistusten jälkikäyttöseuranta, sekä lainvalmistelijoiden ja poliittisten päättäjien roolijaon ylläpitämistä ja selkiyttämistä. Raportti sisältää myös tarkistuslistan lainvalmistelutoimintaan ministeriöille.

Muita selvityksiä ja kehittämishankkeita viimeisen kymmenen vuoden aikana ovat olleet muun muassa valtioneuvoston kanslian Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishanke ja sektoritutkimuksen neuvottelukunnan tilaama poliitiikkatoimien vaikutusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittämisen esiselvitys. POVI-kehittämishankkeen loppuraportti suosittelee arviointitiedon kytkemistä mahdollisimman tiiviisti päätöksentekoon (VNK, 2011). Raportin mukaan tarvitaan myös toimintatapojen ja työvälineiden kehittämistä mutta kyse on myös poliitiikkatoimien valmistelukulttuurin kehittämistä sekä työskentelyn muuttamisesta entistä keskustelempaan suuntaan. Raportin päätelmänä on, että suositusten toteutuminen merkitsisi siirtymistä nykyistä systemaattisempaan tiedonkäyttöön. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan tilaama poliitiikkatoimien vaikutusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittämisen esiselvitys vuodelta 2009 puolestaan ehdotti, että poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin yhtenäistämiseksi perustetaan VNK:n, OM:n, OPTL:n, VM:n ja VATT:in konsortio poliitiikkatoimien yleisimmän vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kiteyttämiseksi. Täydentämällä konsortiota TEM:n ja myös LVM:n edustuksella voitaisiin vakiinnuttaa yrityksiä koskevan sääntelyvaikutusten arviointi. Toisaalta SM:n, PLM:n, OM:n ja UM:n kesken muodostettaisiin konsortio turvallisuuspoliittisten toimien vaikuttavuusarvioinnin mallien kehittämiseksi pääpainon ollessa riskinhallinnan kysymyksillä. Lisäksi selvitys ehdotti perustettavaksi Tekesin, THL:n, TTL:n, TEM:n työvoimapolitiikasta vastaavan konsortion, sekä SYKE:n ja VATT:n muodostaman poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittämiskonsortion. (Sektoritutkimuksen neuvottelukunta, 2009.)

THL on hiljattain ottanut käyttöön säädösehdotusten vaikutusarvioinnin yleisen viitekehyksen (Junnila ym. 2013), jota on sovellettu muun muassa sote-uudistuksen vaikutusten ennakoarvioinneissa (Erhola ym. 2014, THL:n arviointiryhmä 2014). Viitekehyksen muotoilussa on hyödynnetty yleisiä sekä kansallisia että kansainvälisiä vaikutusarvioinnin periaatteita ja oikeusministeriön ohjeistusta. THL:n soveltamassa viitekehyksessä säädösehdotuksen ennakoarvioinnissa painottuu yhteiskunnallisten (ml. taloudellisten) vaikutusten arviointi.

Taulukko 2. Yhteenveto eri selvitysten esittämistä suosituksista ja keinoista lain-valmistelun taloudellisten vaikutusarviointien parantamiseksi ja kehittämiseksi

Suositukset	Keinot
<ul style="list-style-type: none"> • Vaikuttavuusarviointien menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen • Vaikutusarviointien suunnitelmallisuus • Käyttätymisvaikutusten ja muiden dynaamisten vaikutusten huomioiminen • Pitkän tähtäimen näkökulman vahvistaminen • Tilastojen ja tutkimustiedon parempi hyödyntäminen • Vaikutusarviointien läpinäkyvyys • Tiedonvälitys yli sektorirajojen • Lainvalmistelijoiden ja poliittisten päättäjien roolijako • Tiedon huomioiminen poliittisessa päätöksenteossa • Lakiuudistusten ex post -arviointi 	<ul style="list-style-type: none"> • Säädövalmistelijoiden ja ministeriöiden johdon koulutus • Poliitikka-analysitoimintojen kokoaminen ministeriöissä ja poikkihallinnollinen resursointi • Julkisen tiedon maksuttomuus • Vuorovaikutus valmistelijoiden ja tutkimusyhteisön välillä (konsortiot) • Itsenäisen asiantuntijajaysikön perustaminen

4 Arviointijärjestelmien kansainvälistä vertailua

Tässä osiossa tarkastellaan kansainvälisiä käytäntöjä liittyen säädösaloitteiden vaikutusten arviointiin. Aluksi kartoitetaan arviointikäytäntöjä muissa Pohjoismaissa. Pohjoismaita yhdistää paikallishallinnon vahva rooli, minkä takia niissä kaikissa on syytä arvioida valtion toimista kunnille (ja muissa Pohjoismaissa myös alueille/maakunnille) aiheutuvia kustannuksia. Maat eroavat kuitenkin valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon osalta. Esimerkiksi Ruotsissa kunnallisen rahoitusperiaatteen mukaan kunnille ja maakäräjille voidaan antaa uusia tehtäviä vain, jos ne voidaan rahoittaa veroja korottamatta¹⁰. Suomessa valtiolla on ollut osittainen rahoitusvastuu kuntia koskettavista tehtävistä ja velvoitteista valtionosuusprosentin mukaisesti.¹¹

Muita tarkasteltavia maita ovat Alankomaat ja Iso-Britannia, joissa näyttöön perustuva yhteiskuntapolitiikka¹² on suhteellisen kehittyntä. Näiden maiden lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarviointikäytännöistä on opittavaa myös Suomella.

Esitys on yleinen eli se ei rajoitu kuntiin vaikuttavien hankkeiden arvioinnin tarkastelemaan. Kansainvälisten lähteiden lisäksi osion pohjana on käytetty aiempia kotimaisia selvityksiä (Ahonen ym. 2009, Harrinvirta 2010, VTV 2013).

4.1 Tanska

Tanskassa lakien vaikutusten etukäteisarvio on ollut pakollista vuodesta 1993. Arviointikäytännöt ovat kuitenkin hajanaiset ja vaihtelevat ministeriöittäin. Perusteellinen kustannushyötyanalyysi on koskettanut vain merkittäviä infrastruktuurihankkeita – pääasiassa arviointi on asiantuntijalähtöistä (Harrinvirta 2010).

Sektoriministeriöt vastaavat lakiehdotusten vaikutusten arvioinnista. Apunaan ministeriöillä on hallinnonalaiset tutkimuslaitokset. Näihin kuuluu mm. paikallishallinnon arviointikeskus KORA¹³, sosiaaliasioiden keskittynyt palveluvirasto Socialstyrelsen, kansallinen sosiaalitutkimuksen laitos SFI ja koulutukseen keskittynyt EVA (Harrinvirta 2010).

¹⁰ Rahoitusperiaatteen ('finansieringsprincipen') lyhyt oppimäärä löytyy Ruotsin paikallishallinnon sivuilta: http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ekonomi/finansieringsprincipen

¹¹ Vuodesta 2015 alkaen valtionosuus kuntien uusiin tehtäviin on Suomessa täysimääräinen.

¹² Käsitteestä käytetään kansainvälisessä kirjallisuudessa ilmaisua Evidence-based Policy Making (EBPM).

¹³ <http://www.kora.dk/>

Yrityksiin kohdistuvan sääntelyn vaikutusten arviointia valvoo talousministeriön alainen Erhvervsstyrelsen. Sektoriministeriöt myös tukevat toinen toisiaan, esimerkiksi valtiovarainministeriö auttaa taloudellisten vaikutusten arvioinnissa (VM 2007).

Lainsäädäntöprosessissa on useampia vaiheita. Hallitus valmistelee joka vuosi ”lakiohjelman”, johon sisältyy suunnitelma vuoden aikana ehdotettavista uusista laeista. Ministeriöt tai niiden alaiset työryhmät valmistelevat lakiohjelmaa varten alustavan säädösehdotuksen, jonka tulee sisältää (useimmiten kvalitatiivinen) vaikutusarvio. Valtiovarainministeriö tarkistaa ehdotukset ja sillä on mahdollisuus estää lain eteneminen. Tässä vaiheessa arvioidaan myös, täytyykö ehdotuksen osalta tutkia tarkemmin hallinnolliset vaikutukset yrityksille ja/tai paikallishallinnolle. Tarvittaessa tarkemman arvion paikallishallintovaiikutuksista (VAKKS-prosessi) tekee em. KORA. (OECD 2009a)

Yksityiskohtaisempi vaikutusarvio valmistellaan ehdotuksen lakiohjelmaan sisällyttämisen jälkeen. Arvio on edelleen yleensä kvalitatiivinen ja sisältää mm. taloudelliset vaikutukset valtiolle ja paikallishallinnolle. Valtiovarainministeriö tarkistaa taloudellisten vaikutusten arviot. Vaikutusarviot julkaistaan ja niiden osalta pyritään kuulemaan ulkopuolisia tahoja, vaikka kokemukset jälkimmäisestä eivät ole olleet täysin tyydyttäviä. (OECD 2009a)

Valtiovarainministeriö ja talousministeriö koordinoivat vaikutusarvioinnin kehittämistyötä. Lainsäädännön poikkihallinnollisia koordinoitiryhmiä on lisäksi niin poliittisella kuin virkamiestasolla. Internetistä löytyy yhdenmukaistettua lainvalmistelun ohjemateriaalia (Lovprocesguide)¹⁴. Erillinen opas neuvoo, kuinka paikallishallintonäkökulmat tulisi ottaa huomioon lainsäädännössä¹⁵. Oppaat eivät kuitenkaan sisällä yhtenäistettyä metodologiaohjetta vaikutusarvioiden tekemiseksi. Tanskan Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi vuonna 2007 säädösvalmistelun laadun olevan vaihtelevaa, vaikkakin ministeriöt yleisesti olivat noudattaneet annettua ohjeistusta. (OECD 2009a).

Paikallishallinnon ja valtion välisessä neuvottelumenettelyssä sovitaan vuosittain paikallishallinnon (terveyspalveluista vastaavat viisi aluetta ja 98 kuntaa) menojen ja tulojen kehityksestä. Sopimus määrittelee menojen kasvulle ylärajan, jonka toteutumista seurataan ja mikäli menojen tai veroasteiden muutos poikkeaa sovitusta, on tästä vuodesta 2011 alkaen seurannut kunnille sanktioita mm. valtionosuuksien vähentämisenä. Vuoden 2011 jälkeen paikallishallinnon menojen kehitys on noudattanut neuvottelumenettelyssä sovittua.

4.2 Ruotsi

Ruotsissa ministeriöt ovat vastuussa lainsäädännöstä mutta valmistelu nojaa usein työryhmiin, joihin kuuluu niin poliitikkoja, virkamiehiä kuin asiantuntijoita. Työryhmien lopputuotteena on raportti, johon sisältyy mm. taloudellisten vaikutusten arviointi. Raportit julkaistaan internetissä¹⁶. Lainsäädäntöprosessissa on myös velvollisuus kuulla

¹⁴ <http://www.lovprocesguide.dk/>

¹⁵ Vejledning om regeludstedelse i forhold til kommunerne:
http://budregn.im.dk/publikationer/vejl_regl/vejl_regl.doc

¹⁶ <http://www.sou.gov.se/>

asianomaisia tahoja (ml. paikallishallinto). Lakiesityksissä tulee varautua jälkikäteisarviointiin. (OECD 2010).

Vaikutusarviointien toteuttamisen osalta on olemassa yleisiä säädöksiä niiden sisällöstä. Työryhmäkohtaisesti voidaan myös määrittää tarkempia vaatimuksia. Jokaisessa ministeriössä on paremman sääntelyn koordinoimisesta vastaava yksikkö, vaikka työ ei ole välttämättä päätoimista. Elinkeinoministeriö ja sen alainen Tillväxtverket tuottavat tietoa vaikutusarvioinnista ja auttavat arviointien toteuttamisessa esim. säädösvalmistelijoille suunnatulla koulutuksella¹⁷. Elinkeinoministeriö koordinoi tosin pääasiallisesti yritysvaikutusten huomioimista. Hallinnon sisäisiä paremman sääntelyn koordinaatioryhmiä on myös ministeri- ja valtiosihteeritasolla. Valtiokonttori auttaa (lähtökohtaisesti hallituksen pyynnöstä) etu- ja jälkikäteisarviointien toteutuksessa. (OECD 2010).

Itsenäinen valtiontalouden tarkastusvirasto Riksrevisionen tekee jälkikäteisarviointeja oman harkintansa mukaan erityisesti hankkeista, joiden voi olettaa toimivan toisin kuin on tarkoitettu. Yrityshankkeiden vaikutusarvioinnit tarkastaa itsenäinen paremman sääntelyn neuvosto Regelrådet. (OECD 2010).

Kuntia koskevien hankkeiden osalta kukin sektoriministeriö valmistelee ehdotukset ja arvioi kuntavaikutukset. Rahoituskäytännöissä sovelletaan lähtökohtaisesti em. finansieringsprincipeniä. Vaikutuslaskelmissa täytyy huomioida:

- arvioidut volyymimuutokset (esim. kotitalouksien määrä, lapsia, eläkeläisiä)
- yksikkökustannukset (keskipalkat ym)
- jaksotusvaikutukset käyttöönottoaiheessa jotka syntyvät valtion ja kuntien/maakuntien laskentaperiaatteiden eroista
- mahdolliset herkkyysanalyysit
- mahdolliset vaikutukset veropohjaan
- mahdolliset marginaalikustannuslaskelmat
- mahdolliset etappivaikutukset vuosi vuodelta
- arvio siitä onko kuntakohtaisten/maakuntakohtaisten vaikutusten ero suuri
- ehdotus rahoitukseksi.

Valtiovarainministeriöllä (VM) on lopullinen vastuu rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Rahoitusperiaate on tavoiteltu käytäntö, mutta sillä ei ole lainvoimaa. (SKL 2007).

4.3 Alankomaat

Alankomaissa säädöshankkeiden vaikutusten arvioinnista vastaavat sektoriministeriöt. Niillä ei perinteisesti ole ollut yhteneviä käytäntöjä arviointikohteiden valinnan tai arviointimenetelmien suhteen. Hajautetun järjestelmän sisällä jotkut toimijat ovat onnistuneet luomaan vakiintuneita käytäntöjä.

¹⁷ Ks. esim. sääntelyn yksinkertaistamista ajavat sivut: <http://www.enklareregler.se/>. Myös valtiovarainministeriön alaisella Ekonomistyrningsverketillä on koulutustehtäviä vaikutusarvioinnin osalta.

Talous-, oikeus- ja ympäristöministeriöt ovat yhdenmukaistaneet merkittävimpien lainsäädäntöhankkeiden arviointia (Harrinvirta 2010.). Näin on myös sitoutettu päätöksentekoa arviointeihin. Valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen talouspolitiikan analyysin yksikkö (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB) on tehnyt jo vuodesta 1954 kustannushyötyanalyysjä infrastruktuuriprojekteista (Bos & Teulings 2012). Näiden tekemän arvioinnin osalta on myös olemassa kirjallinen menetelmäohje (Eijgenraam et al. 2000). Kustannushyötyanalyysjä on laajennettu myös muihin aiheisiin, mm. koulutukseen. Alankomaiden erityispiirteenä CPB arvioi puolueettomasti parlamenttivaaalien alla puolueiden vaaliohjelmien taloudellisia vaikutuksia.

Alankomaissa on vähitellen siirrytty hajanaisista ministeriökohtaisista käytännöistä yhtenäisempään järjestelmään. Talous-, oikeus- ja ympäristöministeriöt sekä itsenäinen ACTAL-yksikkö ovat tarjonneet koulutusta arviointikäytäntöjen kehittämiseen. Lisäksi hallinto on ajanut yhtenäistä toimintamallia arviointien toteuttamiseen (Integraal Afwegingskader beleid en wetgeving, IAK) (Harrinvirta 2010). Vuonna 2011 hallitus päätti IAK-ohjelman puitteissa, että jokaisen uuden politiikkaohjelman tai säädöksen valmistelussa täytyy vastata seuraaviin seitsemään kysymykseen¹⁸:

1. Mikä on ohjelman/säädöksen syy?
2. Kuka on kohteena?
3. Mikä on ongelma?
4. Mikä on tavoite?
5. Minkä vuoksi valtion väliintulo on perusteltua?
6. Mikä on paras toimintamenetelmä?
7. Mitkä ovat vaikutukset?

IAK-ohjelman voi ajatella vahvistavan lainsäädäntöhankkeiden etukäteisarviointia, joka on ollut hajanaista ja perustunut usein varsinaisen tutkimuksen sijaan asiantuntija-arvioon. Osassa hallituksen esityksistä on lisäksi määritelty vaikutusten jälkikäteisarviointi, mutta tämä ei ole ollut pakollista (Harrinvirta 2010).

Toteutettujen arviointien luotettavuuden arviointia varten Alankomaissa on useampia toimijoita. EOR-menettely (Evaluatie Overzicht Rijksoverheid) ja valtiontalouden tarkastusvirasto Algeme Rekenkamer tutkivat toteutettujen arviointien laatua (Harrinvirta 2010). ACTAL-yksikkö valvoo erityisesti yrityksiä, tiettyjä ammattiryhmiä ja heikoimmassa asemassa olevia kansalaisia koskevan sääntelyn arviointia (VTT 2013.). Lisäksi vuonna 2011 perustettiin uusi tarkastuselin CET (Commissie voor Effecttoetsing).

Arvioinnin ja päätöksenteon välinen vuorovaikutus on tärkeää, jotta voidaan puhua näyttöön perustuvasta yhteiskunnallisesta päätöksenteosta. Alankomaissa ministeriöitä on määrätty edistämään tiedon välittämistä poliitikoiden ja tutkijoiden välillä (Harrinvirta 2010). Toteutustavat vaihtelevat kuitenkin hallinnonaloittain. Parlamenttia informoidaan merkittävien hankkeiden tuloksista jälkikäteen.

¹⁸ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving?cookie=yes.1401276014374-1782805119>

4.4 Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa arvioinnille on olemassa kehittynyt menetelmäohjeisto. Kuten Alankomaissa, käytännön toimintatavat vaihtelevat kuitenkin ministeriöittäin.

Arviointien menetelmäohjeena toimii valtiovarainministeriön ylläpitämä Vihreä kirja (Green Book 2003). Yleisen ohjeen mukaan uudet politiikkatoimenpiteet tulee arvioida aina, kun se on käytännössä mahdollista. Arviointi tulee kuitenkin suhteuttaa asian merkittävyyteen. (Green Book, s. 1.). Politiikkatoimenpide on määritelty hyvin laajasti ja siihen kuuluvat mm. politiikkaohjelmat, investoinnit ja säädöshankkeet. Arviointi koostuu ohjeen mukaan viidestä vaiheesta:

1. Selvitetään uuden toimenpiteen tarve ja arvioidaan voidaanko hyötyjen olettaa olevan suuremmat kuin kustannukset
2. Määritellään toimenpiteen tavoitteet
3. Selvitetään vaihtoehtoiset tavat saavuttaa tavoitteet (ennakkoarviointi)
 - a. Minimitoimenpidevaihtoehto pitää aina sisällyttää vertailukohteeksi
 - b. Arvioidaan jokaisen vaihtoehdon hyödyt ja haitat
4. Parhaan vaihtoehdon valinta ja toimeenpano
5. Jälkikäteisarviointi

Vihreän kirjan toimintamalli sisältää siis sekä etukäteisarvion että jälkikäteisarvioinnin. Ohjekirja korostaa lisäksi tulosten raportoinnin selkeyttä ja läpinäkyvyyttä, jotta tutkimuksesta olisi hyötyä poliittisille päätöksentekijöille. Kirja esittää myös suosituksia siitä, kuinka arviointityö olisi syytä organisoida sektoriministeriöissä. Vihreää kirjaa syventävät erilliset oppaat mm. jälkikäteisarviointiin (Magenta Book 2011) ja säännöksiä valmisteluun liittyen (Better Regulation Framework Manual 2013). Internetistä on saatavilla soveltuvia ohjeita ja lomakkeita virkamiesten käytännön työn tueksi¹⁹.

Varsinaiset arvioinnit suoritetaan sektoriministeriöissä (Harrinvirta 2010.). Niissä työtä koordinoi ministeriökohtainen pääekonomisti, joka vastaa hankevalmistelun yhteydessä taloudellisesta analyysistä ja kustannushyötyarvioinnista. Eri ministeriöiden ekonomistit kehittävät arviointityötä vertaisryhmien kautta. Säädösvalmisteluun kuuluu myös asianomaisten tahojen kuulemisvaihe. Lopulliset vaikutusarviot julkaistaan²⁰. Paremmantelun yksikkö (Better Regulation Executive) tarkkailee ministeriöiden arviointitoimintaa ja tarjoaa opastusta ja koulutusta (OECD 2009b).

Kuten Alankomaissa, myös Isossa-Britanniassa on erilliset toimijat, jotka tarkistavat jälkikäteen ministeriöiden arvioita. Riippumaton Office for Budget Responsibility tarkastaa vero- ja menotoimenpiteiden etukäteiskustannusarviot. Lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto National Audit Office tarkistaa jälkikäteisarviointeja. Itsenäinen Regulatory Policy Committee (RPC) valvoo, että ministeriöt noudattavat arviointiohjeita (VTV 2013.). RPC myös pyrkii yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan vähentämiseen.

¹⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/impact-assessments-for-government-policies>

²⁰ https://www.gov.uk/government/publications?keywords=&publication_filter_option=impact-assessments&topics%5B%5D=all&departments%5B%5D=all&official_document_status=all&world_locations%5B%5D=all&from_date=&to_date=&commit=Refresh+results

Ison-Britannian viimeaikaisissa uudistuksissa on pyritty antamaan arviointitoiminnan tuloksille suurempi rooli poliittisessa valmistelussa. Hankkeen poliittinen merkittävyys vaikuttaa siihen, kuinka paljon arviointitoimintaan kohdistetaan resursseja. Ministeriöiden arviointitoiminnan lisäksi politiikkaan vaikuttaa merkittävästi ajatushautomot, jotka eivät kuitenkaan ole välttämättä puoluepoliittisesti neutraaleja. (Harrinvirta 2010.)

5 Ehdotuksia säädösvaikutusten kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi

Tavoiteltavaa olisi, että yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden osalta tehtäisiin sekä etu- että jälkikäteisarviointi. Ilman etukäteisarviota ei voida tehdä luotettavaan tietoon perustuvia päätöksiä. Toisaalta jälkikäteisarviointi mahdollistaa toteutuneiden vaikutusten arvioinnin ja etukäteisarvion kriittisen tarkastelun. Tärkeimpien hankkeiden arvioinnin varten on suositeltavaa perustaa erilliset arviointi-/tutkimushankkeet, jotka taas edellyttävät riittäviä resursseja.

Sopiva arviointimenetelmä riippuu ehdotetun politiikkatoimen luonteesta. Pilottihanke on eräs tapa arvioida toimenpiteen vaikutuksia etukäteen. Pilottihankkeet tulee kuitenkin suunnitella huolellisesti, jotta kokeilun vaikutukset voidaan arvioida. Paras asetelma saadaan aikaan silloin, kun kohde- ja vertailujoukko valitaan satunnaisotannalla. Tällöin vertailuryhmä ei poikkea systemaattisesti kokeilun kohteena olevasta ryhmästä, mikä mahdollistaa luotettavan jälkikäteisarvioinnin.

Jos satunnaisotanta ei ole mahdollista, voidaan koe- ja vertailuryhmän välisiä eroja yrittää huomioida jälkikäteen luonnollisen koeasetelman avulla. Luonnollisesta koeasetelmasta on kyse, kun lakimuutos vaikuttaa koe- ja vertailuryhmän muodostumiseen. Tällöin koe- ja vertailuryhmät eivät valikoidu tiettyjen taustamuuttujien perusteella. Luonnolliseen koeasetelmaan perustuvien arviointien luotettavuus vertautuu ideaalitulanteessa satunnaistettuun koeasetelmaan.

Kolmas vaihtoehto on muodostaa toimenpiteen kohteena olevalle ryhmälle jälkikäteen vertailuryhmä tilastollisella mallilla, johon sisällytetään tarkasteltavaan suureeseen politiikkatoimenpiteen lisäksi vaikuttavat muut taustamuuttujat. Kaikkia merkittäviä taustamuuttujia ei kuitenkaan välttämättä pystytä huomioimaan tällaisessa ”kontrolloidussa” kokeessa. Tämä vaikeuttaa koe- ja vertailuryhmän välisten erojen tulkintaa.

Arviointimenetelmän valintaan vaikuttaa nykyisin eniten säädösvalmistelun aikataulu. Esimerkiksi pilottihankkeet vaativat huomattavasti aikaa ja niiden toteuttamiseen liittyy juridisia kysymyksiä, jotka täytyy ratkaista tapauskohtaisesti. Kiireellisessä aikataulussa ei aina ole mahdollista hyödyntää kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Tällöin erityisesti etukäteisarviot voidaan joutua tekemään tapauskohtaisin menetelmin. Näitä ovat muun muassa historialliset tai kansainväliset vertailut tai asiantuntija-arviot. Usein etukäteisarvio on jouduttu tekemään puhtaasti laskennallisilla menetelmin, joiden yhteydessä on tehty tiettyjä oletuksia eri toimijoiden käyttäytymisestä.

Tässä luvussa tehdään ehdotuksia säädöshankkeiden kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnin konkreettiseksi kehittämiseksi. Ehdotusten taustalla on jaoston tekemä selvitys rakennepoliittisen ohjelman ja eräiden muiden hankkeiden arvioinnin ”kipukohdista”, tähän liittyviä havaintoja kuvataan luvussa 5.1. Luvuissa 5.2 - 5.4 tehdään ehdotuksia kuvattujen ongelmakohtien ratkaisuksi: aluksi esitetään hahmotelma taloudellisten vaikutusten arviointimenettelyn yleiseksi toimintaohjeeksi, minkä jälkeen kuvataan jaostossa arvioinnin tueksi valmisteltu laskentakehikko. Lopuksi esitetään jaoston näkemys siitä, miten jaosto tai muu vastaava toimija voisi edistää säädöshankkeiden kuntataloudellisten vaikutusten arviointia.

5.1 Havaintoja hallituksen rakennepoliittisen ohjelman hankkeista ja muista valmisteilla olevista säädöshankkeista

Jaosto on käynyt yksityiskohtaisesti läpi hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan liittyviä toimenpiteitä vastuuministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton näkökulmista ja muita vuonna 2014 valmisteilla olleita lakihankkeita. Päähuomio tarkastelussa oli hankkeiden taloudellisissa vaikutusarvioissa ja arviointimenetelmissä.²¹ Lisäksi hyödynnettiin aiempia kokemuksia eri tahojen tekemien kustannusarvioiden vertailuista. Tarkastelun pohjalta tuotettiin yhteenveto yleisimmistä syistä, joiden vuoksi eri tahojen kustannusarviot voivat erota. Jaoston havainnot kustannuserojen taustalla olevista syistä on koottu yhteen Taulukkoon 3.

Yhteenveto helpottaa löytämään yksittäisten hankkeiden kustannusarvioista ne kohdat, joissa eroja yleensä esiintyy. Luettelossa esitetyt esimerkit eriävien mielipiteiden ja näkemysten taustalla olleista tekijöistä myös nopeuttavat ministeriöiden ja Kuntaliiton välisiä, asiaa koskevia neuvotteluja. Lisäksi kerätyn tiedon perusteella voidaan tehdä päätelmiä siitä, keiden on hyvä olla mukana kustannusvaikutuksista käytävissä neuvotteluissa. Esimerkiksi puhtaasti laskennallisista oletuksista voivat keskustella kustannuslaskennan tekijät, mutta pykälien tulkinnasta ja valtionosuuslain soveltamisesta keskusteltaessa mukaan tarvitaan muita asiantuntijoita. Lista myös osaltaan systematisoi laskelmia, sillä se toimii muistilistana niistä asioista ja kustannuseristä, jotka on otettava laskelmissa huomioon. Listaa hyödynnetään jäljempänä tässä raportissa esiteltävän laskentasovelluksen teossa.

²¹ OKM ja STM kokosivat toukokuussa 2014 ajankohtaiset meneillään olevat hankkeet, joilla on vaikutuksia kuntatalouteen. Ministeriöiden keräämissä hankelistoissa oli sekä rakennepoliittiseen ohjelmaan liittyviä hankkeita että muita ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita. Syyskuussa perustettiin kaksi alaryhmää käymään läpi hankkeiden kustannusarviot. Alaryhmät kirjasivat hankelistaan ministeriön ja Kuntaliiton sen hetkiset kustannusarviot sekä tiiviin kuvauksen kustannusarvioiden erojen syistä kunkin hankkeen osalta.

Taulukko 3. Yhteenvedo vaikutusarvioiden erojen taustalla olevista tekijöistä

Syy	Tarkempi kuvaus	Esimerkkejä
Erot laskennallisissa oletuksissa	Erilaiset yksikkökustannukset	Arvio keskimääräisestä palkasta
	Mitkä kustannuserät lasketaan mukaan	Henkilöstö, tilat, kertaluonteiset muutos- ja investointikustannukset jne.
Erot käyttäytymismuutoksia koskeissa oletuksissa	<p>a) Kysynnän muutos, esim. asiakkaiden valinnat b) Tarjonnan muutos, esim. kuntien valinnat</p> <p>Oletukset pyritään perustelevaan mahdollisimman tarkasti, mutta täysin varmasti käyttäytymismuutoksia ei pystytä ennustamaan. Eri tahojen tekemissä laskelmissa oletukset voivat poiketa toisistaan erityisesti silloin, kun arvioinnin pohjaksi ei ole käytettävissä tutkimustietoa tai käyttäytymismuutoksia on erityisen vaikea ennustaa (esimerkiksi jos yhtä aikaa tehdään monta asiaan vaikuttavaa muutosta, joiden yhteisvaikutusta käyttäytymiseen on vaikea ennustaa).</p> <p>Käyttäytymismuutoksia koskevat eri tahojen tekemät oletukset voivat poiketa toistaan myös oletuksissa toimenpiteen ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksista käyttäytymiseen (esimerkiksi talouden kehityksellä voi olla vaikutuksia käyttäytymismuutoksiin).</p>	<p>a) Kotihoidon tuen jakaminen vanhempien kesken (kuinka moni isä jää hoitamaan lasta kotiin), sosiaalihoitolain mukainen kotipalvelu (kuinka moni lapsiperhe hakee kotipalvelua), toimeentulotuen alikäyttö (kuinka moni jättää hakematta tukea, vaikka siihen olisi oikeus), palveluseteli b) Päivystysasetus (miten palveluverkko muuttuu asetuksen myötä)</p>
Erot lain tulkinnessa	Järjestämisvelvollisuuden muutos (miten suureksi arvioidaan velvoittavuuden muutoksen aiheuttama toiminnan lisäys tai vähennys)	Henkilökohtaisen avun muuttaminen harkinnanvaraisesta (määrärahasidonnaisesta) tietyillä kriiteereillä subjektiiviseksi oikeudeksi.
	Onko kyse sellaisesta VOS-lain 57 § 1. momentin tarkoittamasta muutoksesta, että sen perusteella voidaan tehdä kustannustason muutos valtion-osuuksiin etukäteen.	Turvakotien siirron vaikutus kuntien valtion-osuuksiin.
	Lasketaanko kustannusten muutos todellisen tilanteen vai vanhan säädöksen edellyttämän tason mukaan tai miten otetaan huomioon jo olemassa oleva toiminta, jota osa kunnista on tehnyt vapaaehtoisuuden pohjalta.	Palvelut, joita kunnat ovat järjestäneet vapaaehtoisesti (esimerkiksi vanhusneuvostoja oli monessa kunnassa ennen kuin ne säädettiin velvoittavasti).
	Millainen vaikutus säädöksellä on. Arviointi on haastavaa erityisesti silloin, kun toimenpide mahdollistaa toiminnan muutoksen eli kunnat voivat omilla päätöksillään muuttaa toimintaa (tällöin toimeenpano vaikuttaa lopullisiin toteutuneisiin kustannuksiin).	Puitelait Lakihankkeiden jälkikäteisarviointi (miten erotetaan muiden syiden, esimerkiksi taloudellisen tilanteen vaikutus)
Erot välillisten kustannusten huomioon ottamisessa	Verovaiikutukset	Veronalaisten etuuskien muutokset (esimerkiksi kansaneläkkeen suuruuteen tehtävät muutokset vaikuttavat kuntien verotuottoihin). Lisätyöpaikat tuovat verotuloja, uudet veloitteet lisäävät paineita nostaa veroprosenttia.
	Vaiikutukset työvoimatarpeeseen ja sitä kautta työvoimakustannuksiin	Mitoitusten vaikutus henkilöstön kysyntään (henkilöstön lisätarve voi johtaa palkkojen korotuspaineisiin ja sitä kautta palvelujen kustannusten nousuun)
	Vaiikutukset palvelujen kysyntään	Muutos, joka vaikuttaa yksityisten palvelujen tarjontaan, voi lisätä julkisten palvelujen tarvetta (ja päinvastoin). Asiakasmaksujen ohjausvaikutukset palvelujen kysyntään.

Syy	Tarkempi kuvaus	Esimerkkejä
Erot pitkän aikavälin kustannusvaikutusten huomioon ottamisessa	Otetaanko toiminnan muutoksesta tulevat pitkän aikavälin oletettavissa olevat vaihtoehtokustannukset ja kustannusten kasvun hillintä huomioon.	Varhaisella puuttumisella aikaansaatu kustannussäästö
	Otetaanko toiminnan muutoksesta tulevat pitkän aikavälin oletettavissa olevat lisäpanostukset huomioon.	Ennalta ehkäisevään toimintaan panostamisen vaatimat kustannukset

Edellä kuvattujen ongelmakohtien pohjalta jaosto ehdottaa Taulukossa 4 lueteltavia toimenpiteitä vaikutusarvioiden ja -laskelmien laadun parantamiseksi. Jaoston esiin nostamia havaintoja voitaisiin hyödyntää esimerkiksi säädösvalmistelijoille tarjottavaa koulutusta ja mentorointia suunniteltaessa. Koulutus voitaisiin järjestää esimerkiksi jaoston tuella sektoriministeriöissä tai sitten täydentää jo olemassa olevia koulutusohjelmia.

Taulukko 4. Vaikutusarvioita ja -laskelmia koskevia kehittämiskohteita

Kehittämistarve	Tarkempi kuvaus	Ehdotus toimenpiteiksi
Vaikutusarviointien yhtenäistäminen	Välillisten palkkakustannusten, lomien, sairauspoissaolojen nykyistä yhdenmukaisempi käyttö. Lisäksi rahanarvon muuttamisessa käytettävät indeksit, kuntien vapaaehtoisesti hoitama toiminta jne.	Yhteinen laskentakehikko, johon kootaan yhteisesti sovitut käytännöt mm. palkkojen laskemisesta. (Jaoston valmistelemaa sovellusta esitellään tarkemmin raportin luvussa 5.3)
Parhaan mahdollisen arviointimenetelmän valinnan mahdollistaminen	Aikataulu- ja resurssihaasteet sekä perustuslain asettamat reunaehdot voivat johtaa siihen, että aina ei ole mahdollista käyttää parasta mahdollista menetelmää tai säädöksen kokoon ja merkittävyyteen nähden parasta mahdollista tapaa kerätä tietoa.	Ministeriöiden sisäisten lainsäädäntöprosessien kehittäminen niin, että vaikutusarviointi saadaan aiempaa paremmin kytkettyä osaksi muuta lainvalmistelua. Lainsäädäntösuunnitelmien pitkäjänteisyys. Arviointi suunnitellaan riittävän varhaisessa vaiheessa. Kokeilujen lainsäädäntöpohja selvitetään.
Vaikutusarviointien näkemien kokonaisuutena	Esimerkiksi viranomaisvaikutusten ja kustannusvaikutusten arvioinnilla on usein kytkentä toisiinsa. Yksittäisen hankkeen lisäksi tulisi arvioida useiden yhtä aikaa tehtävien uudistusten yhteisvaikutuksia. Yhteisvaikutuksen arviointi on oleellista perustuslaissa tarkoitetun rahoitusperiaatteen kannalta. Systemaattisempi jälkiseuranta.	Esitetään vaikutusarviointit ja -kuvaukset hallituksen esityksissä yhtenä kokonaisuutena. Tunnistetaan kokonaisarviointien tarve (useiden samaan hankkeeseen liittyvien lakien osalta tai samanaikaiset eri ministeriöiden hankkeet, kuten esim. valtioneuvoston uudistus. Korostuu siis myös valtioneuvoston lainsäädäntösuunnitelman tarve.) Osana arviointisuunnitelmaa suunnitellaan myös jälkiarviointien tarve ja tapa.
Tietopohjan parantaminen	Tilastoinnin kehittäminen	Tilastoinnin kehittäminen vaatii eri osapuolten välillä yhteistä näkemystä siitä, mitkä ovat ne keskeiset tiedot, joita tarvitaan jatkuvasti. Toisaalta on tärkeää koota mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tietoa tulevista muutoksista ja käydä keskustelua tulevaisuudessa tarvittavasta tietopohjasta ja tutkimustarpeista. Säädösvalmistelun yhteydessä mietitään, aiheuttaako lainsäädäntömuutos tarpeita tilastoinnin/seurantietojen muutoksiin vai riittääkö määräaikainen erillinen tiedonkeruu. Lain voimaantullessa voidaan myös viestittää kunnille, että lain toimeenpanoa ja vaikutuksia tullaan seuraamaan. Tämä mahdollistaa paremman tiedon keräämisen jälkiseurantaan.

Kehittämistarve	Tarkempi kuvaus	Ehdotus toimenpiteiksi
	Tutkimuksen ohjaaminen	Rahoituksen ohjaaminen niin, että varmistetaan riittävä tutkimus- ja arviointitietä vaikutusarviointia varten (VNK:n rahoitus, tulosohtaus, erillistoi- meksiannot sektoritutkimuslaitoksille).
Yhteistyön kehittäminen	Laskelmien vertailu ja läpikäynti yhdessä riittävän ajoissa edistää arviointityön laatua, koska laskel- mat joutuvat laajemman arvioinnin kohteeksi. Siksi on hyvä sopia käytäntöjä, joiden avulla yh- teistyö eri ministeriöiden ja sidosryhmien välillä systematisoituu ja syvenee.	Yhteistyö aloitetaan mahdollisimman varhain asiantuntijatasolla. Yhteinen laskentakehikko Laskelmien tarkempi kuvaaminen (HE-tekstin lisäksi mahdollisesti taustamuistio, Excel-taulukot ymv.).
Talousarvio- ja kehysmenet- telyjen ja vaikutusarvioinnin parempi kytkentä.	Yhteys päätösprosesseihin tulisi olla sellainen, että saadaan varmistettua, että vaikutusarvioinnille jää riittävästi aikaa. Tavoitteena on myös, että uudistuksen kustannus- vaikutusten suuruusluokka tunnustetaan alusta lähtien oikein ja kustannusvaikutuksia seurataan koko valmistelun ajan.	Kuntatalousohjelma edistää osaltaan tätä. Kustannusarviointiin panostetaan jo alusta lähtien (kehysvaiheessa). Alustavaa arviointia on siten va- rauduttava tekemään jo ennen HE:n aloittamista.

5.2 Ehdotus arviointimenettelyn ohjeeksi

Kuten edellä on jo useaankin kertaan todettu, arviointi olisi kytkettävä säädösehdotuksen tekemiseen heti alusta lähtien ja arvioinnin toteuttamiseen liittyvä valmistelu tulisi aloittaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta arvioinnin tekemiselle jäisi riittävästi aikaa. Jaoston käsitys on kuitenkin, että myös annettujen aikataulujen puitteissa on mahdollista kehittää toimintatapoja. Seuraavassa on tarkistuslistan muodossa kuvattu jaoston ehdotus siitä, mitä asioita säädösvalmistelussa pitäisi ottaa huomioon (Taulukko 5). Luonnollisesti luettelo ei ole tyhjentävä, eikä se voikaan olla, sillä säädöshankkeet poikkeavat usein toisistaan mm. vaikutusmekanismien ja suoria sekä epäsuoria vaikutuksia koskevien tietolähteiden osalta. Toimintaohjeessa on kuitenkin kuvattu vaiheet, joita säädösvalmistelussa tulisi yleisesti ottaen noudattaa.

Jaoston näkemys on, että yhteiskunnallisesti merkittävimpien kunnille lakisäätöisten tehtävien osalta hankkeiden vaikutusarvioinnin suunnitelma toimitettaisiin jaostoon käsiteltäväksi, jolloin jaosto voisi kommentoida suunnitelmaa yksityiskohtaisemmin. Laajoissa ja muuten vaativissa tilanteissa sektoriministeriöiden kannattaa jaoston näkemyksen mukaan toteuttaa arviointi yhteistyössä arviointitutkimuksen asiantuntijoiden kanssa. Jaosto antaisi lakihankkeiden arviointiin liittyviä suosituksia ja kommentoisi tehtyjä vaikutusarvioita.

Taulukko 5. Säädöshankkeiden kuntataloudellisten vaikutusten arviointiohje

Arviointikohteen määrittäminen

- Mitä säädöksellä tavoitellaan?
- Onko säädös uusi vai täydentääkö/muuttaako se olemassa olevaa säädöstä (miten)?
- Keitä/mitä säädöksen toteuttajat ja kohderyhmät ovat?
- Mitä suoria ja epäsuoria syy-seuraussuhteita säädöksen taloudellisiin vaikutuksiin liittyy?
- Mitä muita arviointinäkökulmia (kuin taloudellisia) säädökseen liittyy? Lyhyt kuvaus.

Taustatiedon ja tietopohjan kartoittaminen

- Mitä tilastotietoja ja indikaattoreita säädöksen aihepiiriin liittyen on? Miten hyvin ne kuvaavat vaikutuskanavia ja mahdollisia syy-seuraussuhteita?
- Edellyttääkö säädös uutta tiedonkeruuta/tietotarpeita? Jos kyllä, niin riittääkö kertaluonteinen vai tarvitaanko pysyvää? Arvio uuden tiedonkeruun toteuttamisen kustannuksista.
- Onko säädöksen taloudellisista vaikutuksista olemassa arvioita (laskelmia, tutkimustuloksia)?
- Miten arvioinnin tuloksista raportoidaan, missä muodossa ja millä aikataululla?
- Mitä tahoja arvioinnissa on mukana?

Alustava arvio taloudellisista vaikutuksista

- Mitä suuruusluokkaa säädöksen suorien ja epäsuorien taloudelliset vaikutukset ovat käytettävissä olevan tiedon pohjalta?
- Mihin kohderyhmiin taloudelliset vaikutukset kohdistuvat?
- Mitä epävarmuuksia ja riskejä tällaiseen arvioon liittyy?
- Jos arviota ei voida tehdä, miksi ei?
- Mitä muita kuntien talouteen samanaikaisesti vaikuttavia hankkeita on valmisteilla/tulossa voimaan koskien kaikkia hallinnonaloja/ministeriöitä (vrt. perustuslain mukainen rahoitusperiaate taloudellisista edellytyksistä)?

Arviointisuunnitelman valmistelu

- Mikä on arvioinnin aikataulu ja arvioinnin vaiheet?
- Halutaanko taloudellisista vaikutuksista tehdä etu- vai jälkikäteisarvio vai molemmat?
- Voidaanko taloudellisten vaikutusten arvio tehdä kokonaan säädösvalmistelijan toimesta? Tehdäänkö yksi vai useita arvioita ja kuka (ministeriössä) arviointia johtaa ja koordinoi?
- Onko arvioinnin toteuttamiseksi mahdollista/tarkoituksenmukaista perustaa tutkimus- ja/tai kehittämishanke? Toteutetaanko arviointi omin resurssein vai tarvitaanko arviointisuunnitelman ja/tai arvioinnin tekemisessä ulkopuolista asiantuntija-apua?

Etukäteisarviointi

- Onko säädöksen vaikutuksista olemassa valmiina tilastoja tai muuta tietoa, johon ennako-arviointi voi perustua?
- Mikäli arviota ei voi perustaa olemassa olevaan tietoon, voidaanko arvioinnissa hyödyntää mikrosimulointia, yleisen tasapainon mallia tai pilottitutkimusta tai muuta tutkimuksellista menetelmää?

Jälkikäteisarviointi

- Minkälaisia seurantajärjestelmiä ja aineistoja on olemassa, joita voitaisiin hyödyntää hankkeen aikana ja jälkikäteisarvioinnissa?
- Onko tarkoitus perustaa tutkimushanke/-hankkeita arvioinnin toteuttamiseksi? Miten arviointi on tarkoitus tehdä/teettää?
 - Voidaanko arvioinnin tueksi tehtävä tutkimus toteuttaa järjestämällä kenttäkoe, jossa satunnaistetaan koe- ja kontrolliryhmät?
 - Voidaanko arvioinnin tueksi tehtävä tutkimus toteuttaa ei-kokeellisen menetelmän? Voidaanko arviointitutkimuksessa hyödyntää rekisteriaineistoja?

Raportointi

- Kenelle tuloksista raportoidaan, missä muodossa ja millä aikataululla? (eriteltyinä etu- ja jälkikäteisarvioinnit)

Itsearviointi

- Minkälaista palautetta tehdystä arvioinnista on mahdollista saada?
- Mitä arvioinnista opittiin ja miten saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää tulevisissa säädöshankkeissa?

5.3 Säädösvalmistelun laskentasovellus

Jaoston työn yhteydessä on aloitettu yhteistyössä Suomen Kuntaliiton ja ministeriöiden kanssa säädösvalmistelua tukevan laskentasovelluksen valmistelu. Vielä valmisteilla olevassa taulukossa luetellaan keskeisiä asioita, joita tulisi ottaa huomioon kun arvioidaan säädöksen suoria budjettivaikutuksia kunnille. Taulukko sisältää tietoa esimerkiksi yksikköhinnoinnista ja linkkejä keskeisiin tietolähteisiin, joita säädösvalmistelija voi hyödyntää. Laskentamalli on hyödyllinen apuväline useimpien säädöshankkeiden esivalmisteluvaiheessa ja erityisen hyödyllinen se olisi ns. pienissä hankkeissa joissa ei ole perusteltua aloittaa tutkimushanketta. Vaikka laskentasovellus ei korvaa varsinaista vaikutusarviointia, sen avulla voidaan todennäköisesti nostaa kustannusvaikutuksista käytävän keskustelun tasoa nykyisestä huomattavasti. Laskentasovelluksen kehittämistä jatketaan Suomen Kuntaliiton ja keskeisten ministeriöiden yhteistyönä.

5.4 Arviointijaoston ehdotus toimintamalliksi kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnissa

Tässä luvussa kuvataan ehdotus siitä, miten jaosto tai vastaava arvioinnin kehittämisestä vastaava elin (jatkossa tästä toimielimestä käytetään yksinkertaisuuden vuoksi nimitystä ”jaosto”) voisi toimia osana kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä ja laadunvarmistusta. Luvussa kuvataan menettely, miten säädösvalmistelussa olevat hankkeet valikoituisivat jaoston käsittelyyn, miten ministeriöissä tehtävää arviointia voitaisiin seurata ja tukea ja millä tavalla jaosto voisi yleisesti ottaen parhaiten edistää taloudellisten vaikutusten arviointia.

Jaoston käsittelyyn tulevat hankkeet ja niiden käsittely jaostossa

Luonnollinen lähtökohta on, että taloudellisten vaikutusten arvioinnista vastaa kaikilta osin aina säädösvalmistelusta vastaava ministeriö. Jaosto käsittelisi ministeriöiden valmistelemissä arviointisuunnitelmia ja valmistuneet arviot. Jaosto keskittyisi työssään yhteiskunnallisesti merkittävimpiin säädöshankkeisiin. Jaoston työssä tulisi huomioida lakihankkeille asetetut aikataulut niin, että jaoston käsittely ja suositukset vaikutusten arvioinnista eivät viivästyttäisi tai pidentäisi lakihankkeille asetettuja aikatauluja.

Merkitykseltään vähäisten ja helposti arvioitavien hankkeiden taloudellisista vaikutuksista tehtäisiin arviot hallinnonaloilla, muun muassa hallinnolle jaostossa tehdyn arviointiohjeen (Taulukko 5) ja laskentasovelluksen avulla.

Jaoston käsittelyyn tulevista yhteiskunnallisesti merkittävistä hankkeista kunnan lakisääteisten tehtävien osalta sektoriministeriössä tehtäisiin arviointisuunnitelma, joka sisältäisi kuvauksen arvioinnin toteutustavasta ja menetelmistä sekä asiantuntijayhteistyöstä niiden osapuolten välillä, joita säädösehdotus koskee. Arviointisuunnitelman tekemisessä olisi mahdollisesti käytetty apuna tutkijoita ja asiantuntijoita taloudellisista tutkimuslaitoksista tai yliopistoista. Arviointisuunnitelma toimitettaisiin sektoriministeriöstä jaostolle kommentoitavaksi. Arviointisuunnitelma sisältäisi arvioinnissa käytettävät tietolähteet, arviointimenetelmät sekä ministeriön mahdollisesti tilaamien arviointien tutkimussuunnitelmat. Jaosto tarkastelisi kokouksissaan arviointisuunnitelmia, vaikutusarviointien käynnistymistä ja valmiita arviointeja. Jaosto kommentoisi arviointisuunnitelmia ja tekisi tarvittaessa ehdotuksia arvioinnin toteuttamisesta.

Vuorovaikutus päätöksenteon ja arviointien tekijöiden kanssa

Jaosto voisi parhaiten edistää taloudellisten vaikutusten arvioinnin laatua olemalla vuorovaikutuksessa KUTHANEKin sekä sektoriministeriöiden arviointia toteuttavien henkilöiden ja osastojen kanssa. Lisäksi yhteistyötä tulisi tehdä muiden säädösvalmistelua ja arviointimenetelmiä kehittävien ja arvioivien tahojen kanssa, kuten esimerkiksi Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (OPTULA), VTV ja keskeiset tutkimuslaitokset. Lisäksi jaosto voisi välittää arvioinnin parhaita käytäntöjä järjestämällä arviointiteemaan liittyviä semi-

naareja ja työpajoja. Jaosto voisi resurssiensa puitteissa myös edesauttaa taloudellisten vaikutusten arviointiin keskittyneen verkkosivuston perustamista.

Toiminnan rahoitus ja raportointi

Jaostolla ei ole käytössä omia resursseja, vaan erityistapauksissa esimerkiksi seminaarien ja työpajojen järjestämiseen liittyvä rahoitus pitäisi päättää erikseen valtiovarainministeriössä ja/tai sektoriministeriöissä.

Lähtökohta on, että jaosto raportoi säännöllisesti säädösvaikutusten arviointiin liittyvistä havainnoistaan ja muusta toiminnastaan Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnalle (KUTHANEK). Jaosto tuottaisi havainnoistaan sovituin määräajoin raportin, joka olisi julkinen sen jälkeen, kun se on hyväksytty neuvottelukunnassa.

6 Yhteenveto

Säädösvalmistelulta edellytetään arviota lakihankkeen taloudellisista vaikutuksista. Niinpä kaikkiin hallituksen esityksiin sisältyy nykyisin tällainen arvio. Säädösvalmistelua koskevien oikeusministeriön ohjeiden mukaan vaikutusarvioinnissa tulee arvioida taloudelliset vaikutukset kotitalouksille, yrityksille, julkiselle taloudelle ja kansantalouteen. Kuntataloutta koskevat vaikutukset arvioidaan osana julkisen talouden vaikutusarviota.

Säädöshankkeiden vaikutusten arvioinnin kehittämiseen on viime vuosina panostettu paljon, tästä osoituksena ovat aiheeseen liittyvät lukuisat selvitykset ja asiaan vihkiytyneet asiantuntijatyöryhmät. Arviointijärjestelmää on säännöllisesti arvioinut myös Valtiontalouden tarkastusvirasto. Lakihankkeiden vaikutusarvioinnin ongelmia onkin tunnistettu ja ratkaisumalleja esitetty. Paljon hyödyllistä on saatu aikaan, tästä esimerkkinä muun muassa oikeusministeriön säädösvalmistelun prosessiohje, vaikutusarvioinnin ohjeet ja säädösvalmistelijoille suunnattu koulutus.

Vaikka lakihankkeiden vaikutuksia arvioidaan annettujen valmisteluohjeiden mukaisesti, on tämän tästä esitetty näkemyksiä, joiden mukaan säädöshankkeiden kuntataloudellisten vaikutusten arviointi on ollut puutteellista. On muun muassa todettu, että arvioinneissa huomio on kiinnittynyt siihen, että lakiesitys mahtuu asetettuun valtionalouden kehukseen, jolloin kuntataloudellisten vaikutusten arviointi on jäänyt vähemmälle huomiolle. Tästä syystä ja osin myös säädöshankkeiden tiukoista valmistelu-aikatauluista johtuen on esitetty, että vaikutusarviossa on usein aliarvioitu lakihankkeesta kunnille aiheutuvia kustannuksia. Tilanteesta on saattanut seurata, että valtio on joutunut jälkikäteen korvaamaan kunnille saamatta jääneitä valtionosuuksia mm. kustannustenjaon tarkistuksen kautta. Tosin kustannustenjaon tarkistuksessa ei tarkastella toteutuneita kustannuksia yksittäisten hankkeiden osalta.

Julkisen talouden ohjauksen kannalta on tärkeää huolehtia siitä, että valtionalouden menokehyksiä ei kierretä siirtämällä tehtäviä ja tehtävistä aiheutuvia kustannuksia kuntien kannettavaksi. Jotta tämä olisi aidosti mahdollista, tarvitaan jatkossa nykyistä selvästi huolellisempaa säädöshankkeiden kuntataloudellista arviointia.

Perustuslain tarkoittaman rahoitusperiaatteen kannalta on tärkeää, että säädösvalmistelussa yksittäisten hankkeiden lisäksi pyritään arvioimaan myös muiden samaan aikaan kuntiin kohdistuvien hankkeiden taloudellisia vaikutuksia. Lisäksi perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan todennut, että rahoitusperiaate tulee toteutua kunkin kunnan osalta erikseen - ei vain valtio-kuntasuhteessa. Tästä esimerkkinä voidaan mainita vuoden 2015 alusta voimaan tullut kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus, jossa kuntiin kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin yhdessä valtionosuusleikkausten kanssa.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (KUTHANEK) asetti syyskuussa 2013 taloudellisten vaikutusten arviointijaoston, jonka tehtäväksi annettiin kehittää ja arvioida kuntiin kohdistuvien tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmiä ja toimintamalleja. Jaoston toimikausi päättyi 14.1.2015. Jaosto on toimintansa aikana perehtynyt säädösvaikutuksien kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnin nykytilaan Suomessa. Lisäksi jaosto on tutustunut arviointijärjestelmiin muissa Pohjoismaissa ja eräissä muissa arvioinnin kannalta kiinnostaviksi katsotuissa maissa. Jaosto on myös käynyt läpi kaikki rakennepoliittisen ohjelman hankkeista tehdyt arvioinnit ja eräät muut ajankohtaiset kuntia koskevat lakihankkeet. Tehdyn työn pohjalta on kirjoitettu käsillä oleva loppuraportti. Jaoston keskeiset havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Säädösvaikutusten arviointia leimaa nykyisin kiireinen aikataulu ja arviointiin varattujen resurssien puute. Tilanteen seurauksena taloudellisia, mukaan lukien kuntataloudellisia, vaikutuksia koskevat arviot on usein jouduttu tekemään hyvin nopealla aikataululla ja kulloinkin käytössä olleiden – valitettavan usein puutteellisten – tietojen pohjalta.
2. Säädösvaikutusten arvioinnit ovat laadultaan vaihtelevia. Erityisen ongelmallisia ovat olleet rakennepoliittisen ohjelman kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentämiseen liittyvät hankkeet, joiden valmisteluprosessi on poikennut tavanomaisesta. Arviointimenetelmät ovat vaihtelevia ja tilastotietoa ja tutkimus- tai muuta empiiristä tietoa mahdollisista käyttäytymisvaikutuksista ei kaikilta osin ole saatavissa.
3. Eri hallinnonaloilla arviointeja saatetaan tehdä usein toisistaan riippumatta samaan säädösvaikutukseen liittyen tai useassa ministeriössä tehdään merkittäviä säädös-hankkeita, joilla voi olla yhteisvaikutuksia kuntiin.
4. Arvioinnin kehittämistarpeet koskevat sekä etu- että jälkikäteisarviointia. Jälkikäteisarviointeja ei tosin resurssien puutteen vuoksi aina tehdä lainkaan, vaikka siihen olisi perusteita. Seuranta ja indikaattoritiedolla ei voida korvata varsinaista jälkikäteisarviointia, vaikka seurantatiedon kerääminen on perusteltua mm. implementoinnin tueksi sekä arvioinnin tietopohjaksi.
5. Tilastopohja on usein puutteellinen nopeasti tehtävän arvioinnin tarpeisiin. Toisaalta myöskään erillistiedonkeruisiin tai –tutkimuksiin ei useinkaan ole mahdollisuutta.
6. Paras lopputulos on saatu aikaan silloin, kun aiheesta on olemassa valmista tutkimustietoa, arvioinnin kohteesta on olemassa laadukasta tilastotietoa tai jos arviointi on voitu perustaa kokeiluun tai muuhun tarkoituksenmukaiseen tutkimusmenetelmään.
7. Vaikutusarviointi on vaikeaa. Nykyaikaisia arviointitutkimuksen menetelmiä ei hyödynnetä riittävästi.

Resurssi- ja aikataulutilanteeseen liittyen jaosto suosittaa arvioinnin statuksen selvää nostamista säädösvalmistelussa. Alustavat arviot tulisi perustaa nykyistä systemaattisempaan laskentapohjaan, samoin nykyistä varhaisemmassa vaiheessa tulisi tehdä suunnitelma säädöshankkeen taloudellisten vaikutusten arvioimisesta. Tapauksesta riippuen hyvänä vaihtoehtona olisi, jos vaikutusarviot voitaisiin perustaa jo muutama vuotta aiemmin aloi-

tettuihin kokeiluihin ja niiden vaikutusten arviointiin. Kokeilujen suunnittelussa ja toteutuksessa sekä ylipäätään arviointityössä tulisi nykyistä enemmän hyödyntää tutkimuslaitosten, yliopistojen ja ministeriöiden parasta osaamista. Tämä edellyttäisi pitkäjänteistä ja systemaattista lainsäädäntötyön johtamista koko valtioneuvoston tasolla. Vastuuministeriöiden omaa arviointiosaamista tulisi vahvistaa paitsi koulutuksen avulla myös rekrytoinein. Tämä mahdollistaisi säädösvalmistelun työnjaon ja saumattoman yhteistyön juridisen osaamisen ja arvioinnin välillä. Edellä kuvattuihin ongelmakohtiin jaosto ehdottaa ratkaisuiksi myös seuraavia konkreettisia toimenpiteitä:

1. Säädösvalmistelun ohjeita ja prosessiopasta täydennetään taloudellisten vaikutusten arviointia koskevalla ohjeistuksella (ks. Taulukko 5). Jaosto voi olla tässä aktiivinen yhteistyössä oikeusministeriön ja tutkimuslaitosten asiantuntijoiden kanssa.
2. Vaikutusarvioinnin päävastuu on säädöstä valmistelevalta ministeriöllä. Jaosto voi osaltaan avustaa ministeriöitä arviointisuunnitelman laatimisessa yhteiskunnallisesti merkittävimpien hankkeiden osalta. Selvitetään lainvalmisteluprosessin mahdolliseen laajentamiseen liittyvää oikeudellista perustaa (luvun 5.4 mukaisesti) yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.
3. Jaosto käsittelee merkittävimpien säädöshankkeiden vaikutusarviot ja arvioi havaintojensa pohjalta vaikutusarvioinnin tilaa.
4. Jaosto jatkaa aloittamaansa laskentamallin kehittämistä säädösvalmistelijoiden käyttöön. Laskentamalli helpottaa erityisesti alustavien arvioiden tekemistä ja lisää eri tahojen tekemien arviointien yhdenmukaisuutta taustatietojen ja -oletusten osalta.
5. Yhteistyössä ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton kanssa jaosto pyrkii osaltaan välittämään arviointiosaamista ja parhaita käytäntöjä säädösvalmistelijoille ja alan toimijoille.

Lähteet

- Ahonen Pertti – Tala Jyrki – Hämäläinen Kari (2009). Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan julkaisuja 8/2009. Saatavilla osoitteesta: http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/13135/4571_Setu_8_2009.pdf
- Better Regulation Framework Manual (2013). Saatavilla osoitteesta: <https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-framework-manual>
- Bos Frits – Teulings Coen (2012). The world's oldest fiscal watchdog: CPB's analyses foster consensus on economic policy. CPB Discussion Paper 207. Saatavilla osoitteesta: <http://www.cpb.nl/en/publication/worlds-oldest-fiscal-watchdog-cpbs-analyses-foster-consensus-economic-policy>
- Eijgenraam Carel – Koopmans Carl – Tang Paul – Verster Nol (2000). Evaluation of infrastructural projects; guide for cost-benefit analysis. CPB & Netherlands Economic Institute. Saatavilla osoitteesta: http://www.rws.nl/en/images/Guide%20for%20Cost-Benefit%20Analysis%20I_tcm224-324078.pdf
- Erhola Marina – Vaarama Marja – Pekurinen Markku ym. SOTE-uudistuksen vaikutusten ennakoarviointi. THL, Raportti 14/2014. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-176-1>
- Green Book (2003). Saatavilla osoitteesta: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>
- Hallituksen esityksen laatisohjeet (2003). Helo-työryhmän ehdotus. Saatavilla osoitteesta: <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200330hallituksenesitystenlaatisohjeet.html>
- Harrinvirta Markku (2010). Tutkimustiedon ja vaikuttavuusarviointien käyttö poliittisessa päätöksenteossa. SITRA. Saatavilla osoitteesta <http://www.sitra.fi/NR/rdonlyres/448F15DA-CC4C-4075-966B-6D8A1F3720BB/4913/Kansainv%C3%A4linenselvitystutkimustiedonjaarviointink%C3%A4.pdf>
- Hämäläinen Kari (2009). Kvantitatiivinen politiikka-arviointi – esiselvityksen taustamuistio. VATT muistiot 3. Saatavilla osoitteesta: http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/817
- Junnila Maijaliisa – Hänninen Sakari – Väärälä Reijo. Säädosehdotusten vaikutusten ennakoarviointi THL:ssä. Muistio 13.11.2013, THL:n johtoryhmä.
- Magenta Book (2011). Saatavilla osoitteesta: <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>
- OECD (2003). OECD Reviews of regulatory reform, Finland, a new consensus for change. Saatavilla osoitteesta: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/4203091e.pdf>
- OECD (2009a). Regulatory management in selected EU member states: background report on Denmark. Working Party on Regulatory Management and Reform.
- OECD (2009b). Regulatory management in selected EU member states: background report on the United Kingdom. Working Party on Regulatory Management and Reform.

- OECD (2010). Regulatory management in selected EU member states: background report on Sweden. Working Party on Regulatory Management and Reform.
- OECD (2010). Better regulation in Europe: Finland. Saatavilla osoitteesta: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropefinland.htm>
- OM (2011). Näkökulmia parempaan sääntelyyn. Paremman sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti. Saatavilla osoitteesta: <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/332011nakokulmiaparempaansaantelyyn.paremmansaantelyyneuvottelukunnanloppuraportti.html>
- OPTL (2011). Paremman sääntelyn kriittinen arviointi -tutkimushanke: kooste keskeisistä tutkimustuloksista. Saatavilla osoitteesta: http://www.optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/verkkokatsauksia-sja/LTReh57pv/Verkko21_Tala_Rantala_Pakarinen_2011.pdf
- OPTL (2013). Vaikutusarviot vuoden 2012 hallituksen lakiesityksissä ja vertailua aiempiin vuosiin. Saatavilla osoitteesta: http://www.optula.om.fi/material/attachments/optula/julkaisut/verkkokatsauksia-sarja/x85J8Y7x1/vaikutusarviot_30.pdf
- SKL (2007). Den kommunala finansieringsprincipen. Saatavilla osoitteesta: http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=f67d5491-5a1b-4193-beea-515140100480&MediaArchive_ForceDownload=true
- THL:n arviointiryhmä. SOTE viidelle alueelle – vaikutusten ennakoarviointi. THL, Päätösten tueksi 1/2014. Saatavilla osoitteesta: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=10386860&name=DLFE-31541.pdf
- VM (2006). Parempaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaan. Saatavilla osoitteesta: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/10_ohjaus_ja_tilivelvollisuus/20051230Paremp/2_2006.pdf
- VM (2007). Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut. Työryhmän väliraportti 1/2007. Saatavilla osoitteesta: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/10_ohjaus_ja_tilivelvollisuus/20070112Saeadoes/VAPA_tr.pdf
- VNK (2011). Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi, Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeen loppuraportti. Saatavilla osoitteesta: <http://vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/en.jsp?oid=327063>
- VTV (2011). Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi, VTV:n tuloksellisuuskertomus. Saatavilla osoitteesta: www.vtv.fi/files/2432/2162011_Saadoshankkeiden_netti.PDF
- VTV (2012). Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma, VTV:n tarkastuskertomus 8/2012. Saatavilla osoitteesta: www.vtv.fi/files/3212/Tarkastuskertomus_18_2012_NETTI.pdf
- VTV (2013). Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontaloudentarkastusviraston selvitys 3/2013. Saatavilla osoitteesta: http://www.e-julkaisu.fi/vtv/lainvalmistelun_laatu_ja_kehittamistarpeet/

Liitteet

	9.9.2013	1(3)
VALTIOVARAINMINISTERIÖ Kunta- ja aluehallinto-osasto	10.9.2013	VM130:03/2011
<p>KUNNALLISTALOUDEN JA –HALLINNON NEUVOTTELUKUNNAN TALOUDELLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTIJAOSTON ASETTAMINEN</p>		
<p>Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta (KUTHANEK) on päättänyt asettaa jaoston, jonka tavoitteena on kehittää ja arvioida kuntiin kohdistuvien tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointia koskevien menetelmien ja toimintamallien kehittämistä sekä tehdä näitä koskevia ehdotuksia. Jaoston työ koskee uudistusten ennakkollisten arvioinnin lisäksi myös uudistusten seurantaa ja jälkikäteisarviointeja.</p>		
<p>Toimikausi</p>		
<p>10.9.2013 – 14.1.2015</p>		
<p>Tausta</p>		
<p>Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan valtio – kunta –neuvottelumenettelyä kehitetään niin, että kunnille mahdollisesti siirrettävien tai annettavien tehtävien kustannus- ja vaikutusarviointia parannetaan, uusien ja nykyisten tehtävien ja velvoitteiden lisäämistä ja laajentamista kunnille rajoitetaan ja niille osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista, valtion ja kuntien väliset tehtäväsiirrot toteutetaan kustannusneutraalisti sekä arvioidaan mahdollisuudet vähentää kuntien velvoitteita. Valtiovarainministeriö asetti marraskuussa 2011 Kuntien tehtävien arviointi - työryhmän, jonka toimeksianto pohjautui edellä mainittuihin hallitusohjelman kirjauksiin. Työryhmä valmisteli ehdotukset kustannus- ja vaikutusarvioinnin kehittämismenpiteiksi, jotka hyväksyttiin Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan kokouksessa sekä peruspalvelu ohjelmaa valmisteleavassa ministeriryhmässä. Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta päätti 40 –vuotis juhlakokouksessaan 12. helmikuuta 2013 perustaa kuntien tehtävien arviointityöryhmän ehdottaman taloudellisten vaikutusten arviointiin keskittyvän jaoston.</p>		
<p>Yhtenä vaihtoehtona työryhmä esitti kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan alaisuuteen omaa erillistä taloudellisten vaikutusten arviointiin keskittyvää jaostoa. Sen kokoonpano koostuisi ministeriöiden ja kuntasektoria edustavien tahojen lisäksi tutkimuslaitosten ja yliopistojen edustajista. Jaoston työ koskisi uudistusten ennakkollisen arvioinnin lisäksi myös uudistusten seurantaa ja jälkikäteisarviointeja.</p>		
<p>Jaoston työ toisi peruspalveluohjelman ministerityöryhmälle uuden välineen arvioida rahoituksen riittävyyttä kuntien järjestämisvastuulla olevien tehtävien hoitamiseen. Kuntien näkökulmasta taloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittyminen parantaisi kuntatalouden menojen ennakoitavuutta ja toisi talouteen vakautta. Jaoston tekemä työ tukisi myös seuraavan hallitusohjelman laatimista.</p>		

Kevään 2013 kehyspäättöksen yhteydessä hallitus päätti käynnistää kuntien makrotalouden ohjauksen kehittämistä koskevan valmistelun. Tätä varten asetettiin 24.5.2013 työryhmä. Kehyspäättöksen mukaan valmistellaan kuntalain kokonaisuudistuksen, valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ja finanssipoliittisten säädösten valmistelun kanssa yhteen sovitettuja toimenpiteitä peruspalveluohjelmamenettelyn vahvistamiseksi ja uuden kuntatalouden kehystarkastelun kehittämiseksi.

Tavoite

Jaoston tavoitteena on kehittää ja arvioida rahoituksen riittävyyden arviointia riippumattomasti siten, että se parantaa talouden menojen ennakoivuutta sekä tuo vakautta kuntatalouteen.

Jaoston tehtävät

Jaoston tehtävänä on:

- a. tehdä hallituskauden alussa esitys niistä hallitusohjelman kuntien kannalta merkittävistä hankkeista, joiden kuntiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin tulee hallituskauden alusta lähtien erityisesti panostaa. Lisäksi jaosto tekee ehdotuksen arvioinnin toteuttamistavoista ja seuraa näiden hankkeiden etenemistä.
- b. kehittää ja tehdä ehdotuksia kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnin menetelmien, teknikoiden ja uusien toimintamallien kehittämisestä sekä näiden avulla vakiinnuttaa uusia menetelmiä ja toimintamalleja, joita voidaan hyödyntää säädösvalmistelussa.
- c. arvioida tarvittaessa neuvottelukunnan käsittelyyn tulevien hallitusten esitysten taloudellisia vaikutuksia sekä ehdottaa käynnistettäväksi kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan päättämiä jälkikäteisarviointeja ja pilottiarviointeja.
- d. luoda ja edistää vuorovaikutuskäytäntöjä ja yhteistyötä arviointi- ja tutkimustiedon tuottajien ja käyttäjien välillä.
- e. käynnistää arviointia tukevaa tutkimus- ja selvitystyötä tai erillisiä arviointia tukevia tutkimusohjelmia yhteistyössä valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoiminnan kanssa.
- f. raportoi työstään kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnalle.

Organisointi

Jaoston puheenjohtaja:

Tutkimusjohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus *Antti Moisio*, VATT

Jäsenet:

Osastojohtaja *Markku Pekurinen*, THL

Johtaja *Raija Volk*, sosiaali- ja terveysministeriö

Johtaja *Jari Rajanen*, opetus- ja kulttuuriministeriö

Neuvotteleva virkamies *Arto Salmela*, valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto

Lakiasiaain johtaja *Arto Sulonen*, Suomen Kuntaliitto

Erytysisiantuntija *Tero Tyni*, Suomen Kuntaliitto

Erytysisiantuntija *Päivi Väisänen-Haapanen*, Suomen Kuntaliitto

Kehittämispäällikkö *Sanna Lehtonen*, Suomen Kuntaliitto

Professori *Jarmo Vakkuri*, Tampereen yliopisto

Asiantuntijajäsen:

Projektipäällikkö *Olli Seppänen*, Tilastokeskus

Sihteeristö:

Neuvotteleva virkamies *Liisa Heinämäki*, sosiaali- ja terveysministeriö

Ylitarkastaja *Timo Oravainen*, opetus- ja kulttuuriministeriö

Neuvotteleva virkamies *Ville Salonen*, VM, kunta- ja aluehallinto-osasto

Finanssisihteeri *Erkki Vihriälä*, VM, kansantalousosasto

Apulaisjohtaja *Reijo Vuorento*, Suomen Kuntaliitto

Työryhmä voi kuulla asiantuntijoita työnsä tueksi.

Jaostossa on 11 jäsentä, joista 8 on miehiä ja 3 naista. Jäsenten valinnassa ei ole voitu noudattaa tasa-arvolain säännöksiä, koska eri tahojen edustuksessa on otettu huomioon, että henkilöt vastaavat jaoston toimivaltaa liittyvistä työtehtävistä organisaatiossaan ja heillä on erityisasiantuntemusta jaoston toimivaltaan liittyvistä asioista.

Kustannukset

Työryhmän kustannukset maksetaan valtiovarainministeriön toimintamenoista momentilta 280101.

Hallinto- ja kuntaministeri


Henna Virkkunen

Neuvotteleva virkamies


Katja Palonen



19.9.2014

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan taloudellisten vaikutusten arviointijaostolle

Neuvottelukunta perusti 10.9.2013 taloudellisten vaikutusten arviointijaoston, jonka yhdeksi tehtäväksi annettiin kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnin menetelmien, tekniikoiden ja uusien toimintamallien kehittäminen sekä näitä koskevien ehdotusten tekeminen. Tarkoitus mm. on, että kustannusvaikutusten arviointimenetelmien ja työkalujen kehittämisellä vakiinnutettaisiin uusia toimintamalleja säädösvalmisteluun.

Kuntatalouden näkymät ovat lähivuosina huolestuttavat. Menojen kasvu uhkaa jatkaa tulojen kasvua nopeampana. Kuntien toimintamenot kasvavat vääjäämättä väestön määrän ja ikärakenteen muutoksen lisätessä palvelutarpeita. Talouskasvun ennustetaan elpyvän hitaasti lähi vuosina, joten kuntien verotulojen kasvu arvioidaan hyvin vähäiseksi. Kuntien verotulojen arvioidaan kasvavan ensi vuonna vain 1,8 prosenttia heikon talous- ja työllisyyskehityksen johdosta. Paine veroprosenttien korotuksiin lähivuosina on tuntuva. Myös valtionavut vähenevät vuonna 2015 mm. peruspalvelujen valtionosuuden leikkaamisen johdosta. Kuntatalouden kehitysarvion mukaan ilman uusia toimenpiteitä menojen kasvu jatkuu huomattavasti tulojen kasvua nopeampana ja kuntatalouden epätasapaino syvenee 2,3 mrd. euroon vuoteen 2018 mennessä. Lisäksi ilman uusia sopeutustoimia kuntatalouden velkaantumisen ennustetaan jatkuvan vuosina 2015 – 2018.

Hallitus on linjannut, että pidättäydytään uusien, kuntien menoja lisäävien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että samalla päätetään vastaavan suuruisesta tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta. Tätä periaatetta sovelletaan kevään 2013 kehyspäätökseen nähden uusiin hankkeisiin. Hallitus on päättänyt antaa kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain muutosesityksen budjettilakina niin, että vuodesta 2016 alkaen uusien ja laajenevien tehtävien ja velvoitteiden valtionosuus on täysimääräinen eli 100 %.

Edellä todetun menokehityksen ja hallituksen linjausten perusteella, mikäli kunnille säädetään lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita, tarvitaan nykyistä parempaa ja luotettavampaa taloudellisten vaikutusten arviointia. Tarvitaan parempia menetelmiä ja työkaluja arvioinnin suorittamiseen.

Taloudellisten vaikutusten arviointijaostoa pyydetään sille annetun tehtävän mukaisesti pikaisesti kehittämään arviointimenetelmä, tekniikka tai uusi toimintamalli lakisääteisten tehtävän ja velvoitteen taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi. Arviointimenetelmän,



tekniikan tai uuden toimintamallin tulisi olla sellainen, että se voitaisiin vakiinnuttaa osaksi säädösvalmistelua. Hyödyllistä olisi, että taloudelliset vaikutukset pystytään osoittamaan ja samalla kertomaan, syntyykö tehtävästä tai velvoitteesta myös kustannussäästöjä. Jaostoa pyydetään tuottamaan arviointikehikko siitä, mitä kustannuseriä tulisi ottaa huomioon.

Pyydän, että jaosto esittelee taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmien kehittämisvaihetta kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan tiistaina 21.10. pidettävässä kokouksessa.



Liikenne- ja kuntaministeri

Paula Risikko

Eriävä kannanotto Kunnallistalouden – ja hallinnon neuvottelukunnan raporttiin

Kommentit Valtiovarainministeriön esittämään päätökseen asettaa kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunnan arviointijaosto (VM 199:99/2014).

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää ongelmallisena, että loppuraportissa esitetään, että mahdollinen jaosto voisi sekä avustaa ministeriöitä arviointisuunnitelman laatimisessa että arvioida kyseisiä suunnitelmia, koska mahdollisella jaostolla ei voi olla kaksoisroolia (sekä sisällön tuottaminen että arviointi). Tämä ei mahdollista objektiivista lähtökohtaa arvioinnille. Lisäksi tulisi käydä selkeämmin ilmi, että jaosto voisi antaa vain suosituksia taloudellisten vaikutusten arvioinnista ja toimenpiteistä.

Säädösvalmisteluun liittyvät vastuut ja velvollisuudet ovat nykyisin selkeästi ministeriöillä. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä selvityksen tekemistä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa ennen mahdollisen jaoston perustamista mahdollisista lainsäädäntömuutoksista, joita loppuraportissa esitetty jaoston toimivalta ja tehtävät vaativat. Mahdollisia päällekkäisyyksiä muiden valtion toimielinten ja jaostojen tehtävien kanssa tulisi myös välttää. Jaoston työssä tulisi selkeästi tulla esiin, että kyseessä on taloudellisten vaikutusten arvioinnin analysointi yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävässä, kunnille pakollisten tehtävien lainsäädäntöhankkeissa ja sen pohjalta yleisten suositusten laatiminen taloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittämisestä.

Jaoston linkittäminen vaikutusarviointityöhön muistiossa esitetyllä tavalla saattaa pidentää säädösvalmisteluajankatauluja.

Opetusneuvos
Emmi Virtanen

Ylitarkastaja
Kirsi Lamberg

Jaoston kokoonpanossa on tapahtunut sen toimikauden aikana seuraavat muutokset:

- Jäsenet:** johtaja Jari Rajasen tilalle opetusneuvos Emmi Virtanen (opetus- ja kulttuuriministeriö)
- Sihteeristö:** neuvotteleva virkamies Liisa Heinämäen tilalle neuvotteleva virkamies Sari Kauppinen (sosiaali- ja terveysministeriö)
ylitarkastaja Timo Oravaisen tilalle ylitarkastaja Kirsi Lamberg (opetus- ja kulttuuriministeriö)
finanssisihteeri Erkki Vihriälän tilalle erityisasiantuntija Jenni Kellokumpu (valtiovarainministeriö).



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978-952-251-652-7 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-653-4 (pdf)

Maaliskuu 2015