



91/31/07

**OIKEUSMINISTERIÖ**

28.5.2007

Kirjeenne OM 2/41/2006

OM015:00/2006

**LAUSUNTO**

Oikeusministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntoa työryhmämietinnöstä 2007:5. Työryhmä on laatinut ehdotuksen yhtenäisiksi säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeviksi ohjeiksi, jotka korvaisivat nykyiset ministeriöiden laatimat erilliset vaikutusarviointiohjeet. Uudet ohjeet kattavat taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin.

Lausuntonaan tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

**1. Yleistä**

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää työryhmän mietintöä ja siinä esitettyjä toimenpiteitä myönteisenä ja oikeansuuntaisena kehitettävänä kotimaisen lainsäädännön vaikutusarviointeja. Mietinnön ehdotukset ovat perusteltuja ja niiden toteuttaminen tukisi valmistelijoiden työtä ja parantaisi lainsäädännön laatua. Tarkastusvirasto on jo aiemmissa yhteyksissä korostanut mm. tarvetta yhtenäistää ohjeistusta ja vahvistaa johtamiskäytäntöjä (Tarkastuskertomus 122/2006). Ohjeet ovat kohdealueiltaan kattavia ja lisäksi myös kohtuullisen yksityiskohtaisia.

EU-säädösten vaikutusarviointien ohjeistamisen tarkentamista tulisi kuitenkin vielä harkita. Ehdotukseen sisältyy luonnos ministeriöille suunnattavaksi saattekirjeeksi. Siinä todetaan, että ohjeita tulee hyödyntää myös EU-asioiden valmistelussa. Ohjeen velvoittavuus EU-asioiden kansallisessa valmistelussa jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan EU-säädösten vaikutusarviointeja ei ole huomioitu mietinnössä sillä painolla kuin on tarpeen, huomioiden EU-säädösten suuren määrän ja niiden vaikutusten merkittävyyden.

**2. Työryhmän ehdotukset**

Työryhmä esittää mietinnössään vaikutusarviointien laadun parantamiseksi uusia, yhtenäisiä ohjeita vaikutusten arvioinnista, sähköistä vaikutusarvioinnin

tietopankkia, vaikutusarvioinnin osaamisen vahvistamista ja vaikutusarvioinnin johtamisen ja laadun seuranta ministeriöissä ja valtioneuvostossa.

### **Mietinnön kohta 2.1. Sovelletaan uusia yhtenäisiä ohjeita vaikutusten arvioinnista**

Tarkastusvirasto on aiemmin mainitussa tarkastuskertomuksessa kiinnittänyt huomiota siihen, että lainvalmistelua koskeva ohjeistus on ollut hajallaan ja osin riittämätöntä. Työryhmä ehdottaa säädösvalmistelussa käytettävien ohjeiden kokoamista yhdeksi vaikutusarvioinnin ohjeistukseksi ja luopumista erillisistä ministeriöiden antamista ohjeista. Tarkastusvirasto pitää tätä myönteisenä uudistuksena. Myönteistä ehdotuksessa on myös se, että tavoitteeksi asetetaan vaikutusten arvioinnin aloittaminen jo valmistelun alkuvaiheessa. Edelleen positiivista on myös se, että ohjeessa on asetettu velvoite arvioida myös sitä, millaista todennäköinen kehitys olisi, jos uutta sääntelyä ei luotaisi lainkaan. Tällainen menettely parantaa valmistelutyön perusteellisuutta.

### **Mietinnön kohta 2.2. Otetaan käyttöön ohjeita täydentävä vaikutusarvioinnin sähköinen tietopankki**

Sähköinen tietopankki mahdollistaa ajantasaisen tiedon arviointimenetelmistä lainvalmistelun tueksi. Tätä uudistusta voidaan pitää myös käytännönläheisenä apuvälineenä vaikutusarvioinnin toteuttamisessa. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että sähköisesti ylläpidetyn tietopankin asema, sisällön yhteensopivuus ja ristiriidattomuus kirjallisesti annettuihin ohjeisiin nähden tulee varmistetuksi tulkintaongelmien välttämiseksi. Tietopankissa tulisi myös olla esimerkkejä parhaista käytännöistä.

Ehdotuksessa todetaan, että tietopankin sisällöntuotannosta ja päivityksestä vastaisivat tietopankin luomista koordinoivan toimituskunnan ministeriö- ja vaikutusala-kohtaiset vastuuhenkilöt. Edelleen ehdotuksessa todetaan, että valtioneuvoston kanslia vastaisi siitä, että tiedon julkaiseminen on järjestetty Senaattorissa ja että julkaistuun tietoon saadaan tehtyä vastuuministeriöiden edellyttämät päivitykset tarvittaessa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan myönteistä ehdotuksessa on se, että siihen sisältyy ehdotus käytännön vastuunjaosta tiedontuotannon ja -julkaisun suhteen. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että useassa tapauksessa ongelmia esiintyy tietojärjestelmien tietosisällön ajantasaisuuden varmistamisessa. On tärkeätä, että vastuut osoitetaan selkeästi, jolloin sisäisen valvonnan toimenpitein on mahdollista myös valvoa vastuiden käytännön toteuttamista.

Kun taloudelliset resurssit ovat rajalliset, ei ole kuitenkaan välttämättä tarkoituksenmukaista kouluttaa säädösvalmistelijoista hyvin pitkälle koulutettuja menetelmäosaajia, koska tätä erityisosaamista löytyy tutkimuslaitoksista. Tarkastusvirasto esittääkin harkittavaksi tulisiko ensisijaisesti vahvistaa valmiste-

lijoiden vaikutusarviointien tilaajaosaamista ja hyödyntää tutkimuslaitosten asiantuntijuutta.

#### **Mietinnön kohta 2.4. Tehostetaan vaikutusarvioinnin johtamista ja laadunvalvontaa ministeriöissä ja valtioneuvostossa**

Mietinnössä korostetaan aivan oikein ministeriön johdon vastuuta vaikutusarviointien johtamisessa ja laadunvalvonnassa. Myönteistä on myös se, että valmistelutehtävä esitetään annettavaksi kirjallisella toimeksiannolla. Edelleen on hyvä, että ministeriön johtoa tulee ehdotuksen mukaan pitää ajan tasalla vaikutusarvioinnin toteuttamisesta ja sen tuloksista. Tarkastusvirasto pitää hyvänä myös sitä, että mietinnössä korostetaan ministeriön johdon roolia arvioinnin laajuuden määrittämisessä.

Mietinnössä on kiinnitetty huomiota lausuntoa antavien ministeriöiden vastuuseen arvioida säädösten vaikutuksia oman toimialansa näkökulmasta. Näin voidaan välttää säädösehdotusten valmistelun hidastuminen eduskuntakäsittelyssä.

Mietinnössä lausutaan, että oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimiston laintarkastuksen yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota puutteelliseen tai puuttuvaan vaikutusarvioon ja kerätä hyviä arviointiesimerkkejä säädösvalmistelijoiden käyttöön. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tarkastustoimiston roolia tältä osin tulisi vielä täsmentää. Tärkeätä on, että eri ministeriöiden ja tarkastustoimiston työnjako laadun varmistamisessa tulee ohjeessa ilmaista selkeästi.

### **3. Ohjeiden toimivuuden seuranta**

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä sitä, että ohjeiden toimivuutta tullaan seuramaan. Tarvittaessa tulee olla myös valmiutta ohjeiden täsmentämiseen.

### **4. Ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arviointi**

#### **Ohjeen kohta 1.3. Vaikutusarvioinnin vaiheet**

**Kohdassa 1.3.2.** on kuvattu vaikutusarviointia EU:n ja muiden kansainvälisten säädösten valmistelussa. Ohje on tältä osin varsin yleispiirteinen eikä anna selkeää kuvaa EU-saadösehdotuksissa noudatettavaksi edellytettävistä menettelytavoista vaikutusarvioinnin laajuuden ja ajankohdan suhteen. Tässä kohdassa on viitattu jo nyt käytössä olevaan EU-ministerivaliokunnan antamaan ohjee-

seen vaikutustietojen esittämisestä perusmuistiossa. Tarkastusvirasto on aiemmin kiinnittänyt huomiota perusmuistioiden sisällön puutteellisuuksiin (Tarkastuskertomus 122/2006). Kohdan perusteella ei muodostu käsitystä siitä, miten vaikutusarvioinnissa noudatetun menettelyn tulisi muuttua arvioinnin kohteiden ja ajankohdan osalta uuden ohjeen myötä. Mietinnön kyseiseen jaksoon ei myöskään sisälly velvoitetta kirjata vaikutusarvioinnin menettelytapoja ja taustaoletuksia (toisin kuin kuvaukseen kansallisesta valmistelusta jaksossa 1.3.1. sisältyy). Epäselväksi jää myös, miten uudet ohjeet edesauttavat merkitykseltään tärkeiden EU-säädöshankkeiden tunnistamista riittävän varhaisessa vaiheessa. Tarkastusvirasto pitää kuitenkin myönteisenä sitä, että ohjeessa todetaan, että EU-asioiden kansallinen valmistelu tulee aloittaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

## **Ohjeen kohta 2. Taloudellisten vaikutusten arviointi**

Kohta on jaoteltu kuuteen alalukuun ja erikseen käsiteltyä tulee vaikutukset kotitalouksiin, vaikutukset yrityksiin, vaikutukset julkiseen talouteen ja vaikutukset kansantalouteen ja kokonaistaloudellinen selvitys vaikutuksista. Tällainen jaottelu on omiaan parantamaan eri tasoilla ja kohteissa ilmenevien vaikutusten arviointia. Erityisen hyvä asia on, että vaikutukset julkiseen talouteen ja toisaalta kansantalouteen on mainittu erikseen. Vaikutuksia julkiseen talouteen samoin kuin vaikutuksia yrityksiin on käsitelty kattavasti.

Lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointi on viime aikoina laadullisesti parantunut, mutta siinä on edelleen paljon parannettavaa. Mm. lainsäädännön vaikutukset toimintaprosesseihin ja tuottavuuteen jäävät usein puutteellisesti havainnoiduiksi, vaikka tämä tieto olisi olennaisen tärkeää myös kansalaisten oikeussuojan ja aseman kannalta.

### **Ohjeen kohta 2.1. Taloudellisten vaikutusten luonne ja osa-alueet**

Tässä kohdassa, samoin kuin kohdassa 2.2. todetaan, että vaikutukset voivat olla välittömiä tai välillisiä. Tarkastusvirasto pitää tätä keskeisenä seikkana, joka on syytä tuoda esiin korostetusti siitäkin huolimatta, että välillisten vaikutusten arviointi saattaa olla hankalaa ja myös resursseja vaativaa.

### **Ohjeen kohta 2.2. Vaikutukset kotitalouksien asemaan**

Kohdassa **Onko ehdotuksella vaikutuksia eri väestöryhmien ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan?** lausutaan, että taloudelliset vaikutukset ovat tyypillisesti eri väestöryhmien ja erityyppisten kotitalouksien asemaan kohdistuvia välittömiä vaikutuksia. Ohjeen mukaan arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota ihmisten erilaiseen taloudelliseen asemaan yhteiskunnassa sekä perusoikeuksien toteutumiseen. Ohjeessa lausutaan myös, että vaikutuksia voi-

daan arvioida eri väestöryhmien välisinä tulojen siirtyminä. Ohjeessa ei ole kuitenkaan määritelty tai muutoin kommentoitu sitä, mitä väestöryhmiä vaikutuskohteena tulisi tarkastella. Myöskään taloudellisen aseman ja kotitalouden käsitettä ei ole ohjeessa määritelty.

Vaikutusarvioinnin tulokset muotoutuvat niiden näkökulmien perusteella, joita arvioinnissa käytännössä sovelletaan. Vaikutusarviointiohjeen sisältö on keskeinen väline vakiinnuttaa ja yhtenäistää eri hallinnonaloilla käytettäviä arviointinäkökulmia. Arviointinäkökulmien kannalta on puolestaan tärkeää, että arviointia ohjaava käsitteistö on sisällöltään selkeää ja ymmärrettävää. Tästä syystä tarkastusvirasto esittää, että ohjeen sisällössä avattaisiin väestöryhmän ja taloudellisen aseman käsitteelle tarkoitettua merkityssisältöä. Väestöryhmän käsitettä voisi avata esim. yksilöimällä ohjeessa, viitataanko tällä väestön eri ikäryhmiin, koulutusperusteisesti määriteltyihin ryhmiin, työelämäperusteisiin (esim. työelämässä mukana olevat/työelämän ulkopuoliset) ryhmiin, perheaseman mukaan määräytyviin ryhmiin jne. Vastaavasti taloudellisen aseman sisältöä voisi avata täsmentämällä, viitataanko tällä pelkästään tuloihin vai myös varallisuuteen kohdistuviin vaikutuksiin.

Tarkastusviraston laatimassa selvityksessä *Tulo- ja varallisuuskäsite etuusjärjestelmiä koskevissa säädöksissä (dnro 201/54/02)* on mm. havaittu, että perhe- ja yrittäjäkäsitteiden sisältö eri etuusjärjestelmiä koskevissa säädöksissä ei ole ollut selkeä ja tulojen yksilöintitapa ja tulojen huomioonottamisen perusteet ovat olleet erilaisia. Käsitteiden selkeydellä luodaan paremmat edellytykset ohjeen yhtenäiselle soveltamiselle eri hallinnonaloilla. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että käsitteiden sisällöllinen selkeys ja yhtenäinen käyttö jo säädösten vaikutusarviointivaiheessa edistävät osaltaan yhtenäisten käsitteiden käyttöä myös säädösten sisällössä. Käsitteiden sisällön tarkemman määrittelyn ja selkeyttämisen voidaan olettaa osaltaan parantavan edellytyksiä kansalaisiin ja eri väestöryhmiin kohdistuvien eri säädösten yhteisvaikutusten tunnistamiselle myös perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Tämä parantaa tuotetun vaikutusarviointitiedon käyttökelpoisuutta parlamentaarisisessa päätöksenteossa.

#### **Ohjeen kohta 2.4. Vaikutukset julkiseen talouteen**

Tässä kohdassa on todettu, että erikseen tulee eritellä sitä, miten rahoitukseen on varauduttu valtiontalouden kehyksissä ja talousarviossa sekä talousarvion ulkopuolisten rahastojen taloushoidossa. Tarkastusvirasto pitää myönteisenä sitä, että erikseen tulee eritellä miten rahoitukseen on varauduttu niin valtiontalouden kehyksissä ja talousarviossa kuin talousarvion ulkopuolisten rahastojen taloushoidossa.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että vaikutusarvioinnissa olisi esitettävä yleiskuva esityksen kokonaisuhyödyistä ja –kustannuksista lyhyellä ja

tarvittaessa myös keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä eikä vain tyytyä arvioimaan toteamalla nettomääräinen lisärahoitustarve tai säästö.

### **Liite: vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista**

Tarkastusvirasto katsoo, että vaikutusten arvioinnin tueksi luotu tarkistuslista on hyvä apuväline arvioitaessa säädösten vaikutuksia. Jokainen säädös on kuitenkin arvioitava yksilöllisesti – kuten tekstissä onkin todettu – eikä pelkästään mekaanisesti listan avulla.

Vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista on suuntaa-antava, mutta silti pääkysymysten alle voisi kirjoittaa enemmän kuvaavia esimerkkejä siitä, miten ko. asiaa voi arvioida. Tarkistuslista voisi siis olla kattavampi, sisältäen ainakin luvussa 2 esitetyt asiat eli kukin asia erikseen, jolloin ne tulevat erikseen mietittyä ja merkittyä sarakkeeseen. Tämä helpottaisi ohjeen ja tarkistuslistan käyttöä. Tarkistuslista voitaisiin esittää sähköisessä tietopankissa niin, että taulukkoa voisi muokata tarpeen mukaan ja tarkistuslistasta voisi valita ne asiat, joita ko. säädösvalmistelussa tulee arvioida.

### **Ohjeen kohta 3. Viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten arviointi**

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että ohjeessa olisi tarpeen lyhyesti tarkemmin todeta, että viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnin olisi kuvattava myös, miten laki vaikuttaa eri viranomaisten toimintaprosesseihin ja niiden sujuvuuteen.

## **5. Lopuksi**

Ohjeessa kiinnitetään huomiota arviointien tekemiseen, tekemisen seurantaan ja säädösvalmistelun aikaisiin arvioinneista annettaviin lausuntoihin, mutta säädösvaikutusten arviointien toteutumista ei myöhemmin seurata. Suurehkojen lainsäädäntöhankkeiden kohdalla jälkikäteen tehtävästä arvioinnin onnistumisen tarkastamisesta olisi usein hyötyä tulevia arviointeja suunniteltaessa. Tällöin säädösvalmistelijoilla olisi käytettävissään tietoa siitä, miten jotakin asiaa on arvioitu, mutta erityisesti siitä, miten hyvin tässä arvioinnissa on onnistuttu. Arvioinnit voitaisiin esittää sähköisessä tietopankissa, jossa ne olisivat muiden hyödynnettävissä.

On myös otettava huomioon eduskunnan kirjelmään (EK 49/2006 vp) sisältyvä valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 45/2006 vp) esitetty lisäys, että oikean ja riittävän kuvan raportoimiseksi yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta

olisi tarpeen, että taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävimmät säädökset tai säädösperusteiset järjestelmät arvioitaisiin systemaattisesti muutaman vuoden kuluttua säädösten antamisesta tai oleellisesta muuttumisesta taikka olosuhteiden merkittävästä muutoksesta.

Tällainen jälkiarviointi antaisi perustaa myös paremman sääntelyn toimintaohjelmassa hahmoteltujen hyvän sääntelyn periaatteiden toteuttamiselle sekä hyvän sääntely-ympäristön ylläpitämiselle.

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Tarkastuspäällikkö

Timo-Veli Sälli