

## Sosiaali- ja terveysvaliokunta

### Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

#### Tarkastusvaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten asiasta: Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp, mahdollinen lausunto). Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle. Määräaika: 12.03.2021.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- puheenjohtaja Leila Kostiainen, Lainsäädännön arviointineuvosto
- erityisasiantuntija Mikko Meuronen, sosiaali- ja terveysministeriö
- kehittämispäällikkö Tapani Kauppinen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

#### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

##### *Yleistä*

Tarkastusvaliokunta on sosiaali- ja terveysvaliokunnalle toimittamassaan lausuntopyynnössä pyytänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaa arvioimaan erityisesti omaan työhönsä perustuen, onko vaikutusarviot yleisesti ottaen tehty ja antavatko hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot riittävän tietoperustan päätöksenteon tueksi. Lausuntopyynnössä tarkastusvaliokunta pyytää valiokuntaa arvioimaan myös jälkikäteisarviointien riittävyttä silloin, kun valiokunnan mietinnön pohjalta on hallitukselta edellytetty vaikutusten seuranta ja niistä raportointia eduskunnalle. Lausuntopyynnön liitteenä on ollut tarkastusvaliokunnan teettämä selvitys "Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa", Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää vaikutusarviointeja olennaisena osana laadukasta lainvalmistelua. Vaikutusten arviointi antaa päätöksentekijöille tietoa eri vaihtoehtojen vaikutuksista, parantaa lainsäädännön laatua sekä lisää päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

## **Valiokunnan lausunto StVL 9/2021 vp**

### *Vaikutusarvioinnit sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialan hallituksen esityksissä*

Tarkastusvaliokunnan teettämän selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä on lisääntynyt. Lisäksi hallituksen esityksiä käsittelevät tutkimukset viittaavat myös siihen, että sosiaali- ja terveysvaikutusten arviointiin on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan arvion mukaan sen käsittelemissä hallituksen esityksissä arvioidaan yhteiskunnallisia vaikutuksia pääsääntöisesti varsin kattavasti. Toisaalta arvioinneissa korostuu edelleen viranomaisten ja hallinnon näkökulma, kun taas esimerkiksi asiakas- ja yritysvaikutukset jäävät usein vähemmälle huomiolle.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota vaikutusarviointien puutteisiin erityisesti laajoissa esityksissä ja esimerkiksi talousarvioesityksissä, joissa ei ole kiinnitetty huomiota eri toimenpiteiden yhteisvaikutusten kohdentumiseen eri väestöryhmiin. Valiokunta on erityisesti talousarvioesityksiä käsitellessään todennut, että sosiaali- ja terveyspoliittisten tavoitteiden kannalta on tärkeää, että talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa esitettävien toimenpiteiden vaikutukset eri väestöryhmiin, kuten eläkeläisiin, lapsiperheisiin, työttömiin ja opiskelijoihin, arvioidaan valmistelun aikana ja esitetään nykyistä paremmin hahmotettavina kokonaisuuksina (StVL 2/2015 vp, StVL 3/2015 vp ja StVL 7/2016 vp). Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota vaikutusarviointien puutteisiin kiireellisessä valmistelluissa hallituksen esityksissä (esim. StVM 14/2015 vp — HE 127/2015 vp).

Vaikutusarviointien kehittymisestä huolimatta yksi selkeä puute valiokunnan käsittelemissä hallituksen esityksissä ja talousarvioissa on ollut lapsivaikutusten arvioinnissa. Myös tarkastusvaliokunnan selvityksen mukaan hallituksen esityksissä lapsivaikutuksia arvioidaan erittäin niukasti. Selvityksen mukaan lapsivaikutusten arviointia ei ole tehty useissa keskeisissä esityksissä ja näkökulmat ovat kaiken kaikkiaan suppeita. Valiokunta korostaa, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsivaikutusten arviointi mahdollistaa, että lasten edut otetaan lapsia koskevissa päätöksissä huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla. Lapsivaikutusten arvioinnin kehittäminen edellyttää valiokunnan näkemyksen mukaan tätä koskevan osaamisen turvaamista sekä menettelytapojen luomista ministeriöissä, tiivistä yhteistyötä lainvalmistelussa sektoritutkimuslaitosten kanssa sekä lapsia, nuoria ja lapsiperheitä koskevan kokoavan tiedon riittävää saatavuutta.

### *Säädösten vaikutusarvioinnin kehittäminen*

Selvityksessä nostetaan esille viisi vaikutusarvioinnin keskeistä ongelmakohtaa, joille esitetään kehittämissuosituksia. Selvityksen kehittämissuosituksukset koskevat vaikutusarviointiohjeiden päivittämistä, tiedonhallinnan vahvistamista vaikutusarvioinnista, lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämistä, säädösjohtamisen vahvistamista ministeriöissä sekä suurten hankkeiden valmisteluun panostamista. Sosiaali- ja terveysvaliokunta suhtautuu pääsääntöisesti myönteisesti esitettyihin kehittämisehdotuksiin seuraavin huomioin.

Valiokunta pitää hyvänä, että vuodelta 2007 peräisin olevaa vaikutusarviointiohjeistusta päivitetään. Valiokunnan saaman tiedon mukaan oikeusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on vuoden 2021 aikana valmistella uusi säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohje. Va-

## Valiokunnan lausunto StVL 9/2021 vp

liokunta painottaa kuitenkin, että jos kattavan vaikutusten arvioinnin toteutukselle asetetaan selvityksen ehdotuksen mukaisesti kynnyksarvo tai alaraja, kynnyksen asettamisessa tulee ottaa huomioon se, että myös taloudellisilta vaikutuksiltaan vähäisellä esityksellä voi olla merkittävät sosiaaliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Lisäksi valiokunta toteaa, että yleisohjeen lisäksi ohjeita ja oppaita on myös julkaistu erillisten vaikutuslajien osalta, kuten sosiaali- ja terveysministeriön laatima opas ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös erilliset vaikutusarviointioppaat saavuttavat laajasti eri ministeriöt.

Valiokunta pitää tärkeänä, että lainvalmistelussa on käytettävissä riittävä osaaminen ja resurssit vaikutusten tunnistamiseen ja vaikutusarviointien tekemiseen. Erityisesti ihmisvaikutusten arviointi edellyttää osaamista niin määrällisten kuin laadullisten arviointien aineistojen ja menetelmien käytöstä. Valiokunta yhtyy selvityksen näkemykseen siitä, että vaikutusten arviointia ja lainvalmistelun laatua edistää yksintyöskentelyä laajempi valmistelukokoonpano esimerkiksi työryhmässä tai komiteassa, jolloin vaikutusten tunnistaminen ja arvioiminen ei ole yhden valmistelijan varassa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialan hallitusten esitysten vaikutusten arviointia tehdään usein yhteistyössä ministeriöiden sidosryhmien ja erityisesti ministeriöiden alaisten tutkimuslaitosten kanssa. Tarkastusvaliokunnan selvityksen mukaan keskeinen ongelma ulkopuolisen arvioinnin tilaamisessa ja käytettävyydessä ministeriöissä on puutteet tilaajaosaamisessa. Valiokunnan kuulemisessa on kuitenkin tuotu esille, että tilaajaosaamista tärkeämpiä seikkoja ulkopuolisen arvioinnin käytettävyyden kannalta ovat lainvalmisteluhankkeiden kireät aikataulut, tietopohjan puutteellisuus, valmistelun kohteena olevan ilmiön monimutkaisuus sekä asian jatkuva täsmentyminen valmistelun edetessä. Laadukas ja vaikuttava arviointi pitäisi tehdä hallituksen esityksen valmistelun rinnalla, jolloin esimerkiksi valtioneuvoston kanslian koordinoiman ns. TEAS-rahoituksen käyttö arvioinnin tukena on haastavaa.

Valiokunta yhtyy selvityksen päätelmiin jälkiarviointien kehittämisen tarpeesta. Valiokunta on esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmaa käsitellessään todennut, että vaikutusten jälkikäteistä arviointia on tarpeellista lisätä esimerkiksi siten, että arviot tuotetaan vuosittain ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin, jos johonkin väestöryhmään kohdistuvat vaikutukset muodostuvat ennakoitua suuremmiksi (StVL 5/2017 vp). Valiokunta on myös usein hallituksen esityksiä koskevissa mietinnöissään edellyttänyt esityksen vaikutusten seuranta ja ehdottanut näistä myös lausumia mm. vanhuspalvelulain mukaisen henkilöstömitoituksen toteutumisen arvioinnista (StVM 27/2012 vp), perhehoitolain vaikutuksista (StVM 48/2014 vp), toimeentulotukilain uudistuksen vaikutuksista (StVM 54/2014 vp), kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisen vaikutuksista kehitysvammaisten oikeuksien toteutumiseen (StVM 4/2016 vp), tartuntatautilain muutosten vaikutuksista hoitoon hakeutumiseen (StVM 24/2016 vp), diabeteslääkkeiden erityiskorvausluokan muutosten vaikutuksista diabeteslääkkeiden ja toimeentulotuen käyttöön (StVM 30/2016 vp) ja työttömyysturvan ns. aktiivimallin vaikutuksista (StVM 22/2017 vp). Lausumien osalta seuranta-arviointi saadaan hallituksen vuosikertomusten yhteydessä, mutta niiden taso vaihtelee. Jälkiarviointien käsittelyyn tulisi valiokunnan näkemyksen mukaan luoda yhtenäiset menettelytavat, jotta eduskuntakäsittelyn yhteydessä esille tuotujen arviointitarpeiden toteutumisesta ja riittävyystä voitaisiin seurata.

## Valiokunnan lausunto StVL 9/2021 vp

Valiokunta pitää hyvänä, että merkittävässä lainsäädännön uudistuksissa seurannan ja jälkiarvioinnin tarve otettaisiin huomioon jo valmisteluvaiheessa ja siihen pystyttäisiin osoittamaan myös mahdollisesti tarvittava rahoitus. Esimerkiksi perustulokokeilua koskevassa hallituksen esityksen lakiehdotuksessa säädettiin kokeilun toteutumisen seuraamisesta ja raportoinnista valtioneuvostolle ja eduskunnalle (HE 215/2016 vp). Valiokunta painotti mietinnössään erityisesti kokeilun arvioimista ei vain työllistymistä kuvaavien määrällisten mittareiden, vaan myös laadullisten, subjektiivista hyvinvointia kuvaavien mittareiden avulla (StVM 42/2016 vp).

Tarkastusvaliokunnan tilaamassa raportissa ehdotetaan harkittavaksi arviointineuvostolle uutta neuvontaroolia vaikutusarviointien parantamiseksi. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa neuvontarooliin suhtaudutaan kriittisesti. Jos arviointineuvosto neuvoisi ministeriöitä vaikutusarvioinneissa ja myöhemmin arvioisi kyseistä hanketta, arviointineuvoston rooli itsenäisenä ja riippumattomana toimijana vaarantuisi. Valiokunta kuitenkin katsoo, että lainvalmisteluprosesseja on syytä kehittää niin, että arviointineuvoston lausunnon huomioon ottamiseen jää riittävä aika.

Valiokunnan näkemyksen mukaan selvityksen ehdotukset säädösjohtamisen vahvistamisesta ministeriöissä ja suurten hankkeiden valmistelusta yli ministeriörajojen esimerkiksi komiteatyöskentelynä tukisi vaikutusarviointien laadun kehittämistä. Valiokunnan saaman tiedon mukaan esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä on parhaillaan käynnissä laaja kehittämishanke, jonka tavoitteena on parantaa säädösvalmistelun johtamista ja prosesseja.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

*että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 28.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mia Laiho kok  
jäsen Kim Berg sd  
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok  
jäsen Kaisa Juuso ps  
jäsen Arja Juvonen ps  
jäsen Noora Koponen vihr  
jäsen Aki Lindén sd  
jäsen Ilmari Nurminen sd  
jäsen Veronica Rehn-Kivi r  
jäsen Minna Reijonen ps  
jäsen Hanna Sarkkinen vas  
jäsen Heidi Viljanen sd

## **Valiokunnan lausunto StVL 9/2021 vp**

Valiokunnan sihteerinä on toiminut  
valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen