

Valtiovarainvaliokunta

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet (O 48/2019 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten asiasta: Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet. Lausunto annetaan tarkastusvaliokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Timo Annala, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Veli Auvinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Filip Kjellberg, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Jussi Laitila, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Fransiska Pukander, valtiovarainministeriö
- johtaja Janne Marttinen, Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö
- johtaja Elina Pylkkänen, Palkansaajien tutkimuslaitos

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Finnwatch ry
- Keskuskauppakamari
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Tarkastusvaliokunta käsittelee omiana asianaan säädösehdotusten vaikutusarviointeja (O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen — nykytila ja kehittämistarpeet). Asiaan liittyen tarkastusvaliokunta on lähettänyt valtiovarainvaliokunnalle lausuntopyynnön, jossa se pyytää valiokuntaa arvioimaan erityisesti omaan työhönsä perustuen, onko vaikutusarviot yleisesti ottaen tehty ja antavatko hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot riittävän tietoperustan päätöksenteon tueksi. Lausuntopyynnön tarkoituksena on saada asian jatkokäsittelyä varten tietoa siitä, kuinka hyvin hallituksen esityksissä esitetyt vaikutusarviot toimivat eduskuntakäsittelyn ja päätöksenteon tukena. Lisäksi tarkastusvaliokunta on pyytänyt arvioimaan jälkikäteisarviointien riittävyyttä silloin, kun valiokunnan mietinnön pohjalta on hallitukselta edellytetty vaikutusten seuranta ja niistä raportointia eduskunnalle.

Riittävien resurssien merkitys

Valtiovarainvaliokunta yhtyy siihen asiantuntijakuulemisessa esitettyyn huoleen, että merkittävä hidaste vaikutusarviointien tehostumiselle ja laadun parantumiselle on lainvalmistelun resurssien vajavaisuus, mikä korostuu kiireellisessä aikataulussa valmistelluissa hallituksen esityksissä. Laadukkaiden vaikutusarviointien laatimisen vaatima osaaminen ja sen tietotarpeet on tunnistettu keskeiseksi kysymykseksi vaikutusarviointien laadun kehittämiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että resurssien riittävyyden ohella huomiota kiinnitetään myös laadukkaaseen ja tehokkaaseen säädösvalmistelujohtamiseen ja erilaisten hankkeiden suunnitelmalliseen ohjaamiseen ja toteuttamiseen. Valiokunta korostaa myös poikkihallinnollisen yhteistyön merkitystä vaikutusarviointien kehittämiseksi.

Resurssien vajavaisuus saattaa vaikuttaa myös niiden vaihtoehtojen kuvaamisessa, jotka ovat olleet harkittavina asian valmisteluun ryhdyttäessä tai asian valmistelun aikana. Tältä osin on keskeistä, että esityksessä on vertailtu eri vaihtoehtojen arvioituja vaikutuksia. Vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtoja arvioitujen vaikutusten pohjalta, eli miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan tässä kuvatuin vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla. Vaihtoehtovertailussa tulisi tarpeen mukaan olla myös se vaihtoehto, että mitään ei tehtäisi. Valiokunta korostaa myös kansainvälisen vertailun merkitystä ja sen tarvitsemia resursseja. Esityksessä on keskeistä kuvata sitä, mitä muissa maissa, kuten Pohjoismaissa ja EU:n jäsenmaissa, on mahdollisesti tehty samankaltaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Riittämättömien resurssien vaikutukset ovat valiokunnan mielestä moninaiset. Resurssien vajavaisuus näyttäytyy paitsi taloudellisten vaikutusten arvioinnin sisällöllisinä puutteina myös muiden vaikutusarvioiden puutteina. Valiokunta pitää tärkeänä, että sen toimialaan kuuluvissa asioissa on taloudellisten vaikutusten arvioinnin lisäksi arvioitu esityksen muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Vaikutusarvioinnissa tulisi huomioida erityisesti sosiaaliset, ekologiset ja alueelliset vaikutukset. Tässä yhteydessä valiokunta myös korostaa, että elinkeinoelämään vaikuttavien esitysten osalta tulisi kuvata, kuinka vaikutukset kohdistuvat erisuuruisiin yrityksiin ja kilpailukykyyn. Kotitalouksiin vaikuttavissa esityksissä tulisi esittää, miten vaikutukset kohdistuvat eri per-

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2021 vp

hemuotoihin ja millaisiksi vaikutukset muodostuvat eri sukupuolten ja lasten kannalta. Muun muassa vuosittain annettavien veroperustemuutosten yhteydessä tulisi valiokunnan mielestä kuvata esityksen vaikutukset tulonjakoon sekä esityksen sosiaalisia ja terveysvaikutuksia. Vaikutusarvioinnissa on keskeistä kuvata tarpeellisilta osin myös esityksen vaikutukset varallisuuseroihin, joissa tulisi huomioida myös yhtiön kautta tai muutoin välillisesti hallinnoitu varallisuus.

Menetelmien läpinäkyvyys

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on myös korostettu poliittisen ohjauksen merkitystä, mikä on usein vaikuttanut siihen, missä määrin uudistuksen todellisia vaikutuksia on esitetty ja kuinka laajasti eri vaihtoehtoja on kuvattu ja arvioitu. Ongelmallisena on pidetty myös virkamiesten omiin arviointeihin perustuvia vaikutusarviointeja. Valiokunta pitää tärkeänä, että käytetyt laskentamenetelmät ovat läpinäkyviä. Vaikutusarviointien laatua ja johdonmukaisuutta voitaisiin parantaa avoimella analyysillä, jossa kuvataan yksityiskohtaisesti, miten vero- ja maksusääntöjen muutoksista aiheutuvat julkistaloudelliset vaikutukset lasketaan ja esitetään. Analyysin tarkoituksena olisi esittää avoimesti laskelmissa käytettävät menetelmät ja luoda edellytykset yhteisille ja johdonmukaisille laskelmille. Tällainen raportointi on käytössä esimerkiksi Ruotsissa.

Luotettavan tiedon tuottaminen

Valiokunta pitää tutkimustiedon vahvistamista yleisellä tasolla perusteltuna. Asiaa on tarkoitus arvioida hallituksen harmaan talouden toimenpideohjelman hankkeessa, jossa selvitetään aggressiivista verosuunnittelua koskevan riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamista. Hankkeessa selvittäväksi tulee muun muassa se, kenelle tämä tehtävä osoitettaisiin, sekä tehtävän edellyttämät resurssit. Tällaisena tahona voisi olla esimerkiksi harmaan talouden selvitysyksikkö tai muu taho. Harmaan talouden toimenpideohjelman mukaan selvitys toteutetaan vuosien 2020—2022 aikana. Valiokunta korostaa selvityksen merkitystä ja pitää tärkeänä, että Norjan ratkaisua erillisen tutkimuslaitoksen perustamisesta arvioidaan selvityksen yhteydessä.

Jälkikäteinen arviointi

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa korostui lainsäädännön laadukas jälkiarviointi, johon tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Valiokunta muistuttaa, että Sanna Marinin hallitusohjelmassa on jälkiarviointien kehittämisen osalta nimenomainen kirjaus. Tämän mukaan Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä, jonka valmistelu aloitetaan mahdollisimman pian, sekä laaditaan paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimitaohjelma. Lainsäädännön jälkiarvioinnin vahvistamista tulee edistää hallitusohjelman mukaisesti.

Valiokunta korostaa kuitenkin jälkiarviointiin liittyviä haasteita. Yksittäisen toimenpiteen vaikutus ei ole jälkikäteen useinkaan suoraviivaisesti eriteltävissä. Erityisesti niissä lainsäädännön muutoksissa, joissa tavoite on ollut muu kuin fiskaalinen, jälkiarviointi on usein oma erillinen ja monimutkainen tutkimuskysymyksensä. Tutkimusasetelmien luominen lainsäädäntöön voi olla käytännössä haastavaa esimerkiksi verotuksen yhdenvertaisuusnäkökohtien vuoksi. Muutosten jälkiarvioinnissa tulisi valiokunnan mielestä hyödyntää ulkopuolisia tutkijoita ja valtioneuvoston

Valiokunnan lausunto VaVL 3/2021 vp

TEAS-tutkimushankkeita. Tämä olisi perusteltua myös jälkikäteisarvioinnin puolueettomuuden kannalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Merja Kyllönen vas
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Matias Marttinen kok
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Elina Valtonen kok
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Sari Essayah kd
varajäsen Anne Kalmari kesk
varajäsen Riitta Mäkinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ilkka Lahti