

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnit

Vaikutusarviointien laatu ja sen kehittäminen

Sivistysvaliokunta kuuleminen 2.3.2021

Professori Anssi Keinänen

Tutkimusjohtaja Jussi Pajuoja

Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi on vaikeaa

- Vaikutusten arvioinnissa painottuvat taloudelliset vaikutukset
- Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat laaja, hajanainen ja vaikeasti jäsentyvä vaikutusalue
- Lapsi-, perhe- ja sukupuolivaikutusten vaikutusarviointeja tehdään vähän
 - Arviointia suoritetaan noin 10 %:ssa hallituksen esityksistä
 - Trendi on kuitenkin ollut kasvava
 - Numeerisia arvioita käytetään harvoin, mikä johtuu osaltaan siitä, että vaikutuksia on vaikea määrellistää

Näkökulmat ovat olleet suppeita

- Uutena haasteena on perusoikeusvaikutusten arviointi
 - Tätä edellyttävät hallituksen esitysten uudistetut laatimisohteet (2019)
 - Yksityiskohtaista ohjeistusta perusoikeuksien vaikutusarviointiin tarvittaisiin
- Lapsivaikutusten arviointia on kritisoitu
 - Vaikutusarviointia ei ole tehty useissa keskeisissäkään esityksissä
 - Näkökulmia on pidetty kaiken kaikkiaan suppeina
- Myös sukupuolivaikutuksien arvioinnissa vaikutusalueita ja näkökulmia on arvosteltu rajoittuneiksi

Lainsäädännön arviointineuvoston kannanottoja

- Korkean arvosanan sai hallituksen esitys, jolla palautettiin lapsen subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen (2019)
 - Lapsi- ja perhevaikutuksia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia on arvioitu monipuolisesti ja ansiokkaasti. Vaikutusarviointia voi pitää esimerkillisenä.
- Toisaalta arviointineuvosto on esittänyt vahvaakin kritiikkiä
 - Oppivelvollisuuden pidennys 18 ikävuoteen (2020): Hallitusohjelman kirjaus oppivelvollisuuden laajentamisesta keinona tavoitteiden saavuttamiseksi on heikentänyt virkamiesvalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja.
 - Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus (2016): Taloudellisten vaikutusten arviointi on hyvin ohut. Lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi.

Havaintoja OKM:n lainvalmistelusta

- Hallituksen esitysten määrä on ministeriövertailussa keskitasoa
 - OKM:ssä tehdään noin 20 hallituksen esitystä vuodessa
 - Vuosittainen vaihtelu on suurta (6-33 hallituksen esitystä vuosina 2010-2020)
 - Hallituksen esityksissä ilmenee tavanomainen kausijakautuma: vaaleja edeltävänä vuonna runsaasti, vaalivuonna vähän
 - Lainvalmistelu painottuu kansallisiin säännöksiin, EU-oikeuteen liittyvää valmistelua on vähän
- OKM:n lainvalmisteluresurssi on niukka
 - Keskimäärin noin 20 valmistelijaa
 - Henkilötyövuosien käytössä esiintyy kausivaihtelua kuten ministeriöissä yleensä
 - Hallituksen esitysten määrä suhteessa henkilötyövuosiin on korkea

Mitä tulee huomioda, jos siirrytään ilmiöpohjaiseen arviointiin?

- Ilmiöpohjainen arviointi perustuu poikkihallinnolliseen kokonaiskuvaan
 - Työryhmä selvittää lapsibudjetointia: Miten lasten oikeudet toteutuvat talousarvioprosessissa?
 - Yksittäisten tavoitteiden ja seurantaindikaattorien sijaan lapsivaikutuksia käsitellään kokonaisuutena
- Ilmiöpohjainen arviointi vaatisi
 - Ilmiöiden määrittelemistä
 - Arvioinnin ohjeistamista: missä tapauksessa käytetään ilmiöpohjaista arviointia?
 - Ylihallituskautista sitoutumista
 - Säädösjohtamista, vahvaa aikataulutusta ja tiedon kulun varmistamista yli ministeriörajojen
- Ministeriösiilot haittaavat vaikutusten arviointia tilanteessa, jossa vaikutukset kohdistuvat usean ministeriön alalle
 - Kuka vastaa ministeriörajat ylittävästä ja yli hallituskausien ulottuvasta kehittämisestä?
- Tapahtuuko vaikutusten arviointien kehittäminen pienillä askeleilla vai suurten harppausten ottamisella?