



Lainsäädännön jälkiarvioinnin erityispiirteitä

Kati Rantala HY/Krimo
Petri Uusikylä Frisky & Anjoy / Vaasan yliopisto

Suomen arviointiyhdistyksen metodipaja 26.5.2021

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

Hankkeen tavoitteet

- Rantala Kati, Järvikangas Inka, Pitzén Samuli, Kautto Petrus, Ahonen Pertti, Uusikylä Petri, Jaakkola Suvi, Saarela Sanna-Riikka, Aaltonen Olli-Pekka & Carling Chris (2021) *Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi. Nykytilan kuvauksesta kehittämis ehdotuksiin*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021: 28.
 - <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163043>
- Miten uusien säädösten toimeenpanoa, vaikutuksia ja vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan Suomessa ja kansainvälisesti
 - Erityisenä huomion kohteena eri jälkiarviointien **organisointi**, toteutettujen arviointien **metodologiset valinnat** ja laadun varmistaminen sekä arviointi- ja seurantatiedon **hyödyntäminen**
 - Kansainvälisistä malleista huolellinen analyysi
- Analyysien perusteella ja lainvalmisteluasiantuntijoita kuulemalla raportissa ehdotetaan malli lainsäädännön jälkiarviointien toteuttamiseksi Suomessa

Aineistot

- **Hallituksen esitykset** vuodelta 2017 ja osin vuosilta 2016 – 2018
- **Teemahaastattelut**
 - Tilastoasiantuntijat, lainvalmistelijat (12 kpl)
 - Lainsäädäntöjohtajat, arviointien toteuttajia (17 kpl)
- **Julkiset jälkiarviointiraportit**, julkaistu 2011–2020
 - Laaja kooste 62 kpl
 - Suppeampi kooste (ulkopuoliset toteuttajat) 37 kpl
- **Kysely** lainsäädäntöjohtajille ja lainvalmistelijoille (N=52)
- **Kehittämistyöpaja** lainsäädäntöjohtajille ja lainvalmistelijoille 25.1.2021

Mitä on lainsäädännön jälkiarviointi?

- Lainsäädännön jälkiarvioinnilla (*ex post evaluation*) tarkoitamme lainsäädännön tai joissain tapauksissa useiden lainsäädäntöuudistusten tavoitteiden toteutumisen ja tarkoituksenmukaisuuden, toimeenpanon, toimivuuden, toteutumien, vaikutusten, vaikuttavuuden tai tehokkuuden arviointia
 - Kyse ei pelkästään vaikutusten tai vaikuttavuuden arvioinnista
 - Yleisterminä toimivuuden arviointi
- Jälkiarviointi viittaa tässä raportissa *erilliseen* arviointiin erotuksena tilastolliseen tietoon perustuvasta *jatkuvaluonteisesta seurannasta*

Lainsäädännön erityispiirteet jälkiarviointien näkökulmasta

- Lainvalmistelun luonteessa ja lainvalmistelukulttuurissa on seikkoja, jotka edesauttavat epäselvän, epärealistisen tai ristiriitaisen interventioteorian muotoutumista
- Lait ovat keskenään hyvin erityyppisiä sen suhteen, missä määrin erityiset toimeenpanotoimet ja viranomaisten harkinta vaikuttavat vaikutusten muotoutumiseen
- Laeilla on erityinen suhde kohderyhmiin.
- Lakien tavoitteiden toteutuminen on toisinaan hankalasti arvioitavissa.
- Kotimaiset lait ovat yksi osa politiikkatoimien kokonaisuutta.

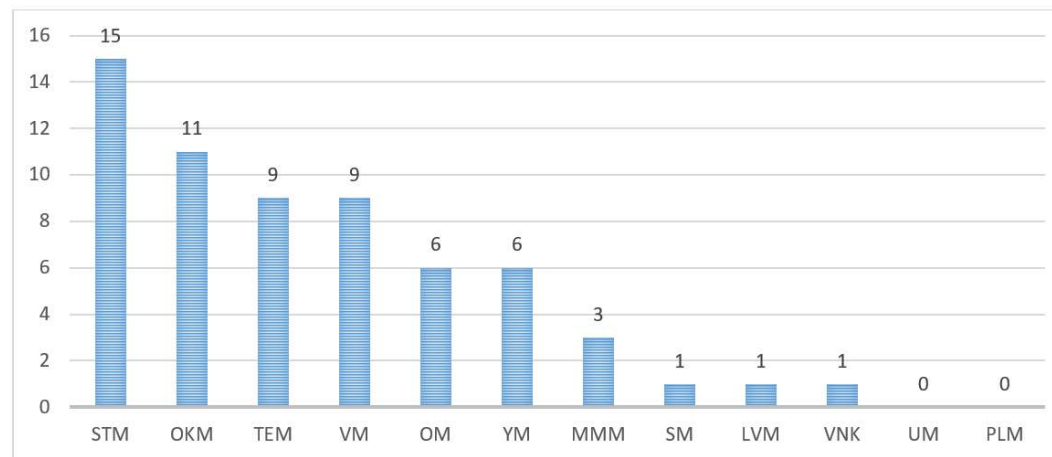
Tilastollinen seuranta

- Tilastollisen tiedon käyttö sääntelyalueen seurannassa, nykytilan kuvaamisessa, vaikutusarvioiden tukena, seurantaindikaattoreina
 - Seurantatiedon hyödyntäminen lainvalmistelussa vähäisempää kuin poikkileikkaavan tilannekuvan; laadukasta ja kattavaa tietoa paljon, mutta jää usein yleisen tasoiseksi
- Tarjolla paljon yleisen tasoista tietoa, tietojärjestelmät kehittyneet
- Haasteena pirstoneisuus, relevantin tiedon löytäminen ja yhdistäminen, tiedon puute juuri siitä mistä sitä haluttaisiin, ongelmien monimutkaisuus, rajapintojen vaikeakäyttöisyys
 - Tietojen yhdisteltävyys, ymmärrettävyys, saatavuus ja ajantasaisuus
- Hallinnonalakohtaisia eroja; kehittämistarpeita erityisesti oman ministeriön tiedontuotannossa

Jälkiarviointien organisointi ministeriöissä

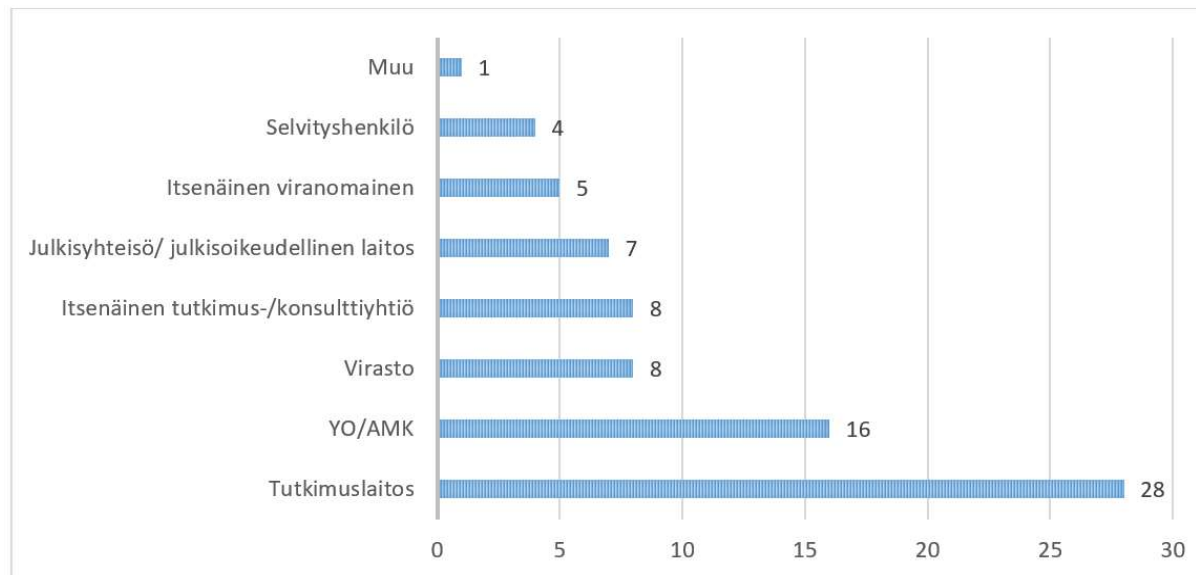
- **Poliittisista impulsseista** alulle pannut jälkiarviointit ovat yleensä korkeamman profiilin hankkeita: enemmän resursseja, avoin kilpailutus yleisempää, johdetaan korkeammalla tasolla
 - Haastateltavien kokemuksen mukaan ajoitus voi olla ongelma: lain voimaantulosta ei ole kulunut riittävästi aikaa tai tilastotietoa ei ole kertynyt riittävän pitkältä ajalta
- **Omaehtoiset arvioinnit** johdetaan useimmiten osastoittain ja niiden tekemisessä tukeudutaan usein joko ministeriön omaan osaamiseen tai tehdään suoria toimeksiantoja oman hallinnonalan virastoille tai tutkimuslaitoksille
- Keskeinen haaste on tilastotiedon kattava kerääminen tarpeeksi pitkältä aikajaksolta; tarvitaan riittävää "infrastruktuuria" (arviointityypit kuitenkin erilaisia suhteessa tilastotiedon merkittävyyteen)

Arvioitujen lakien vastuuministeriöt (n=62)



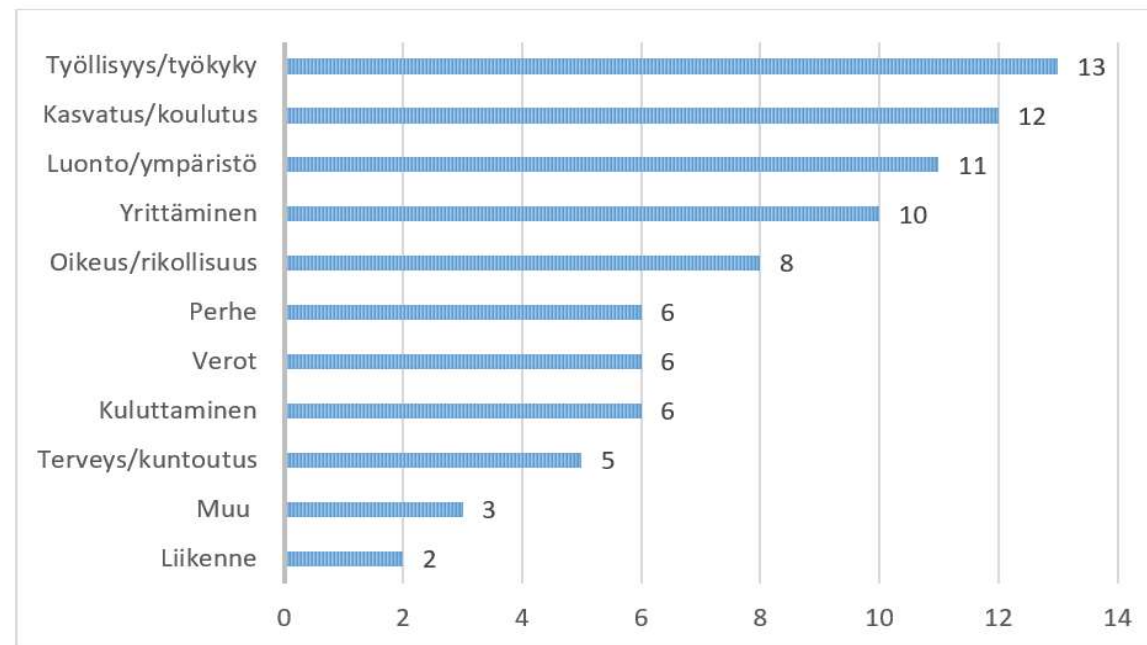
*Suhteessa eri ministeriöiden lainvalmistelun määrään julkisesti saatavilla olevia jälkiarviointeja on laadittu erityisesti: **OKM, YM, STM, OM, TEM** ja jonkin verran vähemmän: MMM, VM. Muissa ei juurikaan.*

Jälkiarviointien toteuttajatahot (n=62)



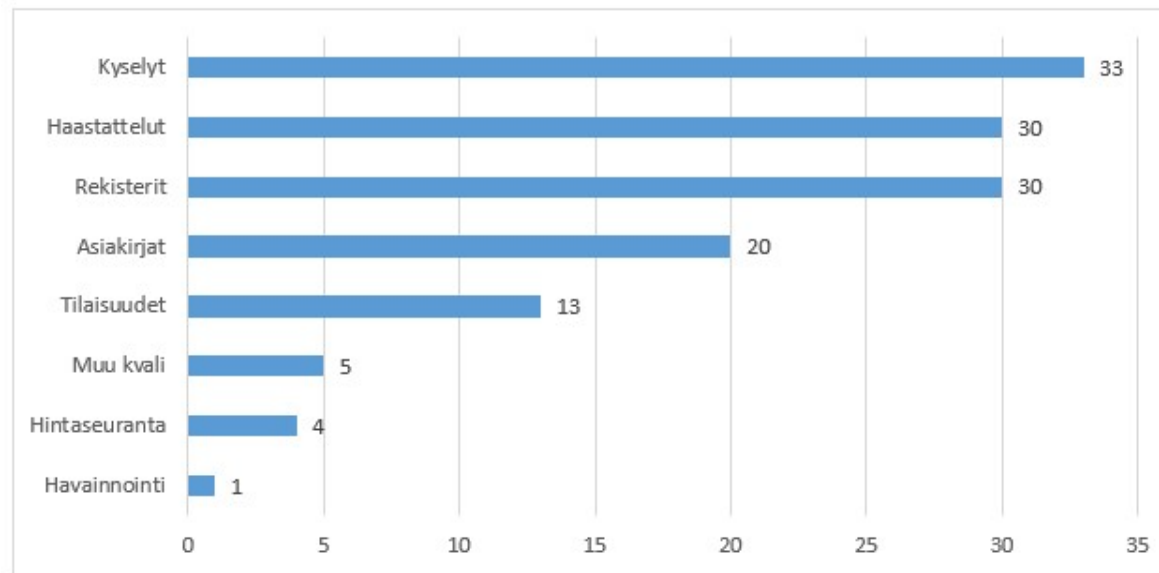
Kuinka monta kertaa kukin toteuttajataho yhteensä esiintyy

Arvioitujen lakien sääntelyalueet (n=62)



Muu: toimeentulo = 1, maahanmuutto = 1, säätiöt = 1

Jälkiarvioinneissa käytetyt aineistot (n=62)



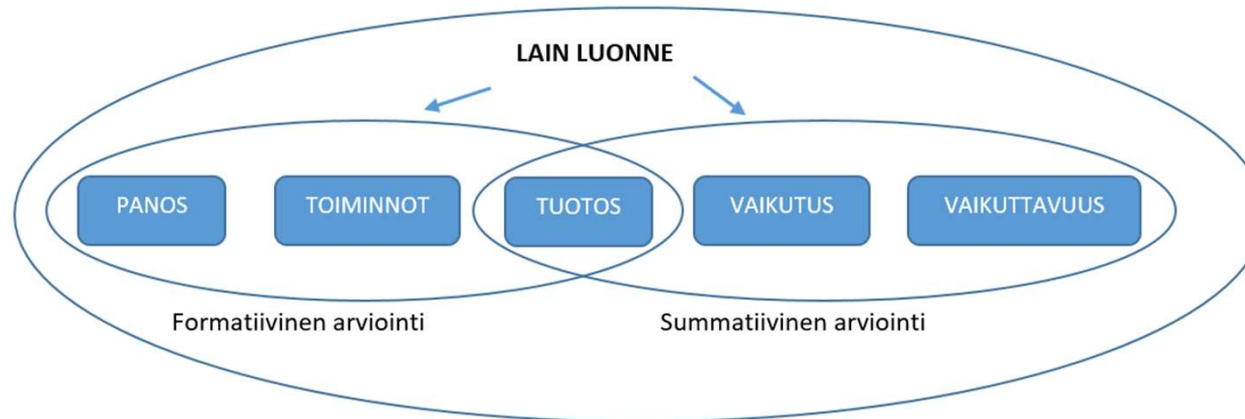
Pohdintaa ja keskustelua 1.

- Millä perusteella jälkiarvioinnin kohteena olevat lait tulisi valita?
 - Esim. yhteiskunnallinen relevanssi (mitä tarkoittaa, kuka määrittää), toimintaympäristön muutokseen liittyvät epävarmuustekijät, vaikutuksen kohde, poliittinen merkitys jne.
- Minkä tahon tulisi päättää jälkiarviointiin valittavista laeista?
 - Hallitus, vastuuministeriö, eduskunta, lainsäädännön arviointineuvosto jne.



Arviointiasetelmat (n=37)

Tarkastelussa vain ministeriöiden ulkopuolisten tahojen tuottamat jälkiarviointiraportit



Pelkkä prosessin arviointi

- Arviointi kohdistuu lain tavoitteiden mukaisesti lain **soveltamiseen tai toimintakäytäntöihin**
 - Lailla toteutettavat menettelyt itseisarvoisia, ei edes tähdätä perimmäisiin vaikutuksiin (esim. STM/kuntoutus, OKM/koulutus)
 - Tavoitteina esim. sääntelyn selkiyttäminen, palveluprosessien parantaminen, yhdenvertaisen kohtelun tai oikeusturvan edistäminen
- Lain soveltaminen/toimeenpano **eri toimijaryhmien näkökulmasta**
 - Lain selkeys, ristiriidattomuus, tarkoituksenmukaisuus
 - Toimeenpanotoimien riittävyys, toimivuus
 - Kohderyhmien realiteettien tunnistaminen
- Konkreettiset toteumat: tukevatko tavoitteiden toteutumista?
- **Paljon kehittämissuosituksia liittyen sääntelyyn tai toimeenpanotoimiin**

Pelkkä vaikutusten/vaikuttavuuden määrällinen arviointi

Lait luotu perimmäisen tavoitteen saavuttamiseksi; soveltamis- tai toimeenpanokäytännöt eivät ole yleensä merkityksellisiä. ***Vaikutusmekanismi ei välttämättä välity eikä asetelmista johdeta sisällöllisiä kehittämis ehdotuksia***

1. Kvasikokeelliset verrokkiasetelmat

- Aineistossa liittyivät yleensä ***rahaan***: verotus, hinnoittelu, työllistämistä edistävä menettely; pyrkimys ***kausaalisuhteen*** todentamiseen: uudistuksilla tuotetaan kannustin, pakote tai muodollinen menettely, jonka jälkeen arvioidaan, reagoivatko kohderyhmät toivotulla tavalla.
- Suhteellisen selkeistä tuloksista huolimatta uudistukset ***eivät yleensä onnistuneet kovinkaan hyvin***

2. Muu vaikutusten määrällinen arviointi

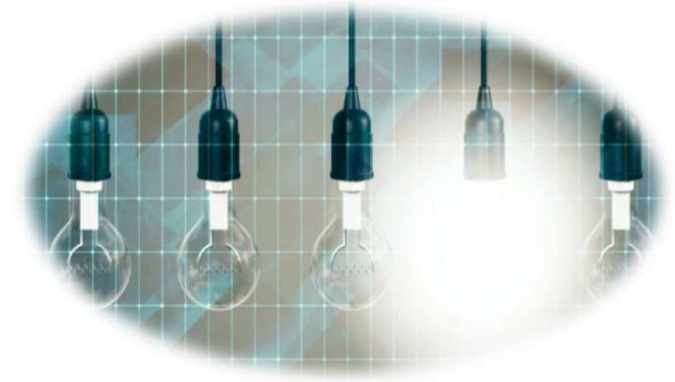
- Esim. ennen–jälkeen, regressioanalyysi, tilastollinen mallinnus
- Päätelmät suhteellisen selkeitä: muulla kuin tutkittavalla seikalla ei ole oletettavasti suurta vaikutusta, asetelma on verrattain yksinkertainen tai vaikutus on selvästi tulkittavissa

Yhdistelmäarvioinnit

- Arvioidaan prosessia ja vaikutuksia, erityyppisiä asetelmia

Pohdintaa ja keskustelua 2.

- Mitkä ovat erilaisten lainsäädännön jälkiarviointien lähestymistapojen mahdollisuudet ja rajat?
 - Esim. satunnaistetut ja kvasikokeelliset koeasetelmat, kehittävä arviointi, prosessiarviointi, realistinen arviointi, itsearviointi jne.
- Miten näitä voisi onnistuneesti yhdistellä?



Jälkiarviointien hyödyntäminen

- Jälkiarvioinnit ovat keskeinen ja tunnustettu osa tietoperustaa, joka ohjaa virkamiesten työtä
 - Kehittämis ehdotukset tuottavat arvokkaita näkökohtia tarkasteltavan lain tai sen tavoitteiden, tai yleisemmin koko sääntelyalueen kehittämiseksi.
 - Tuloksia ja suosituksia on hyödynnetty lakien uudistamisessa ja päätöksenteossa, mutta relevantin tiedon kokoaminen lakiuudistuksen pohjaksi on strukturoimatonta ja joissain tapauksissa puutteellista.
- Kehittämis ehdotukset tuottavat tärkeää yleistä tietoa lainvalmistelulle seikoista, joita kannattaa ottaa jo lainvalmistelussa huomioon
 - Onko laki soveltamistilanteita ajatellen riittävän yksiselitteinen, onko syytä laatia erilliset soveltamisohjeet, onko resurssointi riittävää, tukevatko tietojärjestelmät ja viranomaisten yhteistyökäytännöt tavoitteiden toteuttamista, vai pitäisikö niiden kehittämiseksi tehdä jotain – jos pitää, niin kenen vastuulla se on?
- Jälkiarviointien hyödyntäminen lakien uudistamisessa vaatii kuitenkin oikea-aikaista ajoitusta sekä sopivaa poliittista ilmapiiriä.

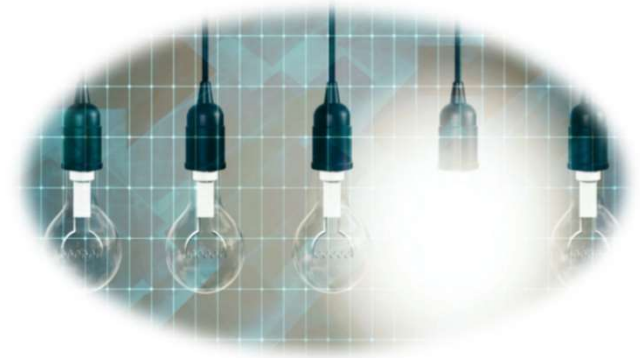
Kehittämissuosituks

- Jälkiarviointien koordinointi valtioneuvostotasolla, vastuu hankekohtaisesta suunnittelusta ja toteutuksesta ministeriöissä
 - Jälkiarviointien saattaminen julkisesti esille kehittämis ehdotuksineen
 - Tulokset huomioon lainvalmistelijoiden koulutuksessa: jälkiarviointien suunnittelu, tulosten hyödyntäminen sääntelyalueilla ja lainvalmisteluprosesseissa (toimivuuden yleiset edellytykset)
- Resurssien suuntaaminen arviointeihin tasapuolisesti eri sääntelyalueilla ottaen huomioon sääntelyn määrä ja luonne
- Arviointien kohdentuminen, arviointiasetelmat, aineistot ja metodit on päätettävä **tapauskohtaisesti**
 - Ei ole yhtä menetelmää yli muiden, valinta sidoksissa pitkälti lain luonteeseen ja tavoitteisiin ja saatavilla/kerättävissä olevaan aineistoon
 - Eri sääntelyalojen tarpeet, lakien yhteiskunnallinen merkityksellisyys sekä hallitusohjelman linjaukset ja muut poliittiset linjaukset
 - Etukäteissuunnittelu tärkeää, muttei saa olla liian sitovaa

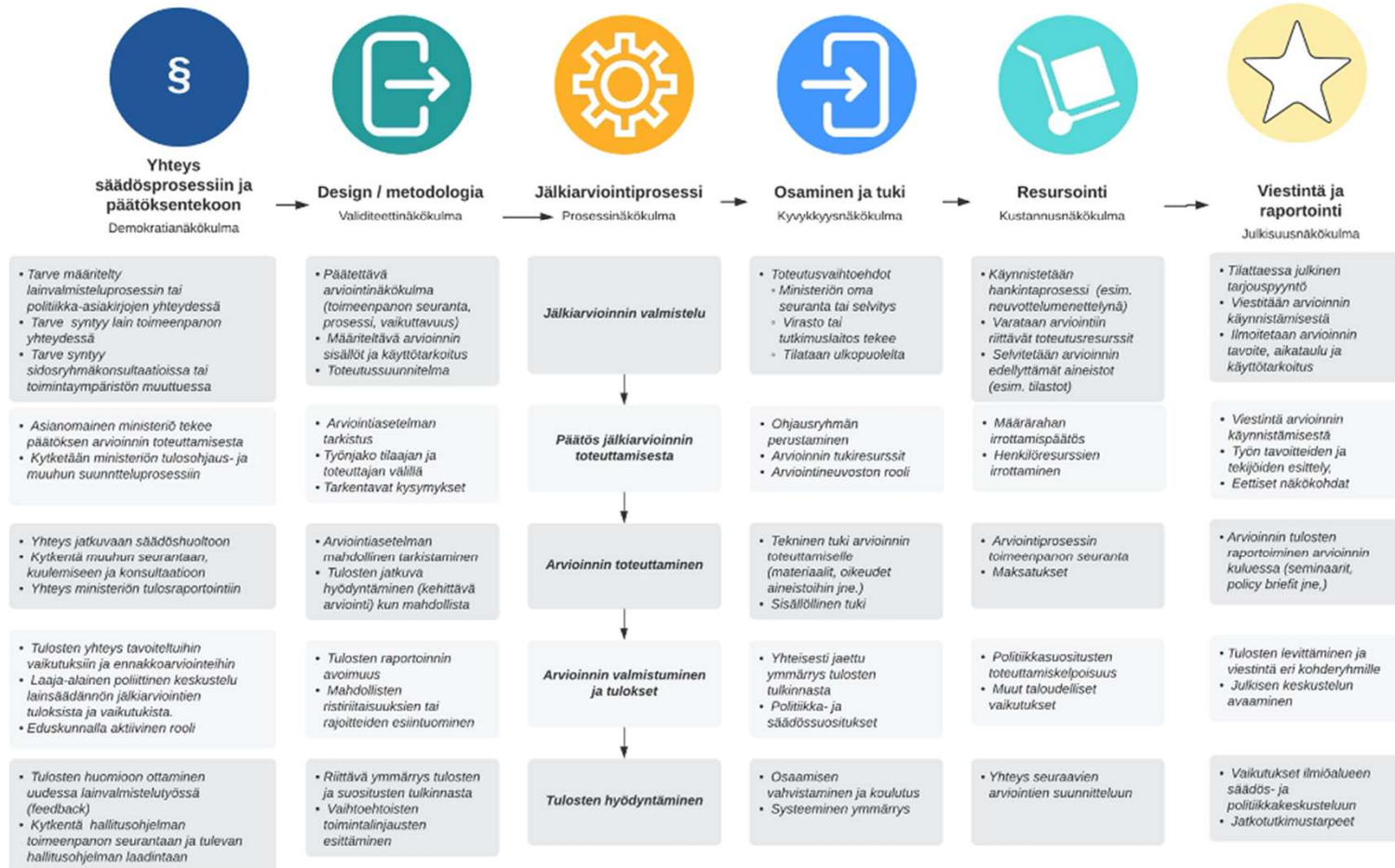
- Ministeriöiden kapasiteetin ja osaamisen vahvistaminen koskien arviointien tilaamista, toteuttamista, tulosten tulkintaa ja hyödyntämistä lainvalmistelutyössä
 - Tarvitaan **monipuolista käsitteellistä, metodista ja empiiristä osaamista**
 - Jatkuvan säädöshuollon tärkeys ja sidosryhmien tasapuolinen kuuleminen
- Tilastollisen seurannan kehittäminen
 - Tietojen yhdisteltävyys, ymmärrettävyys, saatavuus ja ajantasaisuus
- Poliittisen vastuun korostaminen
 - Syytä kehittää eduskunnan edellytyksiä kiinnittää huomiota tapauksiin, joissa jälkiarviointi osoittaa, että arvioitu laki on aiheuttanut merkittävää ja tarkoittamatonta haittaa sääntelyn kohteille.

Pohdintaa ja keskustelua 3.

- Miten yhteiskunnan hiljaisten toimijoiden asema tulisi ottaa huomioon lakien jälkiarvioinnissa? Miten heidän kohdistuvat vaikutukset saadaan esille?
 - Hiljaisia ryhmiä voivat olla esimerkiksi muistisairaat, lastensuojelun asiakkaat, vangit, ei-kansalaiset, velkaongelmaiset jne.
- Mitä eettisiä näkökohtia tulisi ottaa huomioon, kun arvioidaan vaikutuksia hiljaisiin toimijoihin?
- Hiljaisten toimijoiden asemasta lainvalmistelussa enemmän: <https://www.hiljaisettoimijat.fi>



Lainsäädännön jälkiarviointiprosessi



Tarkistuslista

Jälkiarvioinnin tausta

- Minkä tahon aloitteesta jälkiarviointi laaditaan; onko kytköstä eduskunnan toimenpidealoitteeseen, hallitusohjelmaan, hallituksen esitykseen tai muuhun poliittiseen asiakirjaan, vai pohjautuuko se tutkimuslaitoksen aloitteellisuuteen?
- Onko arviointi osa tulossopimusta, vain perustuuko se avoimeen kilpailutukseen?
- Arvioitavan lakiesityksen esittely: sääntelyn tausta ja tavoitteet.

Jälkiarvioinnin tavoitteet

- Jälkiarvioinnin tavoitteiden selkeä suhteuttaminen lakiehdotuksen tavoitteisiin.
- Keskeisten arviointitoimintaa koskevien käsitteiden selkeä käyttö ja määrittely: mitä tavoitteiden toteutumisen, vaikutusten, vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnilla tarkoitetaan.

Aineisto ja menetelmät

- Aineiston ja analyysimenetelmien ja kumpaankin liittyvien epävarmuustekijöiden huolellinen kuvaus.
- Kaikkien aineistotyyppien esittäminen kokoavasti esimerkiksi taulukkomuodossa tarkempien erittelyjen ohella.

Tulokset

- Tulosten suhteuttaminen lain tavoitteisiin ja hallituksen esitykseen kirjattuihin vaikutusarviointeihin.

Kehittämisehdotukset

- Kehittämisehdotusten eriyttäminen niin, että ne ovat selvästi erotettavissa tekstistä.
- Mahdollisimman konkreettiset kehittämisehdotukset, joissa on esitetty keinot ja vastuutahot.
- Sääntelyä ja toimeenpanoa koskevien kehittämisehdotusten erottaminen mahdollisuuksien mukaan, joskin tarkka erottelu ei ole aina välttämättä mahdollista; asiassa voi konsultoida tarvittaessa lakia valmistellutta virkamiestä.