

Asia: Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen valmistelu – taloudelliset vaikutukset

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta toimittaa kirjallisia kommentteja lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen uudistamisesta vastaavalle työryhmälle.

Lainvalmistelun vaikutusarviointien kehittämistarpeita arvioitiin melko kattavasti viime vuonna julkaistussa eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaamassa selvityksessä¹. Selvityksestä käy ilmi, että lainvalmisteluun sisältyvien vaikutusarvioiden kattavuus ja tarkkuus vaihtelevat, ja eri osa-alueiden huomioimisessa on eroja. Muun muassa ympäristö- ja yhteiskunnalliset vaikutukset jäävät monesti kokonaan huomioimatta. Kansainvälisessä vertailussa Suomen lainvalmisteluun sisältyvien ennakkolisten vaikutusarvioiden havaittiin olevan pinnallisia ja jälkiarvioinnin puutteellista. Pinnalliseksi jäävän vaikutusarvioinnin taustasyiksi esitettiin selvityksessä resurssien ja osaamisen riittämättömyyttä sekä sitä, että arvioinnit toteutetaan käytännössä usein tilanteessa, jossa lainsäädäntöratkaisut on jo valittu ennen arvioinnin laatimista. Myös aikataulukiireet ja poliittinen ohjaus nousivat selvityksessä esiin vaikutusarviointeja heikentävinä tekijöinä.

Finnwatch yhtyy edellä esitettyihin näkemyksiin ja pitää erittäin hyvänä sitä, että vaikutusten arviointiohjetta ollaan nyt päivittämässä. Käsittelemme alla yksityiskohtaisemmin omia havaintojamme kuulemispyyntöön sisältyneiden ennakkokysymysten pohjalta.

Käymme ensin läpi keskeisiä lainvalmistelun vaikutusarvioinneissa havaitsemiamme haasteita²:

- Lainvalmistelussa joudutaan aina tekemään valintoja eri toteutusvaihtoehtojen välillä. Lainvalmistelumateriaaleissa eri toteutusvaihtoehtojen esittely on kuitenkin usein puutteellista eikä materiaaleista käy selkeästi ilmi, miten eri toteutusvaihtoehtojen vaikutukset eroavat toisistaan. Myös eri maiden lainsäädäntövertailut ovat monesti suppeita. Näistä syistä päättäjät saavat Finnwatchin kokemuksen mukaan suppeasti tietoa vaihtoehtoisista toteutusmalleista ja niiden vaikutuksista, mikä rajoittaa poliittista keskustelua.³ Myös poliittisella ohjauksella voi olla merkittävä rooli vaikutusarvion sisältöön. Kuten tarkastusvaliokunnan tilaamassa selvityksessäkin havaittiin, vaikutusarviot laaditaan usein tilanteessa, jossa esitettävistä

¹ Keinänen, A., Pajujoja, J., 2020, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020, saatavilla osoitteessa:

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2020.pdf

² Finnwatchin huomiot koskevat kaikkia lainvalmistelumateriaaleihin sisältyviä vaikutusarvioita riippumatta siitä, esitetäänkö ne nimenomaan vaikutusarvioita käsittelevässä kappaleessa vai muualla lainvalmistelumateriaalissa (esimerkiksi eri toteutusvaihtoehtojen esittelyn yhteydessä).

³ Esimerkiksi EU-direktiivejä implementoitaessa olisi tärkeää tuoda objektiivisesti esiin eri toteutusvaihtoehdot ja muiden maiden valitsemat ratkaisut. Näin ei kuitenkaan aina tapahdu. Käytännön esimerkkejä kts. <https://finnwatch.org/images/pdf/Lausunto-vliyhteislain-muutoksista-HE-marraskuu.pdf>; https://finnwatch.org/images/pdf/VYL_VML28_HE_luonnos_Finnwatch21082018.pdf

lakimuutoksista on jo päätetty, eikä vaikutusarvioissa siksi tarkastella eri toteutusvaihtoehtojen vaikutuksia objektiivisesti. Finnwatch on törmännyt viitteisiin poliittisesta ohjauksesta useissa lainsäädäntöhankkeissa⁴ sekä muissa lainsäädäntöön liittyvissä selvityksissä⁵. Arviointiohjeessa tulisi velvoittaa arviointeja toteuttavat tahot eri toteutusvaihtoehtojen vaikutusten riittävän kattavaan, objektiiviseen ja tasapuoliseen vertailuun.

- Lakihankkeiden yhteiskunnallisia vaikutuksia ei usein tunnisteta tai niitä tarkastellaan irrallaan muusta kehityksestä, jolloin vaikutukset voivat näyttäytyä vähäpätöisinä. Varsinkin sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä vaikutuksia tulisi tarkastella yksittäisen lakihankkeen ohella myös laajempi perspektiivi huomioiden: miten lakimuutos yhdessä jo toteutettujen tai suunniteltujen lakimuutosten kanssa vaikuttaa esimerkiksi tulonjakoon tai verojärjestelmän progressiivisuuteen. On myös hyvä huomata, että vaikei esimerkiksi monilla yritysverotukseen liittyvillä muutoksilla ole suoria vaikutuksia kotitalouksiin, vaikuttavat ne siitä huolimatta eri tulonsaajien keskinäisiin asemiin ja verojärjestelmän progressiivisuuteen⁶. Arviointiohjeessa tulisi ohjata keskeisten yhteiskunnallisten vaikutusten, kuten tulonjakovaikutusten, riittävään laajaan huomioimiseen.
- Taloudellisten vaikutusten menetelmiä ja tiedonlähteitä koskevassa osiossa nostetaan esiin tarve hyödyntää ulkopuolisia asiantuntijoita jo lakiesitysten valmisteluvaiheessa. Finnwatchin kokemuksen mukaan tätä mahdollisuutta ei hyödynnetä riittävästi ja asiantuntijoiden kuuleminen on toisinaan yksipuolista myös myöhemmissä käsittelyvaiheissa. Heikommassa asemassa olevat ja pienemmällä resursseilla varustetut tahot eivät välttämättä saa ääntään tasavertaisesti kuuluviin. Verolakien kohdalla elinkeinoelämä on kuulemisissa veronsaajia vahvemmin edustettuna. Arviointiohjeessa tulisi nostaa esiin eri näkökulmien tasapuolisen kuulemisen tärkeys ja korostaa heikommassa asemassa olevien ryhmien erityistä tärkeyttä.

⁴ Esimerkiksi käsiteltäessä veronkiertodirektiivin toimeenpanoon kuulunutta korkovähennysrajoituksiin liittyvää muutosta vuonna 2018 HE:n perustelut muuttuivat HE-luonnoksen perusteluista ilman, että tosiasiat muuttuivat: aikaisemmin HE-luonnoksessa haitallisena pidetty tasevapautussääntö palautettiin lausuntokierroksen jälkeen HE:een ja maininta säännön haitallisuudesta poistettiin perusteluista.

⁵ Esimerkiksi helmikuussa 2020 valtiovarainministeriö julkaisi laajan ja erittäin laadukkaan selvityksen arvonnousuveron käyttöönotosta. Selvityksen johtopäätöksensä se esitti, ettei lainsäädäntötoimiin tule ryhtyä. Johtopäätösten perustelut eivät nousseet selvityksestä, ja niitä moitittiinkin julkisuudessa poliittisesti värityneiksi. Ministeriöiden virkavastuulla tekemien selvitysten tulisi esitellä mahdollisimman objektiivisesti erilaisten säädösvaihtoehtojen vaikutuksia ja esittää erilaisia vaihtoehtoja säädösten toteuttamistavalle. Poliittiset päätökset johonkin vaihtoehtoon päätymiseksi kuuluvat poliitikoille.

⁶ Esimerkiksi yritysverotuksen kevennykset ja omistamisen verotukseen kohdistuvat huojennukset vähentävät verojärjestelmän progressiivisuutta, koska niistä hyötyvät ennen kaikkea suurituloisimmat.

- Eri ministeriön toimialaan ulottuvat vaikutukset jäävät toisinaan kokonaan vaille huomiota. Useampien ministeriöiden tai viranomaistahojen osaamisen hyödyntämisestä voisi olla hyötyä lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarvioiden kohdalla erityisesti silloin, kun lainsäädäntömuutoksella voidaan olettaa olevan toisen ministeriön toimialaan ulottuvia suoria tai spill-over -vaikutuksia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi verolainsäädännön kohdalla muihin (erityisesti kehittyviin) maihin ulottuvat tai haitalliseen kansainväliseen verokilpailuun liittyvät vaikutukset, joita tulisi arvioida myös kehityspolitiikan näkökulmasta politiikkajohdon mukaisuutta silmällä pitäen. Arviointiohjeessa olisi hyvä ottaa kantaa siihen, milloin lainvalmistelussa tulisi hyödyntää myös ministeriörajat ylittävää osaamista.

Seuraavaksi käsittelemme muita nykyiseen arviointiohjeeseen liittyviä kehittämistarpeita:

- Arviointiohjeessa esitetyt taloudellisen arvioinnin tavoitteet tulee uudelleenmääritellä. Tällä hetkellä ohjeessa todetaan, että taloudellisten vaikutusten arvioinnin tavoitteena on "varmistua siitä, että säädökset parhaalla mahdollisella tavalla tukevat talouskasvua, työllisyyden kehitystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia". Nämä tavoitteet ovat usein keskenään ristiriidassa eikä esimerkiksi talouskasvutavoite ilman ekologisten raamien huomioimista ole mielekäs tai hyvinvointia lisäävä.
- Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeessa tai siihen sisältyvässä tarkastuslistassa ei käsitellä lainkaan säädösehdotuksen vaikutuksia veronkiertoon, aggressiiviseen verosuunnitteluun, haitalliseen verokilpailuun tai harmaaseen talouteen, vaikka tämänkaltaiset vaikutukset voivat esimerkiksi monien verolakien kohdalla olla hyvinkin olennaisia. Tarkistuslistassa ohitetaan täysin myös Suomen ulkopuolelle ulottuvat vaikutukset. Teemat tulisi sisällyttää uudistettuun arviointiohjeeseen.
- Ympäristövaikutuksia käsitellään vaikutusarviointiohjeessa hyvin lyhyesti. Tarkastusvaliokunnan tilaaman selvityksen mukaan ympäristövaikutuksia myös tunnustetaan heikosti: niitä oli huomioitu vain 17 prosentissa läpikäydyistä hallituksen esityksistä. Määrää voi pitää huolestuttavan alhaisena, kun ottaa huomioon, kuinka pelkästään ilmastonmuutos on hyvin kattavasti yhteiskuntaa läpileikkaava ilmiö sekä syiden että seurausten osalta. Kun rinnalle otetaan luontokato ja siihen linkittyvä luonnonvarojen ylikulutus, ovat lakihankkeet, joilla ei olisi ympäristövaikutuksia esimerkiksi taloudelliseen toimeliaisuuteen tai kulutustapoihin liittyen todennäköisesti vähemmistössä. Lähtökohdaksi tulisi ottaa se, että ilmasto- ja muut ympäristövaikutukset tunnustetaan ja arvioidaan jokaisen hankkeen kohdalla.
- Nykyisen arviointiohjeen ympäristövaikutuksia koskevassa menetelmäosiossa todetaan, että "ympäristövaikutusten arviointi on yleensä laadullista eikä tarkkoihin numeroarvoihin perustuvaa". Päivityksessä tulisi huomioida, että tämä luonnehdinta ei vastaa kovinkaan hyvin säädöshankkeiden ilmastovaikutuksia, jotka perustuvat

kasvihuonekaasupäästöihin, jotka puolestaan pystytään usein arvioimaan numeerisesti.

- Arviointiohjeessa tunnistetaan tarve arvioida lakiesitysten vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Tarkastusvaliokunnan tilaamasta selvityksestä käy kuitenkin ilmi, että hallitusten esitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on tähän asti ollut yleisluontoista ja sisällöltään niukkaa. Arviointien laadulliseksi kehittämiseksi tarvitaan mittareita, yhteiskunnallista ja ihmisoikeusosaamista sekä resursseja tiedontuotantoa varten.

Viimeiseksi kommentoimme lyhyesti tietoperusteisuuden vahvistamista lainvalmistelun vaikutusarvioinneissa:

- Kannatamme suullisissa kuulemisissakin esiin nostettua toivetta VATT:in ja muiden tutkimuslaitosten roolin kasvattamisesta lainvalmistelua tukevan tiedon tuotannossa. Samalla haluamme nostaa esiin, että hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus harmaan talouden riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamisesta aggressiiviseen verosuunnitteluun. Tämä laajennus voisi tukea verolainvalmistelun kannalta hyödyllistä tiedontuotantoa. Harmaan talouden selvitysyksikön toimikentän laajentamisen ohella myös erillisen verotukseen keskittyvän riippumattoman tutkimuslaitoksen perustaminen Norjan esimerkin mukaisesti voisi olla hyvä vaihtoehto.