

Arviointineuvosto- selvitys

ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO EK

MAALISKUU 2022

Sisällysluettelo

Alkusanat	3
Johdanto	4
Selvityksen tavoitteesta, sisällöstä ja rakenteesta	5
Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnasta	6
Selvityksen keskeiset havainnot	7
Arviointineuvoston jäsenten haastatteluiden perusteella esiin nousseet olennaisimmat teemat	9
Keskeiset toimenpide-ehdotukset	10
Arviointineuvostolle	10
Lainvalmistelijoille	10
Hallituksen esitysten analyysi	11
Hallituksen esitys osakesäästötillistä (HE 279/2018 vp)	11
Esityksen tavoitteet	11
Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	11
Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lain säädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen	12
Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta	12
Hallituksen esitys rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetuksi laiksi – hallintarekisteröityjen osakkeiden osinkojen lähdeverotus (HE 282/2018 vp)	13
Esityksen tavoitteet	13
Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	13
Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lain säädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen	13
Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta	13
Hallituksen esitys kuluttajaluotto-sopimuksia ja eräitä muita kuluttajasopimuksia koskevien säännösten muuttamisesta – kuluttajaluotot (HE 230/2018 vp)	14
Esityksen tavoitteet	14
Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	14
Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lain säädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen	14
Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta	14
Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020 vp)	15
Esityksen tavoitteet	15
Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	15
Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lain säädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen	15
Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta	15
Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaksi lain säädännöksi (HE 80/2019 vp)	16
Esityksen tavoitteet	16
Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	16
Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lain säädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen	16
Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta	16
Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lain säädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)	17
Esityksen tavoitteet	17
Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	17
Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lain säädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen	17
Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta	18
Hallituksen esitys laiksi ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamiseksi (HE 269/2018 vp)	19
Esityksen tavoitteet	19
Arviointineuvoston lausunto ja niiden vaikutus hallituksen esitykseen	19
Arviointineuvoston lausunnon huomiot ja hallituksen esitykseen tehdyt muutokset	19
Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta	20
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (HE 46/2021 vp)	21
Esityksen tavoitteet	21
Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	21
Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lain säädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen	21
Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta	22
Hallituksen esitys eduskunnalle bio-polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE48/2021vp)	23
Esityksen tavoitteet	23
Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	23
Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lain säädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen	23
Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta	23

Viime ajat ovat osoittaneet, että suuret muutokset voivat ravistella yhteiskunnan toimintoja ja rakenteita varsin yllättäen ja nopeasti. Yhteiskunta voi reagoida erityyppisiin asioihin eri mekanismien kautta, mutta lainsäädäntö on se pohja ja perusta, minkä varaan toimiva, ennustettava ja demokraattinen yhteiskunta ja oikeusvaltio rakentuu.

Lainsäädännön laatuun ja sen valmisteluprosessin tehokkuuteen tuleekin kiinnittää entistä enemmän huomiota. Miten varmistetaan, että yhteiskunta kykenee reagoimaan muuttuviin tilanteisiin riittävän nopeasti, mutta ei kuitenkaan hätiköiden ja lainsäädännön laadusta tinkien? Miten varmistetaan, että lakeja muutettaessa tai uusia lakeja säädettäessä on käytössä kaikki relevantti tieto ja että sitä käytetään tehokkaasti? Yksi tapa on panostaa lainsäädännön valmisteluprosessiin ja lain vaikutustenarviointien tehostamiseen. Näihin kysymyksiin pureudutaan tarkemmin tässä lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa käsittelevässä selvityksessä.

Helsingissä 16.3.2022

Hannu Ylänen
Asiantuntija, EK



Laadukkuus ja aikaa kestävyys ovat lainsäädännön perusedellytyksiä, vaikkakaan edellytyksien esiintyminen ei aina ole itsestään selvää. Laadulla ja ajallisella kestävyydellä on merkitystä niin yritysten kilpailukyvyyn, oikeusvarmuuden kuten myös yleisemminkin yhteiskunnan toimivuuden ja ennustettavuuden kannalta. Yhteiskunnan kehitykseen on luonnollisesti vastattava tarvittaessa lainsäädäntöä kehittämällä ja sitä uudistamalla. Kaikki muutokset eivät aina kuitenkaan edellytä lainmuutoksia tai uusia lakeja. Lain tulee aina vastata todelliseen tarpeeseen, sen tulee ratkaista jokin sellainen olemassa oleva ja aito ongelma, jota ei mulla tavoin voida ratkaista.

Lain tulee myös toimia tehokkaasti siten, ettei sen mukaan toimiminen aiheuta sen kohteille liikaa haasteita tai kustannuksia tai epävarmuutta sen seurauksista. Lainsäädännöllä ei tule olla itseisarvoa, ainoastaan välinearvoa. Monesti eri tahojen luomat paineet ja odotukset kuitenkin johtavat siihen, että lainsäädännöstä ei saada riittävän laadukasta ja tasapainoista tai jopa siihen, että luodaan lainsäädäntöä, vaikka se ei objektiivisesti arvioiden olisi tarpeellista. Laadukasta sääntelyä on mahdollista laatia ainoastaan huolellisen ja tasapainoisen valmistelun kautta. On tärkeää varmistaa, että säädöksiä uudistetaan ja kehitetään laadukkaasti ja faktoihin perustuen.

Osana lainsäädännön tarpeellisuuden ja sisällön arviointia lakia valmisteltaessa tehdään vaikutusten arviointia. Tuo lainsäädännön vaikutusten arviointi on lainsäädännön valmistelun kokonaisuudessa jäänyt monesti kuitenkin liian pienelle huomiolle. Vaikutuksia toki arvioidaan, mutta arviointien kattavuus ja laatu jättävät usein toivomisen varaa. Tähän lainsäädännön valmisteluprosessin osuuteen on haluttu panostaa enemmän ja vuodesta 2016 asti Suomessa on toiminut lainsäädännön arviointineuvosto. Sen päätehtävä on arvioida lainsäädännön valmistelun yhteydessä tehtyjä vaikutusten arviointoja. Arviointineuvoston lausuntojen huomioiminen osana lain jatkovalmistelua ei ole kuitenkaan vielä täysin vakiintunutta ja säännönmukaista. Arviointineuvoston asemaan, tehtäviin ja merkitykseen tulisi vielä jatkossa kiinnittää enemmän huomiota.

Vastaavanlaisia toimielimiä on myös muutamissa muissa maissa, esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Saksassa, Ruotsissa, Hollannissa ja Norjassa. Näiden toimielinten toiminta ja vaikutusmahdollisuuksien laajuus kuitenkin poikkeaa maittain jonkin verran. Joissain maissa toimielinten toimivaltaan kuuluu muitakin tehtäviä kuin vain tehtyjen vaikutustenarviointien laadun arviointi. Joissain maissa arviointineuvoston tehtäväkenttä painottuu enemmän yrityselämän vaikutusten arviointiin ja arvioinnin kohteeksi otetaan enimmäkseen säädöksiä, joiden yhteys yritysten toimintaan ja liike-elämään on vahva.

Käymme selvityksessämme läpi Suomen arviointineuvoston lausuntoja ja vertaamme niitä lopullisiin hallituksen esityksiin. Näin olemme saaneet muodostettua kuvaa siitä, miten paljon arviointineuvoston huomioilla on merkitystä hallitusten esitysten viimeistelyssä. Olemme haastatelleet myös arviointineuvoston jäseniä ja tiedustelleet heidän näkemyksiään muun muassa lainsäädäntöprosessin ja neuvoston toiminnan kehittämiseen liittyen. Esitämme selvityksessämme muutamia ehdotuksia, millä arviointineuvoston toimintaa ja vaikuttavuutta voitaisiin tehostaa. Selvityksemme sisältää ehdotuksia myös lakia valmisteleville ministeriöille.

Vaikutustenarviointineuvoston roolia lainsäädäntöprosessissa toimivana riippumattomana sparraajana ja laaduntarkkailijana tulisi lisätä. Lainsäädännön arviointineuvoston tehtäviä ja asemaa olisi syytä pohtia lisää Suomessa.

Arviointineuvosto teki päätöksen olla osallistumatta korona-aikana tehtyihin nopean valmistelun lainsäädäntöhankkeisiin. Asianmukainen vaikutusten arviointi ja sen varmistaminen on erittäin tärkeää myös kriisiaikana valmistellun lainsäädännön osalta ja jäljempänä tässä selvityksessä olevat ehdotuksemme muun muassa kaikkien hallitusten ehdotuksien sisällyttämisestä jatkossa arvioinnin piiriin sekä arviointineuvoston resurssien lisääminen palvelevat myös tätä tarkoitusta tulevaisuudessa.

Selvityksen tavoitteesta, sisällöstä ja rakenteesta

Tämän selvityksen tavoitteena on tarkastella sitä, miten tehokkaasti lainsäädännön arviointineuvoston muutosehdotuksia otetaan huomioon lainvalmistelussa ja millainen merkitys arviointineuvoston työllä on lainsäädännön laadun parantamisessa. Selvityksen tavoitteena oli siis arvioida, miten arviointineuvoston korjaus- tai muutosehdotuksen on todellisuudessa otettu huomioon lopullisissa hallituksen esityksissä. Selvitykseen valikoitiin 9 hallituksen esitystä vuosilta 2018-2021. Tuona aikana arviointineuvosto arvioi yhteensä 80 hallituksen esityksen vaikutusarviointit.

Lopullisia hallituksen esityksiä on analysoitu vertaamalla niitä arviointineuvoston lausunnoissaan esiin nostamiin kehitysehdotuksiin ja näin on selvitetty, kuinka laajasti ja yksityiskohtaisesti arviointineuvoston näkemykset otetaan huomioon lopullisessa lainsäädäntöehdotuksessa. Selvitykseen valikoitiin ensinnäkin sellaisia hallituksen esityksiä, joilla katsottiin olevan laajempaa yhteiskunnallista merkitystä, näitä hankkeita edustavat SOTE-uudistukseen liittyvät lainsäädännön muutokset, valtionavustuksia käsittelevä lainmuutosehdotus, aktiivimallin leikkureiden toteuttamiseksi tarvittavat lainsäädäntömuutokset sekä oppivelvollisuuslaki. Tämän lisäksi selvitykseen valittiin ehdotuksia, jotka ovat yleisesti mielenkiintoisia niiden luodessa mahdollisuuksia kansalaisille. Tämän kategorian hankkeita ovat osinkojen lähdeverotusta koskeva lainsäädäntöhanke, kuluttajaluottoja sääntelevä lainsäädäntöehdotus sekä osakesäästötilin avaamisen ja käytön mahdollistava lainsäädäntöehdotus. Näiden lisäksi selvitykseen valittiin myös kaksi lainsäädäntöhanketta, joissa on liityntää ympäristöasioihin tai parempaan sääntelyyn; ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittaminen sekä biopolttoaineiden käytön edistäminen.

Selvitystä varten on myös haastateltu muutamia arviointineuvoston jäseniä ja kartoitettu heidän mielipiteitään arviointineuvoston toiminnasta, vaikuttavuudesta ja tulevaisuudesta.

Eri lainsäädäntöhankkeiden analyysit ovat keskenään osin eri pituisia, johtuen jo ensinnäkin eri lainsäädäntöhankkeiden keskinäisistä laajuuseroista, mutta myös siitä, että arviointineuvoston lausunnot eroavat toisistaan ehdotettujen muutosten lukumäärän ja laajuuden suhteen. Joidenkin hankkeiden osalta arviointineuvosto on esittänyt useampia muokausehdotuksia ja huomioita, kun taas joissakin hankkeissa neuvostolla on ollut vain muutamia esiin nostettavia huomioita. Mainittakoon tässä yhteydessä, että SOTE -uudistuksen laajuudesta huolimatta lainsäädännön arviointineuvostolla ei ollut kovin montaa muutosehdotusta hallituksen esitysluonnokseen liittyen.

Tässä selvityksessä on otettu huomioon ainoastaan arviointineuvoston listaamat olennaisimmat muutosehdotukset, kaikkia arviointineuvoston esittämiä havaintoja ja muutosehdotuksia ei selvityksessä ole analysoitu. Nämä olennaisimmat muutosehdotukset on luetteloitu aina kunkin arviointineuvoston lausunnon alussa. Muut arviointineuvoston havainnot ja ehdotukset esiintyvät osana arviointineuvoston laajempaa lausuntoa.

Vastaavan tyyppinen, tosin laajempi ja kattavampi selvitys arviointineuvoston toiminnasta tehtiin valtioneuvoston VN TEAS -selvityksenä vuonna 2019.

Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnasta

Lainsäädännön arviointineuvosto on valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimiva toimielin. Se aloitti toimintansa vuonna 2016. Neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Neuvosto ei siis itse tee vaikutusarviointeja vaan se arvioi ministeriöiden tekemiä vaikutusarviointeja. Neuvosto voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista, kuten esimerkiksi EU-lainsäädäntöön liittyvistä vaikutusarvioinneista. Arviointineuvoston asema ja toimivalta perustuu asetukseen (1735/2015). Tämän asetuksen perusteella lainsäädännön arviointineuvoston tehtävät ovat seuraavanlaisia:

- laatii lausuntoja hallituksen esitysluonnoksissa olevista vaikutusarvioinneista
- antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista
- tekee aloitteita lainvalmistelun laadun, erityisesti vaikutusarviointien laadun ja arviointitoiminnan parantamiseksi
- arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti
- seurata vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioida toimintansa vaikuttavuutta
- antaa vuosittain katsaus toiminnastaan valtioneuvoston kanslialle.

Arviointineuvosto tarkastelee vaikutusarviointeja varsin kokonaisvaltaisesti – se ottaa huomioon lausunnoissaan niin taloudelliset, viranomais- ja ympäristövaikutukset kuin myös muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Vaikutusarviointien lisäksi neuvosto käy läpi säädösehdotuksen muitakin perusteluosuuksia, kuten nykytilan, keskeisten ehdotuksien, ja vaihtoehtoisten ratkaisujen kuvauksia. Arviointineuvosto voi myös tehdä aloitteita lainvalmistelun laadun kehittämiseksi.

Neuvoston on työssään itsenäinen ja riippumaton. Vuosittain arviointineuvosto antaa noin 30–40 lausuntoa. Neuvosto valitsee itse ne hallituksen esitykset, joista se antaa lausunnon. Neuvoston kokoonpanoon kuuluu puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa sekä enintään 6 jäsentä, jotka valitaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Tämän lisäksi neuvostoa avustaa 3 kokopäivätoimista sihteerä. Neuvostolla voi olla apunaan myös pysyviä asiantuntijoita.



Selvityksen keskeiset havainnot

Analysoiduista hallituksen esityksistä on havaittavissa yleisesti se, että arviointineuvoston muutosehdotuksiin kyllä reagoidaan, mutta reagoinnin taso ja yksityiskoh-taisuus vaihtelevat varsin paljon eri hankkeiden välillä. Tehtyjen muutosten taso vaihtelee myös melko paljon – joissain esityksissä arviointineuvoston muutosehdotukset on otettu huomioon vain lyhyillä maininnoilla tai jopa ky-seenalaistaen muutosehdotus maininnoilla siitä, ettei ky-seisellä esiin nostetulla asialla ole relevanssia hankkeen kannalta. Joissain esityksissä toisaalta arviointineuvoston muutosehdotukset on otettu huomioon varsin kattavasti ja asianmukaisesti.

Selvityksen perusteella on havaittavissa myös korrelaatio lainsäädäntöhankkeen poliittisen ohjauksen ja arvioin-tineuvoston esittämien muutosehdotusten välillä – mitä suurempi poliittinen tarve tietyllä lainsäädäntöhankkeella on, sitä vähemmän käytännössä arviointineuvoston kriit-tisille huomioille annetaan painoarvoa lopullisen lainsää-dännön sisällössä.

Useissa tässä selvityksessä analysoiduissa hallituksen esitysluonnoksissa vaikutusten arviointi on varsin yleisel-lä tasolla kuvattu ja vaikutusten arviointien havaintoja ei ole juuri perusteltu. Näissä tilanteissa neuvosto usein ke-hottaa tarkentamaan vaikutusten arviointeja konkretisoi-malla asiaa esimerkein tai tarkentamaan asiaa vaikkapa laskelmien tai muilla tavoin numeerista ja selkeästi ver-tailukelpoista tietoa esittämällä. Jonkin verran lopullisia hallituksen esityksiä täydennetäänkin erilaisin laskelmin, taulukoin ja esimerkein, välillä nämä tarkennukset jäävät kuitenkin varsin pintapuolisiksi.

Nyt tarkastelun kohteena olevissa 9 hallituksen esitys-luonnoksissa neuvosto kiinnitti huomiota puutteelliseen yritysvaikutusten arviointiin 7 hallituksen esitysluonnok-sen osalta. Lopullisiin hallituksen esityksiin tehty muok-kaukset yritysvaikutusten arviointien puutteiden osalta olivat lähtökohtaisesti varsin suppeita ja lähinnä teksti-muotoisia kuvauksia, ilman tarkempia perusteluita.

Yleinen puute tarkastelluissa hallituksen esitysluonnok-sissa on myös ollut vaihtoehtoisten toiminta- tai ratkaisu-tapojen esittämättä jättäminen ja hankkeen taustojen ja tavoitteiden selkeä kuvaaminen. Tällöin arviointineuvosto yleensä ehdottaa, että lopullisessa hallituksen esityk-sessä hanketta kuvattaisiin tarkemmin ja perusteltaisiin

valitun sääntelytavan tarve sekä kuvattaisiin mahdollisia muita vaihtoehtoisia ratkaisutapoja. Tämän kehitysehdo-tuksen toteutuminen jää usein lopullisessa hallituksen esityksessä varsin vaatimattomalle tasolle tai ehdotuksen mukaista muokkausta ei tehdä lainkaan. Joissain esityk-sissä tämä korjauskehotus on kuitattu lähinnä lisäämällä hankkeen kuvaukseen muutama lause. Tosin tarkastel-tujen 9 hallituksen esitysluonnoksen joukkoon mahtuu myös yksi hallituksen esitysluonnos, jonka osalta arvioin-tineuvosto pitää taustaselvityksen ja toimeenpanon vaih-toehtoisen selvittämistä ansiokkaana.

Yleishuomiona tehtyjen muutosten osalta voisi myös todeta, että mitä pienemmästä ja konkreettisemmasta neuvoston muutosehdotuksesta on kyse, sitä useammin ne otetaan huomioon ja vastaavasti mitä suuritöisem-mästä ja laajemmasta korjaus ehdotuksesta on kyse, sitä harvemmin se kyetään ottamaan huomioon. Tämä on toi-saalta ymmärrettävää, kun arviointineuvoston lausunnon jälkeinen reagointiaika nykyisessä lainsäädännön valmis-teluprosessissa on muutamia viikkoja.

Käytäntö on varsin vaihtelevaa myös sen osalta, miten arviointineuvoston lausunnossaan esittämät huomiot ja niiden johdosta tehty muutokset on kirjoitettu auki lo-pullisissa hallituksen esityksissä. Joissain hallituksen esityksissä on kuvattu varsin tarkasti arviointineuvoston lausunnossaan esittämät muokkausehdotukset ja lain-valmistelijan reagointi niihin, kun taas joissain esityksis-sä arviointineuvoston kommentaista vain osa on julkais-tu ja niiden osalta tehty muutokset on kuvattu erittäin yleisellä tasolla tai vain maininnalla, että perusteluja on arviointineuvoston huomautusten johdosta tarkistettu ja täsmennetty siltä osin kuin niitä on pidettävä aiheellisina. Arviointineuvoston lausuntojen vaikuttavuusanalyysin kautta piirtyy kuva neuvoston varsin uudesta ja ehkä va-kiintumattomasta asemasta suomalaisessa lainvalmiste-lussa. Neuvoston rooli ja arviointityö nähdään osin vielä jonkinlaisena lainvalmistelun pakollisena välivaiheena tai lainsäädäntöprosessin viivästyttäjänä, eikä sen aineelli-soikeudellisille näkökohdille voida – lähinnä aikataulu-paineisiin vedoten – antaa kovin suurta merkitystä lain jatkovalmistelussa. Tämän soisi muuttuvan jatkossa pa-rempaan suuntaan. Toimiva yhteiskunta perustuu toimi-valle ja hyvin valmistelulle lainsäädännölle ja lainsäädän-nön laatuun ja sen vaikuttavuuden analysointiin on syytä panostaa entistä enemmän.

KUVA 1. Selvityksen kohteena olevat lainsäädäntöehdotukset arviointineuvoston kommenttien noudattamisen valossa

Muutosehdotukset huomioitu hyvin	Muutosehdotukset huomioitu tyydyttävästi	Muutosehdotukset huomioitu heikosti tai ei lainkaan
Oppivelvollisuuslaki	Ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittaminen	Osinkojen lähdeverotus
Kuluttajaluotot	Valtionavustukset/yritystuet	Aktiivimallin leikkurit
Biopolttoaineet	Osakesäästötili	
	SOTE -uudistus	

KUVA 2. Selvityksen kohteena olevien lainsäädäntöehdotusten osalta esiintyneet yleiset puutteet

Maininta puutteellisesta yritysvaikutusten arvioinnista	Maininta puutteellisesta alkuperäisen ongelman kuvauksesta	Maininta puutteellisesta vaihtoehtojen esittämisestä
Aktiivimallin leikkurit	Aktiivimallin leikkurit	Oppivelvollisuuslaki
Osinkojen lähdeverotus	Osinkojen lähdeverotus	Ympäristölliset lupamenettelyt
Kuluttajaluotot		
Osakesäästötili		
SOTE -uudistus		
Valtionavustuslainsäädäntö		
Ympäristölliset lupamenettelyt		

Arviointineuvoston jäsenten haastatteluiden perusteella esiin nousseet olennaisimmat teemat

Arviointineuvoston jäsenet olivat huolissaan siitä, että neuvoston esittämistä korjausehdotuksista keskimäärin noin 40 % jää noudattamatta lopullisissa hallituksen esityksissä. Neuvosto onkin viime aikoina lisännyt aktiivisuuttaan lausuntopalautteen antamisessa, koska on havaittu, että tehokkain tapa nostaa neuvoston vaikuttavuutta ja roolia on yksinkertaisesti olla enemmän läsnä eri lainsäädäntöhankkeiden valmistelussa. Neuvoston resurssit asettavat kuitenkin tietyt rajat sille, miten laajasti se voi osallistua lainsäädäntöehdotusten vaikutusten arviointien arviointiin. Ainakin toistaiseksi nykyresurssit ovat mahdollistaneet aktiivisuuden lisäämisen.

Arviointineuvoston jäsenet kokevat arviointineuvoston aseman itsenäiseksi ja riippumattomaksi käytännössä, mutta suhtautuvat varovaisen toiveikkaasti siihen, että arviointineuvoston asema sementoitaisiin myös lain tasolla. Nykyään neuvoston asema ja mandaatti perustuu asetustasoiselle säädökselle, mutta olisi ehkä asianmukaista kehitystä, että jatkossa neuvoston asema perustuisi lakiin. Arviointineuvosto on tullut jäädäkseen, joten sen juridisen aseman tulisi myös heijastaa tätä asiointilaa. Tässä yhteydessä voitaisiin pohtia myös arviointineuvoston reagointimahdollisuuksien vahvistamista ottamalla keinovalikoimaan lainsäädäntöehdotuksen väliaikainen pysäyttäminen, mikäli tietyt lain tasolla etukäteen mainitut edellytykset täyttyisivät.

Arviointineuvoston asetuksessa määriteltyihin tehtäviin kuuluu myös arvioida, ovatko lainsäädännön vaikutukset toteutuneet arvioidusti sekä seurata vaikutusarviointien laadun kehitystä ja arvioida toimintansa vaikuttavuutta. Näihin tehtäviin neuvoston nykyresurssit eivät valitettavasti riitä ja neuvosto onkin tehnyt aloitteen lainsäädännön jälkiarviointien toteuttamisen järjestämiseksi Suomessa – neuvosto ei ehdota aloitteessa tehtävää ja resurssien lisää suoraan itselleen, vaan pohtii, miten tämä jälkiarviointi saataisiin parhaiten järjestettyä. Aloite on tärkeä ja jälkiarviointien arviointia koskeva asiaa selvittää parhaillaan.

Neuvosto tavoittelee organisaationsa vahvistamista pyrkimällä palkkaamaan neuvostolle kokopäivätoimisen pääsihteerin. Pääsihteerin voisi aktiivisemmin johtaa neuvoston toimintaa ja organisoida sen toimintaa. Mahdollinen pääsihteerin voisi jatkossa myös alkaa arvioida neuvoston

toiminnan vaikuttavuutta – eli kai käytännössä nyt jollain tasolla sitä, mihin tämä selvityskin tähtää. Arviointineuvoston aktiivisena tavoitteena ei ole kuitenkaan pyrkiä muuttamaan sen roolia proaktiivisempaan tai osallistuvampaan suuntaan.

Viime aikoina on käyty jonkin verran keskustelua arviointineuvoston roolin ja tehtävien laajentamisesta. Arviointineuvoston jäsenet katsovat, että arviointineuvoston roolin muuttaminen ennakkolisemmaksi ja laajemmin lainsäädäntöprosessiin osallistuvaksi on käytännössä varsin haasteellista. Tähän vaikuttavat yhtäältä neuvoston resurssit, mutta myös neuvoston rooli osana lainsäädäntöprosessia – useat neuvoston jäsenet katsovat, että neuvosto ei oikein voi olla mukana lainsäädäntöhankkeen ennakkovalmisteluissa, koska se ei voi sitoa käsiään virkamiesvalmisteluun menettämättä samalla riippumattomuuttaan ja uskottavaa rooliaan valvojana. Vaikka neuvostolla varmasti olisikin paljon annettavaa lainsäädännön valmistelun eri vaiheissa, ei sen roolin laajentaminen sen jäsenten mukaan ole tarkoituksenmukaista tai edes järkevää.

Lainsäädännön vaikutusten arvioinnin laadun lisäämisen tulee lähteä lakia valmistelevien ministeriöiden taholta, ei ulkopuolelta ohjaten. Vaikutusten arviointiin tulee suhtautua nykyistä vakavammin ja säännönmukaisemmin ministeriöissä. Se ei saa olla sellainen välttämätön paha, johon pyritään reagoimaan jotenkin lainsäädäntöprosessin loppuvaiheessa – vaikutusten arviointien tulee olla mukana lainsäädäntöprosesseissa aina ja prosessin alkuvaiheesta lähtien – vaikutusten arvioinnin avulla kyetään asianmukaisesti myös asemoimaan lainsäädäntöhankkeen merkitystä, toteutuskeinoja ja tarpeellisuutta. Arviointineuvoston roolia ei tulisi nähdä lainsäädäntöprosessin viivästyttäjänä, vaan prosessia tulisi muokata siten, että arviointineuvoston lausunnon jälkeen lainvalmistelussa olisi riittävästi aikaa tehdä tarvittavat muutokset. Virkamiesjohdon tulisi ottaa arviointineuvosto hieman enemmän tosissaan.

Keskeiset toimenpide-ehdotukset

Arviointineuvostolle

- Arviointineuvoston roolia osana lainsäädäntö-prosessia tulisi laajentaa lisäämällä sen ennakollista neuvoa-antavaa roolia jo hallituksen esityksen laadinnan aiemmassa vaiheessa ja yhteistyössä lainsäädäntöä valmistelevan ministeriön kanssa.
- Arviointineuvoston yhteiskunnallista roolia tulisi kehittää siten, että neuvoston proaktiivisuutta ja näkyvyyttä julkisuudessa lisätään ja neuvoston roolia julkisessa keskustelussa aktivoidaan erityisesti paremman sääntelyn ja sääntelyn laadun näkökulmasta.
- Kaikki hallituksen esitykset tulisi jatkossa saattaa neuvoston arvioitavaksi ja neuvoston resurssit tulisi mitoittaa tämän mahdollistamiseksi.
- Lainsäädännön arviointineuvoston riippumattomuus on varmistettava vahvistamalla sen asema lain tasolla.
- Arviointineuvoston toimivaltuuksiin tulisi lisätä mahdollisuus julkaista kielteinen kanta, mikäli lainsäädäntöehdotus sisältäisi sen mielestä olennaisia ongelmia tai mikäli se ei neuvoston mukaan soveltuisi tarkoitukseensa. Tässä tilanteessa ehdotusta tulisi korjata ja arviointineuvoston tulisi arvioida uusi ehdotus. Mikäli ehdotus ei vielääkään läpäisisi arviointineuvoston seulaa, tulisi hallituksen tehdä erillinen päätös jatkovalmistelun osalta.
- Arviointineuvoston aktiivisuutta omien aloitteiden tekemisessä tulisi lisätä. Tällä hetkellä jatkokäsittelyssä on neuvoston vuonna 2019 tekemä aloite lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmästä. Uusia aloitteita ja ehdotuksia arviointineuvoston taholta olisi hyvä saada lisää.

- Arviointineuvoston lausunnoissaan esittämien korjausehdotusten on katsottu paikoin olevan vaikeita toteuttaa ministeriöissä ehdotusten konkretian puutteen ja liian yleisyyden vuoksi. Arviointineuvosto voisi arvioida omien lausuntojensa laadun parantamista tältä osin.
- Tarvittavat resurssit edellä mainittujen kehitys-ideoiden eteenpäin viemiseksi tulisi varmistaa.

Lainvalmistelijoille

- Ministeriöiden lainvalmistelun laatua tulisi parantaa säännönmukaisesti vaikutusarviointien osalta. Sääntelystä aiheutuvia kustannuksia pitäisi analysoida nykyistä paljon aikaisemmassa vaiheessa ja nykyistä paljon laajemmin. Asianmukainen vaikutusten arviointi tulisi tehdä aina.
- Lainsäädännön valmisteluprosessissa tulee ottaa huomioon arviointineuvoston prosessi ja valmistelussa tulee varata riittävästi aikaa tehdä niitä muutoksia, joita arviointineuvosto ehdottaa tehtäväksi.
- Yllättävän usein yritysvaikutuksien arvioinnissa jäävät ottamatta huomioon erityisesti pk-yritykset. Ministeriöissä tulisi panostaa pk-yritysten vaikutustenarviointiin nykyistä enemmän ja arviointineuvoston tulisi korostaa eri kokoisten yritysten yritysvaikutusten arviointien tärkeyttä entisestään.

Hallituksen esitysten analyysi

Hallituksen esitys osakesäästötilistä (HE 279/2018 vp)

Esityksen tavoitteet

VM esitti lakiluonnoksessaan osakesäästötiliä kansan- kapitalismin vahvistamiseksi ja osakesäästämisen edistämiseksi. Esityksen tavoitteena on osaltaan siis edistää yleisesti ihmisten aktiivista säästämistä ja sijoittamista sekä lisätä saatavilla olevien sijoitusmuotojen tarjontaa. Ehdotuksella mahdollistetaan se, että osakesäästötilillä olevien osakkeiden mahdolliset myyntivoitot voi sijoittaa osakesäästötilillä suoraan ilman veroseuraamuksia. Myös tilillä olevista osakkeista saatavat osingot voi sijoittaa ilman veroseuraamuksia.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi, että lakiluonnoksen vaikutusarvioita tulisi laajentaa osakesäästötilin hyötyjen ja kustannusten osalta. Lisäksi arviointineuvosto katsoi, että sijoittajalle koituvia konkreettisia hyötyjä ja kustannuksia osakesäästötilistä olisi tullut tuoda selvem-

min esille esityksessä. Myös osakesäästötilin yhteensopivuutta nykyiseen verojärjestelmään olisi tullut lausunnon mukaan käsitellä laajemmin. Neuvosto totesi yleisesti esityksen tavoitteista, että osakesäästötiliä koskeva esitys parantaisi verotuksen neutraaliutta eri sijoitusmuotojen välillä ja parantaisi myös ns. lukkiutumisongelmaa. Toisaalta neuvosto totesi, että osakesäästötilin verohuojennus ei edistäisi verojärjestelmän läpinäkyvyyttä ja yksinkertaisuutta – ehdotus ei myöskään noudattaisi laajan veropohjan ja alempien verokantojen periaatetta.

Yritysvaikutusten osalta arviointineuvosto katsoi, että ehdotuksen vaikutusmekanismeja tulisi käsitellä tarkemmin, kuinka kotitalouden varat hyödyttäisivät suomalaisten yritysten toimintaa. Neuvosto totesi, että kokonaisuutena vaikutus yritysrahoitukseen jäänee vähäiseksi. Paikallisesti esityksellä saattaa olla merkitystä esimerkiksi joillekin yksittäisille kasvuyrityksille. Arviointineuvosto katsoi, että osakesäästötili tarjoaa uusia liiketoimintamahdollisuuksia sijoituspalveluyrityksille ja luottolaitoksille. Neuvosto lausui, että luonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia näille palvelun tarjoajille.



Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Hallituksen esitykseen tehdyt muutoksen lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen

VM selkeästi laajensi lopullisessa hallituksen esityksensä lakiesityksen taloudellisia vaikutusarvioita. Erityisesti yritysvaikutuksia arvioitiin laajemmin kuin alkupe-
räisessä lakiluonnoksessa. Samoin lisättiin vaikutusten arviointia kotitalouksien osalta muun muassa konkreettisten ja selkeiden laskelmaesimerkkien muodossa. Toisaalta on todettava, että HE-luonnoksen vaikutusarviot tältä osin olivat erittäin suppeat ja kevyet. Ensimmäiset vaikutusarviot yritysvaikutuksista koostuivat lähinnä muutaman lauseen yleisistä kuvauksista mahdollisista markkinavaikutuksista.

Esim. arviossa todettiin, että osakesäästötili voi rohkaista kotitaloussijoittajia sijoittamaan uusiin ja riskillisimpiin arvopapereihin, koska arvopaperien myyminen ja ostaminen tulisi kotitaloudelle nykyistä halvemaksi, jolloin kotitalous saattaisi uskaltaa ottaa enemmän riskiä tietäessään, että sijoituksesta pystyisi luopumaan nykyistä helpommin. Kuten esimerkki osoittaa, vaikutusarvio on sangen yleistasonen eikä sisällä varsinaista arviota siitä, onko jossain määrin lisääntynyt riskinotto kansantalouden, markkinoiden kehityksen tai suomalaisten yhtiöiden pääomanhuollon kannalta suotavaa vai ei. Ylipäättään varsinainen arvio taloudellisista vaikutuksista jäi ohueksi, myös laajempi arvio osakesäästötilin yhteensopivuudesta nykyiseen verojärjestelmään jäi tekemättä.

Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta

Kaikkiaan voi todeta, että lopullisen hallituksen esityksen arviot taloudellisista vaikutuksista eivät merkittävästi syventyneet. Esitykseen ilmentui otsikkotasoisia yleiskuvauksia mahdollisista vaikutuksista, mutta niiden laajempaa merkitystä ei juurikaan avattu tai perusteltu laajemmin. Kuitenkin ottaen huomioon, että arviointineuvosto katsoi lausunnossaan, että sijoittajalle koituvia konkreettisia hyötyjä ja kustannuksia osakesäästötilistä olisi tullut tuoda selvemmin esille esityksessä, on vaikea katsoa, että tällainen suppeahko yleisarviointi täyttäisi arviointineuvoston lausunnossa tarkoitetun selvennystavoitteen esityksen hyödyistä ja kustannuksista.

Voidaan katsoa, että lopullista hallituksen esitystä on jossain määrin muutettu lisäämällä otsikkotasoisia yleisarvioita esityksen taloudellisista vaikutuksista lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen, mutta lopputuloksesta on nähtävissä tietynlainen arvioiden jälkikäteinen ”päälleliimattavuus”. Muodollisesti ei voida väittää, etteikö arviointineuvoston lausuntoa olisi huomioitu lainkaan lopullisessa hallituksen esityksessä, mutta täyttävätkö edellä kuvatut yleisarviot hyvän ja huolellisen lainvalmistelun vaatimukset?

Hallituksen esitys rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetuksi laiksi – hallintarekisteröityjen osakkeiden osinkojen lähdeverotus (HE 282/2018 vp)

Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena oli mahdollistaa Verohallinnon mahdollisimman kattava tiedonsaanti hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista lopullisista edunsaajista ja siten lisätä hallintarekisteröidylle osakkeelle maksettavien osinkojen verotuksen oikeellisuutta sekä osinkojen maksuhetkellä että jäljempänä tapahtuvassa liikaa perityn lähdeveron palautusmenettelyssä. VM esitti kansallisia lainmuutoksia hallintarekisteröityjen osakkeiden osinkojen lähdeverotukseen. Taustalla ei ollut EU-hanketta tai muutakaan kansainvälistä velvoitetta, joka lainvalmisteluun olisi pakottanut.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa tuotiin esiin useita varsin merkittäviä puutteita. Arviointineuvosto katsoi, että alkuperäisen ongelman käsittely jää puutteelliseksi esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksen mukaan Verohallinto ei pysty varmistamaan hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavien oikeutta verosopimusten mukaisiin verokantoihin. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin alkuperäisen ongelman mittaluokkaa ja arvioida eri vaihtoehtoja ongelman ratkaisemiseksi. Tämän lisäksi arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin osingonsaajille ja osingonjakoon osallistuville tahoille aiheutuvia vaikutuksia uudesta järjestelmästä. Etenkin osingonmaksun nykyisen yksinkertaistetun järjestelmän hyötyjä ja kustannuksia tulisi verrata uuteen ehdotettuun järjestelmään. Esitysluonnoksessa olisi neuvoston mukaan tullut käsitellä myös esityksen vaikutuksia Suomen pääomamarkkinoiden kilpailukykyyn ja yritysrahoitukseen.

Arviointineuvosto katsoi esitysluonnoksen puutteelliseksi säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta ja edellytti esitysluonnoksen korjaamista neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen

Vaikutusarviointien laajuutta lisättiin jonkin verran neuvoston ehdotusten mukaisesti, erityisesti eri tahoille aiheutuvia vaikutuksia on otettu mukaan lopulliseen hallituksen esitykseen. Nämä vaikutukset liikkeeseenlaskijalle, tilinhoitajalle, säilyttäjälle ja osakkeenomistajalle ovat tosin kuvattu melko suppeasti.

Lopulliseen hallituksen esitykseen on lisätty myös jonkin verran lisää kuvausta alkuperäisestä ongelmasta ja asian taustasta.

Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomiomisesta

Lopulliseen hallituksen esitykseen on lisätty jonkin verran lisää kuvausta alkuperäisestä ongelmasta, mutta arviointineuvoston esiin nostama eri ratkaisuvaihtoehtojen punninta on esityksessä jäänyt tekemättä.

Vaikutusten arviointi Suomen pääomamarkkinoiden kilpailukykyyn ja yritysrahoitukseen on jäänyt varsin suppealle tasolle, vailla kunnon perusteluita. Arviointineuvosto korosti lausunnossaan esim. osakkeenomistajien negatiivisia reaktioita esitettyyn muutokseen ja niistä seuraavia vaikutuksia osakkeiden arvostustasoihin. Lopullisessa hallituksen esityksessä arviointineuvoston lausuntoa pidettiin kuitenkin tältä osin ”liioitteluna”. Hallituksen esityksessä katsottiin, että ei ollut syytä epäillä, etteikö suurin osa säilyttäjäistä pystyisi ja tulisi hoitamaan osinkojen lähdeveron oikeamääräisen perimisen ilman, että se tulisi aiheuttamaan olennaisia lisäkustannuksia. Esityksellä siten ollut ”merkittäviä vaikutuksia Suomen pääomamarkkinoiden kilpailukykyyn taikka suomalaisten yritysten rahoitukseen”.

Lopullisessa hallituksen esityksessä todettiin varsin yleisellä tasolla myös, tarkemmin perustelematta, että tiettyjä asioita ei ole tarpeen arvioida laajemmin. Lisäksi hallituksen esityksessä mainittiin niin ikään yleisellä tasolla, että arviointineuvoston huomautusten johdosta esityksen perusteluja on tarkistettu ja täsmennetty siltä osin kuin niitä on pidettävä aiheellisina. Osingonmaksun nykyisen yksinkertaistetun järjestelmän hyötyjen ja kustannuksien vertaaminen uuteen ehdotettuun järjestelmään on jäänyt tekemättä.

Lopullisen hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksella ei katsottu olevan vaikutusta suomalaisten arvopaperimarkkinoiden kansainväliseen kilpailukykyyn. Hallituksen esityksessä katsottiin varsin kategorisesti ja tarkemmin perustelematta, että kun esitys yhdenmukaistaa menettelyjä ja lisää oikeusvarmuutta, sen voidaan jopa katsoa lisäävän kiinnostusta suomalaisiin osakkeisiin.

Arviointineuvoston kriittiselle lausunnonle ei juurikaan annettu painoarvoa, kun lopullinen HE on annettu eduskunnan käsiteltäväksi. Kuvaavaa on, että eduskunnan talousvaliokunta yhtyi olennaisilta osiltaan arviointineuvoston lausuntoon ja vaati hallituksen esityksen palauttamista valmisteluun. Näin ei kuitenkaan poliittisista syistä tapahtunut.

Hallituksen esitys kuluttajaluottosopimuksia ja eräitä muita kuluttajasopimuksia koskevien säännösten muuttamisesta – kuluttajaluotot (HE 230/2018 vp)

Esityksen tavoitteet

Esitettyjen lakimuutosten pääasiallisena tavoitteena oli vähentää kalleimpien kuluttajaluottojen aiheuttamia velkaongelmia. Ehdotuksen mukaan korkokatto laajennettiin koskemaan kaikkia kuluttajansuojalain 7 luvun soveltamisalaan kuuluvia luottoja. Korkokatto määriteltiin siten, että laissa asetettaisiin yläraja nostetusta luotosta perittävälle korolle. Tämän lisäksi rajattiin oikeutta periä kuluttajalta muita luottokustannuksia. Tällaisella hintasääntelyn laajentamisella pyrittiin kohtuullistamaan markkinoilla tarjolla olevien kuluttajaluottojen hinnoittelua. Tavoitteena oli myös lisätä luottojen hinnoittelun läpinäkyvyyttä. Hintasääntelyn rikkomisen seuraamusten tiukentamisella pyrittiin puolestaan tehostamaan sääntelyn noudattamista.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa oltiin pääasiassa tyytyväisiä hallituksen esitykseen. Neuvosto katsoi kuitenkin, että esitysluonnoksessa olisi tullut arvioida tarkemmin niiden henkilöiden asemaa, jotka eivät mahdollisesti saa lainmuutosten jälkeen enää luottoja. Lisäksi luotonantajiin kohdistuvia määrällisiä vaikutuksia olisi tullut tarkentaa. Lopuksi arviointineuvosto toteasi, että esityksen hyötyjä olisi voinut arvioida vastaavasti kuin esityksen haittoja oli arvioitu.

Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen

Voidaan todeta, että hallituksen esitystä täydennettiin arviointineuvoston lausunnon jälkeen. Esityksen hyötyjä on selkeästi myös arvioitu lopullisessa hallituksen

esityksessä usealta asiaan vaikuttavalta näkökannalta. Esim. velkakierteen aiemman katkaisemisen myönteisenä vaikutuksena esityksessä todettiin se, että velkamäärät eivät pääse muodostumaan yhtä suuriksi kuin silloin, kun velkakierre jatkuu pitempään. Samoin luotonantajiin kohdistuvia vaikutusarviointoja laajennettiin lopullisessa lakiesityksessä.

Niin ikään niiden kuluttajien asemaa, jotka eivät esitettyjen lakimuutosten jälkeen saisi ollenkaan markkinoilta luottoa, arvioitiin lopullisessa esityksessä. Arviointi oli kohtuullisen suppeaa, sillä siinä vain todettiin, että on mahdollista, että joukko kuluttajia ei uudistuksen johdosta enää saisi luottoa jatkossa. Esityksessä katsottiin, että tämä voisi joissakin tapauksissa merkitä sitä, että kuluttaja ei kykene suoriutumaan muiden velkojensa maksamisesta. ”Pidemmällä tähtäimellä on kuitenkin myös kuluttajan edun mukaista, ettei hänelle myönnetä luottoa, jota hän ei kykene maksamaan takaisin ja jolla vain pyritään lykkäämään velkaongelmien realisoitumista.”

Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomiomisesta

Kaikkiaan voi todeta, että kuluttajaluottoja koskeva hallituksen esitys oli suhteellisen hyvin valmisteltu. Valmistelun aikana järjestettiin normaali sidosryhmien kuulemiskierros. Lisäksi lainvalmistelua tukemaan asetettiin sidosryhmistä koostuva seurantatyöryhmä. Jo ensimmäinen lausuntokierrokselle lähtenyt lakiluonnos sisälsi jo pitkälle meneviä vaikutusarvioita lakimuutosten vaikutuksista niin kuluttajiin kuin markkinoihin ylipäätään. Lopullisessa lakiluonnoksessa vielä täsmennettiin ja laajennettiin etenkin yritysvaikutusten arviointia. Luotonantajia edustavat toimialat toimittivat myös omia arvioitaan ministeriön käyttöön.

Esityksen tavoite oli selkeä: pikaluottojen aiheuttamien haittojen vähentäminen. Esityksen vaikutusarvioita voinnee luonnehtia jopa poikkeuksellisen kattavaksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020 vp)

Esityksen tavoitteet

Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta sekä muutettavaksi näihin uusiin annettaviin lakeihin liittyen useita eri koulutusta sääteleviä lakeja. Esitys liittyi hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuusiän korottamisesta 18 ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisestä.

Esityksen tavoitteena on ollut nostaa koulutus- ja osaa- mistasoa sekä varmistaa jokaiselle nuorelle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Tavoitteena on, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen edistää henkilön työllistymistä ja yhteiskuntaan osallistumista. Esityksen tavoitteena on osaltaan tukea työllisyysasteen nostamista.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto kiitteli hallituksen esitysluonnosta oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi laadukkaasti valmistelluksi ja hyvin kirjoitetuksi. Erityisesti nykytilan kuvaus on arviointineuvoston mukaan poikkeuksellisen hyvin laadittu. Esitysluonnoksen keskeisimmiksi puutteiksi ja kehittämiskohteiksi lainsäädännön arviointineuvosto nostaa:

- Arviointineuvoston mukaan esityksessä tulisi arvioida muita vaihtoehtoja toisen asteen tutkinnon suorittamiselle ja niiden aiheuttamia hyötyjä ja kustannuksia ja verrata niitä oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksiin ja hyötyihin.
- Lisäksi arviointineuvosto kiinnitti huomiota lain jälkiarviointiin. Vaikutusten uskottava jälkiarviointi edellyttäisi hallituksen esityksen sisältävän suunnitelman jälkiarvioinnin toteuttamisesta ja arviointitavasta.

Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen

Hallituksen esityksessä todetaan, että sitä on täydennetty lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossa todettujen puutteiden ja kehittämiskohteiden osalta. Esityksen mukaan vaihtoehtojen toteuttamistapojen arviointia on laajennettu sekä täydennetty erityisesti hyöty-kustannus-analyysin näkökulmasta. Hallituksen esitykseen on lisätty luonnosvaiheen jälkeen pitkäkö kuvaus ennaltaehkäisystä vaihtoehtona oppivelvollisuuden pidentämiselle. Tässä on käsitelty Suomessa käytössä olevia malleja ja

toimintatapoja, joilla oppimisvaikeuksiin ja koulutuksen keskeytyksiin on pyritty puuttumaan. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei ennaltaehkäisevien toimien vaikuttavuudesta ole riittävää tutkimusnäyttöä. Samalla on kuitenkin todettava, ettei näyttöä ole myöskään niiden toimimattomuudesta. Kustannusten osalta hallituksen esitykseen on lisätty toteuttamisvaihtoehtojen kustannusvertailua, jossa pyritellään julkisten kustannusten ja yhteiskunnallisten kustannusten välisiä eroja.

Lisäksi esitykseen on lisätty tarkempi suunnitelma lain jälkiarvioinnin toteuttamisesta ja arviointitavasta. Lausunnon perusteella on tarkennettu myös esityksen kunta- vaikutuksia sekä viranomaisiin kohdentuvia kokonaisvaikutuksia. Lain jälkiarvioinnin tarkemman toteuttamisen ja arviointitavan osalta hallituksen esitys ei ole todellisuudessa juurikaan selkeytynyt luonnoksesta. Hallituksen esitykseen on lisätty maininta kansanopistojen uuden oppivelvollisuuslinjan opiskelijamäärän seurannasta ja tarvittaessa nostamisesta.

Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta

Kaiken kaikkiaan lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on huomioitu hallituksen esityksessä, ja luonnokseen on tehty useita muutoksia sen pohjalta. Arviointineuvoston havainto siitä, että hallitusohjelman kirjaus oppivelvollisuuden laajentamisesta keinona tavoitteiden saavuttamiseksi oli heikentänyt virkamiesvalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja, on helppo allekirjoittaa. Myös tässä esitetty kritiikki arviointineuvoston lausunnon pohjalta palautuu viime kädessä hallitusohjelmassa linjattuun tapaan toteuttaa uudistus.

Ilman toisen asteen tutkintoa olevien työllisyysaste jää selvästi jälkeen tutkinnon suorittaneista. Siksi hallitus on ollut ihan oikean ongelman parissa. Ongelmallista on kuitenkin se, että keskeyttämisten juurisyitä ei ole missään vaiheessa selvitetty kunnolla. Todennäköisesti oppivelvollisuuden pidentäminen ei ole kovinkaan tehokas keino puuttua pohjimmiltaan vaikkapa mielenterveys- tai päihdeongelmista johtuviin koulutuksen keskeytyksiin.

Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 80/2019 vp)

Esityksen tavoitteet

Esityksen tarkoituksena oli toteuttaa pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman mukainen aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoaminen. Työttömyysetuuden saajan ei tarvitsisi täyttää palkkatyötä, yritystoimintaa tai työllistymistä edistävään palveluun tai työllistymistä tukevaan toimintaan osallistumista koskevia ehtoja säilyttääkseen työttömyysetuutensa täytenä. Näiden edellytysten täyttämättä jääminen ei johtaisi työttömyysetuuden alentamiseen 4,65 prosentilla.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos noudatti osittain säädösehdoitusten vaikutusten arviointiohjetta. Neuvosto suositteli, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Neuvosto piti myönteisenä, että esitysluonnoksessa oli käsitelty monipuolisesti aktiivimallin leikkureiden kumoamisen vaikutuksia. Siinä oli runsaasti numeerisia arvioita. Siinä oli myös hyödynnetty tutkimuksellista tietoa ja pohdittu vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia. Esityksestä kävi neuvoston mielestä hyvin ilmi vaikutukset eri kohderyhmille.

Neuvoston mielestä esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet olivat seuraavat

- Esitysluonnoksesta oli vaikea hahmottaa tavoitetta lain muutokselle; mitä ongelmaa esityksellä on tarkoitus korjata?
- Luonnoksessa ei esitetty vaihtoehtoja valitulle keinolle.
- Valmistelussa olisi pitänyt hyödyntää aktiivimallista saatuja lopullisia tutkimustuloksia.
- Esitysluonnoksessa olisi tullut käsitellä työttömyyden aiheuttamia laajoja kustannuksia julkiselle taloudelle eikä vain työttömyysetuuksien, toimeentulotuen ja asumistuen aiheuttamia vaikutuksia.
- Luonnoksessa olisi tullut käsitellä yritysvaikutuksia, koska työvoiman tarjonnan muutoksilla on oletettavasti vaikutuksia yrityksille.
- Lakiluonnoksesta oli pyydetty lausuntoja melko suppealta joukolta; esimerkiksi tutkimuslaitoksilta ja yliopistoilta ei pyydetty lausuntoja.

Arviointineuvoston ehkä kriittisin näkemys oli se, että hallituksen toimeksianto aktiivimallin leikkureiden poistosta

sitoi virkamiesvalmistelua liikaa. Tästä seurasi se, että edellytykset tavoitteen selvittämiseksi ja vaihtoehtojen ratkaisukeinojen ja niiden vaikutusten monipuoliseen arviointiin olivat heikentyneet.

Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen

Arviointineuvoston esiin nostamasta melko laajasta tavoitekuvausten ja vaihtoehtojen puutteellisuudesta huolimatta lopullisessa hallituksen esityksessä päädyttiin lähinnä varsin suppeasti tarkentamaan kuvausta esityksen suhteesta hallitusohjelmaan. Vaihtoehtoja valitulle keinolle ei kuitenkaan esitetä lopullisessakaan hallituksen esityksessä.

Arviointineuvoston ehdotuksen mukaan valmistelussa tuli vielä hyödyntää aktiivimallista saatuja lopullisia tutkimustuloksia. Tämä ehdotus otettiin jollain tasolla huomioon, mutta hallituksen esitystä annettaessa sitä koskeva tutkimushanke oli vielä kesken

Lopullisessa hallituksen esityksessä arviointineuvoston ehdotukseen yritysvaikutusten käsittelystä on reagoitu lähinnä lisäämällä esitykseen suppea huomio yritysten työllistämismahdollisuuksia mahdollisesti koskevista muutoksista. Tämän lisäksi joitain esityksen taloudellisia kuvauksia on hieman täydennetty.

Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomiomisesta

Arviointineuvoston esiin nostamista lukuisista puutteista huolimatta lopullisessa esityksessä otettiin huomioon vain pieni osa arviointineuvoston korjausehdotuksista. Lopullisessa hallituksen esityksessä ei perusteltu kunnolla esityksen tavoitteita eikä analysoitu vaihtoehtoisia toteutustapoja. Yritysvaikutusten arvioinnin osalta täydennykset ovat varsin suppeita ja kehotusta analysoida työttömyyden aiheuttamia laajoja kustannuksia julkiselle taloudelle ei ole käsitelty lainkaan. Esityksen kannalta varsin olennainen teema, eli miten esityksen toteuttamisen aiheuttama työllisyyden heikentyminen ja lisäkustannukset kompensoidaan aikanaan, jäi tekemättä. Tämä arvio olisi pitänyt antaa mielellään samassa esityksessä tai edes kertoa, miten kompensointi tullaan toteuttamaan.

Edellä valitut ratkaisut johtuivat suurella todennäköisyydellä siitä, että hallitus oli jo etukäteen päättänyt poistaa ko. mallin, josta seurasi se, että hallitus ei nähnyt tarpeelliseksi täydentää lakiluonnostaan arviointineuvoston esittämällä tavalla ja ohjasi virkamiesvalmistelua tämän mukaisesti. Tämä lainsäädäntöhanke on oiva esimerkki tilanteesta, jossa lainvalmistelua ohjaa vahva poliittinen intressi ja se, että ”asia on jo päätetty tehdä” aiotulla tavalla. Tällaisissa tilanteissa käy usein niin, että arviointineuvoston muokausehdotuksia ei oteta huomioon riittävästi.

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

Esityksen tavoitteet

Sosiaali- ja terveystalvveluja sekä pelastustointa koskevan uudistuksen tavoitteena kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Tämän toteuttamiseksi Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistävastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi kuitenkin edelleen niiden järjestämistävastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä.

Ehdotuksessa säädettäisiin täsmällisemmin hyvinvointialueen järjestämistävastuusta sekä tarkka-rajaisemmin palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta sekä vuokratyövoiman että työvoiman käytöstä. Voimaantuloissa säädettäisiin sellaisten hyvinvointialueella siirtyvien ostopalvelusopimusten mitättömyydestä ja irtisanomismahdollisuudesta, joissa olisi sovittu ehdotettujen järjestämistävastuuta ja ostopalveluja koskevien järjestämislain säännösten vastaisesti.

Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti osin hyvinvointialueen pääosinpalvelujen tarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella. Valtion rahoitus olisi hyvinvointialueille yleiskatteellista. Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle, on valtion tuloja lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Tämän takia valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotulo- ja verotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, veloitetaan kunnat alentamaan kunnallisveroa. Kunnallisveron vähennys olisi 13,26 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos noudatti osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suositteli, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Neuvosto piti esitystä vaikutusarvioiden osalta jonkin verran sekavana. Julkisen talouden yksittäisiä vaikutuksia oli kuvattu monipuolisesti erilaisten laskelmien ja laadullisten kuvausten avulla. Yhteiskunnallisia vaikutuksia oli arvioitu melko monipuolisesti. Neuvosto piti hyvänä käytäntönä, että esitysluonnoksessa on hyödynnetty runsaasti selvityksiä ja tutkimuksia nykytilan kuvauksen ja vaikutusarvioiden tukena.

Neuvoston mielestä esitysluonnos oli puutteellinen seuraavilta osiltaan:

- Julkisen talouden kokonaisvaikutuksista oli vaikea saada selkoa; keskeiset vaikutukset julkiseen talouteen tulisi koota yhteen ja vaikutuksia myös julkisen talouden kestävyteen tulisi kuvata.
- Yksityisten ostopalvelujen ja alihankintojen rajoitusten aiheuttamia yritysvaikutuksia olisi tullut arvioida edes suuntaa antavasti mukaan lukien pienet ja keskisuuret palveluntuottajat; kokonaisulkoistusten mitätöinnistä ja irtisanomisista palveluntuottajille aiheutuvien liiketoimintavaikutusten suuruusluokka tulisi arvioida sekä tulisi arvioida suuntaa antavasti palveluntuottajille maksettavien investointikustannusten määrä ja mahdollisten sopimusrikkomusten korvausten määrä
- Esityksestä puuttui arviot valtion täyden rahoituksen aiheuttamista riskeistä hyvinvointialueiden menojen kasvulle, jos hyvinvointialueiden verotusoikeus ei toteudu; myös yksityisen palvelutuotannon käytön rajoittamisen kustannusvaikutuksia tulisi arvioida.
- Palkkaharmonisointia ja ICT:tä koskevia kustannustietoja tulisi vielä täydentää.

Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen

Lopullisessa hallituksen esityksessä arviointineuvoston esiiin nostamia puutteita korjattiin jonkin verran. Lopullisessa hallituksen esityksessä uudistuksen vaikutuksia julkiseen talouteen ja sen kestävyteen arvioitiin erillisessä kohdassa. Samoin lopulliseen esitykseen oli lisätty arviota hyvinvointialueiden ja kuntien rahoituksen muutoksien kokonaisvaikutuksista. Nämä arviot jäivät kuitenkin vielä osin epäselviksi ja suppeiksi.

Esityksessä tarkennettiin jonkin verran myös sosiaali- ja terveydenhuollon ostopalveluja koskevia arvioiteja. Tältä

osin täsmennettiin myös jonkin verran yritysvaikutuksia. Vaikutusarvioon lisättiin muun muassa sopimusten määrittäytymisestä ja irtisanomisesta yrityksille aiheutuvien liiketoimintavaikutusten suuruusluokka sekä vaikutukset pienille ja keskisuurille yrityksille, mukaan lukien arviot sääntelytaakkaan liittyen. Myös vaikutuksia palvelujen saatavuuteen täsmennettiin.

Esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia täydennettiin ja sinne lisättiin muun muassa kuvauksia uudistuksen hyödyistä palveluiden käyttäjille. Tämän lisäksi täydennettiin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää vaikutusarviota. Esitykseen tehtiin myös muita, pienempiä arviointineuvoston esiin nostamia tarkennuksia ja täsmennyksiä.

Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta

Hallitus otti huomioon osan korjausehdotuksista. Arviointineuvoston lausunto näytti vaikuttavan sanottavassa määrin, muttei kaikilta osin. Yleisarviona voitaisiin siis sanoa, että arviointineuvoston huomiot otettiin tyydyttävästi huomioon lopullisessa hallituksen esityksessä. Tosin arviointineuvosto tyytyi esittämään hallituksen esitysluonnoksen massiivisuuteen nähden aika vähän muokausehdotuksia, eikä hallituksella näin ollut isoa ”korjausvaatimuslistaa” pöydällään.

Olenneaisimpina lopulliseen hallituksen esitykseen jääneinä puutteina voisi kuitenkin nostaa esiin seuraavat asiat: julkisen talouden kokonaisvaikutusarviot jäivät edelleen epäselviksi – arvio myönteisistä talousvaikutuksista jää perustelematta konkreettisesti, kun esityksessä niihin vaikuttavat mekanismit perustuvat lähinnä ”toiminnallisiin mekanismeihin, yhteensovittamiseen, tiivistämiseen sekä osaamisen kokoamiseen”. Yritysvaikutusten analyysi jäi lopulta melko ohueksi, kun muun muassa palveluiden ostojen lukuisien rajoitusten merkitys palvelujen saatavuudelle, laadulle ja kustannustehokkuudelle jää selvittämättä. Tämän lisäksi rahoitusriskien merkitys jää lopullisessa esityksessä selvittämättä. Samoin jäi selvittämättä, mistä ja miten perustettavat hyvinvointialueet saavat lain edellyttämän tuotantokapasiteetin. Yritysvaikutusten analyysi jäi lopulta melko ohueksi, kun muun muassa palveluiden ostojen lukuisien rajoitusten merkitys palvelujen saatavuudelle, laadulle ja kustannustehokkuudelle jää selvittämättä. Tämän lisäksi rahoitusriskien merkitys jää lopullisessa esityksessä selvittämättä. Samoin jäi selvittämättä, mistä ja miten perustettavat hyvinvointialueet saavat lain edellyttämän tuotantokapasiteetin.

Hallituksen esitys laiksi ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittamiseksi (HE 269/2018 vp)

Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on jouduttaa ja sujuvoittaa ympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupamenettelyjä. Tavoitteena on myös yhtenäistää lupaprosesseja koko maassa, mikä lisää tasavertaisuutta ja tervettä kilpailua. Uudistus toteutetaan ilman, että ympäristönsuojelun tasoa tai kansalaisten osallistumisoikeuksia ja -mahdollisuuksia heikennetään.

Esityksen perusteella annettiin uusi laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta sekä muutettiin mm. lakia ympäristövaikutusten arvioinnista. Perusajatus uudessa laissa on, että yritysinvestoinnin eri lupahakemuksien käsittelyvaiheet yhteensovitetaan ja käsitellään samanaikaisesti sen sijaan, että ne käsiteltäisiin täysin erillään toisistaan. Yhteensovitus koskee lupahakemusten täydentämistä, asianosaisten ja yleisön kuulemista, hakijan (vasta)selityksiä kuulemispalautteesta, lupapäätösten antamista ja niistä tiedottamista. Yhteensovittettua menettelyä sovelletaan ainoastaan luvanhakijan sitä halutessa. Yhteensovitus ei koske muutoksenhakua.

Arviointineuvoston lausunto ja niiden vaikutus hallituksen esitykseen

Arviointineuvosto katsoo lausunnossaan, että esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen lakiuudistuksen taustasta, tavoitteista, vaihtoehtoista ja keskeisistä ehdotuksista. Uudistus perustuu laaja-alaiseen valmisteluun, ja sitä on taustoitettu monin selvityksin. Yksi niistä on laadukas vaikutusarviointiraportti monipuolisella aineistolla (tekijät: SYKE ja Itä-Suomen yliopisto). Esityksen vaikutusarviot kohdistuvat kattavasti eri kohderyhmiin ja ympäristöön. Esille on nostettu ansiokkaasti myös kielteisiä arvioita, jotka tuovat esille riskejä lain tavoitteiden toteutumisen kannalta. Lausunnot ja niiden perusteella tehdyt muutokset on esitelty huolellisesti.

Kritiikkiä esitys saa kokonaisarvion puutteesta suhteessa esityksen tarkoituksenmukaisuuteen. Epäsuotavana pidetään sitä, ettei vaikutusarviointiraportti ollut laajapohjaisen lainvalmisteluryhmän käytössä valmistelun aikana. Arviointineuvosto huomautti ministeriötä myös siitä, että vankempi keskittyminen yritysvaikutuksiin parantaisi vaikutusarviota.

Arviointineuvoston lausunnon huomiot ja hallituksen esitykseen tehdyt muutokset

Arviointineuvosto katsoi, että lainsäädännön tavoitteet, keinot ja vaikutusarvioiden esille nostamat riskit ja epävarmuudet eivät ole loogisessa suhteessa keskenään;

vaikutusarvioiden tulokset ovat pitkälti irrallisia suhteessa tavoitteisiin ja ehdotuksiin. Huomautukseen on pyritty vastaamaan lopullisessa hallituksen esityksessä. Ns. kokonaisarviona ja esityksen tavoitteena tuodaan esiin se, että lupamenettelyjen yhteensovittaminen parantaa yritys Hankkeiden vaatimien lupamenettelyjen kokonaisuuden hallintaa, lisää ennakoitavuutta ja jouduttaa lupamenettelyä.

Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksen mukaan lain vaikutuksia on vaikea erottaa täysin sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönotosta, joka osaltaan sujuvoittaisi lupahakemusten käsittelyä. Ehdotusta onkin syytä verrata huolellisesti vaihtoehtoon, jossa uudistusta ei toteuteta, mutta kyseinen järjestelmä on käytössä. Huomautukseen vaihtoehtojen vertailusta on vastattu esityksessä. Sähköisen asiointijärjestelmän epävarmuuksia ja mahdollisesti aiheutuvia lisäkustannuksia koskevia huomioita ei esitykseen lisätty.

Arviointineuvosto pyytää tietoa uutta menettelyä potentiaalisesti harkitsevien yritysten määrän suuruusluokasta tai vähintään esimerkkejä erityyppisistä yrityksistä ja niiden lupatarpeista. Lisäksi se ehdottaa vaikutusten arvioimista erikseen pienten ja suurten yritysten osalta. Esityksessä ei varsinaisesti vastata arviointineuvoston pyyntöön keskittyä tiiviimmin yritysvaikutusten arviointiin tai vaikutuksiin investoinneissa. Kustannusvaikutusarvioita ei myöskään muutettu vastaamaan menettelyn mahdollistavaa luonnetta (yritys itse päättää sovelletaan-ko uutta menettelyä vai ei). Niin ikään jaottelu pieniin ja suuriin yrityksiin jää uupumaan.

Arviointineuvosto katsoi, että kuntien edellytykset toimia yhteensovittavana viranomaisena jäävät avoimiksi. Esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi, kuinka varmistetaan kuntien edellytykset lain tarkoituksenmukaiseen toimeenpanoon. Lopullisessa esityksessä ei anneta uutta tietoa koskien kuntien edellytyksiä lain tarkoituksenmukaiseen toimeenpanoon. Luonnoksessa viitataan koordinoivan viranomaisen koulutuksen tärkeyteen lain toimeenpanon onnistumiseksi.

Esitysluonnoksen mukaan tavoitteiden tulisi toteutua ilman, että ympäristönsuojelun tasoa tai kansalaisten osallistumismahdollisuuksia heikennetään. Vaikutusarviot tunnistavat kyseisiä riskejä. Esitysluonnoksesta tulisi käydä selvästi ilmi, kuinka riskit mahdollisuuksien mukaan vältetään. Hallituksen esityksessä ei vastata arviointineuvoston pyyntöön kuvata riskien välttämisen keinoja. Sekä luonnoksessa että lopullisessa hallituksen esityksessä arvioidaan, ettei lupamenettelyjen yhteensovittamisella ole suoranaisia ympäristövaikutuksia, koska lupien myöntämisen edellytyksiä ei muuteta.

Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomiomisesta

Esityksen yritysvaikutusten arviointia, vaikutuksia investointeihin ja puutteellista kokonaisarviointia koskevat arviointineuvoston huomautukset ovat erittäin keskeisiä. Yritysvaikutusten arviointi jää lopullisessakin esityksessä valtaosin laskennallisen skenaarion varaan ja se kohdistuu käsittelyaikaan. Myöskään vaikutuksia investointeihin tai kokonaisarviota ei lopullisessa esityksessä tarkenneta.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esityksen tarkoituksenmukaisuutta koskevaan kokonaisarvioon. Esitys on pitkälti hallituksen ja elinkeinoelämän tavoitteiden mukainen. Esityksen vaihtoehdossa on mukana myös malli, jossa eri luvat olisi yhdennetty yhdeksi luvaksi. Tällainen malli on käytössä esim. Hollannissa, jossa lupamenettely on nopea. Ministeriö ei kuitenkaan pitänyt laajemman mallin eteenpäin viemistä tässä vaiheessa ”tarpeellisena”. Tavoitteiden toteutumisen kannalta valitulla käsittelyvaiheet ajallisesti yhteensovittavalla mallilla on todennäköisesti niukemmat vaikutukset lupamenettelyn sujuvuuteen ja joutuisuuteen, ja vaikutusta tehdyn uudistuksen tarkoituksenmukaisuuteen yleisesti.

Kun esityksen ympäristövaikutukset suhteessa ns. nol-lavaihtoehtoon (lakia ei olisi annettu) ovat tosiasias- sa olemattomat ja kun välillisistäkin vaikutuksista on vaikea sanoa, ovatko ne lopulta kuitenkin enemmän positiivisia kuin negatiivisia, on ministeriössä saatettu nähdä haasteelliseksi tai tarpeettomaksikin vastata arviointineuvoston pyyntöön kuvata riskien välttämisen keinoja.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 (HE 46/2021 vp)

Esityksen tavoitteet

Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi uusi laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi, joka kumoaisi aiemmin voimassa olleen samannimisen säädöksen. Lakiesitys liittyi keskeisiltä osiltaan Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan ohjelmakauden 2021–2027 alkamiseen vuonna 2021. Laki esitettiin tämän johdosta säädettäväksi määräaikaiseksi ja on voimassa vuoden 2028 loppuun saakka. Lisäksi esityksen tavoitteeksi oli nimetty yritystoiminnan kehittämiseksi tarkoitetun avustusjärjestelmän selkeyttäminen, tehostaminen ja vaikutavuuden parantaminen.

Säätelyn päälinjat säilyivät esityksessä aiemman lainsäädännön kaltaisina. Avustusjärjestelmä muodostui sen mukaan edelleen kahdesta avustusmuodosta, jotka ovat yrityksen kehittämisavustus ja toimintaympäristön kehittämisavustus. Avustuksilla edistettäisiin taloudellista kasvua, työllisyyttä, yritysten innovaatiotoimintaa ja kilpailukykyä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita. Tavoitteisiin pyrittiin myöntämällä avustuksia erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille. Avustusten myöntämisessä kerrottiin esityksessä otettavan huomioon EU:n ja kansallisen alue- ja rakennepoliitiikan tavoitteet sekä kilpailunäkökohdat. EU:n ohjelmien toimeenpanon lisäksi avustusohjelmia voisi käyttää puhtaasti kansallisesti rahoitettuihin avustuksiin.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lausunnossaan lainsäädännön arviointineuvosto totesi hallituksen esityksenluonnoksen antavan tyydyttävän kuvan esityksen taustasta, nykytilasta, perusteluista, esityksen tavoitteesta ja keskeisistä ehdotuksista. Lakiehdotusluonnoksen vaikutukset se katsoi kuvatuksi suppeasti. Keskeisimmät esiin nostetut kehityskohteet koskivat luonnoksen nykytilan kuvausta ja ennen kaikkea sen vaikutusten arviointia. Jälkimmäisen osalta HE-luonnoksen katsottiin olevan puutteellinen säädösehdotusten arviointiohjeen näkökulmasta niin, että sitä olisi korjattava ennen hallituksen esityksen antamista. Lisäksi arviointineuvosto kiinnitti lausunnossaan toistuvasti huomiota esityksen kirjalliseen asuun ts. toistoon ja osittaisiin päällekkäisyyksiin sen eri kohdissa.

Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos oli puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta ja sitä tulisi korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Keskeisimmät kehittämiskohteet arviointineuvoston näkemyksen mukaan olivat, että:

- Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi kuvaus nykytilasta, koska esitysluonnoksen mukaan uusi sääntely vastaisi pääosin nykyistä sääntelyä.
- Esitysluonnoksessa esitettyä kuvausta ohjelmakaudella 2014–2020 myönnettyjen tukien jakautumisesta eri kokoisille yrityksille, toimialoille ja alueille, tulisi tarkentaa. Tiedot tulisi esittää taulukkomuodossa tai kuvioina. Esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio siitä, miten uuden ohjelmakauden tuet mahdollisesti muuttaisivat näitä jakaumia.
- Esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin erottaa ehdotukset, jotka muuttavat yritystukien myöntämistä alue- ja rakennepoliitiikan ohjelmakaudella 2021–2027 verrattuna aiempaan ohjelmakauteen 2014–2020. Vaikutusarvioissa tulisi keskittyä tavoitteiden ja rahoituskriteerien muutoksista seuraaviin arvioituihin vaikutuksiin.
- Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempi kuvaus tukien hakemiseen liittyvistä yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista ja vaikutuksesta yritysten hallinnolliseen taakkaan. Arvioinnissa tulisi hyödyntää TEM:n yritysvaikutusten laskentamallia.

Hallituksen esitykseen tehdyt muutokset lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen

Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä on syvennetty arviointineuvoston toiveiden mukaisesti merkittäviltä osin nykytilan arviointia. Prosentuaalisten ja toimialakohtaisten osuuksien puuttuminen alueellisesta tarkastelusta voi nähdä kuitenkin puutteena. Merkittävimpiä puutteita lopullisessa esityksessä yhä kuitenkin oli, ettei nykytilan kuvauksessa arvioida lainsäädännön perusteella jaettavia yritystukia suhteessa muihin yritystukiin, joiden asiakasryhmät ovat samoja.

Lopulliseen esitykseen on lisätty ministeriön teettämien arviointien rinnalle yritystukien vaikuttavuutta koskevia

tutkimustuloksia. Tutkimustuloksia hyödynnetään yhä kuitenkin vain osittain, myös esimerkiksi TEMin itse teettämien arviointien osalta. Arviointineuvosto esitti, että esityksessä tulisi kuvata miten tuen jakautuminen mahdollisesti muuttuu lain uudistamisen myötä. Taulukossa olisi erotettava uusien toimenpiteiden vaikutus niistä toimenpiteistä, joita jatketaan muuttumattomina. Arvion olisi tullut esittää muutos määrällisenä ainakin suuntaa antavasti. Lopullisessa versiossa tämä esitys ei toteudu.

Arviointineuvosto esitti, että hallituksen esityksessä on esitettävä tarkempi kuvaus tukien hakemiseen liittyvistä yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista ja vaikutuksista yritysten hallinnolliseen taakkaan hyödyntäen tässä TEM:n yritysvaikutusten laskentamallia. Lopullisessa hallituksen esityksessä hallinnollisen taakan todetaan koostuvan hankkeen laajuuden ja sisällön mukaan kertaluonteisesti. Rakennerahastojen osalta niistä viitataan säädettävän EU-tasoisesti. Laskentamallin hyödyntämisestä ei ole lopullisessa esityksessä mainintaa tai viitteitä. Valtiolla aiheutuvista kustannuksista ei ole tarkempaa arviota, vaan tämän osalta todetaan, ettei lakiuudistuksen odoteta nostavan valtion menoja päättyneeseen rahoituskautteen nähden.

Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta

Lausunnossaan hallituksen esitysluonnoksesta lainsäädännön arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnos oli puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta ja se tulisi korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Hallitus on huomioinut eduskunnalle antamassaan esityksessä arviointineuvoston esittämät näkökohdat kohtuullisesti. Erityisesti tämä koskee nykytilan arviointia lisäämällä mukaan taulukot päättyneellä EU-rahoituskaudella jaetuista tuista sekä esityksen selkiyttämistä ja esitettyjen muutoseikkojen huomioimista. Myös vaikutusten arviointiin liittyvät huomiot on selvästi pyritty huomioimaan. Näiltä osin esitys ei kuitenkaan vastaa tarkkuustasoltaan arviointineuvoston toiveita. Tämän voi arvioida kuitenkin olevan vaikeaa, sillä esitetyt toiveet ovat harkinnanvaraiseen tukeen osin sopimattomia eikä rahoitus- tms. yksityiskohdista ole kaikilta osin ollut riittävää tietoa saatavilla lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Suurimmat puutteet lopullisessa hallituksen esityksessä koskevat niin nykytilan kuin vaikutusten arvioiden osalta lain vaikutusten huomioimista yritystukien kokonaisuuteen (mm. Business Finlandin tuet, Finnveran rahoitusinstrumentit jne.), mahdollisiin kilpailun vääristymiin sekä laajempaan tutkimustietoon nähden. Nykytilan arvioinnissa on hyödynnetty järjestelmästä teetettyjä arviointeja, mutta esityksessä jää tarkentumatta, miten uudistettu lainsäädäntö vastaa esille nostettuihin kehittämistarpeisiin.

Lisäksi hallituksen esityksen tavoitteeksi on mainittu yritystoiminnan kehittämiseksi tarkoitetun avustujärjestelmän selkeyttäminen, tehostaminen ja vaikuttavuuden parantaminen. Hallituksen esityksessä ei ole selkeästi esitetty, miten nämä tavoitteet uudistetulla lainsäädännöllä tavoitetaan korvattavaan lainsäädäntöön nähden.

Hallituksen esitys eduskunnalle biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE48/2021vp)

Esityksen tavoitteet

Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annettua lakia, biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annettua lakia, biopolttoöljyn käytön edistämisestä annettua lakia ja Energiavirastosta annettua lakia. Ehdotetuilla lakimuutoksilla pantaisiin liikenteen uusiutuvan energian edistämistä koskevan sääntelyn osalta täytäntöön uudenlaadittu uusiutuvan energian direktiivi.

Ehdotetulla lailla biopolttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain muuttamisesta säädettäisiin kansallisen jakeluvelvoitteen soveltamisalan laajentamisesta uusiin polttoaineisiin: biokaasuun ja muuta kuin biologiasta alkuperää oleviin uusiutuviin nestemäisiin ja kaasumaisiin liikenteen polttoaineisiin. Ehdotetulla lailla saatettaisiin voimaan myös uusiutuvan energian direktiivin mukaiset tietyistä raaka-aineista tuotettujen biopolttoaineiden ja biokaasun osuusrajoitukset.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Arviointineuvoston mukaan esitysluonnos antoi käsityksen biopolttoaineiden liikennekäytön lisäämisen taustasta ja vaikutuksista. Vaikutuksia on käsitelty eri osapuolille kiinnittäen huomiota myös pidemmän ajan ja epäsuoriin vaikutuksiin. Arviointineuvosto piti ansiokkaana, että direktiiviin toteuttamiseksi on arvioitu erilaisia kansallisia vaihtoehtoja ja se, että esitysluonnoksesta kävi ilmi, että Suomi ylittää direktiivin minimitalvoitteet omien kansallisten talvoitteiden vuoksi.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämis-kohteet olivat:

- i) Esitysluonnos on kirjoitettu paikoin vaikeatajuisesti ja lukijan on ponnisteltava ymmärtääkseen EU-säädöksiä koskevia kohtia. Joitakin keskeisiä asioita on puutteellisesti kuvattu. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan myös ei-asiantuntijan tulisi voida vaivatta ymmärtää esityksen keskeinen sisältö, vaikka kyseessä on tekninen ja osin monimutkainen kokonaisuus.
- ii) Esityksessä tulisi arvioida suuntaa antavasti polttoaineiden hinnanmuutoksia loppukäyttäjille pidemmällä aikavälillä. Lisäksi tulisi arvioida vaikutuksia erilaisille loppukäyttäjille.

Arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suositteli, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Hallituksen esitykseen tehdyt muutoksen lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon jälkeen

Hallituksen esityksessä todettiin, että nykytilan arviointia täydennettiin ja esityksen talvoitteita ja keskeisiä ehdotuksia selkeytettiin lainsäädännön arviointineuvoston lausunnossaan esittämien suositusten perusteella. Lisäksi esityksen vaikutusten arviointia täydennettiin ja täsmennettiin erityisesti polttoaineiden hintamuutoksia loppukäyttäjille koskevien arvioiden ja jakelijoihin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin osalta.

Taloudellisten vaikutusten osalta arviointineuvosto katsoi, että esityksessä tulisi arvioida suuntaa antavasti polttoaineiden hinnanmuutoksia loppukäyttäjille pidemmällä aikavälillä. Lisäksi tulisi arvioida vaikutuksia erilaisille loppukäyttäjille. Loppukäyttäjien osalta hallituksen esitystä oli täydennetty merkittävästi ja siinä viitattiin muun muassa aiempaan selvitykseen, jossa ”arvioitiin, että 30 % jakeluvelvoitteen suora vaikutus polttoainesekoiteen keskimääräiseen hintaan energia- ja ilmastostrategian mukaisella talvoitepolulla vuonna 2030 on liikenteen polttoainejakeiden eri hintaennusteiden perusteella -3 %:n ja +14 %:n välillä. Keskiarvoilla hintaennusteilla arvioitu suora kustannusvaikutus on talvoitepolulla noin + 7 %. Lisäksi hallituksen esityksessä arvioitiin, että lakimuutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia nykyisten jakelijoiden kustannuksiin. Jakelijat hankkivat uusiutuvan polttoaineen pääosin kansainvälisiltä markkinoilta ja siirtävät siitä aiheutuvat kustannukset loppukuluttajien hintoihin.

Ympäristövaikutusten osalta arviointineuvosto katsoi, että niitä on käsitelty monesta näkökulmasta, mutta toivoi, että esityksessä tulisi selostaa tarkemmin, millä vaikutusmekanismilla biopolttoaineet vaikuttavat liikenteen hiilidioksidipäästöihin alentavasti. Lisäksi arviointineuvoston mukaan tulisi avata, miten biopolttoaineiden käytönaikaiset hiilidioksidipäästöt liikenteessä ovat nolla. Hallituksen luonnosesitystä täydennettiin ympäristö- ja ilmastovaikutuksen osalta merkittävästi. Hallitukseen esitykseen lisättiin kuvaus sekä EU:n että kansallisesta energia- ja ilmastopoliittisesta kokonaisuudesta. Lisäksi selitettiin, miksi biopolttoaineiden käytönaikaiset hiilidioksidipäästöt liikenteessä ovat nolla. Hallituksen esityksessä käsiteltiin kattavasti biopolttoaineiden vaikutusmekanismia päästöihin.

Kokonaisarvio arviointineuvoston ehdotusten huomioimisesta

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on huomioitu hyvin hallituksen esityksessä, ja luonnosta on muokattu paljon sen mukaisesti. Lakiesitystä on selkeytetty ja ilmastopoliittista ja -lainsäädännöllistä kokonaisuutta on hyvin avattu lakiesityksen taustaksi. Esityksessä on tuotu esiin kustannuksia eri ryhmille, ja tuotu esiin myöskin esimerkiksi uusien sähköpolttoaineiden kustannustason arvioinnin vaikeus.

Lisätietoja:

Hannu Ylänen
hannu.ylanen@ek.fi

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

PL 30 (Eteläranta 10), 00131 Helsinki
ek@ek.fi
www.ek.fi
Twitter: @Elinkeinoelama

Raportti internetissä:
www.ek.fi/julkaisut

EK, Maaliskuu 2022