

Politiikan vaikutusarviointia ja vaikutusarvioinnin politiikkaa

Petrus Kautto

Erikoistutkija, FT

Politiikka-analyysit

Petrus.Kautto@ymparisto.fi

”Vesittykö vai jalostuuko tutkimustieto matkalla päätöksentekijöille?”

Tieteen päivät 7.1.2015

Esitys perustuu erityisesti seuraaviin hankkeisiin

- Jätelainsäädännön kokonaisuudistus (YM, 2009-2010)
- Vaikutusarviointien vaikuttavuus (OM & YM, 2013-2014)
- Linking Impact Assessment Instruments to Sustainability Expertise, LIAISE (FP7, Network of Excellence, 2009-2014)

- Nanoturvallisuus koetteilla: tuotelähtöisen ympäristöpolitiikan potentiaali ja politiikka (Suomen Akatemia, projekti 260492, 2012-2015)



”...selvitystyön taustalla on tarve varmistaa vahva ja horisontaalinen tutkittu tieto yhteiskunnallisen päätöksenteon ja toiminnan tueksi”

”Tutkitun tiedon käyttöä tehostetaan lainsäädännön valmistelussa, erityisesti vaikutusten arvioinnissa.”

Raivio, Kari: Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä. VNK 3/2014.

Tiedontuotantoa paremman sääntelyn tueksi

- Vaatimukset näyttöön perustuvasta päätöksenteosta
- Poliittikaongelmien laaja-alaisuus ja kompleksisuus
- Mitä pidempi aika päätöksenteosta kuluu – sitä vaikeampi päätöksiä on tyypillisesti muuttaa ratkaisujen institutionalisoituessa – tarve ennakoarvioinnille
- Osa jo 1970-luvulla alkanutta ja yhä jatkuvaa pyrkimystä rationalisoida lainvalmistelua ja päätöksentekoa – vaikutusarviointi keskeinen keino

Mitä vaikutusarviointi on ja miksi siitä tehdään (YM 2013)

- Tiedon järjestelmällistä keräämistä tunnistetuista vaihtoehdoista ja aiheista päätöksenteon tueksi
- Tukee valmistelua ja päätöksentekoa
 - Vaikutuksia koskevan tiedon avulla voidaan perustellusti arvioida, onko suunniteltu politiikkatoimi toteuttamiskelpoinen ja laadukas vai onko sitä syytä muuttaa
 - Vaikutusten arviointi tuottaa tietoa vaihtoehtoja koskevien valintojen tueksi
 - Arviointi tukee osallistumista
 - Arviointi tukee päätöksentekoa ja toteuttamista

Ohjeistukset kunnossa

- Suomessa vaikutusarviointia edellytetään kaikilta lakiesityksiltä ja monilta muiltakin politiikkatoimilta, tavoitteena näin parantaa sääntelyn laatua
 - Ensimmäiset velvoitteet jo 1970-luvulla, ala sittemmin laajentunut ja ohjeet täsmentyneet
 - Oikeusministeriön ohje (2007) perusta – muilta täsmennyksiä ja pyrkimyksiä konkretisointiin
 - ”Lakien ja muiden säädösten vaikutusten arviointi on välttämätön pohja poliittiselle päätöksenteolle ja ja edesauttaa sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista” (OM 2007, 7)
- Turnpenny et al. (2015): Eurooppalaisessa vertailussa Suomi edelläkävijä

Merkittävä panostus vaikutusarvioinnin menetelmiin

- **Suomessa:** Jääskeläinen ym.: Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin. Helsinki: Ympäristöministeriö, 2013. YM raportteja 16/2013.
- **EU-tasolla:** Podhora et al: The policy-relevancy of impact assessment tools: evaluating nine years of European research funding. *Environmental Science and Policy*, Vol. 31, pp. 85–95.
 - FP6 ja FP7 –tutkimusohjelmista rahoitetuista 7781 hankkeesta 203 kehitti menetelmiä vaikutusarviointiprosessien tueksi



Entä arvioinnin menetelmien käyttö tiedontuotannossa ja arviointien vaikutus päätöksentekoon?

Podhora et al: EU-tason vaikutusarvioinnin menetelmien analyysi

- FP6 ja FP7 –tutkimusohjelmista rahoitetuista 7781 hankkeesta 203 kehitti menetelmiä vaikutusarviointiprosessien tueksi
- Näistä puolet kohdistui ympäristöön, maatalouteen ja liikennepolitiikkaan
- Vaikutuksista keskeisimpiä olivat ympäristövaikutukset, taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten jäädessä vähemmälle
- Mallit olivat keskeisin menetelmien luokka, mutta noin puolta ei voitu kuvausten perustella luokitella
- Menetelmien kuvaukset internetissä olivat usein epäselviä, mikä vaikeuttaa niiden jatkokäyttöä

	Analysoitujen arviointien määrä	Arvioinnin keskimääräinen pituus (sivua)	Yksikertaiset (% arvioista)	Fyysiset (% arvioista)	Rahamääräiset (% arvioista)	Mallit (% arvioista)	Muut (% arvioista)	Ei arviointityökaluja (% arvioista)
Kypros	20	14	0	0	0	0	0	100
Tanska	50	2.5	68	4	56	12	2	28
Euroopan Komissio	50	84	96	4	44	18	8	4
Suomi	50	2.5	16	0	18	2	4	66
Kreikka	36	17	19	0	14	0	0	78
Irlanti	49	13	33	0	45	6	0	39
Puola	20	7	60	0	40	0	5	30
Iso-Britannia	50	38	60	0	92	16	10	4
YHT.	325							

- Finland: “gap between the encouragement of the guidance to use - particularly – monetary assessment tools, and a somewhat patchy appearance of those tools in practice.” (Turnpenny et al (2015))
- Vastaavan suuntaisia tuloksia myös Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksissa (mm. 2010, 2011)
- OECD (2010): eri maissa (myös Suomessa) suuria puutteita vaikutusten arvioinnissa ja lainvalmistelun resursseissa

Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa (2013-2014)

- SYKE & OPTULA yhteishanke
- Miten vaikutusten arviointi ja tutkimustieto vaikuttavat lainvalmisteluprosessiin?
- Mistä tekijöistä vaikutus tai vaikuttamattomuus johtuu?
- Tarkemmin analysoidut hankkeet
 1. Jätelain kokonaisuudistus
 2. Hallintokantelu
 3. Alkoholimainonnan rajoittaminen



Vaikuttavaa vaikutusarviointia?

- Vaikutusten arviointi kulkee hankkeissa sivujuonteena – siihen ei kiinnitetä systemaattisesti huomiota, mutta toisaalta se on mukana keskusteluissa
- Vaikutusarviointi ja tutkimustieto vaikuttavat valmisteluprosessiin vaihtelevasti
- Ensisijaiset tekijät: poliittinen ohjaus, aloite, resurssit
- Toissijaiset tekijät: ajoitus, työryhmään liittyvät tekijät, arviointeihin liittyvät tekijät, kuuleminen ja lausunnot
- Välillisiä tekijöitä: media, tilaajaosaaminen

Jätelain kokonaisuudistus (2007-2010) esimerkkinä vaikutusarvioinnin toteutuksesta

- Laaja hallitusohjelmaan sisältynyt kokonaisuudistus
- Toteuttamiseksi perustettiin laaja työryhmä
 - Työryhmän jäsenet keskeisiä vaikutusten asiantuntijoita: työryhmätyöskentely (kokoukset, asiantuntijakuulemiset) keskeisin vaikutustiedon lähde
 - Lisäksi käytössä resursseja ulkopuolisten selvitysten teettämiseen yliopistoilla, tutkimuslaitoksilla ja konsulteilla
- Useita (osin toisiinsa kytkeytyviä) sääntelyteemoja: jätehuollon vastuunjako, jätteen synnyn ehkäisyn ja kierrätyksen edistäminen, tuottajavastuujärjestelmän toimivuus, valvonnan tehostaminen jne.

Teetettyjä selvityksiä liittyen vastuunjakoon

- Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön, Ymra 23/2008
- Jätekuljetuksen sopimusmallien yritysvaikutukset, VATT valmisteluraportit 1/10.3.2010
- Jätelain kokonaisuudistus – etukäteisarviointi vaikutuksista kolmella teema-alueella (Kautto – Huhtinen – Mela – Salmenperä 12.3.2010)
- Lisäksi muita selvityksiä joilla oli kytkentä vastuunjakoon; muun ohella perustuslakikysymyksistä (Ymra14/2009) sekä jätehuollon taloudellisesta merkityksestä ja kustannuksista (Ymra 12/2010)

Välittyikö arviointitieto päätöksentekoon vain sattumalta? Vesittyikö vai jalostuiko se matkalla?

Jätelain kokonaisuudistus

- Arvioinnin dokumentointi
 - Tarjolla oli osin ristiriitaista tutkimustietoa
 - Hallituksen esityksen (HE) vaikutusten arviointiluvussa katsottiin tärkeäksi korostaa, että itse arvio on säädösvalmistelijoiden arvio vaikutuksista
 - Jos HE:ssa turvauduttiin johonkin selvitykseen, selvityksen viittaustiedot kirjoitettiin arvion perään

Jätelain kokonaisuudistus

- Aikataulutus: osa ulkopuolisista selvityksistä valmistui vasta HE:n viimeistelyvaiheessa lausuntokierroksen jälkeen
- Kohdentaminen ja kysymyksenasettelu: osa selvityksistä ei välttämättä ollut päätöksenteon kannalta relevantteja
- Se, että osa vaikutustiedosta jäi poliittisista syistä hyödyntämättä, ei ole vaikutusten arvioinnin kannalta ongelma (vai onko)?

Jätelain kokonaisuudistus

- Monella tavalla vaikutusarviointinsa laajuudelta ja dokumentoinniltaan esimerkillinen
- Teetetyt arvioinnit eivät kuitenkaan monilta osin ratkaisseet poliittisia kiistoja vaan johtivat vaatimuksiin uusista selvityksistä ja erilaisista rajauksista

Vaikutusten tekeminen?

- Vaikutusten ja vaikutusarviointien rajaaminen on välttämätöntä – kuka tekee ja millä perustein
- Poliitikanteon ”epäpolitisoimiseen” ja rationalisoimiseen pyrkivä vaikutusarviointi voi olla poliitikanteon väline ja kamppailujen kohde
 - Erityisesti vaikutusarviointeja tilaville ja tekeville virkamiehille
 - Mutta myös tutkimuskohteitaan politiikkarelevanteiksi rajaaville tutkijoille

Päätelmiä

- Vaikutusten arvioinnin menetelmien käyttö Suomessa alle eurooppalaisen tason (ja / tai dokumentointi puutteellista)
- Vaikutusarviointi:
 - Kasvattaa tiedon merkitystä päätöksenteossa (nopeasta hitaaseen) eli rationalisoi päätöksentekoa
 - Muuttaa samalla politiikan ja politiikanteon luonnetta ja välineitä – arvioinnista kamppailujen kohde

Keskeiset lähteet

- Barry, A. 2013. Material Politics. Disputes Along the Pipeline. Wiley Blackwell.
- Pakarinen, A. 2011. Lainvalmistelun kehittämisprojektien historia ja historiattomuus, Hallinnon Tutkimus, 30, 129-142.
- Podhora, A. et al.: The policy-relevancy of impact assessment tools: evaluating nine years of European research funding. Environmental Science and Policy, Volume 31, August 2013, pp. 85–95.
- Raivio, K. Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä. VNK 3/2014.
- Slant, O. ym.: Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, 2014.
- Turnpenny, J. et al.: The selection and use of policy formulation tools in the venue of policy appraisal: patterns and motivations. In Jordan, Andrew & Turnpenny, John (eds.): The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities and Venues. Cheltenham: Edward Elgar, 2014. New Horizons in Public Policy Series.