

Lainsäädännön etukäteisarviointien parantaminen: tarve ja toimenpiteet

Liisa Lundelin-Nuortio & Antti Neimala

ABSTRACT

Improving the ex-ante evaluation of legislation: needs and measures

A key objective of ex-ante evaluation of legislation is to serve the decision-makers' information needs. Appropriate assessment of alternatives and impacts ensures that legislation, and its related decision-making, will be based on the best available prior information. This article approaches the ex-ante evaluation of legislation specifically from the perspective of assessing business impacts in conjunction with the drafting of legislation. The development of ex-ante impact assessment, and the present state and future prospects of assessment in Finland, are examined in light of the authors' practical experience. In practice, with regard to business impacts, ex-ante evaluation of legislation remains scarce, while assessment quality falls short of requirements. However, positive trends can be perceived in the extent, nature and methods of business impact assessment. These conclusions are based on the findings of the Ministry of Trade and Industry's business impact assessment project investigating the development of business impact assessment as part of the Government's legislative proposals.

The article describes ex-ante impact assessment and its development within the wider context of legislative processes. Strengths and weaknesses of the national

legislation drafting and impact assessment systems in Finland are identified, followed by a discussion on the development requirements for the system and the practical procedures. Development needs for ex-ante impact assessment have been identified in all recent development projects concerning the drafting of legislation. However, advances in ex-ante evaluation require among other factors, political commitment to initiate the improvement measures identified. Impact assessment could be helped by creating a shared Government legislative policy and effectively implementing Better Regulation measures, which are also touched upon in this article.

1 JOHDANTO

Säädosvalmistelun etukäteisarvioinnin yhtenä keskeisenä tarkoituksena on palvella päätöksentekijöiden tietotarpeita osana poliittista päätöksentekoprosessia. Hyvä etukäteisarviointi tuottaa päätöksentekijöille tietoa siitä, millaisia vaikutuksia erilaiset sääntelyvaihtoehdot tulisivat aiheuttamaan pyrittäessä toteuttamaan asetettuja yhteiskunnallisia tavoitteita.

Tässä artikkelissa lainsäädännön etukäteisarviointia lähestytään erityisesti säädosvalmistelun *yrittysvaikutusten* arvioinnin näkökulmasta. Yrittysvaikutuksilla tarkoitetaan laajasti vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja tuottoihin, markkinoiden toimivuuteen ja yritysten väliseen kilpailuun, yrittäjyyteen, yritysten investointeihin ja niiden

edellytyksiin, innovaatio toimintaan ja kilpailukykyyn. Artikkelissa käsitellään yritysvaikutusten arvioinnin historiaa, nykytilaa ja tulevaisuudennäkymiä. Vaikka artikkelissa ei käsitellä säädösmuutosten yritysvaikutusten jälkikäteistä arviointia ja seuranta, itsestään selvytensä on kuitenkin todettava, että etukäteisarviointi ja toteutuvien vaikutusten seuranta liittyvät läheisesti toisiinsa. Hyvässä etukäteisarvioinnissa on otettava jälkikäteisen seurannan tarpeet huomioon, ja vaikutusten seurannassa ja jälkiarvioinnissa puolestaan ilmenee usein seikkoja, jotka käynnistävät uuden säädösmuutosprosessin.

Artikkelin näkökulma on käytännönläheinen. Yritysvaikutusten etukäteisarviointia käsitellään niiden kokemusten perusteella, joita kirjoittajilla on työskentelystä kauppa- ja teollisuusministeriön asettamassa säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihankkeessa, ns. SÄVY-hankkeessa, vuosina 2004-2007. Käytännönläheinen näkökulma ilmenee sekä artikkelin lähdemateriaalin valinnassa että aiheen käsiteltävissä. Keskeisen lähdemateriaalin muodostavat säädösvalmistelun kotimaisten ja kansainvälisten kehittämishankkeiden mietinnöt, raportit ja taustaselvitykset. Nykytilan analyysi ja johtopäätökset perustuvat pitkälti SÄVY-hankkeen kokemuksiin yhteistyöstä ministeriöiden säädösvalmistelijoiden ja sidosryhmien kanssa.

Artikkeliin tavoitteena on kuvata yritysvaikutusten etukäteisarviointia osana säädösvalmistelun ja päätöksentekoprosessia, kiinnittää huomiota järjestelmän vahvuuksiin ja heikkouksiin sekä pohtia, kuinka menetelmiä ja menettelyitä voitaisiin kehittää edelleen. Artikkelissa liitetään yritysvaikutusarviointia koskeva analyysi ja

kehittämisaajatukset osaksi säädösvalmistelun kokonaisprosesseja. Vain tällä tavoin voidaan muodostaa riittävä kuva siitä toimintaympäristöstä, jossa vaikutusarviointityötä käytännössä suoritetaan.

2 SÄÄDÖSVALMISTELUN VOLYYMEISTA JA RESURSSISTA

Säädösvalmisteluprosessi on kokonaisuus, jonka tärkeän osan eri vaikutusalueiden etukäteisarviointi muodostaa. Säädöshankkeet rakentuvat eri tavoin muun muassa sen suhteen, onko valmistelun tarve alkuperältään kansallinen vai kansainvälinen. Lisäksi hankkeiden etenemiseen vaikuttaa esimerkiksi se, missä määrin asia on poliittisesti kiinnostava. Jotta yritysvaikutusarviointien asema säädösvalmistelussa voisi tulla riittävästi ymmärretyksi, tarvitaan käsitys myös valmistelun kokonaismääristä ja valmistelun resursseista. Tämänkaltaisia analyyseja on Suomessa tehty verrattain niukasti. Paremman sääntelyn toimintaohjelmaan kuitenkin sisältyy verrattain tuoreita tietoja (Valtioneuvoston kanslia 2006c).

Säädöksiä annetaan Suomessa vuosittain yli 1000 ja lakejakin useampi satoja. Hallituksen esityksiä, joiden perusteluihin etukäteisvaikutusarviointin keskeinen sisältö kirjataan, annetaan eduskunnalle vuosittain keskimäärin yli 200. Vuosittain annettavien hallituksen esitysten ja uusien säädösten määrä on siis suuri. Hallituksen esityksistä valtaosa, noin 70 prosenttia, on ns. muutosesityksiä, joilla muutetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. (Valtioneuvoston kanslia 2006c,

Taulukko1. Säädösvalmistelun ja säädösten volyymit vuosina 1985-2005 (Valtioneuvoston kanslia 2006c)

	Säädöksiä	Lakeja	Asetuksia	Muita	HE
1985	1146	331 (29 %)	463 (40 %)	352 (31 %)	228
1990	1394	463 (33 %)	559 (40 %)	372 (27 %)	319
1995	1809	791 (44 %)	499 (28 %)	519 (29 %)	212
2000	1307	453 (35 %)	431 (33 %)	423 (32 %)	207
2005	1169	504 (43 %)	629 (54 %)	36 (3 %)	221

49) Lakiesitysten pääasiallisen kohderyhmän mukaan ryhmiteltynä taas on arvioitu, että suoraan yrityksiin vaikuttavia esityksiä olisi määrällisesti yli 60 vuosittain (Valtioneuvoston kanslia 2006c, 50).¹

Edelleen on arvioitu, että Euroopan unionin sääntelyn vaikutus kattaa huomattavan osan varsinkin laajoista kotimaisista lakiehdotuksista. Laajojen hallituksen esitysten kohdalla EU:n vaikutus kotimaisen lainsäädäntöratkaisun ohjaajana on joka tapauksessa merkittävämpi kuin kaikkien lakimuutosten kohdalla keskimäärin. Kun vielä otetaan huomioon arvio, jonka mukaan Euroopan unionin voimassa olevista säädöksistä noin 80 % koskee yritystoimintaa, kilpailua ja hyödykkeiden vaihdantaa, on ilmeistä, että EU:ssa tehdyillä ratkaisuilla on keskeinen merkitys kotimaisten yrityksiä koskevien sääntelyratkaisujen ohjaajana ja siten myös sääntelystä aiheutuvien käytännön vaikutusten synnyttäjinä (Valtioneuvoston kanslia 2006a, 26-27).

Säädösvalmistelun resurssien osalta vuonna 2003 tehdyssä kartoituksessa on arvioitu, että ministeriöiden palveluksessa on yhteensä noin 300 henkilötyövuoden säädösvalmisteluresursit. Valmistelijoista päätoimisia on noin kaksi kolmannesta muiden ollessa sivutoimisia (Valtioneuvoston kanslia 2005, 13).

Vaikka näistä tilastotiedoista ei voi päätellä juuri mitään yksittäisten säädösesitysten valmistelun vaativuudesta, voidaan joka tapauksessa todeta, että vuosittain valmistellaan huomattava määrä sellaisia lakimuutoksia, joiden kohteena on yritysten toiminta. Ei myöskään ole realistista ajatella, että yrityksiin vaikuttavan uuden lainsäädännön määrä olennaisesti vähenisi. Säädösvalmistelun resurssit puolestaan ovat rajalliset, eikä niiden olennainen lisääminen ole näköpiirissä. Tämän vaikean yhtälön ratkaiseminen tydyttävällä tavalla edellyttää erityisesti valmisteluprosessien tehostamista ja säädösvalmistelun avoimuuden turvaamista. Voidaan kuitenkin ehkä todeta, että vaikutusten etukäteisarviointien tehtävänä tässä lukuisten hankkeiden ja niukkojen resurssien tilanteessa on selvittää esitysten olennaiset, merkittävät vaikutukset riittävällä tarkkuudella.

3 VAIKUTUSARVIOINTI OSANA SÄÄDÖSVALMISTELUA

Tässä jaksossa kuvataan ja arvioidaan vaikutusten etukäteisarviointia osana säädösvalmisteluhankkeiden toteuttamista. Jaksossa kuvataan myös keskeisiä viimeaikaisia säädösvalmistelun kehittämishankkeita, joissa on tehty suosituksia myös vaikutusarviointien parantamiseksi. Säädösvalmistelun kehittämishankkeissa on poikkeuksetta todettu vaikutusarviointien toteutuvan käytännössä heikosti. Tätä lähtökohtaolettamaa ei tässä artikkelissa kyseenalaisteta, sillä SÄVY-hankkeen käytännön työskentelyn kautta saadut kokemukset ovat omiaan vahvistamaan sitä käsitystä, että vaikutusarviointimenettelyissä on parantamisen tarvetta. Jaksossa myös kiinnitetään kansalliset vaikutusarvioinnin kehittämistoimet kansainväliseen viitekehykseen ja kuvataan kehitystä erityisesti Euroopan Unionissa.

3.1 Lainsäädännön vaikutusarviointien edellyttäminen

Säädösvalmisteluprosessia ei Suomessa ole säännelty yksityiskohtaisesti. Kukin ministeriö vastaa oman, valtioneuvoston toimintaa koskevissa säädöksissä määritellyn toimialansa säädösvalmistelusta. Eräitä valtioneuvoston säädösvalmistelua ohjaavia normeja on Nimenomaisia säädösvalmistelua koskevia normeja on *valtioneuvoston ohjesäännössä*: yleisvastuu ministeriöiden säädösvalmistelun laadusta on säädetty kansliapäälliköille; kaikki laki- ja asetusehdotukset on normaalityapauksessa toimitettava luonnosvaiheessa oikeusministeriön laintarkastustoimiston käsiteltäviksi; valtiovaraministeriöltä puolestaan on hankittava lausunto asiassa, jolla on huomattava kansantaloudellinen tai valtiontaloudellinen merkitys. Valtioneuvoston ohjesäännön lisäksi muut päätöksentekomenettelyä koskevat säännökset soveltuvat myös säädösvalmisteluun. Siten yksittäisten säädösehdotusten asianmukaisuudesta vastaavat esittelevät virkamiehet ja valtioneuvoston jäsenet, ja valtioneuvoston toimien lainmukaisuutta valvoo oikeuskansleri.

Kuvattujen säännösten vaikutusta vaikutusarviointiin voidaan kuitenkin pitää melko vähäisenä. Se selkeä vaikutus valtioneuvoston toimintaa koskevilla säännöksillä on ollut, että vaikka sää-

dösehdotusten antaminen lukeutuukin valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaviin asioihin, ministeriöiden toimialajaosta on seurannut, että kunkin ministeriön vastuu oman sektorinsa lainvalmisteluasioista on hyvin itsenäinen. Korostuneen itsenäisyyden kääntöpuolena on, että ministeriöiden välinen yhteistyö on usein tosiasias-
 ssa vähäistä. Tällä on vaikutusta myös vaikutusten arvioinnin kannalta.

Suuri merkitys säädösvalmisteluprosessin kannalta niin yleisesti kuin vaikutusten arvioinnin osalta on *Hallituksen esityksen laatimisohejeilla*, ns. HELO-ohjeilla (Oikeusministeriö 2004). HELO-ohjeiden merkitystä korostaa myös se, että oikeusministeriön tarkastustoimisto seuraa niiden noudattamista. HELO-ohjeissa on määritelty hallituksen esitysten rakenne, joka toistuu kaikissa hallituksen esityksissä. Ohjeet vaikuttavat siten myös vahvasti siihen tapaan, jolla vaikutusarviot kirjataan hallituksen esityksiin. HELO-ohjeiden saatteessa valtioneuvosto korostaa, että esityksiä valmisteltaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, vaaditaanko haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättä lainsäädäntöä vai onko mahdollista hoitaa asia jollakin muulla tavalla. Lisäksi todetaan, että uusissa ohjeissa kiinnitetään erityistä huomiota vaikutusten arviointiin. (Oikeusministeriö 2004, 3)

HELO-ohjeiden sisältö on vaikutusten etukäteisarviointivelvoitteen osalta selkeä. Yhtenä hallituksen esitysten yleisenä laatimisperiaatteena nimittäin on, että ehdotusten vaikutukset ja vaihtoehdot on arvioitava ja selostettava. Ohjeissa todetaan olevan keskeistä selostaa *kaikki ehdotetun lainsäädännön olennaiset vaikutukset* johdonmukaisena ja selkeänä kokonaisuutena. Hyödyt ja haitat on selvitettävä niin esitykseen sisältyvien säädösehdotusten kuin vaihtoehtoisten ohjauskeinojen osalta. Merkillepantavaa on, että vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on aina suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen. Lisäksi on kerrottava, kuinka vaikutukset on arvioitu. Vaikutukset ja niiden arviointi on kuitenkin selostettava esityksessä lyhyesti. (Oikeusministeriö 2004, 8-9 ja 15)

HELO-ohjeiden mukaan vaikutusten arviointi jakaantuu *taloudellisiin vaikutuksiin, vaikutuksiin viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin, ympäristövaikutuksiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin*. Nämä neljä ryhmää jakaantuvat kukin useampaan alaryhmään. Yritysvaikutukset on

arvioitava osana taloudellisia vaikutuksia. Taloudelliset vaikutukset on ohjeen mukaan pyrittävä esittämään euromääräisinä; ellei tämä ole mahdollista, on esitettävä niiden suuruusluokka. (Oikeusministeriö 2004, 16-19)

Hallituksen esitysten laatimisohejeilla on käytännön lainvalmistelussa suuri tosiasiallinen vaikutus paitsi esitysten rakenteeseen myös perusteluiden sisältöön. Vaikutusten etukäteisarvioinnin kannalta on erinomaista, että vaihtoehtojen selvittämisen ja vaikutusten arvioinnin tarve on todettu uusimmissa ohjeissa yksiselitteisesti. HELO-ohjeissa myös viitataan vaikutusarvioinnista annettuihin ohjeisiin. Tällaisia ovat valtioneuvoston antamat ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista (Valtiovarainministeriö 1998), ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1999), ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista (Ympäristöministeriö 1998) ja ohjeet säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista (Sisäasiainministeriö 2004). Lisäksi HELO-ohjeissa viitataan sosiaali- ja terveysministeriön oppaaseen sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankeissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003) sekä rikollisuusvaikutusten huomioon ottamiseen säädösvalmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä (Oikeusministeriö 2002).

Artikkelin kirjoittajien kokemusten perusteella voidaan tarkemmin arvioida *yritysvaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita* ja niiden merkitystä käytännön lainvalmistelutyössä. Ohjeiden kolme pääjaksoa ovat yritysvaikutusten arviointitarpeen toteaminen, yritysvaikutusarvioinnin toteuttaminen ja arviointitietojen esittäminen. Ohjeiden mukaan jo säädöshankkeen toimeksiantovaiheessa tai muuten riittävän varhain on muodostettava käsitys siitä, syntyykö hankkeesta yritysvaikutuksia vähäistä suuremmassa määrin. Jos näin on, arvioinnissa tulisi soveltaa yritysvaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita. Tällöin yritysvaikutusten arvioiminen jakaantuu vaikutusalueiden ja vaikutustapojen kartoittamiseen, kohdeyritysten määrittelyyn sekä kustannusten tai haittojen ja hyötyjen määrittämiseen yrityksille. Arvioinnin tulokset tulisi ohjeiden mukaan pääsääntöisesti esittää erillisessä vaikutusarviokäytännössä.

Edellä on todettu, että HELO-ohjeilla on merkittävä lakiesitysten rakennetta ja sisältöä ohjaava vaikutus. Samaa ei kuitenkaan voi sanoa sek-

torikohtaisista vaikutusarviointiohjeista, mukaan lukien yritysvaikutusten arviointiohjeet. Ohjeiden noudattamista ei ole nimenomaisesti edellytetty tai systemaattisesti seurattu. Vaikutusarviointiohjeiden moninaisuus ja niiden vähäinen noudattaminen onkin osaltaan johtanut siihen, että sektorikohtaiset erillishjeet on hiljattain koottu yhdeksi vaikutusarvioinnin perusohjeeksi. Oikeusministeriön asettama työryhmä julkaisi keväällä 2007 ehdotuksensa uusiksi, yhtenäisiksi säädösten vaikutusten arviointiohjeiksi (Oikeusministeriö 2007), ja uudet ohjeet on annettu valtioneuvoston periaatepäätöksellä marraskuussa 2007. Uusien ohjeiden valmistelussa olivat mukana kaikki aiempia vaikutusarviointiohjeita antaneet ministeriöt.²

Vaikutusarviointiohjeiden yhdistämisellä ja yksinkertaistamisella pyritään siihen, että niitä aiempaa paremmin ja aidosti hyödynnettäisiin käytännön säädösvalmistelussa. Siten ohjeiden uudistuksen voidaan arvioida osaltaan olevan omiaan parantamaan nykyistä lainsäädännön etukäteisarvioinnin puutteellista tilaa. Uusilla ohjeilla paitsi kootaan vaikutusaloja koskeva ohjeistus yksiin kansiin, myös opastetaan säädösvalmistelijoita siinä, mikä on vaikutusten etukäteisarvioinnin merkitys sekä rooli osana säädösvalmistelua ja sen eri vaiheita. Ohjeiden hyödyntämistä on tarkoitus tukea sähköisellä tietoineistolla ja koulutuksella. Ohjeiden soveltamisen käytännön tukea voidaankin pitää keskeisenä, mikäli vaikutusarviointia käytännössä aiotaan tehostaa.

3.2 Viimeaikaiset säädösvalmistelun kehittämishankkeet

Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmä, ns. *lainvalmistelun kansliapäällikköryhmä*, ehdotti useita parannuksia säädösvalmistelun vaikutusten etukäteisarviointiin (Valtioneuvoston kanslia 2005). Kansliapäällikköryhmä ehdotti vaikutusarvioinnin ohjeistuksen kehittämistä, säädöshankkeiden luokittelua vaikutusarviointien laatimiseksi kolmeen merkittävyysluokkaan ja vaikutusarvioinnin asiantuntijaryhmän perustamista tukemaan vaikutusarviointien toteuttamista.

Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän mietintöön sisältyy myös tämän artikkelin aihealueen kannalta mielenkiintoinen selvitys säädösval-

misteluprosesseista pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen keskeisissä säädöshankkeissa. Selvityksessä kartoitettiin lainsäädäntöprosessin suunnittelua 23 säädöshankkeessa (Valtioneuvoston kanslia 2005, 112-116). Selvityksessä on myös vastuuvalmistelijoiden haastatteluihin perustuva jakso vaikutusten arvioinnista. Jaksosta saa synkän mutta realistisen käsityksen siitä, kuinka keskeisten säädöshankkeiden valmistelijat kokevat vaikutusarvioinnin merkityksen. Jaksossa todetaan esimerkiksi seuraavaa: "Melko yleisesti valmistelijat totesivat, että vaikutusten arviointi suoritetaan prosessin loppuvaiheessa, jolloin säädösehdotusta kirjoitetaan lopulliseen muotoon. Ongelmallista oli erityisesti se, että osa valmistelijoista koki oleellisempänä täyttää vaatimus vaikutusten arvioinnin sisällyttämisestä hallituksen esitykseen kuin arvioida sen sisällöllistä merkitystä hankkeelle valmistelun alusta lähtien." Selvityksen mukaan myös valmistelijoiden ymmärrys vaikutusarvioinnin tavoitteista on puutteellinen: "Haastatteluissa oli myös havaittavissa se, että kaikki valmistelijat eivät ymmärtäneet, että vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvien seurauksien arviointi. Muutamat valmistelijat puhuivat vaikutusten arvioinnin yhteydessä sääntelyn seurannasta, toiset taas esityksen keskeisistä tavoitteista." (Valtioneuvoston kanslia 2005, 113-114)

Tehtyjen haastattelujen perusteella selvityksen johtopäätöksissä todetaan, että vaikutusten arviointi on yksi säädösprosessin ongelmallisista vaiheista. Valmistelijoiden omien kokemusten mukaan suurimmat syyt puutteellisille arvioille olivat riittämättömät tiedot ja osaaminen. Selvityksen johtopäätöksissä, joihin kansliapäällikköryhmän mietinnön vaikutusarviointia koskevat suositukset perustuvat, todetaan arviointiosaimisen keskittämisen tarve koko valtioneuvoston tasolla - koska ministeriökohtaista osaamista on vaikea jäljittää. (Valtioneuvoston kanslia 2005, 125)

Valtioneuvoston kanslian asettama *Pareman sääntelyn toimintaohjelman* laatimista koskenut hanke puolestaan laati katsauksen eri oikeuden- ja hallinnonalojen lainsäädännön viimeaikaiseen kehitykseen sekä arvioi säädösympäristön viimeaikaista kehitystä erityisesti kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn ja kansalaisten hyvinvoinnin turvaamisen näkökulmista (Valtioneuvoston kanslia 2006c).³

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman suositukset ovat vaikutusarviointien kehittämisen osalta samansuuntaisia kuin lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän. Yksi havaittu ongelma on säädösvalmistelun tietopohjan puutteet: valmistelussa ei useinkaan ole riittävästi tietoa säännösten taloudellisista vaikutuksista, yritysvaikutuksista, muista vaikutuksista tai säännösten sopeutumisesta oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen. Lisäksi valmistelua tukeva lainsäädäntötutkimus on liian vähäistä.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman suositukset jakaantuvat hyvän säädösvalmistelun periaatteisiin ja operatiivisiin suosituksiin. Suositukset koskettelevat myös säädösvalmistelun vaikutusten arviointia. Säädösvalmistelun ennakoitavuutta ja avoimuutta koskevan periaatteen selitystekstissä todetaan: "Ennakoitavuuden turvaaminen edellyttää systemaattista lainsäädännön vaikutusten arviointia, joka perustuu riittävään vertailutietoon ja täsmällisiin indikaattoreihin. Säädösten vaikutusarvioinnin tärkeimpiä seikkoja ovat yritys-, tuottavuus- ja kilpailukykyvaikutusten selvittäminen sekä yleensäkin säädöksen käyttäytymisvaikutusten riittävä selvittäminen taloudellisen toiminnan näkökulmasta ja muista relevanteista näkökulmista." (Valtioneuvoston kanslia 2006a.) Näin siis vaikutusten arvioinnin ja nimenomaan taloudellisten vaikutusten arvioinnin merkitystä korostetaan voimakkaasti.

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman suosituksilla pyritään uudistamaan säädösvalmistelun menettelyitä. Suosituksissa muun muassa ehdotetaan hallituksen lainsäädäntösuunnitelman käyttöönottoa sekä paremman sääntelyn ministeriryhmän tai -valiokunnan asettamista. Lisäksi esitetään keinoja säädösvalmisteluprosessin parantamiseksi. Vaikutusten arvioinnin tehostamiseksi toimintaohjelmassa edellytetään, että useat erilliset vaikutusarviointiohjeet integroidaan käytännön valmistelutyötä helpottavaksi työvälineeksi. Lisäksi suositellaan säädösvalmistelun taloudellisten ja yritysvaikutusten asiantuntijatuon järjestämistä. (Valtioneuvoston kanslia 2006a, 169)

Paremmen sääntelyn toimintaohjelman laatimisen erityispiirteenä oli, että työ käynnistyi elinkeinoelämän järjestöjen aloitteesta. Siksi yritysten kilpailukyvyyn ja säädöspolitiikan yhteys oli voimakkaammin esillä kuin aiemmissa kehittämishankkeissa. Tämä näkyy myös siinä, että vaikutusten arviointia koskevissa johtopäätöksissä

ja suosituksissa painottuvat taloudellisten ja yritysvaikutusten arviointiin liittyvät tarpeet, vaikka suositukset koskevatkin yleisesti kaikentyyppisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä. On syytä todeta, että pääministeri Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa on sitouduttu paremman sääntelyn toimintaohjelman toteuttamiseen (Valtioneuvosto 2007, 19). Ohjelman toteutus liittyy hallituksen muuhun strategiseen valmisteluun, seurantaan ja päätöksentekoon. Hallitus on antanut vuoden 2007 lopulla lainsäädäntösuunnitelman, jossa on määritelty niin hallituskauden merkittävimmät säädöshankkeita kuin hallituksen säädöspolittisia linjauksia. Hallitus on myös asettanut paremman sääntelyn ministerityöryhmän ja neuvottelukunnan.

Valtiovarainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön yhteinen työryhmä julkaisi ehdotuksensa *säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijatuon* tehostetusta järjestämisestä kesäkuussa 2007 (Valtiovarainministeriö 2007).⁴ Työryhmän mietinnössä ehdotetaan vaikutusarviointien asiantuntijatuon tehostamista useilla toimenpiteillä. Ehdotukset kohdistuvat hallituksen paremman sääntelyn politiikan toteuttamiseen, ministeriöiden vastuun vahvistamiseen toimialaansa liittyvien vaikutusten arvioinnissa, käytännönläheisen asiantuntijatuon järjestämiseen säädösvalmistelijoille ja vaikutusarvioinnin seurantaan. Työryhmä katsoi tehokkaan ja toimivan vaikutusarviointijärjestelmän luomisen edellyttävän useiden säädösvalmistelun osa-alueiden tuntuva muutosta. Ehdotusten yksi lähtökohta oli, että vaikutusarviointien toteutuksen kannalta tärkeimmät säädösvalmistelun vaiheet ovat hankkeen esivalmistelu ja asettaminen. Ehdotusten toinen lähtökohta oli, että tuki on tarjottava valmistelijoille käytännönläheisessä muodossa ja eri ministeriöiden omia käytäntöjä tehostamalla. Tätä kirjoitettaessa on ennen aikaista arvioida, kuinka työryhmän ehdotukset tulevat toteutumaan. Jo toteutettu vaikutusarviointia koskevan ohjeistuksen yhdistäminen ja vaikutusarvioinnin asiantuntijatuon verkostomainen, ministeriöiden yhteistyötä lisäävä toteutus olisivat joka tapauksessa omiaan edistämään säädöshankkeiden olennaisten vaikutusalueiden arviointia.

Yhteistä kaikille edellä kuvatuille kehittämishankkeille on siis ollut, että säädösvalmistelun vaikutusarviointien on katsottu edellyttävän parantamista. Pääministeri Vanhasen I hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelman⁵ aloitteesta

ja rahoituksella kauppa- ja teollisuusministeriö käynnistikin ns. *SÄVY-hankkeen* (2004-2007), jonka tarkoituksena on ollut yritysvaikutusten arvioinnin edistäminen säädösvalmistelussa. Hanke on edistänyt yritysvaikutusten huomioimista lainsäädännön valmistelussa toimien ministeriöiden yhteisenä asiantuntijajyksikkönä, kehittänyt yritysvaikutusten arviointimenetelmiä, järjestänyt ministeriöiden ja elinkeinoelämän välisen säännöllisen yhteydenpidon yritysvaikutusten arviointiin liittyvissä kysymyksissä sekä osallistunut yritysvaikutusten arviointia koskevaan kansainväliseen työskentelyyn. *SÄVY-hankkeessa* aloitetun toiminnan oikeansuuntaisuudesta on osoituksena pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelman kirjaus, jonka mukaan hanketta jatketaan (Valtioneuvosto 2007, 49).

SÄVY-hankkeen käynnistyessä todettiin, että hankkeen tärkein tehtävä on toimia ministeriöiden yhteisenä asiantuntijajyksikkönä säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointiin liittyvissä kysymyksissä. Tämän mukaisesti luotiin yhteydet kaikkiin ministeriöihin, keskeisiin tutkimuslaitoksiin sekä elinkeinoelämän sekä työmarkkinoiden sidosryhmiin. Perusideana oli levittää avoimesti tietoa asiantuntijapalveluiden saatavuudesta ja luoda tätä kautta palvelulle kysyntää. Tätä kirjoitettaessa ja hankkeen ollessa nykymuodossaan päättyvässä voidaan todeta, että asiantuntijapalveluille ei kuitenkaan herännyt kysyntää odotetulla tavalla. Tilanne on sikäli paradoksaalinen, että edelläkin kuvatuissa kehittämishankkeissa on vaikutusarvioinnin tuen kehittäminen katsottu tärkeäksi vaikutusarvioinnin kehittämiskohteeksi. Tukipalveluiden käyttäminen on kuitenkin käytännössä houkutteleva vaihtoehto vain silloin, kun säädöshankkeista vastuullisilla henkilöillä on riittävästi motivaatiota kääntyä tukipalvelun puoleen. Motivaatiota tuen käyttöön voidaan tiedotuksen ja koulutuksen ohella lisätä kuitenkin lähinnä edellyttämällä tukipalvelun käyttöä muutoinkin kuin vain vapaaehtoisena toimenpiteenä sekä tehostamalla vaikutusarvioinnin seurantaa. *SÄVY-hankkeen* kokemukset ovat kuitenkin vaikuttaneet siihen, että yritysvaikutusten arviointiin on ryhdytty kiinnittämään huomiota nimenomaisesti osana säädösvalmisteluprosessien kokonaisuutta. Jäljempänä jaksossa 4 käsitellään *SÄVY-hankkeen* seurantaa hallituksen esitysten yritysvaikutusarvioinneista.

Työskentely *SÄVY-hankkeelle* valittujen 11 pilottisäädöshankkeen kanssa on ollut hankkeen

konkreettisin yhteys käytännön säädösvalmisteluun (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b). Pilottihankkeiden kokemuksista on pääteltävissä muun muassa se, että säädöshankkeet ovat hyvin erilaisia niin yritysvaikutusten arvioinnin ja sen menetelmien kuin vaikutusarvioinnin tuen järjestämisenkin osalta. Eräiden pilottien kanssa voitiin niiden valmistelutilanteen johdosta tehdä huomattavasti enemmän yhdessä sovittuja toimenpiteitä kuin toisten. Aktiivista yhteistyötä tehtiin esimerkiksi oikeusministeriön kanssa ns. yrityssaneerauslain tarkistamisen valmistelun yhteydessä: työryhmävaiheessa sovittiin erillisestä kuulemistilaisuudesta saneerauksen kilpailuvaikutuksista ja saneerausyritysten haastattelututkimuksesta sekä tehtiin yhteistyötä yritysvaikutuksia koskevan mietinnön perustelujakson osalta. Lausuntovaiheessa sovittiin, että lausunnonantajilta pyydetään erikseen näkemyksiä säädösmuutosten yritysvaikutuksista sekä niiden arvioinnista. Lisäksi *SÄVY-hanke* pyysi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n lausunnon ehdotettujen säädösmuutosten taloudellisista vaikutuksista.⁶

3.3 Vaikutusarviointi Euroopan Unionissa

Säädösvalmistelun ja säädösympäristön kehittäminen sekä tähän keskeisenä osana liittyvä vaikutusten etukäteisarvioinnin parantamispyrkimys ei ole vain Suomelle tyypillinen ilmiö, vaan samankaltaista kehitystä on havaittavissa niin muissa maissa kuin Euroopan Unionin tasolla. EU:n jäsenvaltioista lähes kaikki panostavat kansallisin toimin säädösvalmistelun kehittämiseen, mikä ilmenee esimerkiksi vaikutusarviointia koskevan ohjeistuksen kehittämisenä ja vaikutusarvioinnin tuki- ja laadunvalvontajärjestelyjen luomisena. Eturivin maita kehittämistyössä ovat olleet esimerkiksi Iso-Britannia, Irlanti, Hollanti ja Tanska. Yksittäiset maat ovat valinneet hallinnollisesti ja sisällöllisesti erilaisia ratkaisuja, mutta yhteisenä piirteenä on jatkuva panostus vaikutusarviointiin lainsäädännön laadun kehittämiseksi. Seuraavassa kuvataan ja arvioidaan tarkemmin kehitystä EU-tasolla.

EU-tasolla sääntelyn parantamiseen (Better Regulation) ryhdyttiin laajemmin panostamaan vasta 2000-luvun alussa. Nykyisiäkin paremman sääntelyn toimia linjaava ns. Mandelkern-ryhmän raportti julkaistiin vuonna 2001 (Mandel-

kern Group on Better Regulation 2001). Tällä hetkellä Euroopan Unionin paremman sääntelyn toimenpiteet kytkeytyvät läheisesti unionin Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategiaan. Lissabonin strategiaa vuonna 2005 päivitettyä komissio vahvisti panostusta paremman sääntelyn toimiin (Euroopan komissio 2005b). Tuoreena osoituksena korkeankin tason kiinnostuksesta parempaan sääntelyyn ovat Eurooppa-neuvoston päätelmät keväältä 2006 - päätelmissä kiinnitettiin painavasti huomiota säädösympäristön kehittämis- ja keventämistarpeeseen sekä tätä kokevien toimien jatkamiseen.

Vaikutusarvioinnin osalta kehittämistyö on käytännössä merkinnyt sitä, että Euroopan komissio uudisti vaikutusarvioiteja koskevan ohjeistuksensa vuonna 2005, jonka jälkeen ohjeita on täydennetty yritysten ns. hallinnollisen taakan arviointia koskevilla ohjeilla (Euroopan komissio 2005a). Komission ohjeistus kattaa kaikkien vaikutusalueiden - taloudellisten, ympäristö- ja yhteiskunnallisten vaikutusten - arvioinnin. Komissio on myös kehittänyt omia sisäisiä vaikutusarvioinnin menettelytapojaan esimerkiksi pyrkimällä vahvistamaan pääosastojen välistä yhteistyötä vaikutusarvioinnissa, lisäämällä arvioinnin horisontaalista tukea sekä tuoreimpana perustamalla loppuvuodesta 2006 vaikutusarviointia tukevan ja arviointien laatua valvovan vaikutusarviointilautakunnan.

EU:n muut toimielimet, neuvosto ja parlamentti, ovat myös osaltaan sitoutuneet paremman sääntelyn toimiin ja niiden osana vaikutusarvioinnin kehittämiseen ja hyödyntämiseen. Tästä muodollisina osoituksina ovat erityisesti toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä (2003) ja tätä täydentävä sopimus yhteisestä lähestymistavasta vaikutusarviointiin (2005). Neuvoston työryhmien työskentelyä vaikutusarviointien hyödyntämisen osalta, osana komission ehdotuksia koskevaa käsittely- ja päätöksentekoprosessia, on myös pyritty tehostamaan työryhmille suunnatuilla ohjeilla (2006).

Merkittävimpanä käytännön tuloksena EU-tason vaikutusarvioinnin kehittämisestä on ollut se, että pääsääntöisesti jokaiseen komission julkaisemaan uuteen merkittävään lainsäädäntö- tai muuhun aloitteeseen liittyy vaikutusten etukäteisarviointi. Järjestelmän käytännön toimivuutta ja merkitystä on hiljattain kattavasti ja yksityiskohtaisesti arvioitu komission teettämässä ulkopuolisessa asiantuntija-arvioinnissa (The Evaluation

Partnership 2007). Asiantuntija-arvioinnissa tarkastellaan niin komission järjestelmän rakenteita ja toimintaa (ohjeet ja niiden soveltaminen, arvioinnin ajoitus, tukijärjestelyt, yhteistyö jne.), järjestelmän tuotoksia eli tehtyjä arvioiteja kuin vaikutusarvioinnin merkitystä päätöksenteon ja lainsäädännön muotoutumisen kannalta. Arviointiraportista käy ilmi, että niin komission vaikutusarviointien laadussa kuin niiden vaikuttavuudessa päätöksentekoon ja siten uuden EU-lainsäädännön laatuun on parantamisen varaa. Mainittakoon esimerkiksi, että asiantuntija-arvioinnissa yksityiskohtaisimpaan tarkasteluun valituista kuudesta vaikutusarvioinnista puolella ei ollut mitään vaikutusta päätöksentekoprosessiin, kun taas puolella arvioista oli jonkinlaista vaikutusta. Tarkastelluissa kuudessa hankkeessa kuitenkin vain yhdessä etukäteisarvioinnin voitiin todeta merkittävästi tukeeneen päätöksentekoa. Komission vaikutusarviointien laatua ja tietosisältöä ovat kriittisesti arvioineet myös esimerkiksi Renda (2006) sekä Cecot, Hahn ja Renda (2007).

Euroopan komissio on ilmoittanut vaikutusarviointijärjestelmäänsä koskevan arvioinnin tuloksena pyrkivänsä edelleen parantamaan järjestelmää, mitä koskevia ehdotuksia on odotettavissa vuoden 2008 alussa. Neuvoston ja parlamentin osalta kehittämishaasteet ovat käytännössä ehkä vielä suurempia. Selvää joka tapauksessa lienee, että vaikutusarvioinnit ja niiden hyödyntäminen päätöksenteossa ovat tulleet EU-tasolle jäädäkseen. Tämä tuo osaltaan lisää lainsäädännön etukäteisarvioinnin kehittämispaineita myös kansalliselle tasolle Suomeen. Lisäksi, kuten edellä on todettu, hyvin suuri osa yrityksiin ja markkinoihin vaikuttavasta kansallisesta lainsäädännöstä perustuu EU-lainsäädäntöön. Siten EU-tason vaikutusarviointien kehittämisellä voidaan katsoa olevan myönteisiä vaikutuksia lainsäädännön laatuun kansallisella tasolla.

4 SÄVY-HANKKEEN ANALYYSIT YRITYKSIIN VAIKUTTAVISTA HALLITUKSEN ESITYKSISTÄ

Tässä jaksossa tarkastellaan tarkemmin yritysvaiikutusten etukäteisarviointien suorittamista osana säädösvalmistelua. Jakso perustuu SÄVY-hankkeen analyysiin, joiden kohteena ovat olleet kaikki valtiopäivävuosien 2005 ja 2006

hallituksen esitykset eduskunnalle (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b). Esityksistä valittiin kuitenkin tarkemman tarkastelun kohteiksi vain sellaiset, joilla arvioitiin olevan vähäistä merkittävämpiä vaikutuksia yritysten toiminnalle.

SÄVY-hanke on seurannut hallituksen esityksiin sisältyviä yritysvaikutusarvioiteja pystyäkseen saamaan kokonaisvaltaista kuvaa siitä, kuinka ennakkolliset vaikutusarviot tehdään, kirjataan ja kommunikoidaan päätöksentekijöille ja lainsäätäjälle. Seurannan tuloksia on käytetty yhtenä ministeriöyhteistyön syventämisen välineenä ja taustamateriaalina säädösvalmistelun kehittämishankkeissa. Järjestelmällinen koko valmistelu- ja valmistusprosessin seuranta auttaa myös paikantamaan valmisteluprosessin yleisiä haasteita. Vuoden 2006 analyysiraporttiin sisältyy myös kuvaus neljän erilaisen hallituksen esityksen yritysvaikutusarvioinneista. Näiden tarkoituksena on toimina malleina säädösvalmistelijoille sekä vaikutusarvioiden rakenteen että sisällön vaihtoehtojen osalta.

4.1 *Analyysin kohde ja luonne*

Selvityksen kohteeksi valittiin hallituksen esitykset. Lainsäädäntöjärjestelmämme perusrakenteesta johtuen keskeisimmät säädösmuutokset toteutetaan hallituksen esityksiin perustuvien lakimuutosten välityksellä. Alemmantasoisella lainsäädännöllä lähinnä tarkennetaan sääntelyä laeissa tarkasti määriteltyjen valtuutus- ja sääntöjen puitteissa.

Yksi keskeinen kysymys kansallisessa säädösvalmistelussa ja sen arvioinnissa on Euroopan unionin lainsäädäntötoiminnan vaikutus. SÄVY-hankkeen analyysi on kohdistettu kansallisiin valmisteluasiakirjoihin, mutta hallituksen esityksistä ilmenevien kirjausten perusteella oli kuitenkin pääteltävissä, oliko säädöshankkeen taustalla ensisijaisesti kansallinen vai kansainvälinen sääntelytarve. Kysymystä selvitettiin muun muassa sen vuoksi, että EU-lainsäädännön ohjausvaikutuksesta on esitetty kovin erilaisia arvioita.

Esitysten analyysissa noudatettiin tiettyihin indikaattoreihin perustuvaa tarkastelutapaa. Syväliememmän, myös vaikutusarvioiden sisällön laatuun huomiota kiinnittävän analyysin tekeminen edellyttäisi mittavampia resursseja kuin hankkeessa on ollut käytettävissä. Hallituksen esityksistä sel-

vitettiin seuraavat indikaattorit:

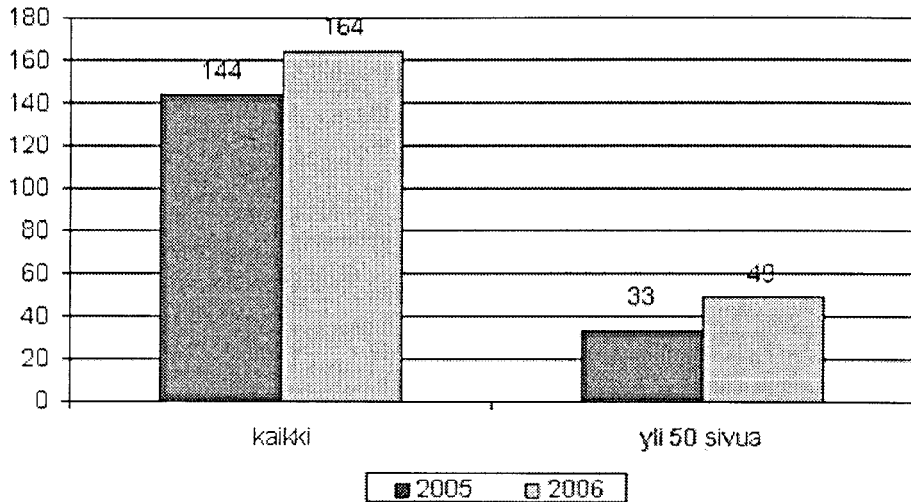
- esityksen laajuus: sivujen ja pykälien määrä
- valmistelutapa: valmistelu joko valmistelu- tai virkamiesvalmisteluna
- aloitteen luonne: pääasiallinen sääntelyaloite kansainvälinen vai kotimainen
- esityksen nimenomaiset yrityksiin kohdistuvat tavoitteet
- vaikutusarviointijaksojen otsikointi
- yritysvaikutusarvioinnin laajuus
- yritysvaikutusarviointien luonne kvalitatiivisena tai kvantitatiivisena arviona tai näiden yhdistelmänä
- yrityksiä edustavien tahojen kuuleminen valmistelun eri vaiheissa
- eduskunnan kannanotot säännösten yritysvaikutuksista ja/tai niiden arvioinnista hallituksen esityksessä.

Analyyysin tuloksia tarkasteltaessa on luonnollisesti muistettava, että säädösvalmistelun kuluessa saatetaan tehdä ja hallituksen esityksiä edeltäviin valmisteluasiakirjoihin saatetaan sisällyttää laajempia vaikutusarvioita kuin lopulliseen, tiiviiseen hallituksen lakiesitystekstiin.

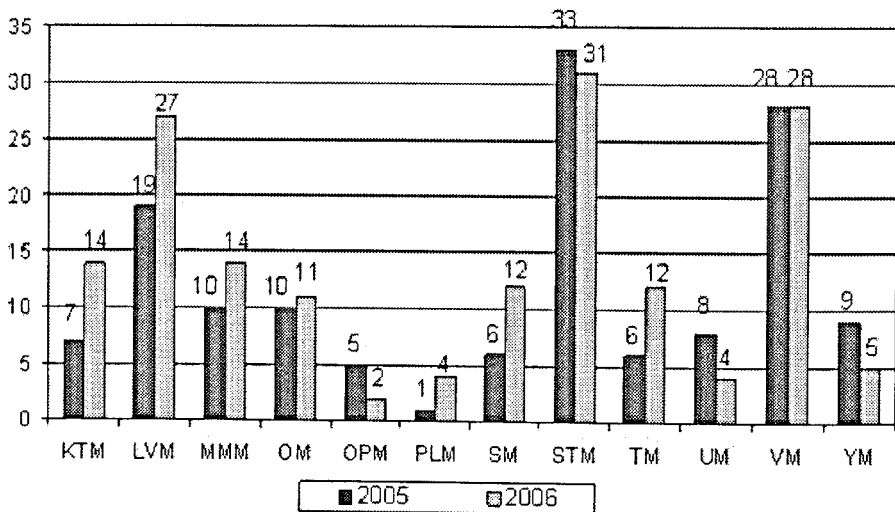
4.2 *Yrityksiin vaikuttavien hallituksen esitysten määrä*

Valtiopäivävuonna 2005 hallituksen esityksiä annettiin yhteensä 232 kappaletta. Yritysten kannalta vähäistä merkittävämmäksi arvioitiin 144 esitystä. Vuonna 2006 hallituksen esitysten kokonaismäärä puolestaan oli 280 kappaletta, joista tarkempaan tarkasteluun valikoitui 164 esitystä. Siten niin vuonna 2005 kuin 2006 noin 60 % hallituksen esityksistä arvioitiin yritysten toimintaan vähäistä enemmän vaikuttaviksi. Analyysissa laajoiksi määriteltyjä, yli 50-sivuisia, hallituksen esityksiä annettiin kaikkiaan 33 vuonna 2005 ja 49 vuonna 2006. (Kuva 1.)

Ministeriöistä sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö tuottavat määrällisesti selkeästi eniten yrityksiin vaikuttavia lakiesityksiä, mikä selittyy niiden toimialoilla. Laajojen esitysten antajana valtiovarainministeriön osuus ei kuitenkaan ole yhtä merkittävä kuin kokonaismäärän osalta. (Kuva 2.)



Kuva 1. Yrityksiin vaikuttavien hallituksen esitysten määrät vuosina 2005 ja 2006. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)



Kuva 2. Vuosien 2005 ja 2006 yrityksiin vaikuttavat hallituksen esitykset ministeriöittäin. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)

4.3 Esitysten sääntelyaloitteet

Sääntelyaloitteen luonne selvitettiin hakemalla hallituksen esitysten perusteluista vastausta siihen kysymykseen, johtuuko lakimuutos pääasiallisesti kansallisesta vai kansainvälisestä eli lähinnä EU-lainsäädännön aiheuttamasta sääntelytarpeesta. Vaikka hallituksen esityksiä onkin tältä osin joissakin tapauksissa vaikea tulkita, välittyyneen tarkastelusta oikeansuuntainen kuva. Koko valtioneuvoston tasolla tarkasteltuna pääasiallinen sääntelyaloite on ollut selkeästi useammin kansallinen kuin kansainvälinen. Sanottu pitää paikkansa myös laajoissa, yli 50-sivuisissa hallituksen esityksissä, vaikka niiden osalta kansainvälisten sääntelyaloitteiden merkitys olikin hieman suurempi. Ministeriökohtaisesti sääntelyaloitteen luonteesta on huomattavia eroja. Tarkasteltaessa vuotta 2006 voidaan havaita, että kauppa- ja teollisuusministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä sekä ulkoasiainministeriössä enemmistö lakiesityksistä perustui kansainväliseen muutostarpeeseen. Muissa ministeriöissä taas kotimainen sääntelytarve oli hallitseva. (Kuva 3.)

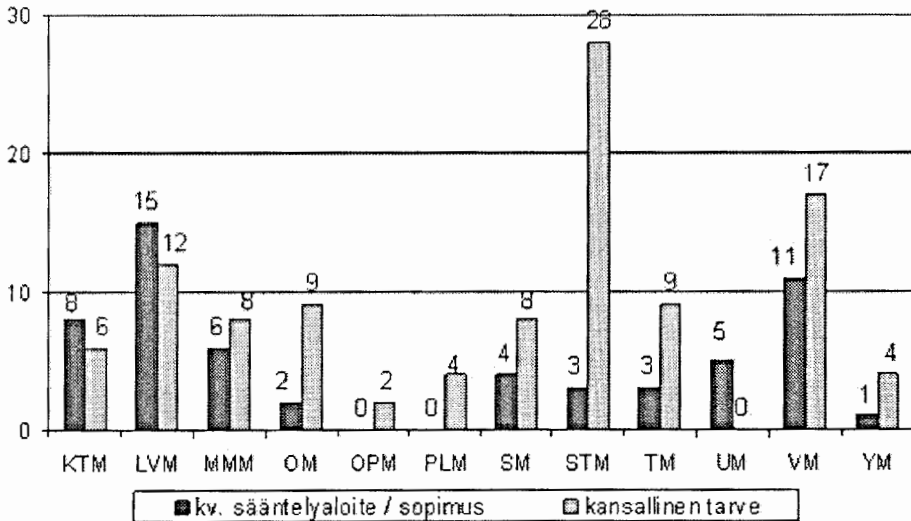
On selvää, että valmisteluprosessit - vaikutusarviointi mukaan lukien - ovat erilaisia EU-lähtöis-

ten säännösten täytäntöönpanossa ja toisaalta puhtaasti kansallisten säännösten valmistelussa. EU-tasolla valmisteluprosessi ei ole yksittäisten jäsenmaiden johdettavissa, kun taas kansallisten hankkeiden synnyttäminen ja toteuttaminen ovat alusta loppuun kotimaisessa ohjauksessa. EU-lähtöisissä hankkeissa kansallisenkin vaikutusarvioinnin painopisteen tulisi olla jo siinä vaiheessa, kun ratkaisuja tehdään EU-tasolla ja kun niihin muodostetaan kansallisia kantoja.

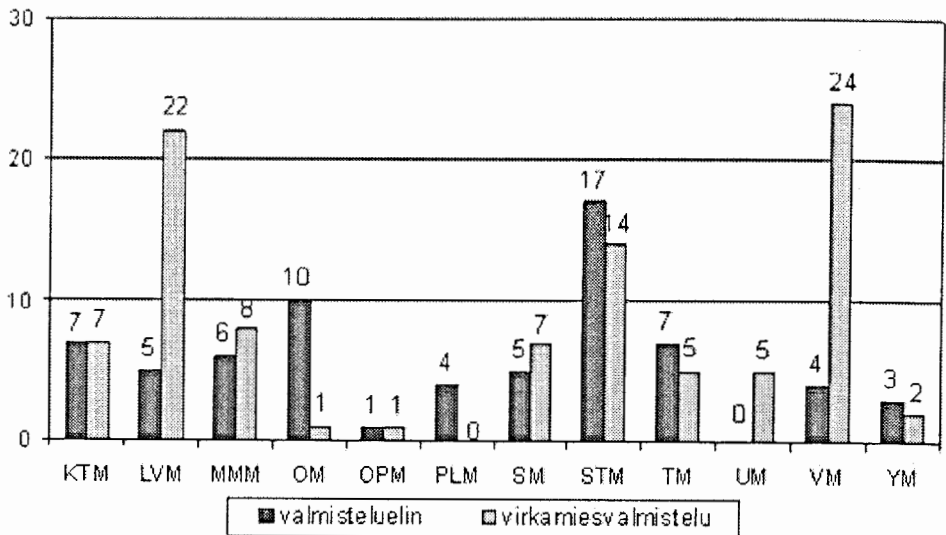
4.4 Valmistelumuoto

Valmistelumuotoa pyrittiin selvittämään sen vuoksi, että laajapohjaisessa valmistelussa (työryhmä, toimikunta tms.) ja virkamiesvalmistelussa valmisteluprosessit eroavat. Laajapohjaiselle valmistelulle on tunnusomaista, että valmistelussa mukana olevat osapuolet voivat koko valmisteluprosessin ajan esittää näkemyksiään valmistelun tavoitteista, muutosehdotuksista ja niiden odotettavissa olevista vaikutuksista. Laajapohjaisessa valmistelussa vaikutusten arviointia suoritetaan siis hyvin integroidusti osana valmistelua.

Koko valtioneuvoston tasolla tarkasteltuna on havaittavissa, että virkamiesvalmistelun osuus on



Kuva 3. Vuoden 2006 hallituksen esitysten sääntelyaloite. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)



Kuva 4. Vuoden 2006 hallituksen esitysten valmistelumuoto. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)

hallitseva. Ministeriöiden lainvalmistelutavoissa on kuitenkin huomattavia eroja valmistelumoodon osalta. Virkamiesvalmistelun erittäin hallitseva osuus oli vuonna 2006 silmiinpistävää liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön hankkeissa. Muissa yritysvaikutusten kannalta keskeisissä ministeriöissä valmistelu pohjautui huomattavasti useammin valmisteluinten työhön. (Kuva 4.)

Merkillepantavaa on, että laajojen esitysten osalta valmisteluinten työhön perustuvia hallituksen esityksiä annettiin sekä vuonna 2005 että vuonna 2006 enemmän kuin virkamiesvalmisteluun perustuvia esityksiä. Vaikka esitysten sivumäärästä ei voikaan tehdä suoria johtopäätöksiä niiden merkittävyyden tai vaikutusten laajuuden suhteen, näyttää kuitenkin siltä, että laajakantoisissa asioissa eri intressitahot pääsevät pääsääntöisemmin vaikuttamaan säädösvalmisteluun suoraan valmisteluinten kautta.

4.5 Esitysten vaikutusarvio-otsikot

Vaikutusarviointiotsikoita seurattiin sen selvittämiseksi, missä määrin hallituksen esityksiin sisältyi nimenomaisia jaksoja, joissa yritysvaikutukset olivat erikseen perustelujen kohteena. Hal-

lituksen esityksen laatimisohteet lähtevät siitä, laajajoissa esityksissä eri vaikutusalueita on tarkasteltava omina alajaksoinaan. (Oikeusministeriö 2004, 16)

Ministeriökohtaisessa tarkastelussa ei löydetty merkittäviä eroja vaikutusarvioinnin otsikoinnin suhteen. Se kuitenkin voidaan todeta, että vuonna 2006 erillinen vaikutusarviodokumentti sisältyi vain yhteen hallituksen esitykseen, kauppa- ja teollisuusministeriön valmistelemaan esitykseen julkisista hankinnoista annetun lain muuttamiseksi (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2006a, 2006b). Lainvalmistelussa on toki saatettu hyödyntää erillisiä tutkimuksia ja selvityksiä ja niiden tulokset on voitu ottaa huomioon - liittämättä kuitenkaan itse asiakirjaa annettavaan esitykseen tai suoraan viittaamatta selvityksiin esityksen tekstissä.

Vuoden 2005 ja 2006 vertailu osoitti, että "yritysvaikutukset" -otsikon käyttö on lisääntynyt huomattavasti. Kehitystä on tapahtunut sekä keskimäärin että varsinkin laajoissa hallituksen esityksissä, joiden kohdalla vuonna 2006 annetuista yrityksiin jollain tavoin vaikuttavista esityksistä lähes puolesta oli käytetty otsikkoa yritysvaikutukset. Otsikoinnin kehittyminen ei luonnollisesti-kaan vielä tarkoita sitä, että perusteluiden sisältö olisi samalla entistä parempaa.

4.6 Yritysvaikutusarviointien laajuus

Analysissa käytettiin arviointien laajuuden osalta jaottelua, jossa laajimpaan ryhmään kuuluivat kaikkiaan yli ½ sivun mittaiset yritysvaikutusten arvioinnit. Tarkempaa jaottelua ei pidetty tarpeellisena, sillä useimmissa esityksissä yritysvaikutusarviot eivät käytännössä ole laajimman kategorian alarajaa merkittävästi pidempiä.

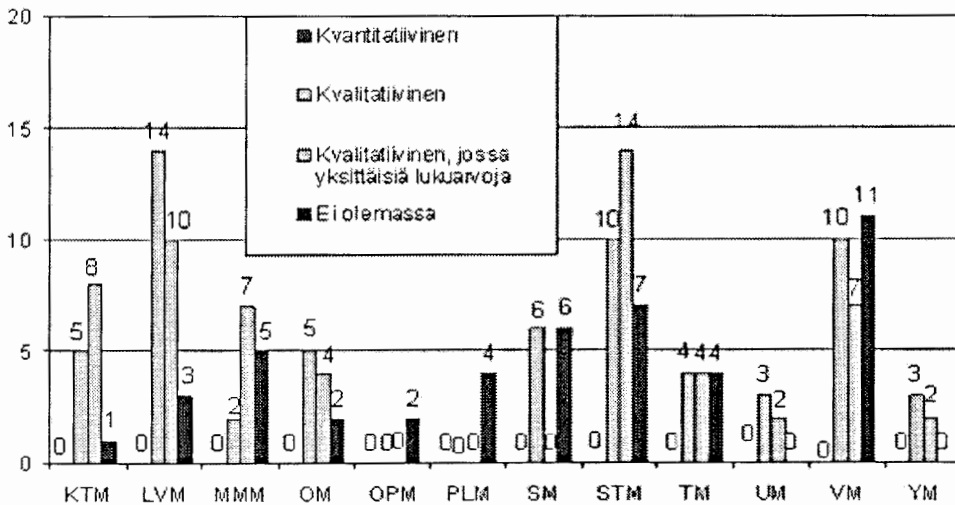
Vuosien 2005 ja 2006 vertaaminen osoitti, että yritysvaikutusarviointeihin on ryhdytty panostamaan laajemmin. Merkittävää on myös se, että niiden esitysten osuus, joissa ei ole lainkaan mainintaa yritysvaikutuksista, on selvästi pudonnut. Yli 50 sivun laajuisissa hallituksen esityksissä vähintään ½ sivun mittaisia yritysvaikutusarvioita on jo lähes puolessa. Arvioiden pituus ei ole tavoite sinänsä, mutta toisaalta riittävän kuvan antaminen lakimuutosten käytännön vaikutuksista edellyttää niiden avointa ja perusteellista tarkastelua hallituksen esityksessä.

Vertailtaessa eri ministeriöiden valmisteleminen esitysten yritysvaikutusarvioiden laajuutta vuonna 2006 voitiin todeta, että ainoastaan kauppa- ja teollisuusministeriön ja oikeusministeriön esityksissä laajimman kategorian arvioita on enemmistö. Huomiota kiinnitti myös valtiovainministeriön sellaisten esitysten suuri määrä, joissa ei ole mitään mainintaa esityksen yritysvaikutuksista.

4.7 Yritysvaikutusarviointien luonne

Yritysvaikutusarviointien luonnetta tarkasteltiin lähtien siitä luokittelusta, onko arvio laadullinen vai määrällinen vai näiden yhdistelmä. Niin HELO-ohjeet kuin yritysvaikutusten arvioinnista annetut ohjeet asettavat yritysvaikutusten määrällisen arvioinnin ensisijaiseksi arvioinnin toteuttamis- ja esittämistavaksi. (Oikeusministeriö 2004, 17; Kauppa- ja teollisuusministeriö 1999, 5) Voidaan myös arvioida, että kun myös määrällistä tietoa vaikutuksista aletaan sisällyttää lainvalmisteluasiakirjoihin, päästään vaikutusten arvioinnin tason parantamisessa osaltaan eteenpäin.

Koko valtioneuvoston tasolla kehitys on ollut selvää: määrällisten arviointitietojen antaminen on voimakkaasti yleistynyt puhtaasti kuvailevien perustelujen ohella. Laajoissa esityksissä kehitys on ollut voimakkainta, sillä kvantitatiivista tietoa käytettiin vuoden 2006 osalta jo miltei 50 prosentissa kaikista laajoista esityksistä, yli kaksinkertaisesti edellisvuoden määrään verrattuna. Ministeriöistä kauppa- ja teollisuusministeriön vuoden 2006 esityksissä esitettiin suhteellisesti useimmin vaikutusten kuvailun ohessa myös määrällistä tietoa. Kvantitatiivista tietoa annetaan usein myös liikenne- ja viestintäministeriön, maaja metsätalousministeriön, sosiaali- ja terveystoimi-



Kuva 5. Vuoden 2006 hallituksen esitysten yritysvaikutusarviointien luonne. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)

nisteriön sekä valtiovarainministeriön esityksissä. Varsinaisia kvantitatiiviseen analyysiin perustuvia yritysvaikutusarvioita ei kuitenkaan esitetty yhdessäkään hallituksen esityksessä. Sellaisia on voitu toteuttaa osana säädöshankkeiden varhaisempaa valmistelua, mutta itse hallituksen esityksiä tarkastellen tämä ei tule esille. (Kuva 5.)

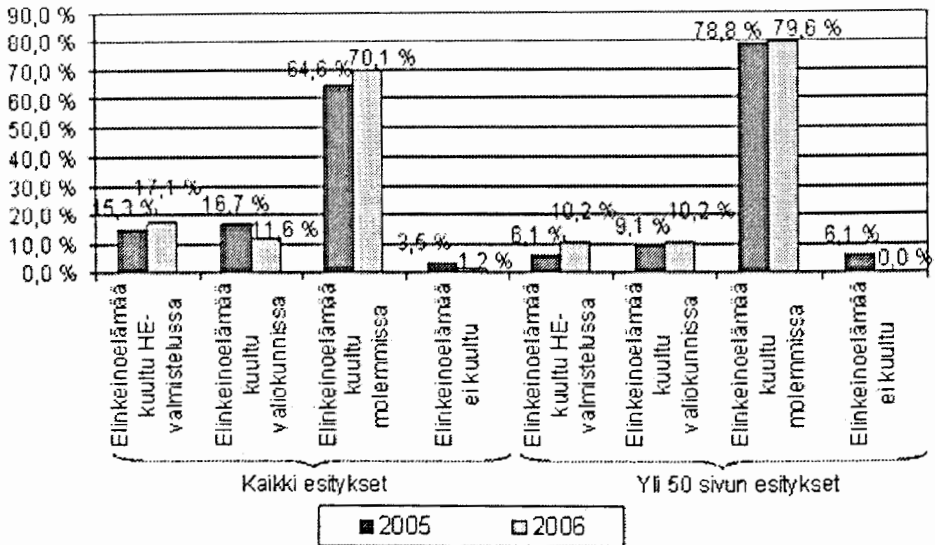
4.8 Elinkeinoelämän kuuleminen

Suomalaisen säädösvalmistelun kansainvälisestäkin tarkasteltuna merkittävänä ominaispiirteenä voidaan pitää sidosryhmien avointa ja tiivistä osallistuminen valmisteluun. Tähän liittyen säädöshankkeiden valmistelumuotoa on tarkasteltu jaksossa 4.4. Lisäksi sidosryhmiä kuullaan säännönmukaisesti niin kirjallisilla kuulemiskierroksilla kuin kuulemistilaisuuksissa. Hallituksen esitysten analyysissä selvitetttiinkin, kuultiinko elinkeinoelämää valmisteluprosessin aikana.

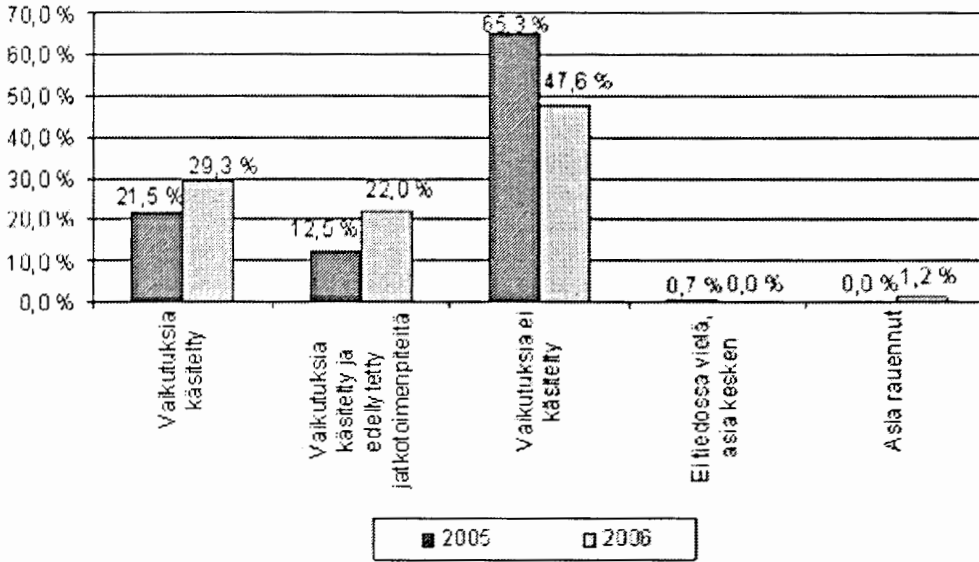
Koko valtioneuvoston tasolla kuulemisaktiivisuudessa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia vuoden 2005 ja 2006 välillä. Huomionarvoista on, että laajoissa hankkeissa kuuleminen toteutetaan hyvin kattavasti: noin 80 % tapauksista

kuuleminen toteutetaan sekä ministeriövalmisteluvaiheessa että eduskuntakäsittelyssä. Kun tähän vielä lisätään se tieto, että laajojen esitysten valmistelussa valmistelumuoto on usein laajapohjainen työryhmä, toimikunta tai komitea, voidaan todeta, että sidosryhmien mahdollisuudet saada näkökantansa esille merkittävässä hankkeissa ovat erittäin hyvät. Tämä ei toki tarkoita, että elinkeinoelämän näkökannat otettaisiin aina sellaisenaan esitysten sisältöratkaisuihin huomioon. (Kuva 6.)

Ministeriöiden välillä on joitakin eroja sen suhteen, kuinka kuuleminen säädösesitysten valmistelussa järjestetään. Kauppa- ja teollisuusministeriön hankkeissa elinkeinoelämää on vuonna 2006 kuultu poikkeuksetta sekä ministeriövaiheen valmistelussa että hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä. Selvän poikkeuksen sekä perusvalmistelun että eduskuntakäsittelyn yhteydessä kuulemisesta muodostaa valtiovarainministeriö, jonka valmistelemissa hankkeissa kuuleminen toteutettiin huomattavan usein vasta eduskuntakäsittelyssä. Tätä asiantilaa selittää kuitenkin ainakin osittain se seikka, että valtiovarainministeriö vastuulla olevat esitykset valmistellaan tyypillisesti budjettilakeina, mikä asettaa valmisteluprosessille erittäin tiukan aikataulun.



Kuva 6. Elinkeinoelämän kuuleminen vuoden 2005 ja 2006 hallituksen esitysten valmistelun aikana. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)



Kuva 7. Kannanotot yritysvaikutuksiin eduskuntakäsittelyssä vuosina 2005 ja 2006. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b)

4.9 Eduskunnan kannanotot

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä on melko tavallista, että hyväksyessään lakiesityksen eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän toimiin alueella, jota esitys ja annetut säännökset koskevat.⁷ Varsinaisten lausumien eli ponsien lisäksi valiokuntien mietinnöissä edellytetään usein muutoin hallituksen toimenpiteitä, kuten lakimuutosten vaikutusten seuranta. Tämän vuoksi SÄVY-hankkeen analyysin yhteydessä selvitettiin, missä määrin eduskuntakäsittelyssä otettiin jollakin tavoin nimenomaisesti kantaa hallituksen esityksen yritysvaikutuksiin tai yritysvaikutusten arviointiin.

Eduskunnan kannanottoja selvitettiin koko valtioneuvostoa koskevana kysymyksenä, vertaillen vuoden 2005 ja 2006 tilannetta. Vuoden 2006 osalta on mielenkiintoista, että eduskunta käsiteli yritysvaikutuksia jopa yli puolessa tapauksista. Laajoissa hankkeissa eduskunta käsiteli yritysvaikutuksia ja edellytti niiden johdosta toimenpiteitä jonkin verran useammin kuin kaikkien esitysten kohdalla. Varovaisena johtopäätöksenä kehityksestä voidaan todeta, että samalla kun hallituksen esityksissä on kiinnitetty yritysvaikutuksiin aiempaa enemmän huomiota, myös eduskunta on tullut aktiivisemmaksi tarkastelemaan vaikutusarvioita osana lainsäätämisen prosessia. (Kuva 7.)

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Miten ja missä valmistelun ja päätöksenteon vaiheessa arviointi pitäisi suorittaa?

Vaikutusten arvioinnista on saatavissa suurin hyöty silloin, kun arviointi aloitetaan heti hankkeen käynnistyessä ja kun se integroidaan muuhun valmisteluun. Parhaimmillaan vaikutusten arviointi tuottaa nykytila-analyysin, jonka pohjalta luonnollisesti muu aineisto huomioon ottaen voidaan hahmottaa keskeiset etenemisvaihtoehdot ja valita niistä paras tulevan sääntelyn perustaksi.

Yllä esitetty perusasetelma on tunnistettu ja tunnustettu kaikissa tässä artikkelissa kuvatuissa säädösvalmistelun kehittämishankkeissa. Yhä edelleen on kuitenkin käytännössä tavanomaista, että säädösvalmistelun vaikutusten arviointi sijoituu prosessin loppupäähän. Syyt tähän ovat moninaiset, mutta yksi selkeä syy on, että sekä tavoiteltu lopputulos että käytettävissä olevat keinot määritellään melko ahtaasti jo hankkeiden alkaessa. Tämän jälkeen ei erilaisten vaihtoehtojen vaikutusten arviointi ole mielekästä. Sen vuoksi säädösvalmistelun kehittämisessä tulisi toteuttaa toimia, joilla voidaan vaikuttaa jo

hankkeiden liikkeellelähtövaiheeseen. Koko hallituksen säädöspolitiikalla on ohjattava ministeriöiden käytäntöjä yhtenäisempään suuntaan.

Vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia selvitetään, jos toimeksiannot sitä selvästi edellyttävät. Vaikutusarviointien olennainen parantaminen edellyttääkin, että säädösvalmistelun toimeksiannot laaditaan nykyistä avoimemmiksi. Tarvitaan myös valmistelun alkuvaiheen strategisia ratkaisuja, jotka määrittävät koko hankkeen etenemisen. Perusratkaisuun toimeksiannon tavoitteista ja laajuudesta kytkettyvät kaikki muut vaikutusten arvioinnin kannalta keskeiset ratkaisut, kuten toteutetaanko valmistelu laajapohjaisesti tai hankitaanko vaikutuksista ulkopuolinen asiantuntija-arvio.

Keskeisten vaihtoehtojen vertailuun tarvitaan riittävän syvällistä ja laaja-alaista vaikutusarviointia. Eri kokonaisuuksien vaikutusarvioinneissa puolestaan voidaan tarvita kovinkin erilaisia menetelmiä ja toimenpiteitä. On esimerkiksi mahdollista, että samassa säädöshankkeessa on syytä pohtia sekä sääntelylle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja että sääntelyn soveltamisalan rajauksia. Olennaista on, että mielekkäät ratkaisuvaihtoehdot tunnistetaan ajoissa. Liian kapea-alainen valmistelu ja tietämyksen hyödyntäminen johtaa siihen, että vaikutusarvio on parhaimmillaankin vain selostus siitä, mitä on joka tapauksessa päätetty tehdä.

Edellä sanottu ei tarkoita sitä, ettei vaikutusten arviointiin olisi mahdollista ja syytäkin kiinnittää huomiota vielä valmistelun myöhemmissä vaiheissa. Esimerkiksi oikeusministeriön laintarkastus ajoittuu valmistelun loppuvaiheeseen, mutta tarkastuslausunto voi johtaa joko vaikutusarvion tai säännösehdotusten taikka molempien korjaamistarpeeseen; lisäksi tarkastuslausunnoilla voi olla yleistä signaalivaikutusta tulevien esitysten valmisteluun. Tässä yhteydessä on myös todettava, että vaikka päävastuu vaikutusarvioinnista on ministeriöillä ja niiden säädösvalmistelijoilla, vaikutusarvioinnin käytännön tehostuminen saattaisi edellyttää eri hallintosektoreiden yläpuolella toimivaa yksikköä tukemaan, ohjaamaan ja seuraamaan vaikutusarviointia (Tala 2007, 16).

Vielä hallituksen esitysten valtioneuvostokäsittelyssäkin olisi aiheellista kiinnittää huomiota vaikutusarviointeihin. Ovathan esitykset hallituksen yhteisiä esityksiä eduskunnalle. Tässä vaiheessa on kuitenkin käytännössä yleensä selvää, että yksinomaan vaikutusarviointien puutteellisuus ei

johta esityksen kaatumiseen tai edes olennaisiin muutoksiin. Joka tapauksessa hallituksen säädöspolitiikan toteutumista tullaan jatkossa arvioimaan entistä intensiivisemmin, myös yksittäisten lakiesitysten kohdalla. Mahdollisuuden tähän antaa muun muassa hallituksen lainsäädäntösuunnitelma.

Hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyssä on tavanomaista, että eduskunta käy viikasta keskustelua myös hallituksen esityksen vaikutuksista. Eduskunnan valiokuntien lausunnoissa ja mietinnöissä on usein hallituksen esityksen perusteluita täydentäviä arvioita ehdotettujen muutosten konkreettisista vaikutuksista. Yksi eduskunnan käytössä oleva varsin vaikuttava hallituksen evästämisen väline on lausumameneettely. Lausumilla eli ponsilla edellytetään usein, että hallitus seuraa muutosten käytännön vaikutuksia ja raportoi niistä eduskunnalle.

Eduskuntavaihe on itse asiassa hyvin mielenkiintoinen vaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Eduskuntakäsittelyssä tehdään verraten harvoin suuria muutoksia hallituksen esitysten sisältöön. Yksi syy tähän on siinä, että hallituksella on tyypillisesti eduskunnan enemmistön kannatus takanaan, ja kynnyks hallituksen useimmiten yksimielisten esitysten muuttamiseksi on korkea. Eduskunnassa valiokunnat kuitenkin kuulevat sidosryhmien joskus hyvinkin kriittisiä asiantuntijoita, ja saatu palaute kanavoituu valiokuntien lausuntoihin ja mietintöihin sekä eduskunnan vastauksiin sisältyviin ponsiin. Prosessin tuloksena eduskunta pyrkii huolehtimaan siitä, että lainsäädännön toteutuviin käytännön vaikutuksiin kiinnitetään riittävää huomiota ja että näiden seurannan tuloksena havaittuihin muutostarpeisiin reagoidaan. Tällä tavoin tarve uuden säädösvalmistelun käynnistämiseksi syntyykin monesti jo hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyssä. Voisi myös ajatella tästä säädöshankkeiden elinkaaresta seuraavan, että vaikutusten arviointiin osattaisiin kiinnittää ministeriövalmistelussa riittävää huomiota. Tieto käytännön tilanteesta ei kuitenkaan toistaiseksi oikeuta tällaista johtopäätöstä.

Arvioinnin merkitys päätöksenteon kannalta

Hyvin suoritettut vaihtoehtojen analysointi ja vaikutusten arviointi takaavat, että lainsäädäntö perustuu parhaaseen mahdolliseen ennakkotietoon päätösten todellisista vaikutuksista. Kysy-

mys on niin koko lainsäädäntöjärjestelmän kuin kunkin säädöshankkeen laadusta.

Koko järjestelmän rakentaminen siten, että vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi on yhtäältä mielekästä ja toisaalta käytännössä pakollista, luo raamit yksittäisten säädöshankkeiden toteutukselle. Niissä järjestelmään sisältyviä ohjeita, määräyksiä, työkaluja, malleja sekä esimerkkejä sovelletaan kunkin hankkeen yksilöllisiin tarpeisiin ja olosuhteisiin. Tärkeintä on luonnollisesti prosessien lopputulos, itse säännökset ja niillä aikaansaavat vaikutukset. Lakien sisälön laadun arvioimiseksi ei kuitenkaan ole luotavissa sellaisia kattavia ja yleisiä kriteerejä, jotka tekisivät laadun arvioinnin mahdolliseksi ilman huomion kiinnittämistä niihin prosesseihin, joiden tuloksena sääntely on saatu aikaan.

On toki mahdollista valita tietty lähestymiskulma ja arvioida koko voimassaolevaa säädösjärjestelmää sen mukaisesti. Näin on menetelty esimerkiksi niissä maissa, joissa on painotettu yritysten hallinnollisten kustannusten vähentämisen tärkeyttä: koko lainsäädännön yrityksille aiheuttamat hallinnolliset rasitteet on mitattu järjestelmällisesti, ja hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi on asetettu kunnianhimoiset poliittiset tavoitteet. Tällainen yhden näkökulman painottaminen kertoo kuitenkin järjestelmän laadusta vain osatotuksia. Lainsäädäntö merkitsee yrityksille myös paljon muuta kuin hallinnollisia rasitteita.

Yksi harkinnan arvoinen arvioinnin tarkastelukulma voisi olla säädösjärjestelmän laatu yritysten kansainvälisen kilpailukyvyyn näkökulmasta. Tällöin voitaisiin analysoida ja vertailla esimerkiksi lainsäädännön keskeisiä osa-alueita eri maissa yhdistäen säädösten vertailuun tilastotietoja kunkin maan taloudellisesta suorituskyvystä. Kansainvälisen vertailutiedon jatkuva ja systemaattinen hankkiminen voisi osoittaa, mitä lainsäädännön osa-alueita meillä on syytä erityisesti kehittää. Sen ohessa tutkimustieto motivoisi ja rohkaisisi parempaan yksittäisten hankkeiden vaikutusten arviointiin.

On aiheellisesti todettu, että vaikutusten arviointi ei parane merkittävästi, elleivät poliittiset päätöksentekijät todella sitoudu paremman sääntelyn tavoitteisiin ja periaatteisiin. On kuitenkin myös niin, että kukaan tuskin sinänsä vastustaa säädösvalmistelun parantamistoimenpiteitä. Tätä koskevat tavoitteet ovat yleisesti hyväksytyjä, mutta haasteena on hyvien periaatteiden istutta-

minen käytäntöön.

Ongelmia aiheuttaa käytännön tilanteissa, kun sovitetaan yhteen poliittisia tavoitteita, yleisiä hyvän säädösvalmistelun periaatteita ja niukkoja valmisteluresursseja. Säädösvalmistelijoiden yleisten kehittäjien ja käytännön valmistelijoiden välillä onkin sanottu olevan selvä kUILU. Säädösvalmistelun operatiivisesta johtamisesta vastaavien ministeriöiden osastopäälliköiden, yksikön päälliköiden sekä kokeneiden säädösvalmistelijoiden näkökulma poikkeaa säädösvalmistelun kehittäjien näkökulmasta. (Pöysti 2007, 14-15) Tässäkin suhteessa hallituksen yhteinen säädöspoliittika avaa uuden mahdollisuuden tilanteen konkreettiseen parantamiseen. Kun linjataan säädöspoliittikan periaatteet ja seurataan periaatteiden toteutumista käytännössä, luodaan käytännön painetta vaikutusarviointien tehostamiseksi.

Sidosryhmien osallistuminen valmisteluun

Sidosryhmien - niin muiden ministeriöiden kuin valtioneuvoston ulkopuolisten tahojen - tiivistä osallistumista säädösvalmisteluun on pidetty yhtenä suomalaisen järjestelmän vahvuutena. Sidosryhmät ovatkin päässeet Suomessa poikkeuksellisen tehokkaasti vaikuttamaan lakien sisältöön. Keskeisissä säädöshankkeissa sääntelyn kohteita edustavat sidosryhmät ovat mukana alusta alkaen, aina hankkeiden suunnittelusta niiden eduskuntakäsittelyyn ja täytäntöönpanon seurantaan asti. Voimakkainta sidosryhmien osallistuminen on niin sanotussa kolmikantavalmistelussa, jossa työmarkkinaosapuolten vaikutus lakien sisältöön on suorastaan ratkaiseva. Myös erilaisissa toimialakohtaisissa säädöshankkeissa on tavallista, että toimialan järjestöllä on huomattava vaikutus oman alansa sääntelyn sisältöön.

Sidosryhmien entistäkin parempaa asemaa säädösvalmistelussa on pidetty yhtenä keskeisenä tavoitteena kotimaisissa sääntelyn kehittämishankkeissa (Valtioneuvoston kanslia 2006a, 160). Lisäksi valtiovaraministeriön vuonna 2005 asettama kehittämishanke keskittyi yksinomaan laajapohjaisen valmistelun kehittämiseen. Yhtenä työryhmän nimenomaisena tehtävänä oli tehdä ehdotuksia laajapohjaisen valmistelun käytön edistämiseksi. Työryhmän suosituksat koskevat lähinnä hyvän laajapohjaisen valmistelun vakiintuneiden periaatteiden ja toimintatapojen järjes-

telmällistä soveltamista. (Valtiovarainministeriö 2006)

Sidosryhmien osallistuminen valmisteluun tuottaa parhaimmillaan hyvää aineistoa vaikutusarviointien tarpeisiin. Ongelmana on, että vaikutusarviointien tukemista ja valmistelua ei ole mielletty laajapohjaisen valmistelun erityiseksi tehtäväksi. Ajatuksena on ilmeisesti ollut, että sidosryhmien mukanaolosta seuraisi automaattisesti, että ehdotusten vaikutuksetkin tulevat riittävästi arvioituiksi. Jatkossa olisikin tarpeen hyödyntää erilaisia laajapohjaisen valmistelun muotoja taitavammin ja tehokkaammin kuin tähän asti on tehty. Säädösvalmistelun vaikutusarviointeja voidaan valmistella osana työryhmä-, toimikunta- ja komiteavalmistelua. Tämän ohella tarvitaan riittävät tilasto- ja muut vastaavat toisia-aineistot. Ministeriön olisi suunniteltava valmisteluhankkeet selkeästi ja johdettava niitä määrätietoisesti, ja oma vastuunsa valmistelun kehittämisestä on myös sidosryhmillä - nekään eivät ole järjestelmällisesti osanneet panostaa vaikutusarviointien toteuttamiseen.

Suomen kehitysnäkymiä

Suomen kehitysnäkymiä tarkasteltaessa on syytä muistaa, että arvot ja kansainväliset vertailut suomalaisesta säädösvalmistelujärjestelmästä ja toimintaympäristön kilpailukyvyistä yritysten näkökulmasta ovat myönteisiä. Todettakoon tässä yhteydessä kuitenkin, että esimerkiksi OECD on nähnyt johdonmukaisen säädöspolitiikan puuttumisen suomalaisesta järjestelmästä vakavana ongelmana (OECD 2003). Ja kuten edellä olevasta on käynyt ilmi, Suomessa on havaittu selvää tarvetta vaikutusarviointien parantamiseksi.

Näkymät Suomessa ovat kuitenkin juuri nyt vaikutusarvioinnin tehostamisen kannalta paremmat kuin koskaan aikaisemmin. Vaikutusarviointien tilaan ja tarpeisiin on kiinnitetty huomiota kaikissa edellä kuvatuissa keskeisissä kehittämissä hankkeissa, kaikkien keskeisten tahojen toimesta. Toimenpidesuositukset ovat myös matkan varrella jalostuneet jonkin verran konkreettisemmiksi ja käytännönläheisemmiksi.

Pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelmassa korostetaan yhteiskunnallisen päätöksenteon vaikuttavuuden arvioinnin tärkeyttä. Hallitus on asettanut paremman sääntelyn ministerityöryhmän huoletimaan paremman sääntelyn toimintaoh-

jelman ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteutuksesta. Samoin on asetettu laaja-alainen paremman sääntelyn neuvottelukunta, johon keskeiset säädösvalmistelun sidosryhmät kuuluvat. Tätä kautta on mahdollista luoda yhtenäistä säädöspolitiikkaa, yhtenäistä säädösvalmistelukulttuuria ja -käytäntöjä eri ministeriöissä sekä vahvistaa hyvää yhteistyötä hallinnon ja sidosryhmien välillä.

Säädösvalmistelun yleisten prosessien parantaminen on ratkaisevan tärkeää myös vaikutusten etukäteisarvioinnin näkökulmasta. Elleivät valmistelukulttuuri ja -käytännöt muutu, uhkaavat vaikutusarvioinnin erityiset tehostamistoimenpiteet jäädä tehottomiksi. Uusista vaikutusarviointiohjeista ei ole suurta hyötyä, ellei luoda kannustimia ohjeiden käyttämiseksi ja arviointien hyödyntämiseksi. Vaikutusarvioinnin asiantuntijatuestakaan ei saada käytännössä toimivaa, elleivät ministeriöt hyödynnä tarjolla olevaa tukea.

VIITTEET

¹ Kuitenkin esimerkiksi SÄVY-hankkeen analyyseissa valtiopäivävuosien 2005 ja 2006 hallituksen esityksistä arvioitiin, että huomattavasti suuremmalla määrällä hallituksen esityksiä on yritysten toimintaan jonkinasteisia suonia tai välillisiä vaikutuksia.

² Tämän artikkelin kirjoittajista Liisa Lundelin-Nuortio toimi kauppa- ja teollisuusministeriön edustajana sekä yhtenä sihteereistä vaikutusarviointiohjeita uudistaneessa työryhmässä.

³ Tämän artikkelin kirjoittajista Antti Neimala toimi kauppa- ja teollisuusministeriön edustajana Paremmun sääntelyn toimintaohjelma - hankkeen projektiryhmässä.

⁴ Tämän artikkelin kirjoittajista Antti Neimala toimi Vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut -työryhmän puheenjohtajana ja Liisa Lundelin-Nuortio työryhmän toisena sihteerinä.

⁵ Ks. raportti yrittäjyyspolitiikan toteutuksesta pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen kaudella (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007a). Raportissa käsitellään SÄVY-hanketta yhtenä toimena, jolla on pyritty sopeuttamaan lainsäädäntöä pienten yritysten tarpeisiin. Uuden lainsäädännön valmistelun seuraaminen yrittäjyyden näkökulmasta mainitaan raportissa niiden yrittäjyysasioiden joukossa, jotka edellyttävät aktiivisia toimia myös politiikkaohjelman päätyttyä.

⁶ Selostus yrityssaneerauslain muutosesityksen yritysvaikutusarvioinnista osana säädösvalmisteluprosessia sisältyy SÄVY-hankkeen hallituksen esityksiä koskevaan analyysiin valtiopäivävuodelta 2006 (kauppa- ja teollisuusministeriö 2007b). Analyysissä on käsitelty myös julkisia hankintoja, kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyyttä sekä rakennusten energiatehokkuutta koskevia

hallituksen esityksiä ja niiden yritysvaikutusarvioita.

⁷ Esimerkiksi vuoden 2006 valtiopäivillä eduskunnassa hyväksyttiin lausuma yhteensä 39 hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Kaikkiaan 280 hallituksen esityksestä lausuma liittyi siis noin 14 prosenttiin. Mainittakoon, että myös kahteen SÄVY-hankkeen pilottisäädöshankkeeseen liittyy eduskunnan vastaukseen sisältyvä lausuma. Tilintarkastuslain (HE 194/2006; EV 293/2006) hyväksymisen yhteydessä eduskunta edellytti hallituksen mm. seuraavan pienimpien yritysten pakollisesta tilintarkastuksesta luopumisen vaikutuksia ja ryhtyvän toimiin, jos vapauttamisesta aiheutuu kielteisiä vaikutuksia. Yhteistoimintalain (HE 254/2006; EV 286/2006) hyväksymisen yhteydessä eduskunta puolestaan edellytti hallituksen seuraavaan yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa lain yleistä toteutumista käytännössä sekä muun muassa lain soveltamisalan laajentamisen vaikutuksia pienille yrityksille. Hallituksen edellytetään antavan asiasta selvityksen eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2010 kevätistuntokauden loppuun mennessä.

LÄHTEET

- Cecot, Caroline, Hahn, Robert W. ja Renda, Andrea (2007). A Statistical Analysis of the Quality of Impact Assessment in the European Union. Working Paper 07-09. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies 2007.
- Euroopan komissio (2005a). Impact assessment guidelines. SEC(2005)791.
- Euroopan komissio (2005b). Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Parempaa sääntelyä kasvun ja työllisyyden edistämiseksi Euroopan Unionissa. KOM(2005)97.
- The Evaluation Partnership (2007). Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report. April 2007.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (1999). Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista. Helsinki.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006a). Hallituksen esitys Eduskunnalle julkisista hankinnoista annetun lain muuttamiseksi (HE 50/2006 vp).
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006b). Vaikutusarvio selvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. KTM Julkaisuja 18/2006.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006c). Hallituksen esitys Eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 194/2006).
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2007a). Yrittäjyyspolitiikka pääministeri Matti Vanhasen hallituskaudella 2003-2007. Yrittäjyyden politiikkaohjelma - loppuraportti. KTM Julkaisuja 7/2007.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2007b). SÄVY-hankkeen Internet-sivut, www.ktm.fi/savy.
- Mandelkern Group on Better Regulation (2001). Mandelkern Group on Better Regulation. Final report. 13.11.2001.
- OECD (2003). A New Consensus for Change. OECD Reviews of Regulatory Reform: Finland. OECD 2003.
- Oikeusministeriö (2002). Rikollisuusvaikutusten huomioon ottamiseen säädösvalmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2002:9.
- Oikeusministeriö (2004). Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4. Helsinki.
- Oikeusministeriö (2007). Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Uudet, yhtenäiset ohjeet. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:5.
- Pöysti, Tuomas (2007). Säädösten vaikutusarviointi ja julkisen taloudenhoidon tuloksellisuus. Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke SÄVY. Raportti toimintavuodelta 2006. Kauppa- ja teollisuusministeriö 2007.
- Renda, Andrea (2006). Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State. Centre for European Policy Studies 2006.
- Sisäasiainministeriö (2004). Ohjeet säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2003). Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuolivaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntöhankeissa (suvapoas).
- Tala, Jyrki (2007). Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2007.
- Työministeriö (2006). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteistoiminnasta yrityksissä ja eräksi siihen liitetyiksi laeiksi (HE 254/2006).
- Valtioneuvosto (2003). Valtioneuvoston ohjesääntö. Valtioneuvoston säädöskokoelma 262/2003.
- Valtioneuvosto (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma.
- Valtioneuvoston kanslia (2005). Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.
- Valtioneuvoston kanslia (2006a). Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.
- Valtioneuvoston kanslia (2006b). Katsauksia Suomen lainsäädäntökehitykseen 1985-2005. Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 2. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2006.
- Valtioneuvoston kanslia (2006c). Hallinnonalakohtaiset selvitykset lainsäädännön kehityksestä 1985-2005. Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 3. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2006.
- Valtiovarainministeriö (1998). Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista.
- Valtiovarainministeriö (2006). Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen -työryhmämuistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2006.
- Valtiovarainministeriö (2007). Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 7/2007.
- Ympäristöministeriö (1998). Ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista.