

Säädösvalmistelun yritysvaikutusten
arviointihanke SÄVY
RAPORTTI TOIMINTAVUODELTA
2006

PAREMPAA LAINSÄÄDÄNTÖÄ
– LISÄÄ KILPAILUKYKYÄ

SISÄLTÖ

3 Kauppa- ja teollisuusministeri
Mauri Pekkarinen:
Säädösympäristön parantaminen
vaatii pitkäjänteisyyttä

4 Projektijohtaja Antti Neimala:
Yhteistyötä avoimesti ja aktiivisesti

6 SÄVY-hanke
vuonna 2006

12 Pääjohtaja
Tuomas Pöysti:
Säädösten
vaikutusarviointi ja
julkisen talouden-
hoidon tuloksellisuus



16 Varatoimitusjohtaja
Pentti Mäkinen:
EU:n paremman
sääntelyn politiikka
– toteutuvatko yritysten
odotukset?



20 Ylitarkastaja
Liisa Huhtala:
Kilpailukyky ja
sääntelyn
parantaminen
– Suomen EU-puheen-
johtajakauden saldo



SÄÄDÖSYMPÄRISTÖN PARANTAMINEN VAATII PITKÄJÄNTEISYYTTÄ

Säädösympäristön parantaminen on tärkeä osa Euroopan unionin Lissabonin strategiaa, jolla tavoitellaan unionin globaalin kilpailukyvyn vahvistumista. Paremman sääntelyn teema oli vahvasti esillä myös Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 2006.

Suomi painotti kaudellaan paremman sääntelyn periaatteiden ja tavoitteiden viemistä käytännön lainsäädäntötyöhön. Neuvoston työryhmissä panostettiin johdonmukaisesti siihen, että komission ehdotusten käsittelyssä otettiin huomioon myös vaikutusarvioinnit. Tässä työssä onnistuimme mielestäni kiitettävästi.

Paremman lainsäädännön ja säädösvalmistelukulttuurin kehittämisessä tarvitaan sekä EU- että kansallisen tason toimia. Kansallisista toimista kauppa- ja teollisuusministeriön SÄVY-hanke on hyvä esimerkki. Kahden ensimmäisen vuoden aikana hanke on käytännönläheisellä tavalla pyrkinyt edistämään yritysvaikutusten arviointia säädösvalmistelussa ja siten parantamaan yritysten säädösympäristöä.

SÄVY-hankkeen kokemuksia on voitu hyödyntää myös yleisessä säädösvalmistelun kehittämisessä. Esimerkeiksi käyvät elokuussa 2006 julkaistun kansallisen Paremman sääntelyn toimintaohjelman valmistelu sekä vaikutusarvioinnin ohjeistuksen ja tukipalveluiden viireillä olevat uudistukset.

Vaikutusten arviointi ja arviointien hyödyntäminen poliittisen päätöksenteon tietopohjana vaativat pitkäjänteistä työtä – ja jopa jonkinlaista kulttuurimuutosta. Tämän osoittavat EU-tasolta ja SÄVY-hankkeen toiminnasta saadut kokemukset.

EU-tasolla Saksa ja sitä seuraavat puheenjohtajavaltiot ovat ilmoittaneet jatkavansa panostusta parempaan sääntelyyn. Kansallisella tasolla Suomessa tulee varmistaa, että jo aloitettu työ jatkuu seuraavallakin hallituskaudella. Tämä edellyttää poliittista sitoutumista ja Paremman sääntelyn toimintaohjelman suositusten toteutusta käytännön lainsäädäntötyössä.

*Mauri Pekkarinen
kauppa- ja teollisuusministeri*



YHTEISTYÖTÄ AVOIMESTI JA AKTIIVISESTI

Projektijohtaja Antti Neimala

SÄVY-hanke on alusta alkaen kannustanut säädösvalmistelijoita käytännönläheiseen yritysvaikutusten arvioimiseen. Toiveemme on ollut, että ministeriöt käyttäisivät tarjottua tukea aktiivisesti.

Tällä linjalla jatkoimme työskentelyä vuonna 2006, ja näin tulemme menettelemään myös hankkeemme viimeisenä toimintavuotena. Tiimillemme kertynyt kokemus ja hankkeen verkostot ovat ministeriöiden hyödynnettävissä.

EU-puheenjohtajuus leimasi ministeriöiden ja lainvalmistelijoiden viime vuoden toimintaa. Hallituksen esityksiä annettiin eduskunnalle EU-kiireistä huolimatta suuri määrä, 280 kappaletta. Vaikutusarviointeja on siis suoritettu jälleen lukuisissa, keskenään hyvin erilaisissa hankkeissa. Käytännön lainvalmistelun lisäksi EU:ssa ja Suomessa on työskennelty säädösvalmistelun ja vaikutusarviointien kehittämiseksi.

SÄVY-hankkeen analyysit vuosina 2005 ja 2006 annetuista hallituksen esityksistä osoittavat, että yritysvaikutusten arviointi on kulkenut oikeaan suuntaan. Yhteenvetoluvut kertovat vaikutusarviointien ja niiden dokumentoinnin kehittyneen kokonaisuutena positiivisesti: laajojen arvioiden määrä on kasvanut ja arvioiden rakenne on selkiintynyt.

Positiivisesta suunnasta huolimatta SÄVY-hankkeen haaste säilyy ennallaan. Se on aktiivisen kontaktin saaminen ministeriöiden käynnistyviin hankkeisiin mahdollisimman varhain. Tässä onnistuminen tukisi myös yleisempää säädöspolitiikan toteuttamista ja turvaisi hankkeen kautta aloitetun työn jatkuvuuden. •

”SÄVY-hankkeen haaste on ministeriöiden aktivointi ja hankeyhteistyön aloitus mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.”

SÄVY-HANKE VUONNA 2006

MINISTERIÖIDEN YHTEINEN ASiantuntijaresurssi

Toimintavuonna 2006 SÄVY-hanke jatkoi tiivistä yhteistyötä ministeriöiden säädösvalmistelijoiden kanssa. Yhteistyö käsitti yksittäiset säädöshankkeet ja niiden yritysvaikutusarvioinnin tuen. Jokaisessa ministeriössä hankkeelle on nimetty yhteyshenkilö, mutta käytännön haasteiksi muodostuivat säädösvalmistelijoiden aktiivointi hyödyntämään SÄVY-hankkeen tarjoamaa tukea sekä yhteistyön käynnistäminen riittävän aikaisessa vaiheessa säädösvalmistelua.

Lisäksi SÄVY-hanke oli suoraan yhteydessä yritysvaikutusten kannalta keskeisten ministeriöiden johtoon.

Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke, SÄVY-hanke, on ministeriöiden yhteinen asiantuntijayksikkö. Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti hankkeen ajalle 1.12.2004–31.12.2007, ja se toteutetaan yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Hankkeen ohjausryhmänä on kauppa- ja teollisuusministerin johdolla toimiva yritysneuvottelukunta.

SÄVY-HANKE TARJOAA

- Asiantuntijatukea säädösvalmistelun yritysvaikutusarviointien suorittamiseen
- Esimerkkejä hyvistä yritysvaikutusarvioinneista
- Yrityspaneelin lainvalmistelijoiden käyttöön
- Koulutusta yritysvaikutusten arvioinnista
- Internet-sivut www.ktm.fi/savy
– tietoa vaikutusarvioinnista ja yritystoiminnasta
- Mahdollisuuden hyödyntää SÄVY-hankkeen yhteistyöverkostoja ministeriöiden, elinkeinoelämän järjestöjen ja tutkimuslaitosten välillä
- Kansainvälisen paremman sääntelyn (Better Regulation) politiikan tuntemuksen

Vuoden 2005 hallituksen esitysten yritysvaikutusarvioinneista tehdystä analyysistä tuotettiin kullekin keskeiselle ministeriölle räätälöity raportti, jota käytettiin yhteisten keskustelujen pohjana. Analyysi hallituksen esityksistä otettiin vastaan myönteisesti, ja ministeriöt ilmaisivat valmiutensa tiivistää yhteistyötä SÄVY-hankkeen kanssa. Raporteissa oli mukana myös konkreettisia esimerkkejä ministeriöiden esityksiin sisältyvistä vaikutusarvioinneista.

SÄVY-hanke seurasi hallituksen esitysten yritysvaikutusarviointeja myös valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmän (PTJ) avulla. Seuranta kohdistuu tässä vaiheessa erityisesti siihen, onko yritysten kannalta merkittävissä säädöshankkeissa kiinnitetty riittävällä tavalla huomiota yritysvaikutusten arviointiin ja sidosryhmien kuulemiseen.

Säädösvalmistelijoille järjestettiin kaksi koulutustilaisuutta, joihin osallistui yhteensä noin sata virkamiestä. Koulutuksessa käsiteltiin yritysvaikutusarvioinnin menetelmiä ja tiedonlähteitä, sidosryhmien kuulemista, vaikutusarviointiin liittyvän asiantuntijapalvelun tilaamista sekä sääntelyn vaihtoehtoja.

PILOTTIHANKKEET ETENIVÄT

SÄVY-hankkeen alkuvaiheessa piloteiksi valituista yhteensä 11 lainsäädäntöhankkeesta vuoden 2006 aikana eduskunnan käsittelyyn eteni viisi: ryhmäkannetta koskenut esitys sekä tilintarkastuslain, yhteistoimintalain, yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkelainsäädännön sekä yrityssaneerauslain uudistamista koskeneet esitykset. Palveludirektiivin valmistelu saatettiin päätökseen Suomen EU-puheenjohtajakaudella, ja nyt on siirrytty direktiivin implementointivaiheeseen. Pilottilahankkeiden etenemistä voi edelleen seurata SÄVY-hankkeen Internet-sivujen välityksellä.

Pilottilahankkeiden tarkoituksena on yritysvaikutusten arviointimenetelmien testaaminen ja konkreettisten esimerkkien saaminen muuta säädösvalmistelua varten.



– SÄVY-hankkeen Internet-sivuilta löytyy esimerkiksi perusyritystietoa sisältävä, automaattisesti päivittyvä kuvapankki, SÄVY-hankkeen hallinnosta vastaava avustaja Jonna Sjögrén kertoo.

Pilottihankkeet ovat käytännössä osoittaneet, että säädöshankkeet ovat erilaisia myös yritysvaikutusarvioinnin näkökulmasta. Valmistelun organisointi, aikataulut ja resurssit, toimeksiantojen sisältö ja valmisteluun kohdistuva poliittinen mielenkiinto ovat vaikuttaneet merkittävästi siihen, millä tavoin SÄVY-hanke on tehnyt yhteistyötä piloteiksi valittujen hankkeiden kanssa.

Kertyneiden kokemusten perusteella voidaan päätellä, että mitä varhaisemmassa vaiheessa vaikutusten arviointiin ryhdytään, sitä hyödyllisempää sen voi odottaa olevan. Tämä on olennainen havainto muun muassa tulevan hallituksen säädösvalmistelutoimintaa ajatellen. Lisäksi voidaan todeta, että riittävä vaikutusten arviointi on tarpeen niin poliittisesti kiinnostavissa kuin keskivertohankkeissa.

YHTEISTYÖTÄ SIDOSRYHMIEN KANSSA

Ministeriöiden lisäksi SÄVY-hanke jatkoi avointa yhteistyötä muiden sidosryhmien, erityisesti eduskunnan, elinkeinoelämän järjestöjen ja taloudellisten tutkimuslaitosten kanssa. SÄVY-hankkeelle nimetyssä laajapohjaisessa tukiryhmässä ovat keskeisten ministeriöiden lisäksi edustettuina hankkeen muut sidosryhmät. Tukiryhmä kokoontui vuonna 2006 yhteensä neljä kertaa.

Yhteistyö eduskunnan kanssa järjestettiin valiokuntaneuvosten kautta. Hallituksen vuoden 2005 esitysten yritysvaikutusarvioista laadittiin yhteenvetoraportti myös eduskunnan ja sen kannanottojen näkökulmasta. Raportin keskeisistä havainnoista keskusteltiin valiokuntaneuvostapaamisissa.

Elinkeinoelämän järjestöjen kanssa yhteistyö jatkui monipuolisena. SÄVY-hankkeen tukiryhmän ohella järjestöt olivat mukana hankkeen yksittäisissä selvityksissä ja hankkeissa. SÄVY-hankkeen aloitteesta elinkeinoelämän järjestöt käynnistivät keskuudessaan kehittämistyön, jonka tavoitteena on vuoropuhelun tiivistäminen säädösvalmistelijoiden kanssa.

MENETELMIEN KEHITTÄMINEN

Myös Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) kuuluu SÄVY-hankkeen yhteistyökumppaneihin. VATT tukee hanketta yritysvaikutusarvioinnin menetelmien kehittämistyössä ja osallistuu tarvittaessa yksittäisten säädöshankkeiden tukeen. Vuonna 2006 SÄVY-hanke tilasi tutkimusprofessori Jaakko Kianderilta katsauksen ”Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi”, joka jaettiin laajasti säädösvalmistelijoille. Muistio on saatavissa myös hankkeen Internet-sivuilta.

SÄVY-hanke tilasi yritysvaikutusten arviointia koskevan case-selvityksen Turun Kauppakorkeakoulun Kilpailuinstituutilta. Selvityksessä tarkastellaan kolmea jo toteutettua lainsäädäntöuudistusta ja niiden yhteydessä tehtyjä yritysvaikutusten arviointeja. Tarkasteltavina ovat osuuskuntalaki, kilpailunrajoituslain yrityskauppavontasäännösten muutos ja viestintämarkkinalain niin sanottua kytkeyttä koskeva uudistus. Selvityksen tulokset, jotka osaltaan palvelevat vaikutusarvioinnin kehittämistä, julkaistaan maaliskuussa 2007.

PAREMMAN SÄÄNTELYN TOIMINTAOHJELMA

Elinkeinoelämän aloitteesta käynnistynyt Paremmän sääntelyn toimintaohjelma luovutti ehdotuksensa pääministeri Matti Vanhaselle elokuussa 2006. SÄVY-hank-

keen edustaja oli mukana ohjelmaa valmistelleessa projektiryhmässä. Ohjelmassa esitetään linjauksia sel-
laisista säädöspoliittisista periaatteista ja toimista, joilla pyritään edistämään yritysten kilpailukykyä ja kansalais-
ten hyvinvointia.

Vaikutusarviointien kehittäminen on yksi Paremmän sääntelyn toimintaohjelman keskeisistä toimenpitealu-
eista. Ohjelmassa sitoudutaan myös sääntelyn vaihtoeh-
tojen järjestelmälliseen selvittämiseen ja hyödyntämi-
seen. Yritysvaikutusten arviointiin liittyy suositus, jonka mukaan yritys- ja muiden taloudellisten vaikutusten ar-
viointia parannetaan sitoutumalla vaikutusarviointien
pysyvän asiantuntijatuen järjestämiseen.

Toimintaohjelman suositusten toteuttaminen on tule-
van hallituksen päätösten varassa. Jos tällaisia päätöksiä
tehdään, kehitetään samalla olennaisesti niitä säädös-

HALLITUKSEN ESITYKSET JA YRITYSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI 2006

Vuoden 2005 hallituksen esitysten tavoin SÄVY-hanke ana-
lysoi kaikki ne valtiopäivävuonna 2006 annetut hallituksen
esitykset, jotka arvioitiin yritysten kannalta vähäistä merkit-
tävämmiksi. Analyysissa selvitettiin säädöshankkeen lähtö-
kohta EU-lähtöisenä, muutoin kansainvälisenä tai kotimai-
sena hankkeena. Lisäksi selvitettiin valmistelutapa virka-
miesvalmisteluun tai laajapohjaiseen valmisteluun perustu-
vana, esitykseen sisältyvien yritysvaikutusarvioiden laajuus
ja luonne, elinkeinoelämän kuuleminen valmistelussa sekä
eduskunnan kannanotot esityksen yritysvaikutuksista.

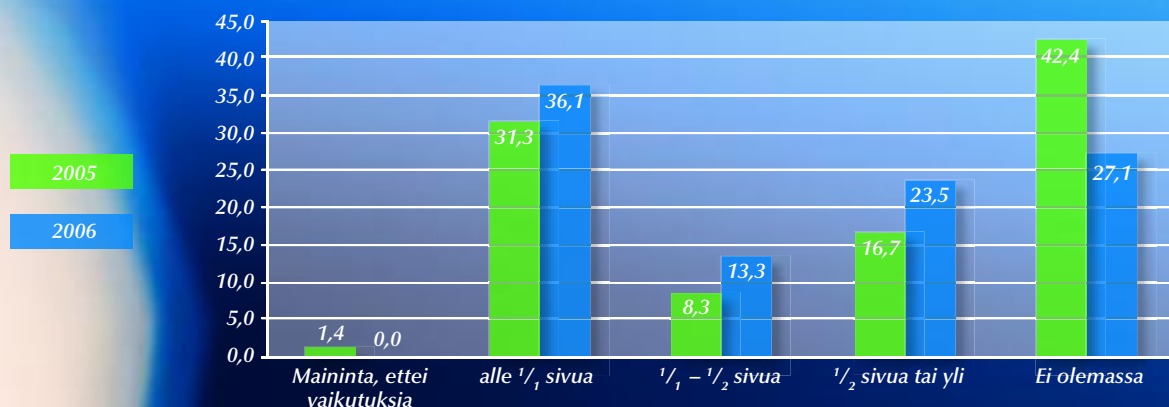
Analyyisin tarkoituksena ei ole mitata yritysvaikutusar-
vioiden laatua, vaan selvittää arvioiden sisältöä konkreetti-
silla, mutta neutraaleilla kriteereillä. Tätä kautta voidaan myös

tunnistaa yleisiä vaikutusarviointiin liittyviä kehittämistarpei-
ta ja löytää sellaisia esimerkillisesti laadittuja arviointeja, joita
voidaan hyödyntää ministeriöiden säädösvalmistelussa.

Valtiopäivävuonna 2006 eduskunnalle annettiin kaikkiaan
280 hallituksen esitystä. Näistä arvioitiin yritystoiminnan kan-
nalta vähäistä merkittävämmiksi 166, suhteellisesti sama
määrä (noin 60 prosenttia) kuin vuonna 2005.

Keskeinen tulos on, että yritysvaikutuksia on arvioitu jon-
kin verran perusteellisemmin kuin vuonna 2005. Kaikkiaan
noin 24 prosentissa esityksistä yritysvaikutuksia koskevat
arviot sijoittuivat tarkastelussa laajimpaan luokkaan, yli ½
sivua hallituksen esityksessä. Vuonna 2005 laajimpaan ka-
tegoriaan sijoittui noin 17 prosenttia esityksistä. Lisäksi

YRITYSVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN LAAJUUS YHTEENSÄ %



valmistelutapoja, joiden osana yritysvaikutuksia käytännössä arvioidaan. Vaikutusarvioinnista pyritään saamaan mahdollisimman systemaattinen osa säädösvalmistelua. Vaalikauden keskeisistä lainsäädäntöhankkeista on tarkoitus rakentaa ohjelman suositusten mukaisesti hallituksen lainsäädäntösuunnitelma, jonka hankkeissa kiinnitettäisiin vaikutusten arviointiin erityistä huomiota.

- Paremman sääntelyn toimintaohjelma on saatavissa valtioneuvoston kanslian Internet-sivuilla

<http://www.vnk.fi/julkaisut>

VAIKUTUSARVIOINTIOHJEIDEN UUDISTAMINEN JA ASiantuntijatuEN TEHOSTAMINEN

SÄVY-hanke on osaltaan esittänyt nykyisten useiden erillisten, eri vaikutusalueita koskevien ohjeiden yhdis-

tämistä. Yhtenäisen ja käytännönläheisen ohjeistuksen tarjoaminen säädösvalmistelijoille on yksi keskeinen keino parantaa vaikutusarviointien laatua.

Vaikutusarviointiohjeita koskeva uudistustyö käynnistyi oikeusministeriön johdolla helmikuussa 2006. SÄVY-hankkeen edustaja on mukana ohjeistusta valmistelevassa työryhmässä. Työryhmän työ päättyy maaliskuun 2007 lopussa.

Uusi vaikutusarviointiohjeistus tulee kattamaan taloudelliset ja ympäristövaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Ohjeistus tulee korvaamaan myös nykyiset, vuonna 1999 annetut säädösehdotusten yritysvaikutusten arviointia koskevat ohjeet. Tavoitteena on, että uusi vaikutusarviointiopas tarjoaa säädösvalmistelijoille tiiviissä ja käytännönläheisessä muodossa perustyökalut vaikutusarviointiin. Opasta täydentävää

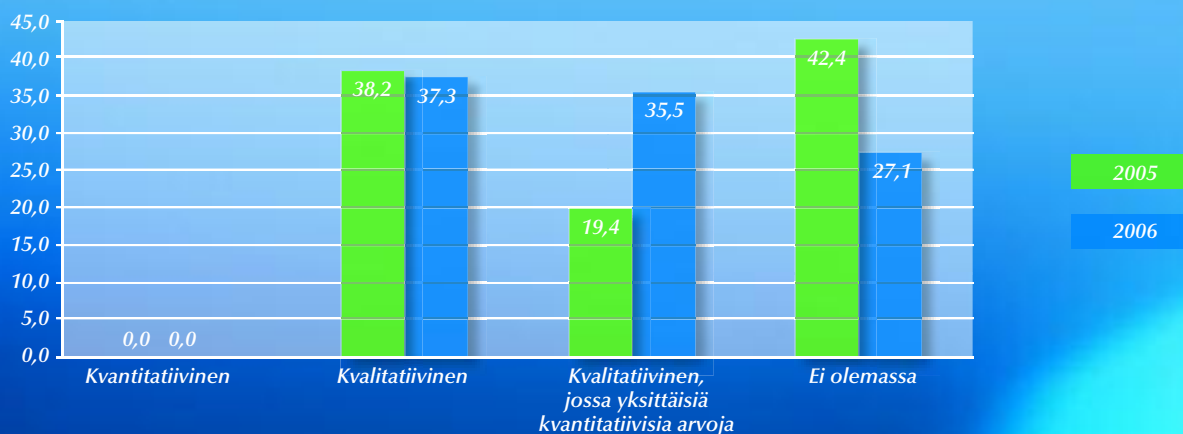
vuoteen 2005 verrattuna sellaisten tarkastelussa mukana olleiden esitysten osuus, joista yritysvaikutusten arviointi puuttui kokonaan, väheni selvästi.

Myös arvioiden rakenteen ja luonteen tarkastelu osoittaa myönteistä kehitystä. Vuonna 2006 yritysvaikutuksia tarkasteltiin erillisen otsikon alla noin 22 prosentissa tapauksista, kun edellisenä vuonna tällaisia esityksiä oli alle kymmenesosa. Vaikutusarviot olivat edelleen suurimmaksi osaksi puhtaasti laadullisia ja kuvailevia. Sen sijaan nyt noin 36 prosentissa esityksistä oli laadullisten arvioiden tueksi esitetty jonkinlaisia kvantitatiivisia, esimerkiksi euromääräisiä arvioita. Vuonna 2005 tällaisia arvioita oli alle 20 prosenttia esityksistä.

Yritysvaikutusarvioiden myönteisestä kehityssuunnasta ei voi suoraan päätellä, että arviot yksittäisissä tapauksissa olisivat olennaisesti parantuneet. Arvioiden laatuahan analyysi ei pyri edes mittaamaan. Tulokset ovat silti rohkaisevia. Arvioiden hyvä dokumentoiminen, niiden selkeä jäsentely ja tietosisällön lisääntyminen ovat omiaan edistämään vaikutusarvioinnin perimmäistä tavoitetta, riittävän tietopohjan tarjoamista erilaisten ohjauskeinojen käytännön vaikutuksista poliittisille päättäjille.

Analyytit hallituksen esityksistä sekä ministeriöille vuonna 2006 tuotetut erillisraportit ovat saatavissa SÄVY-hankkeen Internet-sivuilla.

YRITYSVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN LUONNE YHTEENSÄ %



A portrait of a woman with dark, wavy hair, smiling slightly. She is wearing a dark blue blazer over a white top and a pearl necklace. Her hands are clasped in her lap, and she is wearing a watch on her left wrist. The background is a blurred office setting with a light blue wall and a window. A green vertical bar is on the left side of the image.

“Vaikutusarvioinnin tavoite on riittävän tietopohjan tarjoaminen poliittisille päättäjille erilaisten ohjauskeinojen vaikutuksista.

Arvioiden hyvä dokumentoiminen, selkeä jäsentely ja tietosisällön lisääntyminen edistävät tavoitteen toteutumista.”

aineistoa tullaan kokoamaan sähköiseen vaikutusarvioinnin tietopankkiin.

Ohjeistuksen uudistamisen lisäksi SÄVY-hanke on pitänyt tarpeellisena sitä, että säädösvalmistelijoilla olisi käytössään pysyväisluonteista asiantuntijatukea vaikutusarviointiin. Tätä koskeva työ käynnistyykin valtiovarainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön yhteisesti asettamassa työryhmässä syksyllä 2006. SÄVY-hankkeella on edustus myös tässä työryhmässä.

Vaikutusarvioinnin asiantuntijapalveluiden järjestämistä pohtiva työryhmä julkaisi väliraporttinsa tammikuussa 2007. Väliraportti sisältää työryhmän alustavat ehdotukset vaikutusarvioinnin asiantuntijapalveluiden keskeisistä tehtävistä ja palveluiden mahdollisista organisoitavista. Työryhmän työ jatkuu laajan lausuntokierroksen jälkeen ja päättyy toukokuun 2007 loppuun mennessä.

- Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut -työryhmän väliraportti on saatavissa valtiovarainministeriön Internet-sivuilla
<http://www.vm.fi> > Julkaisut ja asiakirjat

ARVONLISÄVEROLAINSÄÄDÄNNÖN HALLINNOLLISET KUSTANNUKSET MITATAAN

SÄVY-hanke tilasi vuonna 2006 pilottiselvityksen voimassa olevan arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista. Pilottiselvitys käynnistettiin erityisesti sen vuoksi, että yritysten hallinnollisten kustannusten järjestelmällinen mittaaminen ja vähentäminen ovat keskeinen paremman sääntelyn toimintalinja useissa EU-maissa. Selvityksen tarkoituksena on myös edistää SÄVY-hankkeen yhtä keskeistä tehtävää, vaikutusarviointimenetelmien kehittämistä.

Euroopan komissio teki marraskuussa 2006 aloitteen yritysten hallinnollisten kustannusten vähentämiseksi laajalla yhteisönlaajuisella ohjelmalla. Tammikuussa 2007 komissio julkaisi tätä koskevan toimintasuunnitelman. Tavoitteena on, että yritysten hallinnollisia kustannuksia vähennetään 25 prosenttia vuoteen 2012 mennessä. Suunnitelman taustalla on havainto siitä, että lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvasta hallinnollisesta

taakasta suuri osa johtuu nimenomaan EU-säädöksistä. Poliittisen tason päätökset EU:n yhteisistä tavoitteista ja toimista yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi on tarkoitus tehdä keväällä 2007.

SÄVY-hankkeen pilottiselvityksessä testataan erityistä hallinnollisten kustannusten mittaamismenetelmää, niin sanottua standardikustannusmallia (Standard Cost Model). Menetelmää on jossakin laajuudessa käytetty miltei kaikissa EU-maissa, ja myös komission aloite perustuu tämän menetelmän käyttöön. Arvonlisäverolainsäädäntöä koskevan selvityksen tulokset valmistuvat helmikuun 2007 loppuun mennessä ja ovat sen jälkeen saatavissa SÄVY-hankkeen Internet-sivujen välityksellä.

- Euroopan komission yritys- ja teollisuus pääosaston paremman sääntelyn sivut:
http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation
- Hallinnollisen taakan vähentämistä koskeva verkosto (SCM Network):
<http://www.administrative-burdens.com/>

KANSAINVÄLISTÄ YHTEISTYÖTÄ

SÄVY-hanke on osallistunut parempaa sääntelyä ja vaikutusarviointien kehittämistä koskevaan EU-valmisteluun ja kansainväliseen yhteistyöhön. Lainsäädännön vaikutusarvioinnin kehittäminen on yksi tärkeä toimenpidealue Euroopan unionin paremman sääntelyn toimintaohjelmassa. Suomen puheenjohtajuuskaudella vuoden 2006 jälkipuoliskolla SÄVY-hanke osallistui aihealueen kansalliseen valmisteluun.

Sääntelyuudistus ja siihen liittyen paremman sääntelyn asiat ovat keskeisesti esillä myös OECD:ssä, ja niistä keskustellaan puolivuositain eurooppalaisessa Directors and Experts of Better Regulation (DBR) -verkostossa. SÄVY-hankkeen yhtenä keskeisenä tavoitteena kansainvälisessä yhteistyössä on tuoda vaikutusarviointia koskevaa kansainvälistä keskustelua ja tietämystä kansallisen säädösvalmistelun ja sen kehittämisen käyttöön. •

SÄÄDÖSTEN VAIKUTUSARVIOINTI JA JULKISEN TALOUDENHOIDON TULOKSELLISUUS

Pääjohtaja Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Säädösten vaikutusarvioinnin kehittäminen on kotimaisen ja kansanvälisen parempaa sääntelyä koskevan keskustelun ikuisuusaihe. Käytännön tulosten saavuttaminen on kuitenkin osoittautunut niin Euroopan unionissa kuin kotimaassa vaikeaksi. Nykyinen hallintokulttuuri ei ainakaan riittävästi suosi hyvää vaikutusarviointia ja sisäistä sen tavoitteita osaksi säädösvalmistelukäytäntöjä. Euroopan unionissa ja Suomessa on havaittavissa kuitu säädösvalmistelun kehittämistä koskevan retoriikan ja ylimmän virkamiesjohdon tasolla laadittujen kehittämisideoiden sekä toisaalta säädösvalmistelun käytäntöjen ja käytännön työstä ja sen johtamisesta vastaavien asiantuntijoiden välillä.

Säädösten taloudellisen vaikutusarvioinnin tehtäviä on analysoitu valtiovarainministeriön johdolla toimineen säädösten taloudellisten vaikutusten hallintaa ja arviointia kehittäneen LAITA-hankkeen muistiossa Parempaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaan (valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2/2006). Vaikutusarviointi osaltaan luo edellytykset rationaaliselle yhteiskunnalle ja taloudelliselle päätöksenteolle. Hyvä vaikutusarviointi on myös avoimuuden ja muiden hyvän hallinnan periaatteiden asettama vaatimus. Vaikutusarvioinnin avulla saadaan tietoa sääntelyn vaihtoehtoista ja keinosta sekä niiden hyödyistä ja kustannuksista.

RATIONAALI KESKUSTELU VAIKUTUKSISTA TÄRKEÄÄ

Demokratian kannalta olisi tärkeää, että sääntelyn toimivuudesta ja vaihtoehtoista voidaan käydä riittävän laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Vaikutusarviointi avaa ymmärrystä säädösten tai muiden sääntelykeinojen sisällöstä ja merkityksestä. Se myös kannustaa osallistumaan ja vaikuttamaan. Rationaalisen keskustelun käyminen ja säädösten vaikutusten osoittaminen on

erityisen tärkeää nykyisen säädöstulvan oloissa, joissa on vaarana, että huomattavan tärkeät ja laajakantoisetkin asiat hukkuvat säädösehdotustulvaan ja teknistyvät. Vaikutusarviointi palvelee näin demokratian sisällöllistä toimivuutta.

Säädösten vaikutusarviointi palvelee yksityistä ja julkista taloudenhoitoa. Vaikutusarvioinnin avulla saadaan tietoa, jolla on merkitystä yksityisen sektorin taloudellisen suunnittelun kannalta. Vaikutusarviointi luo tiedollisia edellytyksiä taloudellisen toiminnan kannalta hyvän sääntely-ympäristön eli sovellettavaksi tulevan normiston kokonaisuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Hyvä sääntely-ympäristö voi osaltaan jopa edistää taloudellista toimintaa, luoda edellytyksiä elinkeinotoiminnalle, turvata markkinoille pääsyä ja kilpailun toimivuuden edellytyksiä. Se myös luo ja edistää elinkeinotoiminnassa tarvittavaa oikeussuhteiden vakautta sekä antaa uskottavuutta taloudellisen toiminnan edellytyksen säilymiselle ja myönteiselle kehitykselle.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnilla on suuri merkitys talouspolitiikan tuloksellisen toteuttamisen ja julkisen taloudenhoidon kannalta. Useat Suomen ja muiden Euroopan maiden talouspolitiikan pidemmän tähtäimen haasteet liittyvät talouden rakenteisiin. Rakennepoliittiset tavoitteet on usein vietävä käytäntöön konkreettisesti säädöshankkeissa. Taloudellisten vaikutusten arviointi antaa tietoja, joita tarvitaan harkittaessa sääntelyn ja sen vaihtoehtojen perusteltavuutta talouspoliittisten tavoitteiden ja yleensä taloudellisen tehokkuuden kannalta.

Tälläkin hetkellä Suomen ja EU:n talouden kannalta ajankohtaisiin mutta samalla varsin pysyviin talouspoliittisiin haasteisiin kuuluu selkeästi yritysten kilpailuvyyn, kansantalouden kasvun ja tulonmuodostuksen sekä tuottavuuden myönteisen kehityksen edellytyksistä huolehtiminen.



– Valtionalouden tarkastusviraston tarkastustyön ja siihen liittyvän asiantuntijatoiminnan teema-alueeksi vuosille 2007–2012 on määritelty laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa, Valtionalouden tarkastusviraston pääjohtaja Tuomas Pöysti toteaa.

VAIKUTUSARVIOINTI VALTIOSÄÄNNÖN NÄKÖKULMASTA

Säädösten vaikutusten arvioinnilla on valtiosääntöisiä tehtäviä. Vaikutusarvioinnin avulla saadaan tietoa, jota tarvitaan arvioitaessa elinkeinovapauden, omaisuuden, yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä perustuslaissa turvattujen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä toisen perusoikeuden tai perustuslain mukaan muuten yleisesti hyväksytyin intressin turvaamiseksi. Varsinkin erilaisten yksityisille asetettavien velvoitteiden ja oikeuksien rajoitusten suhteellisuutta voidaan harkita ainoastaan riittävän vaikutusarvioinnin pohjalta.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa on yhteisön oikeuteen kuuluvaa suhteellisuusperiaatetta sovellettu asiassa C-310/04 Espanja v. Euroopan unionin neuvosto annetussa ratkaisussa. Hyväksytty yhteisön säädös kumottiin ilmeisen puutteellisen vaikutusarvioinnin perusteella. Suomen valtiosääntö antaa mahdollisuuden hyödyntää vaikutusarviointia ja vaatia vaikutusarviointia nykyistä enemmän harkittaessa suhteellisuusperiaatteen optimaalista toteutumista säädösvalmistelussa ja hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä.

Valtiosäännön näkökulmasta vaikutusarviointi on tarpeen myös varmistettaessa perustuslaissa säädetyn eduskunnan valtiontaloudellisen vallan ja talousarvion täydellisyysperiaatteen toteutuminen. Talousarvioon on otettava tuloarvioina kaikki tiedossa olevat varainhoitovuoden tulot ja määrärahat tiedossa oleviin varainhoitovuoden menoihin. Kun lainsäädäntö on kuitenkin vuotuisen talousarvioon nähden ensisijaista, on tärkeää, että lainsäädännöstä päätettäessä eduskunta pystyy arvioimaan myös asian taloudellista ja valtiontaloudellista ulottuvuutta.

Hyvä ja tulokellinen valtiontalouden hoito edellyttää, että tämä arviointi sisältää useamman vuoden näkökulman. Säädösten kustannukset ja hyödyt olisi perusteltua myös esittää bruttomääräisesti eikä pelkästään tyytyä lakonisiin huomautuksiin siitä, että esitys on talousarvion määrärahojen puitteissa. Vaikutusarviointi on valtiosääntöisesti tarpeellinen arvioitaessa perustuslain 121 §:ään perustuvan rahoitusperiaatteen, joka koskee valtion ja kuntien välistä tehtävien ja rahoitussuhteiden järjestämistä, asianmukaista toteutumista.

Julkisen talouden tulokellisen hoidon ja talouspolitiikan harjoittamisen näkökulmasta taloudellisten vaikutusten arviointi on kokonaisuus, jossa ei voida asettaa julkistaloudellisten, yritysvaikutusten ja yksityisiin

kohdistuvien vaikutusten arviointia tärkeysjärjestykseen. Yritysten kilpailukyky ja taloudellinen menestys luovat kansantalouteen kasvua, joka turvaa valtion ja kuntien sekä sosiaaliturvarahastojen ja muiden julkisyhteisöjen tulonmuodostusta. Suomalaisen vaikutusarviointikäytännön puutteena on pidettävä sitä, ettei sääntelyn yritysvaikutuksia tarkastella riittävän systemaattisesti.

Yritysvaikutusten arviointi on laaja kokonaisuus, jossa ei voida rajoittaa pelkästään hallinnollisen taakan mittaamiseen. Tulokellisen julkisen talouden hoidon ja hyvän sääntelyympäristön ylläpitämiseksi olisikin tarpeen vahvistaa käyttäytymisvaikutusten avointa tunnistamista ja hahmottamista vaikutusarvioinnissa. Samoin olennaisen tärkeä kysymys on sääntelyn arvioitu vaikutus tuottavuuteen ja sen edellytyksiin niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla.

LUKUISIA VAIKUTUSARVIOINNIN PARANTAMISEHDOTUKSIA

Merkittävänä ongelmana on säädösvalmistelun ja sen johtamisen sektoroituneisuus. Tällöin näkökulma rajautuu tietyn sektorin erityisiin intresseihin eikä välttämättä muuta asiaan liittyvää lainsäädäntöä muuteta samassa tahdissa. Sektoroitumiseen liittyy funktionaalisen asiantuntijavallan ongelma. Ministereitä puolestaan arvioidaan julkisuudessa, ja sitä kautta ministerit joutuvat profiloitumaan nimenomaan tietyn sektorin tai näkökulman asianajajina. Ajettaessa uudistuksia eteenpäin kustannukset aliarvioidaan tai ne pidetään piilossa menokurin ja sitä murtavien lisärahoituslupausten välttämiseksi. Vaikutusarviointi ei myöskään aina ole aito osa valmistelua, vaan se jää liiankin usein välttämättömäksi muodollisuudeksi.

Vaikutusarvioinnin parantamiseksi on tehty viime vuosina lukuisia ehdotuksia. Toimenpideehdotuksista on mainittava erityisesti säädösvalmistelun kansliapäällikköryhmän mietintö Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua (valtioneuvoston kanslian julkaisu 13/2005), edellä mainittu valtiovarainministeriön LAITA-hankkeen muistio sekä viimeksi laajana ja merkittävänä puheenvuorona Paremman sääntelyn toimintaohjelma (valtioneuvoston kanslian julkaisu 8/2006).

Kansliapäällikköryhmän mietinnössä ja Paremman sääntelyn toimenpideohjelmassa selvitetään säädösten vaikutusarvioinnin nykyistä keskitetymmän tukiyksikön tai tukiverkoston järjestämistä. Tukiverkoston tarpeen selvittämistä koskeva ehdotus on myös LAITA-hankkeen

muistiossa. LAITA-hankkeessa arvioitiin myös laajimmin keskitetyn tukiyksikön ja -verkoston riskejä.

KUILU KEHITTÄMISNÄKÖKULMAN JA KÄYTÄNNÖN VÄLILLÄ

Valtiovarainministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö ovat yhdessä asettaneet työryhmän työstämään edelleen Paremman sääntelyn toimenpideohjelmassa vahvasti esille otettua kysymystä säädösten vaikutusarvioinnin tuen järjestämisestä. Työryhmän väliraportista Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut (valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/2007) on luettavissa kriittinen ja varovainen suhtautuminen uusiin ratkaisuihin säädösten vaikutusarvioinnin tuen järjestämisessä. Väliraportissa suositellaan kysyntälähtöistä asiantuntijatuen järjestämistä ja merkittävänä vaihtoehtona olisi nykyisten käytäntöjen kehittäminen.

Väliraportin näkemys vaikuttaa osittain eroavan esimerkiksi kansliapäällikköryhmän tai Paremman sääntelyn toimenpideohjelman näkemyksistä. Näkemyksiä vertailtaessa ilmenee, kuinka säädösvalmistelun operatiivisesta johtamisesta vastaavien ministeriöiden osastopäälliköiden, yksikön päälliköiden ja kokoneiden säädösvalmistelijoiden näkökulma sekä toisaalta kansliapäälliköiden ja säädösvalmistelun kehittäjien näkökulma poikkeavat toisistaan.

Näkökulmaerossa on kyse perustellusta realismista tai skepsiksestä asiaan läheisemmin vihkiytyneiden toimijoiden sekä toisaalta asiaa etäämpää ja laajemmasta perspektiivistä tarkkailevien ylimmän johdon ja kehittäjien kesken. Rivien välistä on luettavissa myös huolta vastuusuhteiden sekoittumisesta, prosessien hallitsemattomuudesta ja oman yksinomaisen valmisteluvallan kaatoamisesta.

Myös Euroopan unionin pyrkimyksissä parempaan sääntelyyn on havaittavissa kiilu kehittämisenäkökulman ja käytännön toimien välillä. Paremmasta sääntelystä on tehty toimielinten välinen sopimus, ja esimerkiksi Ecofin- ja kilpailukykyneuvostot ovat toistuvasti käsitelleet asiaa. Käytännössä esimerkiksi neuvoston työssä ja neuvoston puheenjohtajaa koskevissa odotuksissa ei parempi sääntely ja tehokkaampi vaikutusarviointien hyödyntäminen kuitenkaan näytä olevan niin tärkeää.

Kansallisella tasolla tarvittaisiinkin nykyistä suurempaa rohkeutta uusiin järjestelyihin silloin, kun ne ovat perusteltuja. Liiallisen sektorinäkökulman avartaminen on varsin työlästä ja hidasta nykyisten käytäntöjen puitteissa. Organisoitu verkostomainen asiantuntijatuki ja

kansliapäällikkökokouksen hyödyntäminen ylimmällä tasolla voisivat parhaiten tukea vaikutusarviointia ja avartaa valmistelun näkökulmaa.

Euroopan unionin tasolla puolestaan olisi systemaattisesti vaikutettava siihen, että tehdyt paremman sääntelyn linjaukset toteutuvat myös käytännön työssä. Kyseessä on osaksi työskentelykulttuurin muutos, joka väistämättä vaatii kärsivällisyyttä ja päättäväisyyttä.

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON ROOLI

Valtiontalouden tarkastusvirasto valtion taloudenhoidon ja hallinnon ulkoisena tarkastajana tarkastaa taloudellisesta näkökulmasta myös lainsäädännön vaikutusarviointia. Lisäksi virasto tarkastaa lainsäädännön toimivuutta ohjauskeinona ja sitä, miten lainsäädännön tavoitteet ovat toteutuneet ja mitä vaikutuksia lainsäädännöllä on ollut.

Tarkastusviraston näkökulma ei rajoitu pelkästään valtion talousarvioon vaan arviointi tapahtuu laajemmasta taloudellisesta näkökulmasta. Tarkastuksen ja tarkastusviraston asiantuntijatoiminnan tavoitteena on muun muassa varmistaa, että valtiontaloudesta ja valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta raportoidaan oikeat ja riittävät tiedot. Tavoitteena on osaltaan edistää valtion taloudenhoidon ja siihen liittyen valtion toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta eli yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden saavuttamista sekä taloudenhoidon ja hallinnon toiminnallista tuloksellisuutta.

Tarkastusviraston tarkastustyön ja siihen liittyvän asiantuntijatoiminnan teema-alueeksi vuosille 2007–2012 on määritelty laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Toiminnantarkastuksessa arvioidaan tällöin lainsäädännön toimivuutta ohjauskeinona ja yhteiskunnallisten ja hallinnon tulostavoitteiden saavuttamisen välineenä. Samoin arvioidaan lainsäädännön taloudellisia ja muita vaikutuksia sekä säädösten vaikutusarvioinnin onnistumista.

Vuonna 2006 tarkastusvirasto julkisti tarkastuksen EU:n säädöshankkeiden kansallisesta käsittelystä erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta (tarkastuskertomus 122/2006). Tarkastus toi esille, kuinka erilainen käytäntö on ministeriökeskeisessä kansallisessa säädösvalmistelussa ja useiden toimijoiden vakio-muotoiseen osallistumiseen perustuvassa EU-asioiden yhteensovitusjärjestelmässä, jonka puitteissa Suomen osallistuminen EU-säädösvalmisteluun tapahtuu.

Taloudellisten vaikutusten kansallinen arviointi EU-säädöshankkeissa näyttäisi olevan vähäistä ja keskittyvän lähes täysin mahdollisesti koituvien kustannusten analyysiin. Hyötyjä ei pohdita juuri lainkaan. Rahamääräiset arviot olivat tarkastuksen perusteella sangen harvinaisia.

Tarkastusvirasto suosittaa tarkastuksen perusteella, että ministeriöissä valvotaan entistä paremmin sitä, että EU-säädöshankkeiden vaikutusarvioinnit vastaavat hyvän valmistelun vaatimuksia. EU-säädöshankkeiden ja kansallisten säädöshankkeiden valmistelussa olisi parannettava ennakoivaa strategista suunnittelua. Sen avulla voitaisiin varautua myös tuleviin hankkeisiin. Taloudellisilta ja muilta vaikutuksiltaan merkittävät hankkeet olisi pystyttävä yksilöimään riittävän varhaisessa vaiheessa ja niiden valmistelun laatu olisi erityisesti varmistettava.

Kansallinen vaikutusarviointi on järkevää liittää EU-säädösten toimeenpanoon liittyvissä säädöshankkeissa osaksi proaktiivista vaikuttamista itse EU:n sääntelyyn. Taloudellista ja vaikutusarvioinnin näkökulmaa olisi siten selkeästi vahvistettava strategisesti merkittävissä hankkeissa EU-asioiden valmisteluprosessissa aina EU-ministeriövaliokunnan ja eduskunnan osallistumista myöten.

VALTIONEUVOSTON VASTUU

Vastuu asianmukaisesta ja riittävästä säädösten vaikutusarvioinnista kuuluu valtioneuvostolle ja sen esikunta-na toimiville ministeriöille. Vaikutusarvioinnin tavoitteiden sisäistäminen ja vastuu vaikutusarvioinnista olisikin tarpeen saada nykyistä paremmin osaksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden eri toimijoiden ammatillista it-seymmärrystä ja toimintatapaa.

Valtiovarainministeriön muistioon Parempaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaan liittyvässä luonnoksessa taloudellisen vaikutusarvioinnin käsikirjaksi on määritelty ministeriön johdon ja eri tason virkamiesten vastuut vaikutusarvioinnista. Paremman sääntelyn toimenpideohjelman yhtenä tärkeimpänä osana ovat paremman sääntelyn yleiset periaatteet. Toimintaohjelmaan on myös kirjattu, mitä taloudellisen kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin näkökulma tarkoittaa säädösten kannalta. Nämä periaatteet kuuluvat jokaisen säädösvalmistelijan ja säädösvalmistelun johtajan perusosaamiseen. •

EU:N PAREMMAN SÄÄNTELYN POLITIIKKA – TOTEUTUVATKO YRITYSTEN ODOTUKSET?

Varatoimitusjohtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari

Euroopan integraatio on ollut luonteeltaan ennen kaikkea taloudellista. Keskeisenä tavoitteena on ollut yhteismarkkinoiden luominen poistamalla kansallisten rajojen yritystoiminnalle asettamia esteitä.

Yhdentymisen tärkein ohjauskeino on ollut lainsäädäntö, johon Euroopan unioni vaikuttaa merkittävästi. Integraation oikeudelliset vaikutukset näkyvät sekä EU-tasolla että kansallisessa lainsäädännössä. EU:n taloudellinen suorituskyky on kuitenkin aiheuttanut pettymyksen, sillä globaalissa kilpailussa Eurooppa on menettänyt asemiaan.

Oikeudellisella ohjauksella on ollut keskeinen asema EU:n kehittämisessä. Siksi sääntelyn laadun parantamisesta on tullut yksi tärkeimpiä keinoja EU:n kilpailukykyyn kohentamisessa. Turhan ja vaikeaselkoisen sääntelyn arvioitu kustannusvaikutus EU:n jäsenmaissa on noin 4–6 prosenttia bruttokansantuotteesta. Euroopan komission laskelmien mukaan 15 prosenttia näistä kustannuksista voitaisiin välttää sääntelyn laatua parantamalla, millä olisi myös välitön talouskasvua tukeva vaikutus.

TUKEA LISSABONIN STRATEGIALLE

Talouden dynamiikan vauhdittaminen ja EU:n kilpailukykyyn vahvistaminen edellyttävät unionilta ja sen jäsenmailta sääntelyä, joka ei estä vaan tukee taloudellista toimintaa. Tämän johdosta Euroopan komissio julkisti vuonna 2002 lainsäädännön parantamista koskevan toimintasuunnitelman. Siinä edellytetään vahvaa sitoutumista komissiolta ja EU:n lainsäädäntöelimiltä, neuvostolta ja parlamentilta, unohtamatta jäsenvaltioita.

Saavutetut tulokset ovat tähän mennessä jääneet varsin laihoiksi, vaikka lainsäädännön kehittämistarve on laajalti tunnustettu. Hitaasti etenevien lainsäädäntöhankkeiden suuntaa on työlästä muuttaa, ja käytännön työssä Lissabonin strategian kunnianhimoiset kilpailukykytavoitteet unohtuvat helposti. Esimerkiksi pitkään valmisteltu kemikaalilainsäädäntö aiheuttaa päästökaupan tavoin kalliin lisälaskun eurooppalaisille yrityksille.

Myös puolitiehen jäänyt palveludirektiivi on esimerkki epäonnistuneesta sisämarkkinoiden kehittämisestä. Komission aloitteeseen nähden palveludirektiivi hyväksyttiin keskeisiltä osiltaan vesitettynä, ja samalla menetettiin mahdollisuus muodostaa palveluelinkeinoille aidot sisämarkkinat. Alkuperäisenä tavoitteena oli lisätä palvelujen kaupan vapauksia, mutta parlamentin ja neuvoston poliittinen kompromissi ei ottanut huomioon Lissabonin strategian tavoitteita.

ONGELMAT RATKAISUJA VAILLA

EU:n oikeusjärjestykseen perehtyminen vaatii kaikilta yrityksiltä kohtuuttoman paljon aikaa ja resursseja, mutta pienille yrityksille heikkotasoinen lainsäädäntö tuo erityisen lisärasitteen. Huonoimmillaan lainsäädännön puutteet käyvät ilmi vasta täytäntöönpanovaiheessa, kun raskas byrokratia lisää kustannuksia, tukahduttaa kilpailua ja imee yrityksistä voimavaroja. Tilannetta kuvaa hyvin ilmaisu ”Regulation: another form of taxation”.

Lainsäädäntöön liittyviä ongelmia voitaisiin EU-tasolla vähentää säädösvalmistelun järjestelmällisellä kehittämisellä ja välttämällä yksityiskohtiin tarpeettomasti puututtavaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi arvopaperimarkkinoiden,

– Oikeudellisella ohjauksella on ollut keskeinen asema EU:n kehittämisessä. Siksi sääntelyn laadun parantamisesta on tullut yksi tärkeimpiä keinoja EU:n kilpailukykyyn kohentamisessa, varatoimitusjohtaja Pentti Mäkinen Keskuskauppakamarista sanoo.



kuljetussektorin tai ympäristöalan sääntelylle voitaisiin antaa vain puitteet EU-tasolla ja jättää yksityiskohtainen sääntely jäsenmaille.

Lainsäädännön vaikutusarviointi on valitettavan usein jäänyt puutteelliseksi tai niin ylimalkaiseksi, ettei siitä ole ollut päätöksenteon tueksi. Vaihtoehtoisia sääntelykeinoja, kuten elinkeinoelämän itsesääntelyä, on käytetty liian vähän, vaikka itsesääntely olisi usein lainsäädäntöä tehokkaampi ja joustavampi tapa kehittää yritysten toimintatapoja.

AVOINTA VUOROPUHELUA

Valmistelun avoimuudessa on ollut parantamisen varaa, mutta nykyään vireillä olevista hankkeista on suhteellisen helppo saada informaatiota internetin välityksellä. Avoimuudella saavutetaan jatkuva vuoropuhelu lainsäätäjien ja elinkeinoelämän kanssa, vaikka yritysten viesteillä ei olisikaan konkreettista vaikutusta itse valmisteluun.

Hyvä esimerkki vuoropuhelusta oli Suomen puheenjohtajakaudella järjestetty yhtiöoikeuden konferenssi, jonka toinen pääteema oli paremman sääntelyn haasteet EU:n yhtiöoikeuden valmistelulle. On tärkeää, että yritystoiminnan keskeisen oikeudellisen instrumentin kehittäminen perustuu laajaan ja avoimeen yhteistyöhön.

Euroopan unionin yksi erityispiirre on komitologiamenettely, jonka seuraaminen ja johon vaikuttaminen on yrityksille vaikeaa. EU-lainsäädäntö on kuin läpitu-

kemattoman viidakko, jota yrittäjän on mahdoton läpäistä. Oikeusjärjestelmän ymmärtämistä vaikeuttavat myös EY-tuomioistuimen ennakkopäätökset, jotka saatavat poiketa perinteisistä kansallisista tulkinta- ja kirjoitustavoista.

Lainsäädännön kansallinen täytäntöönpano on merkittävä osa paremman sääntelyn kehittämistä. Jos EU-säännösten kansallinen täytäntöönpano hoidetaan huonosti, kansallisten ja EU-tason viranomaisten keskinäisestä toimivallasta syntyy epäselvyyksiä. Yrityksen on yhä vaikeampaa tietää, onko asiaa käsitellyt kansallinen viranomainen ollut oikea valinta ja onko ratkaisu edes lopullinen.

YKSINKERTAISTAMISEN VAIKEUS

Vuonna 2005 julkaisemassaan tiedonannossa Euroopan komissio kytkee paremman sääntelyn selkeästi kasvun ja työllisyyden edistämiseen. Komissio korostaa perustellusti, että parempien säädösten laatimista ja soveltamista voidaan edistää vaikutusarviointien avulla.

Samalla komissio esittää myös yhteistyön tiivistämistä jäsenvaltioiden kanssa. Kaikkien sääntelyelinten tulisi soveltaa omassa toiminnassaan järjestelmällisesti paremman sääntelyn periaatteita.

Tiedonantonsa vakuudeksi komissio antoi kesäkuussa 2005 tarkistetun sisäisen ohjeen tärkeimpien ehdotusten vaikutusten arvioinnista. Erityisen myönteistä ohjeessa on vaikutusarvioinnin ulottaminen koko lainsäädäntö-

”Paremman sääntelyn tavoitteet ovat hyviä, mutta riittääkö päättäjien nopeus ja rohkeus toimia, jotta Euroopan kilpailukyky kohenisi? ”

prosessiin. Komission arvioinnit sisältävät kunkin lainsäädäntöaloitteen taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arvioinnin.

Joulukuussa 2005 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat vaikutusten arviointiin sovellettavasta yhteisestä toimintalinjasta. Sopimus on merkittävä, koska valmistelun aikana joudutaan lähes säännöllisesti tekemään poliittisia kompromisseja. Alkuperäisen ehdotuksen muutokset heikentävät aiempien arviointien merkitystä, ja pahimmillaan huolellinen valmistelu kuulemisineen ja vaikutusarviointineen voi osoittautua mitättömäksi. Tämän vuoksi on tarpeen arvioida sekä neuvoston että parlamentin tekemien muutosten vaikutukset.

On välttämätöntä, että EU vähentää olemassa olevaa sääntelyä uusien säännösten laadun kehittämisen ohella. Komissio on tehnyt lukuisia aloitteita lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja tarpeettoman sääntelyn purkamiseksi. Näyttävä esimerkki tästä pyrkimyksestä on komission maaliskuussa 2006 tekemä päätös vetää pois käsittelystä 68 vireillä ollutta, vanhentuneeksi tai tarpeettomaksi arvioitua säädösehdotusta.

Tämä on luonnollisesti hyvä alku, mutta perusongelma on silti ratkaisematta. Tarpeeton ylisääntely tulee purkaa koko voimassa olevasta lainsäädännöstä tai koota pirstaleinen lainsäädäntö yhdeksi järkeväksi kokonaisuudeksi. Tältä osin eteneminen on toistaiseksi ollut tuskallisen hidasta.

SUOMALAISSYRITYSTEN HAASTEET

Suomalaisyritysten odotukset EU:n paremman sääntelyn kehittämiseksi ovat pääosin muiden jäsenmaiden yritysten odotusten kaltaisia. Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa on perustellusti pidetty menestyksellisenä, mutta sopeutuminen EU-oikeuden haasteisiin ei kuitenkaan ole ollut täysin kivutonta.

Suomen oikeusjärjestelmä on tiiviisti sidoksissa Euroopan unionin omaperäiseen järjestelmään, ja ongelmat ovat johtuneet pitkälti näiden kahden järjestelmän kytkemisestä toisiinsa. Suomalainen oikeusjärjestys muodostaa selkeän hierarkkisen kokonaisuuden: perustuslaki, laki, asetus ja alempiasteiset säädökset. EU-lainsäädännön eri osien keskinäinen oikeusvaikutus ja hierarkia eivät ole yhtä selkeitä. Myös direktiivien ja asetusten sekä kansallisten lakien soveltamisen keskinäinen suhde saattaa jäädä yritykselle hämäräksi.

Suomessa voi lain esitöiden perusteella ymmärtää lain tarkoituksen, mutta EU-lainsäädännön tarkoitus on liian

usein sääntelyn kohteena olevalle yritykselle epäselvä. EU-oikeutta säädetään hyvin laveasti ja suurpiirteisesti. Lopputulos on monien poliittisten kompromissien tulos, jolloin esitöiden puuttuessa tarkoitusta on vaikea ymmärtää.

Valta siirtyykin usein EY-tuomioistuimelle, joka todellisuudessa luo uutta oikeutta myös silloin, kun EU-tason lainsäädäntö puuttuu. Erityisesti verotuksen osalta tuomioistuimen ratkaisut muodostavat varsinaisen lainsäädännön puuttuessa merkittävän osan EU:n oikeusjärjestystä. Tällöin yritysten luottamus oikeusjärjestelmän ennustettavuuteen vähenee.

Suomen lakikielessä on pyritty mahdollisimman suureen selkeyteen. Lait laaditaan kokonaisuuksina ja vanhentuneet säännökset korvataan uusilla. Sen sijaan EU-lainsäädännössä on lukuisia ajallisia kerrostumia ja rinnakkaisia säännöksiä, jotka väistämättä johtavat runsaasti viittauksiin ja liitetekniikkaan.

Mitä vaikeaselkoisempaa EU-tason sääntely on, sitä vaikeampaa on myös kansallisesti tapahtuva lakien täytäntöönpano. Keskenään ristiriitaiset ja epäselvät lait aiheuttavat suomalaiselle tuomioistuimelle aivan uudenlaisia tulkintaongelmia. EU-säädösten tulkinta kansallisten periaatteiden mukaisesti saattaa Suomessa joutaa liiankin ankaraan ratkaisuun.

VASTUUTA KANSALLISELLE TASOLLE

Paremman sääntelyn tavoitteet ovat hyviä ja elinkeinoelämän kannattamia, mutta riittääkö päättäjien nopeus ja rohkeus toimia, jotta Euroopan kilpailukyky kohenisi? Yritykset joutuvat elämään vaikeaselkoisen ja tarpeettomia kustannuksia aiheuttavan lainsäädännön kanssa ja testaamaan markkina-arvoaan päivittäin.

Moitteita ei kuitenkaan ole syytä kohdistaa pelkästään EU:n suuntaan. Suurin osa EU-lainsäädännöstä pannaan täytäntöön kansallisella tasolla, joten jäsenmaiden olisikin omalta osaltaan kannettava vastuunsa paremman sääntelyn kehittämisestä.

Ilman EU-oikeuden asiantuntijaa EU-lainsäädäntö ei ole ymmärrettävää. Jotta yritysten kilpailukyky näkertävistä lisäkustannuksista päästäisiin eroon, yritykset odottavat paremman sääntelyn ohjelmien johtavan todellisiin toimintaympäristöä keventäviin tuloksiin niin kansallisella kuin EU-tasolla. Tällä hetkellä suotuisaan säädösympäristöön on vielä valitettavan pitkä matka. •

KILPAILUKYKY JA SÄÄNTELYN PARANTAMINEN – SUOMEN EU-PUHEENJOHTAJAKAUDEN SALDO

Ylitarkastaja Liisa Huhtala, kauppa- ja teollisuusministeriö

Sääntelyn laadun parantaminen liittyy konkreettisella tavalla kilpailukyvyn parantamiseen. Tästä johtuen tämä jo pitkään esillä ollut aihepiiri on nostettu Euroopan unionin kilpailukykyagendan yhdeksi painopisteeksi. On huomattava, että EU-lainsäädäntöön ja sen laatuun EU-toimielimillä on suora vaikutus, kun taas useat muut kilpailukykystrategian toimet ovat jäsenvaltioiden kompetenssissa.

Parempi sääntely sai uutta poliittista mielenkiintoa vuonna 2004. Osittain siihen vaikutti puheenjohtajavaltioiden sitoutuminen ja niin sanottu kuuden puheenjohtajamaan yhteisjulistus. Siinä perättäiset puheenjohtajamaat (Irlanti, Alankomaat, Luxemburg, Iso-Britannia, Itävalta, Suomi) ilmaisivat pitävänsä sääntelyn laadun kehittämistä tärkeänä ja sitoutuivat edistämään sitä omilla puheenjohtajakausillaan. Parempi sääntely, siihen liittyen toimenpiteiden seuranta ja tulevaisuuden linjaukset tulivat vakioaiheeksi Eurooppa-neuvostojen päätelmissä.

Vuonna 2005 komissio uudisti Lissabonin välitarkastelun yhteydessä pari vuotta vanhan paremman sääntelyn toimintaohjelman ja liitti sen keskeiseksi osaksi eurooppalaisen kilpailukyvyn parantamista. Samana vuonna komissio uudisti lainsäädäntöehdotuksista tehtäviä vaikutusarviointeja koskevat ohjeensa ja ryhtyi tuottamaan vaikutusarviointeja kaikista tärkeimmistä aloitteistaan. Lisäksi päivitettiin voimassa olevaa lainsäädäntöä koskeva yksinkertaistamisohjelma.

Neuvosto sitoutui vuonna 2005 hyödyntämään komission tuottamia vaikutusarviointeja omassa työssään sekä arvioimaan ehdotuksiin tekemiensä muutosten vaikutuksia. Alkuvuonna 2006 hahmoteltiin myös käytän-

nön ohjeistusta. Lisäksi neuvosto sitoutui priorisoimaan lainsäädännön yksinkertaistamiseen liittyviä hankkeita.

TAVOITTEENA TOIMEENPANO

Suomen tarttuessa puheenjohtajan tehtäviin neuvoston poliittiset linjaukset ja sitoumukset paremman sääntelyn periaatteiden noudattamisesta oli jo tehty. Puheenjohtajakauden luontevaksi tavoitteeksi asetettiin näiden sitoumusten vieminen käytäntöön eli osaksi neuvoston normaalia lainsäädäntötyötä. Toimeenpano ei koskaan ole yhtä näyttävää kuin uusien avauksien tekeminen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että se olisi helppoa ja vaivatonta – pikemminkin päinvastoin.

Tavoitteeseen suhtauduttiin vakavasti ja parempi sääntely määriteltiin valtioneuvostotasolla yhdeksi Suomen horisontaalisista painopisteistä. Aihepiirin tärkeyttä ja Suomen sitoutumista korostettiin muun muassa lähes kaikissa pääministerin tapaamisissa. Käytännön toimeenpanon tärkeyttä painotettiin kaikissa yhteyksissä.

Puheenjohtajakautteen valmistauduttiin tekemällä paremman sääntelyn periaatteet tutuiksi ja ohjeistamalla neuvoston työryhmien tulevia suomalaisia puheenjohtajia. Tavoitteena oli vaikutusarviointien hyödyntäminen kaikissa neuvoston työryhmissä sekä yksinkertaistamis ehdotusten käsittelyn edistäminen.

VAIKUTUSARVIOINNIT – MITÄ NIILLE PITÄÄ TEHDÄ?

Vaikutusarviointien laatiminen päätöksenteon tueksi on keskeinen osa paremman sääntelyn työtä. Komissio laatii nykyisin kaikista työohjelmaansa sisältyvistä hankkeista vaikutusarvioinnin oman päätöksentekonsa pohjaksi.

“Vaikutusarviointien laatiminen päätöksenteon tueksi on keskeinen osa EU:n paremman sääntelyn työtä.”



– Puheenjohtajakautemme saldona vaikutusarviointien hyödyntämisessä on tietoisuuden lisääminen kaikilla neuvoston eri sektoreilla ja työryhmissä, ylitarkastaja Liisa Huhtala kauppa- ja teollisuusministeriöstä arvioi.

Se toimitetaan ehdotuksen liitteenä myös neuvostolle ja Euroopan parlamentille, jotka ovat sitoutuneet sitä omalta osaltaan hyödyntämään.

Komission vaikutusarviointit laaditaan niin, että mahdolliset taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset esitetään samassa asiakirjassa. Tällä integroidulla lähestymistavalla halutaan suhteuttaa erilaiset arvioidut vaikutukset toisiinsa sekä pyritään siihen, että erilaiset vaikutukset ovat aina päätöksiä tehtäessä esillä. Vaikutusarviointit auttavat tekemään päätöksiä ja valintoja. Näin ollen muun muassa yrityksille aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon tehtäessä esimerkiksi kuluttajansuojaa tai ympäristönsuojelua koskevaa lainsäädäntöä sekä päinvastoin.

Vaikutusarviointien käsittely ja hyödyntäminen on vielä uutta työryhmätyöskentelyssä ja sen saaminen osaksi normaaleja menettelytapoja ottaa oman aikansa. Puheenjohtajakauden aikana huomattiin, että osa työryhmistä oli jo kehittänyt oman tapansa käsitellä komission vaikutusarviointeja, mutta suurimmalle osalle vaikutusarviointit olivat uutta. Tämä oli haaste puheenjohtajille, jotka toivat vaikutusarvioinnin käsittelyn työryhmän asialistalle ensimmäistä kertaa. Osa puheenjohtajista käytti hyödykseen käsittelyn tarkoituksesta kertovia

asiakirjoja ja kysymyksiä valmistellessaan työryhmää tulevaan keskusteluun.

LEARNING BY DOING – OIKEA TIE

Komission suhtautuminen vaikutti merkittävästi työryhmäkäsittelyn onnistumiseen. Komissio esitteli normaalisti lainsäädäntöehdotuksen tai politiikka-aloitteen ja sitä koskevan vaikutusarvioinnin. Jos vaikutusarviointi oli laadultaan hyvä ja sen esittely kattava, työryhmässä syntyi keskustelua ja käsittely koettiin hyödylliseksi. Vaikutusarviointit toivat tervetullutta taustatietoa ehdotuksen tavoitteista ja taustamateriaalia, mukaan lukien perusteluja, käsittelyn pohjaksi.

Komission valmius vastata kysymyksiin ja ottaa myös vastaan kritiikkiä vaikutti käsittelyyn. Tosiasia on, että komission vaikutusarviointien laatu vaihtelee vielä tällä hetkellä suuresti. Osa puheenjohtajista koki, että vaikutusarvioinnista käyty keskustelu ja joskus arvioinnin laadun voimakas kritiikki antoi jäsenvaltioille mahdollisuuden purkaa ja ”tuulettaa” mielipiteitään. Tämä taas auttoi itse ehdotuksen käsittelyä.

Yhteistyö komission kanssa oli erittäin tärkeää myös toisella tavalla. Ennen puheenjohtajakauttamme neuvostossa oli käyty kiivasta keskustelua komission

vaikutusarviointien käännöksistä tai lähinnä niiden puutteesta. Komission työasiakirjoina julkaistavia vaikutusarviointeja julkaistaan normaalisti vain englanniksi ja muutamat jäsenvaltiot olivat sitä mieltä, ettei niitä tästä syystä voida hyödyntää. Halusimme välttää tämän keskustelun jatkumisen ja sovimme komission kanssa, että se tekee vaikutusarvioinneista tiivistelmät, jotka käännetään kaikille virallisille kielille.

Puheenjohtajakautemme aikana kerättiin vaikutusarviointien käsittelykokemuksia. Ne saatettiin paremman sääntelyn kokonaisuutta seuraavan kilpailukyky- ja kasvutyöryhmän tiedoksi ja keskusteltaviksi. Tilannekatsaus tuotiin myös joulukuun 2006 kilpailukykyneuvoston ministereille tiedoksi. Katsauksen tärkein viesti oli se, että parannettavaa vielä riittää sekä komissiolla että neuvostolla, vaikka merkittäviä askeleita on jo otettu.

Vaikutusarviointien hyödyntäminen ei ole kaikilla sektoreilla vielä normaali osa työryhmätyöskentelyä merkittävästä edistymisestä huolimatta. Learning by doing -lähestymistapa on oikea tie eteenpäin. Lisäksi komission on tehtävä työtä vaikutusarviointien laadun parantamiseksi. Tämän komissio tiedostaa itsekin ja vuoden lopulla perustettiin vaikutusarviointilautakunta, jonka tehtävänä on arviointien laadun tarkastaminen.

PUHEENJOHTAJAKAUTEMME SALDO

Vaikutusarviointien tavoitteena on siis lisätä päätöksenteon tietopohjaa, mutta miten vaikutusarviointeja pystytään parhaiten hyödyntämään neuvostotyöskentelyssä? Ennen kuin siihen voidaan vastata, neuvostossa

on kerättävä vielä enemmän kokemuksia ja haettava parhaita toimintamalleja. Hyödyntämistä on opeteltava käytännössä. Ensimmäinen pakollinen askel on se, että vaikutusarviointit ovat kaikkien työryhmien asialistalla silloin, kun uuden ehdotuksen käsittely aloitetaan.

Puheenjohtajakautemme saldo vaikutusarviointien hyödyntämisessä lienee tietoisuuden lisääminen kaikilla neuvoston eri sektoreilla ja työryhmissä. Vaikutusarviointeja käsiteltiin 16 eri työryhmässä 24 eri aloitteen yhteydessä. Tämä laaja-alainen lähestymistapa on nyt istutettu neuvoston työskentelyyn ja Saksa jatkaa työtä omalla kaudellaan. Lisäksi neuvosto on antanut selkeän viestin komissiolle. Neuvosto suhtautuu vakavasti ja kriittisesti sen tuottamiin vaikutusarviointeihin ja odottaa komission edelleen parantavan vaikutusarviointiensa laatua.

Tarkastelun kohteina olivat myös neuvoston omat vaikutusarviointit. Neuvoston sihteeristön kanssa avattiin keskustelu siitä, miten komission ehdotuksiin tehtävien merkittävien muutosten vaikutusarviointi käytännössä suoritettaisiin. Koska uusien mekanismien luominen neuvoston sisällä ei tapahdu käden käänteessä, keskustelu jatkuu nykyisen puheenjohtajavaltion ja sihteeristön välillä.

Kiitos puheenjohtajakautemme tavoitteen toteuttamisesta kuuluu kaikille työryhmäpuheenjohtajille. He toivat ennakkoluulottomasti vaikutusarviointien hyödyntämisen työryhmänsä työskentelyyn ja juurruttivat osaltaan paremman sääntelyn periaatteita neuvoston käytännön työhön. Työryhmäpuheenjohtajien ansiosta saavutimme käytännönläheisen tavoitteemme kiitettävästi. •

SÄVY-HANKKEEN YHTEYSTIEDOT



Projektijohtaja
Antti Neimala
puhelin: (09) 1606 3631
GSM: 050 344 2780
sähköposti: antti.neimala@ktm.fi



Erityisasiantuntija
Liisa Lundelin-Nuortio
puhelin: (09) 1606 2137
GSM: 050 434 4920
sähköposti: liisa.lundelin-nuortio@ktm.fi



Avustaja
Jonna Sjögrén
puhelin: (09) 1606 3993
GSM: 050 375 6217
sähköposti: jonna.sjogren@ktm.fi

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Aleksanterinkatu 4, PL 32, 00023 VALTIONEUVOSTO
vaihde: (09) 160 01
telekopio: (09) 1606 3677
Internet: www.ktm.fi/savy

