

Parempaa lainsäädäntöä – lisää kilpailukykyä

Säädösvalmistelun
yritysvaikutusten
arviointihanke
SÄVY

RAPORTTI TOIMINTAVUODELTA 2005

Sisällys

Kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen: Vaikutusarvioinnista lisäarvoa	3
Projektijohtaja Antti Neimala: Käytännönläheisyyttä yritysvaikutusarviointiin	4
SÄVY-hanke: Yritysvaikutusten arviointi paremmaksi	5
Tutkimusprofessori Jaakko Kiander: Kuinka sääntelyn yritysvaikutuksia voi arvioida?	10
Professori Jyrki Tala: Tarvitsemme tarkempaa tietoa lakien vaikutuksista	15
Johtaja Jukka Ahtela: Elinkeinoelämä ja lainsäätäjä uudenalaiseen kumppanuuteen	19

Vaikutusarvioinnista lisääarvoa

Säädösjärjestelmän laadulla on olennainen yhteys yritysten kilpailukykyyn. Hyvä säädösjärjestelmä kannustaa yrittäjyyteen sekä investointeihin, ja siihen kuuluvat olennaisesti vakaus ja enustettavuus pitkälläkin aikavälillä. Vaikutusarvioinnin tavoitteena taas on tuottaa lisäarvoa valmisteluun ja parantaa poliittisten päätösten tietopohjaa.

SÄVY-hankkeella on kiinteä yhteys hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaan, jonka tavoitteena on saada aikaan konkreettisia yrittäjyyttä ja yritystoimintaa edistäviä uudistuksia. Hankkeella on tärkeä linkki myös Lissabonin strategiaan, tavoitteeseen parantaa eurooppalaista kilpailukykyä. Euroopan unionissa Better Regulation -teema on keskeinen poliittinen prioriteetti. Vaikutusarviointien parantaminen on tämän työn keskiössä myös EU-tasolla.

Suomalaisen järjestelmän vahvuuksia ovat läpinäkyvyys ja joustavuus. Erityisenä piirteenä systeemissämme on intressiryhmien osallistuminen laajasti suoraan lainsäädäntötyöhön työryhmis-



sä, toimikunnissa ja komiteoissa. Tätä kautta he tuovat valmisteluun näkemyksensä parhaista vaihtoehtoista sekä niiden vaikutuksista.

SÄVY-hankkeen ensimmäisen toimintavuoden kokemukset ovat osoittaneet, että vahvuukstamme huolimatta meillä on monia haasteita. Silmiinpistävää on, kuinka niukasti vaikutusarvioita on dokumentoitu hallituksen esityksiin. Se puolestaan kertoo siitä, että vaikutusarvioiteja ei ole käytännössä vaadittu, vaikka asiasta on selkeät ohjeet.

Vaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnista saadaan aitoa hyötyä vain, jos niihin paneudutaan riittävän ajoissa. Yrittäjyyden politiikkaohjelmasta vastuullisena ministerinä tulen kiinnittämään erityistä huomiota yritysvaikutusten arviointiin sekä omassa ministeriössäni että laajemmin kaikissa valtioneuvoston käsittelyyn tulevis- sa säädösesityksissä.

Mauri Pekkarinen

kauppa- ja teollisuusministeri

Käytännönläheisyyttä yritysvaikutusarviointiin

Hyvä säädös vastaa sille asetettuja tavoitteita tehokkaasti, mutta ei rasita kansalaisia, yrityksiä ja hallintoa liikaa. Systemaattinen yritysvaikutusten arviointi tukee päätöksentekoa – se ei ole poliittisen päätöksenteon korvike.

Lainvalmisteluprosesseissa vaikutusten arviointi edistää hankkeelle asetetun tavoitteen saavuttamista. Nykytilan analysointi, vaihtoehtojen selvittäminen ja vaikutusten arviointi ovat välttämättömiä hyvän säädösvalmistelun osaprosesseja. Voimassa olevista säännöksistä jo syntyneet käytännön vaikutukset on tunnettava, ja niihin on osattava yhdistää näkemys säädösmuutosten vaikutuksista.

SÄVY-hankkeen asettaminen vuosiksi 2005–2007 osoitti jo sinänsä, että yritysvaikutusten arvioinnissa on kehitettävää. Hankkeen ensimmäisen toimintavuoden kokemukset vahvistavat käsityksen. Järjestelmässämme on vahvuuksia, kuten joustavuus ja tehokkuus sekä avoin ja tiivis sidosryhmäyhteistyö.

Suomalaista lainvalmistelua voidaan pitää hyvin pragmaattisena ja ongelmalähtöisenä. Jos järjestelmässä on ongelma, se korjataan nopeasti ja



Antti Neimala johtaa SÄVY-hanketta, joka liittyy hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaan.

tehokkaasti. Pienessä maassa ei tarvita monimutkaisia prosesseja valmistelutyön sääntelemiseksi.

Suurena haasteenamme on kuitenkin vaihtoehtojen ja vaikutusten systemaattisempi selvittäminen sekä tämän työn läpinäkyvä dokumentointi. Haaste on kaikille yhteinen – lainvalmistelijoiden on mahdotonta kehittää omaa työtään ilman sidosryhmien myötävaikutusta.

Tässä raportissa kuvataan SÄVY-hankkeen ensimmäisen vuoden toimintaa sekä esitetään kolmen asiantuntijan puheenvuorot vaikutusarvioinnin keskeisistä teemoista. Toivomme raportin herättävän keskustelua sekä antavan virikkeitä entistäkin paremmalle vaikutusten arviointityölle. Ohjenuoraksi sopinee kansainvälisissä yhteyksissä usein toistettu lause: "Impact Assessment is no rocket science!" Olkaamme siis jatkossakin pragmaattisia. Tehokkainta tulosta syntyy, kun järjestelmät luodaan käytännön tarpeisiin sopiviksi.

Yritysvaikutusten arviointi paremmaksi

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihankkeen eli SÄVY-hankkeen vuosille 2005–2007 kaikkien ministeriöiden asiantuntijajyksiköksi. Hankkeen tavoitteena on tuoda yritysvaikutusten huomioon ottaminen ja arviointi osaksi hyvää lainvalmistelua. Hanke liittyy hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaan, ja se toteutetaan yhdessä oikeusministeriön kanssa. Lainsäädännön yritysvaikutusten arviointi perustuu vuonna 1999 valtioneuvoston periaatepäätöksellä annettuihin ohjeisiin.

Ensimmäisenä toimintavuotenaan 2005 SÄVY-hanke kartoitti lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnin nykytilanteen ja käynnisti kiinteän yhteistyön ministeriöiden, elinkeinoelämän järjestöjen ja tutkimuslaitosten kanssa yritysvaikutusten arvioinnin kehittämiseksi. Lisäksi hanke selvitti EU-tason ja useiden yksittäisten maiden yritysvaikutusten arviointikäytäntöjä sekä osallistui paremman sääntelyn EU-asioiden kansalliseen valmisteluun. Hankkeelle julkaistiin omat Internet-sivut (www.ktm.fi/savy), jotka sisältävät perustietoa vaikutusarvioinnista ja suomalaisesta yritystoiminnasta. Joulukuussa 2005 SÄVY-hanke myös käynnisti säädösvalmistelijoille suunnatun koulutustilaisuuksien sarjan.



SÄVY-hankkeessa toimivat projektijohtaja Antti Neimala (oik.), erityisasiantuntija Liisa Lundelin-Nuortio (alh.) ja avustaja Jonna Sjögrén.

Mikä on SÄVY-hanke?

- Hanke toimii ministeriöiden yhteisenä asiantuntijajyksikkönä ja edistää yritysvaikutusten ottamista huomioon lainsäädännön valmistelussa.
- Hanke kehittää yritysvaikutusten arviointimenetelmiä.
- Hanke järjestää ministeriöiden ja elinkeinoelämän välille säännöllisen yhteydenpidon yritysvaikutusten arvioimiseksi.
- Hanke osallistuu yritysvaikutusten arviointia koskevaan kansainväliseen työskentelyyn.

Avointa yhteistyötä ja tiedonvälitystä

Hankkeen alkuvaihetta hallitsi yhteistyöverkoston luominen. Hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on järjestetty jatkuva, tiivis yhteistyö ministeriöiden sekä sidosryhmien, kuten elinkeinoelämän järjestöjen ja tutkimuslaitosten, kanssa. Kukin ministeriö vastaa edelleen oman säädösvalmistelunsa laadusta alusta loppuun. SÄVY-hankkeen tärkein tehtävä on ministeriöiden tukeminen, ei niiden valmistelun laadunvalvonta. Elinkeinoelämän suuntaan hanke toimii kanavana näkemysten vaihdolle yritysvaikutusten arviointia koskevissa asioissa. Elinkeinoelämää rohkaistaan myös kehittämään aktiivisesti itse omia toimia vaikutusarviointityön kehittämiseksi ja tehostamiseksi.

Keskeinen ministeriö- ja sidosryhmäyhteistyön muoto on yhteydenpito hankkeen tukiryhmään sekä yhteyshenkilöihin eri ministeriöissä. Laaja yhteistyöverkosto levittää tietoa hankkeesta tehokkaasti. Hanke on aina ministeriöiden säädösvalmistelijoiden käytettävissä, kun asiantuntijatukea yritysvaikutusten arvioimiseksi halutaan. Yhteydenottoja ministeriöistä on kuitenkin tullut vain vähän hankkeen ensimmäisen toimintavuoden aikana.

Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämisryhmä (myöhemmin Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmä) toimi alkuvaiheessa hankkeen johtoryhmänä. Ryhmän työskentelyn päätyttyä syksyllä 2005 hanke raportoi kauppa- ja teollisuusministeriön yritysneuvottelukunnalle. Neuvottelukunnan puheenjohtaja on kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen, ja siinä ovat mukana keskeiset elinkeinoelämän sidosryhmät. Lisäksi SÄVY-hanke raportoi vähintään kaksi kertaa vuodessa yrittäjyyden politiikkaohjelman ministeriryhmälle. Näin pysyy kiinteänä yhteys politiikkaohjelmaan, jonka aloitteesta hanke käynnistyi.

Lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa selkeitä kehittämistarpeita

SÄVY-hanke lähti liikkeelle järjestämällä alkuvuodesta 2005 kaikkien ministeriöiden ja keskeisten sidosryhmien kanssa kahdenväliset tapaamiset. Tilaisuuksissa kerrottiin hankkeen tehtävistä, tavoitteista ja toimintatavoista. Samalla saatiin hyvä kuva siitä, mitkä valmistelun vahvuudet ja haasteet ovat yritysvaikutusarvioinnin näkökulmasta.

Ministeriöiden ja elinkeinoelämän yhteisenä näkemyksenä voidaan tiivistää, että suomalaisen järjestelmän vahvuuksia ovat valmistelun joustavuus ja tehokkuus sekä sidosryhmien hyvä mahdollisuus osallistua itse valmistelutyöhön. Yritysvaikutuksia arvioidaan säädöshankkeissa jatkuvana prosessina hyvässä vuorovaikutuksessa, vaikka arvioiden dokumentointi onkin joskus puutteellista.

Valmistelun suurimpia pulmia dokumentaation niukkuuden ohella ovat lainvalmisteluhankkeiden puutteellinen johtaminen ja niukat resurssit. Myös valmistelijoiden käytännön osaaminen vaikutusarvioinnissa kaipaa lisätukea. Annetuissa aikatauluissa, annetuilla henkilö- ja muilla resursseilla sekä annetuilla toimeksiantoilla ei ole voitu järjestelmällisesti keskittyä vaikutusten arviointiin. Vaikutusarviointiin kiinnitetään usein huomiota liian myöhään, jolloin ei enää voida aidosti vertailla eri vaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja.

Ministeriöyhteistyön aloittamisen yhteydessä selvitettiin erikseen, missä määrin nykyistä vuonna 1999 annettua yritysvaikutusten arviointiohjetta käytetään. Ilmeni, että ohjeiden käyttö on ollut vähäistä. Yksi keskeinen syy ohjeiden vähäiseen käyttöön on lainvalmistelun resurssiongelmien ohella ollut eri vaikutusalueiden vaikutusarviointiohjeiden suuri määrä ja päällekkäisyys – erilliset ohjeet on yritysvaikutusten lisäksi annettu taloudellisten vaikutusten, aluekehi-

työsuojelun, ympäristövaikutusten ja sukupuolivaikutusten arvioinnista.

Merkittävä syy vaikutusarvioinnin heikkoon toteutukseen on ollut myös lainvalmistelijoiden tuen ja koulutuksen puutteellisuus. Vaikutusarvioinnin menetelmiä ei tunneta riittävästi, eivätkä ohjeet ole riittävän käytännönläheisiä. SÄVY-hanke solmikin heti alkuvaiheessa yhteistyösopimuksen Valtion Taloudellisen Tutkimuskeskuksen (VATT) kanssa. Sopimus kattaa koko SÄVY-hankkeen toiminta-ajan, ja VATT tukee hanketta erityisesti arviointimenetelmien kehittämistyössä. Tässä raportissa yritysvaikutusarvioinnin menetelmistä kirjoittava tutkimusprofessori Jaakko Klander on SÄVY-hankkeen yhteyshenkilö VATT:ssa.

Yhteistyöverkoston luomisen ja yleisen tilannekartoituksen ohessa hankkeen keskeinen alkuvaiheen toimenpide oli omien Internet-sivujen luominen. Tavoitteena on jakaa tietoa mahdollisimman avoimesti Internet-sivujen kautta. Sivuilla on perustietoa vaikutusarvioinnista, ja niillä tarjotaan myös tietoja suomalaisesta yritystoiminnasta. Yritystiedon välittämistä tehostamaan hankittiin myös palvelu jatkuvasti päivittyvän yritystietokuvapankin käynnistämiseksi. Yritystiedon välittämällä halutaan kiinnittää valmistelijoiden huomiota suomalaisen yrityskehityksen rakenteeseen, esimerkiksi pienten yritysten hallitsevaan määrään koko yrityskehityksessä.

Pilottihankkeita ja analyysi vuoden 2005 hallituksen esityksistä

SÄVY-hanke määritteli heti toiminnan alkuvaiheessa yhdessä ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa 11 pilottilainsäädäntöhanketta. Tavoitteena oli, että hankkeet olisivat yritystoiminnan kannalta merkittäviä, ja niitä valittiin kattavasti eri ministeriöistä.

Pilottihankkeiden tavoitteena on testata erilaisia yritysvaikutusten arviointimenetelmiä ja saada

siten hyviä esimerkkejä muita lainsäädäntöhankkeita varten. Pilottihankkeista eteni vuoden 2005 loppuun mennessä eduskuntaan ja jo voimassa olevaksi lainsäädännöksi yksi, matalapalkkaisen työn tukemisesta annetut säännökset.

Valtioneuvoston piirissä on jatkuvasti vireillä kymmeniä säädöshankkeita. Yritysvaikutusten arvioinnin tehostamiseksi SÄVY-hanke pyrki sy-

Pilottilakihankkeet ja vastuuministeriöt

- **Esitevastuuhanke**
valtiovarainministeriö
- **Matalapalkkaisen työn tukeminen**
valtiovarainministeriö
- **Palveludirektiivin valmistelu**
kauppa- ja teollisuusministeriö
- **Ryhmäkanne**
oikeusministeriö
- **Sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttaminen**
liikenne- ja viestintäministeriö
- **Satamalainsäädäntö**
liikenne- ja viestintäministeriö
- **Tilintarkastuslain uudistaminen**
kauppa- ja teollisuusministeriö
- **Yhteistoiminta yrityksissä**
työministeriö
- **Ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpano**
ympäristöministeriö
- **Yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkejärjestelmän uudistaminen**
sosiaali- ja terveysministeriö
- **Yrityssaneeraus**
oikeusministeriö

Pilottihankkeiden etenemistä voi seurata SÄVY-hankkeen Internet-sivujen välityksellä.



SÄVY-hankkeen hallintoa ja mm. Internet-sivujen päivytystä hoitaa Jonna Sjögren.

syllä 2005 määrittelemään pilottihankkeiden lisäksi ministeriöittäin sellaisia alkuvaiheessa olevia säädöshankkeita, joiden yritysvaikutusten arvioimiseksi olisi tarkoituksenmukaista järjestää konsultaatiota valmistelijoiden ja SÄVY-hankkeen välillä. Tarkoituksena oli luoda menettelystä puolivuositain toistuva. Ministeriöt nimesivät hankkeita konsultaation piiriin kuitenkin kaikkiaan vain puolenkymmentä, mistä syystä järjestelmää joudutaan muuttamaan vuoden 2006 aikana.

Systemaattisen seurannan aikaansaamiseksi SÄVY-hanke myös analysoi kaikki vuoden 2005 valtiopäivillä annetut hallituksen esitykset. Analyysissa selvitettiin, kuinka yritysvaikutukset on arvioitu keskeisissä lainvalmisteluasiakirjoissa eli hallituksen esitysten perusteluissa sekä eduskunnan valiokuntien mietinnöissä ja lausunnoissa. Analyysin tuloksia käytetään vuoden 2006 aikana aktiivisesti hankkeen yhteistyössä ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa, ja se tullaan toistamaan kultakin hankkeen toimintavuodelta. Analyysia hyödynnetään muun muassa poi-

mimalla esimerkkejä hyvistä vaikutusarvioinneista malleiksi tulevia hankkeita varten. Tässä raportissa professori Jyrki Tala sivuaa artikkelissaan seuranta-analyysin tuloksia.

EU-valmistelu ja kansainvälinen yhteistyö

SÄVY-hanke osallistuu yritysvaikutusten arviointia koskevaan kansainväliseen työskentelyyn. Vuonna 2005 tutustuttiin EU:n ja muiden maiden yritysvaikutusten arvioinnin ohjeistukseen ja menettelytapoihin. Tavoitteena oli kartoittaa vaikutusarvioinnin parhaita käytäntöjä ja hyödyntää niitä oman järjestelmämme kehittämisessä. Selvityksen kohteiksi valittiin EU:n vaikutusarviointijärjestelmä sekä sellaisia maita, joissa yritysvaikutusarviointi on kehittynyt, kuten Iso-Britannia, Alankomaat, Tanska, Ruotsi, Yhdysvallat ja Kanada. Näistä hanke vieraili Brysselissä, Iso-Britanniassa, Alankomaissa ja Ruotsissa, joissa tavattiin virkamieskollegoiden lisäksi myös elinkeinoelämän sidosryhmiä. Tietoa muiden maiden käytännöistä ja luotuja kontakteja hyödynnetään jatkossa erityisesti vaikutusarviointiohjeistuksen kehittämisessä.

Vaikutusarviointien tekeminen ja niiden käyttäminen päätöksenteon pohjana on yksi keskeisistä toimenpiteistä EU-tasolla, kun pyritään yrityksille ja kansalaisille parempaan sääntely-ympäristöön. SÄVY-hanke on osallistunut paremman sääntelyn (Better Regulation) asioiden kansalliseen valmisteluun, jossa hankkeen kokemuksia ja asiantuntemusta voidaan hyödyntää. SÄVY-hanke osallistui myös EU-maiden edustajien Directors of Better Regulation -kokoukseen Wienissä.

Koulutusta lainvalmistelijoille

SÄVY-hanke käynnisti koulutustoiminnan järjestämällä joulukuussa 2005 seminaarin "Yritysvaikutusten arviointi säädösvalmistelun haasteena". Seminaari keräsi yhteen yli sata säädösval-

mistelijaa ja sidosryhmäedustajaa. Seminaarin oheismateriaali on saatavissa hankkeen Internet-sivuilta. Koulutustarjontaa jatketaan lainvalmistelijoiden ydinjoukolle suunnattavilla tilaisuuksilla. Vuoden 2006 koulutustilaisuuksien aiheina ovat yritysvaikutusten arvioinnin menetelmät, vaikutusarviointiselvityksen tilaaminen ulkopuoliselta asiantuntijalta sekä sääntelyn vaihtoehdot (alternatives to regulation).

Jatkossa painopisteinä menetelmien kehittäminen ja säädöshankkeiden tuki

Vaikutusarviointityön tehostamiseksi SÄVY-hanke on esittänyt nykyisten useiden erillisten vaikutusarviointiohjeiden yhdistämistä. Uudistustyö lähtikin liikkeelle oikeusministeriön johdolla helmikuussa 2006. Ohjeistuksen kokoaminen ja samalla lainvalmistelijoiden pysyvästä tuesta sekä järjestelmän seurannasta huolehtiminen ovat SÄVY-hankkeen loppukauden keskeisimpiä toiminta-alueita. Vuonna 2006 kiinnitetään erityistä huomiota myös sääntelyn vaihtoehtoihin.

Vuoden 2006 loppupuolen toimintaa leimaa Suomen EU-puheenjohtajuus. Komission vaikutusarviointien käsittely ja hyödyntäminen neuvoston työryhmissä ovat Suomen puheenjohtajuuskaudella keskeisenä toimenpidetavoitteena. Suomi pyrkii lisäksi muun muassa viemään eteenpäin vaikutusarviointien tekoa neuvoston esittämistä merkittävistä muutoksista.

Ministeriöyhteistyössä SÄVY-hankkeen tavoitteena on edelleen lisätä yksittäisten säädöshankkeiden tukea. Menettelytapoja kehitetään yhdessä lainvalmistelijoiden kanssa. Lisäksi hanke on yhteydessä suoraan ministeriöiden johtoon. Hallituksen esitysten systemaattista seurantaa jatketaan vuoden 2005 seuranta-analyysin tapaan. Tavoitteena on, että vaihtoehtojen selvittämisen ja vaikutusarvioinnin tarpeet sisäistettäisiin säädöshankkeiden kaikissa vaiheissa, valmisteluprosessin alusta lähtien.



Liisa Lundelin-Nuortion vastuulla ovat mm. EU- ja kansainväliset asiat sekä vaikutusarvioinnin ohjeistuksen uudistaminen.

Toimintaa lukuina vuodelta 2005

- Ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa järjestetyissä tapaamisissa luotiin suora kontakti yli sataan säädösvalmistelun ja vaikutusarvioinnin asiantuntijaan
- Keväällä 2005 asetettiin 11 pilottihanketta
- Seminaariin 13.12.2005 osallistui noin 120 valmistelijaa ja sidosryhmäedustajaa
- Vuoden 2005 valtiopäivien kaikki 232 hallituksen esitystä analysoitiin

Kuinka sääntelyn yritysvaikutuksia voi arvioida?

On selvää, että säädökset vaikuttavat kaikkeen inhimilliseen toimintaan, myös yrityksiin. Viimeisten 5–10 vuoden aikana on useissa teollisuusmaissa kiinnostuttu entistä enemmän siitä, miten säädösympäristö vaikuttaa yritystoimintaan. Tätä kiinnostusta ovat edistäneet mm. OECD:n pyrkimykset kehittää parempaa sääntely-ympäristöä ja Euroopan unionin huoli maanosan talouksien heikosta kilpailukyvyystä ja vähäisestä kasvupotentiaalista.

EU näkisi mielellään, että Euroopan taloudet olisivat dynaamisia, innovatiivisia ja nopeasti kasvavia. Kasvutavoitteiden katsotaan taas edellyttävän yrittäjyyttä ja siten myös yrityksiä ja yrittäjyyttä suosivaa säädösympäristöä.

Jotta lainsäädännön yritysvaikutuksia voidaan arvioida, tarvitaan jonkinlainen käsitys siitä, mitkä tekijät vaikuttavat yritystoimintaan, miten ne vaikuttavat ja kuinka tärkeitä ne ovat. Valitettavasti tästä ei ole olemassa kovin tarkkaa tietoa. Mikrotalousteoreettinen ajattelu tarjoaa toki joitain laadullisia arvioita eri tekijöiden vaikutuksista. Useimmiten kvantitatiivisten arvioiden tekemiseen tarvittavat tiedot kuitenkin puuttuvat.



Tutkimusprofessori Jaakko Kiander Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta (VATT) on SÄVY-hankkeen asiantuntija menetelmiä kehitettäessä.

Toimivatko markkinat?

Keskeinen kysymys yrittäjyyden kannalta on markkinoiden toimivuus. Joillakin aloilla markkinoille pääsy voi olla uusille yrityksille vaikeaa. Syynä tähän voivat olla viranomaisten toimilupapolitiikka tai protektionismi tai jo markkinoilla toimivien voimakkaiden yritysten monopolivoima, jonka avulla ne voivat tehdä markkinoille tulon vaikeaksi tai lähes mahdottomaksi.

Säädösten avulla voidaan joissain tapauksissa vaikuttaa todelliseen kilpailutilanteeseen markkinoilla. Säädösvalmistelijan on hyvä tietää, että markkinoilla jo toimivien yritysten edun mukaista on yleensä estää uusien kilpailijoiden tulo markkinoille. Yleensä tähän tavoitteeseen pyritään kuitenkin vetoamalla muihin syihin kuten esim. väitettyyn kuluttajan etuun.

Markkinoilta poistuminen tapahtuu usein konkurssin kautta. Tehottomat tai epäonnekkaat yri-

tykset voivat ajautua vararikkoon. Siksi konkurssilainsäädäntö on tärkeässä asemassa. On hyvä, että kannattamattomat yritykset karsiutuvat markkinoilta pois, mutta toisaalta ankara konkurssilainsäädäntö voi johtaa yrittäjien kohdalla koutuuttomiin tilanteisiin esimerkiksi silloin, jos yrittäjät ovat joutuneet henkilökohtaisesti takaamaan yritystensä vastuita. Tämä sulkee konkurssin tehneet yrittäjät pitkäksi aikaa tai lopullisesti markkinoiden ulkopuolelle.

Luvat ja standardit sääntelevät

Yritysten toimintaa säädelään monenlaisten lupien ja standardien avulla. Yrityksen perustaminen sinänsä on Suomessa helppoa ja halpaa. Toimitiloihin ja varsinaiseen tuotannolliseen toimintaan sen sijaan liittyy monenlaisia säädöksiä useimmilla toimialoilla.

Usein säädösten avulla edistetään turvallisuutta tai suojellaan ympäristöä tai henkilöstön tai asiakkaiden terveyttä. Tällaisia säädöksiä valmistelaankin usein terveys- ja ympäristönäkökohdistä käsin, jolloin mahdollisiin yritysvaikutuksiin törmätään vasta valmistelun loppusuoralla. Säästösten yritysvaikutukset pitäisi kyetä kvantifioimaan ja huomioimaan lopullisessa kustannus-hyöty-analysissa.

Tuet ja kustannukset

Yrityksiin kohdistuvat tuet ja kustannukset – sekä suorat että epäsuorat – on periaatteessa helpompi hahmottaa yritystoimintaan vaikuttaviksi tekijöiksi. Säädöksillä vaikutetaan niihin voimakkaasti. Tärkeimpiä ja ilmeisimpiä ovat tietysti yritystoiminnan verotus ja elinkeinotuet. Toisaalta myös muut verot (kuten palkansaajien sosiaalivakuutusmaksut tai sähkövero) ja tuet vaikuttavat yrityksiin epäsuorasti, esimerkiksi tuotantopälosten hintojen kautta.

Säädösten avulla vaikutetaan myös siihen, kuinka suuriksi voivat yritysten vastuut muodostua

eri tilanteissa. Jos vastuita lisätään, joutuvat yritykset usein ottamaan vakuutuksia, jotka lisäävät niiden kuluja, tai jos vakuutuksia ei ole tarjolla, kohtaamaan entistä suuremman riskin.

Suoria ja epäsuoria vaikutuksia

Säädösten yritysvaikutuksia arvioitaessa on yrittävä vastata siihen, vaikuttavatko uudet säädökset jotenkin näihin yritystoiminnan ulottuvuuksiin. Rajan vetäminen on vaikeaa, koska kaikki vaikuttaa kaikkeen, ja koska myös sellaisilla säädöksillä, jotka eivät suoraan vaikuta yrityksiin, voi olla (odottamattomia) epäsuoria vaikutuksia niihin.

Yritysvaikutuksia arvioitaessa pitäisi lainvalmistelijalla tai vaikutusten arvioitsijalla olla jonkinlainen käsitys yritystoiminnasta ja sen reunaehdoista. Tällöin on tärkeää hallita myös perustietoa yritysten ja eri toimialojen suuruusluokista ja keskeisistä vaikutuskanavista. Tällainen tieto voi edellyttää lainvalmistelijoiden täydennyskoulutusta tai sitten vaikutusarvioinnin tukena toimivan asiantuntijaelimen perustamista.

Millainen hallinnollinen taakka?

Säädökset ja niiden noudattaminen kasvattavat yritysten hallinnollista taakkaa. Sillä tarkoitetaan niitä resursseja, joita yritys joutuu käyttämään säädösten mukaiseen toimintaan. Käytännössä kyse on lähes aina taloushallinnon kustannuksista. Kustannukset muodostuvat joko yrittäjän omasta työpanoksesta tai ostopalveluista tai suuremmissa yrityksissä taloushallinnon henkilökuluista. Kaikki raportointivelvoitteet ja lupamennettelyt lisäävät hallinnollista taakkaa.

Hallinnollisen taakan suuruudesta ja kustannuksista ei ole kovin tarkkaa tietoa. Sen arvioiminen olisi kyllä mahdollista tutkimuksen avulla.

Uusien säädösten kohdalla on yrittävä arvioida sitä, kuinka paljon ne lisäävät yritysten hal-

linnollista taakkaa. Säädös voi esimerkiksi luoda yrityksille uuden raportointivelvoitteen, jonka hoitamiseen voidaan arvioida kuluvan esimerkiksi tietty määrä työtunteja vuodessa. Näitä byrokratiasta aiheutuvia konkreettisia kuluja arvioitaessa on syytä muistaa, että yrityksiä on paljon ja että suurin osa niistä on pieniä. Jo varsin vähäinen hallinnollinen kulu (esim. arvonalisäverotilitysten hoitaminen tai tasa-arvosuunnitelman teko) voi aiheuttaa pienelle yritykselle kulun, joka on useita prosentteja vuotuisesta liikevaihdosta.

Hallinnollinen taakka muodostaa konkreettisen kuluerän, jota ei tiedon puutteessa ole juurikaan huomioitu. Siihen tulisi kuitenkin jatkossa kiinnittää enemmän huomiota.

Verotus ja muut suorat kustannukset

Verotuksen ja erilaisten yrityksille asetettujen maksujen vaikutus yrityksiin on ainakin periaatteessa suoraviivaisesti arvioitavissa. Vero- ja maksumuutosten välittömät kustannukset tiedetään ja niiden vaikutusta voidaan arvioida.

Käytännössä vaikutusten arviointi ei kuitenkaan ole helppoa. Verotusta muutetaan yleensä lähes joka vuosi. Yritys- ja pääomatuloverotukseen on Suomessa tehty muutoksia vuosina 1993, 1996, 2000 ja 2005.

Verouudistuksiin on tapana liittää laskelmia veromuutosten valtiontaloudellisista vaikutuksista. Kyseessä ovat tällöin ns. staattiset laskelmat vaikutuksista, ts. laskelmat, joissa oletetaan, että veroperusteen muutoksen lisäksi kaikki muut tekijät pysyvät ennallaan. Todellisuudessa näin ei kuitenkaan käy. Veromuutosten seurauksena talouden toiminta muuttuu, mikä vaikuttaa myös verokertymiin. Näitä käyttäytymismuutoksista johtuvia dynaamisia vaikutuksia ei yleensä ole arvioitu sen enempää etu- kuin jälkikäteenkään.

Tämä on osin ymmärrettävää, koska käyttäytymisvaikutukset ovat aina epävarmoja. Toisaalta niiden tarkempaa selvittämistä puoltaisi se, että usein dynaamisia vaikutuksia aliarvioidaan. Esimerkiksi vuoden 1993 yritysverouudistus, jossa veroastetta alennettiin, johti voimakkaaseen verotuottojen kasvuun.

Yritysverotuksen lisäksi myös muut verotuksen muutokset vaikuttavat yrityksiin joka enemmän tai vähemmän suoraan. Niiden arviointi on vaikeaa mutta ei mahdotonta. Yrityksiin vaikuttavat myös erilaiset kulutusverojen muutokset, ansiotuloerotuksen uudistaminen ja sosiaalivakuutusmaksujen muutokset.

Opitaan kokemuksista

Aina ei tarvitse keksiä kaikkea itse. Säädösvalmistelussa voidaan hyödyntää myös aiempia kokemuksia – joko omasta maasta tai muista maista. Esimerkiksi Suomessa on perinteisesti seurattu Ruotsin lainsäädännöllistä kehitystä muutamien vuosien viiveellä. Ruotsalaisten kokemusten kartoittaminen ja analyysi voi monesti olla yksinkertainen ja opettavainen tapa arvioida säädösten vaikutuksia.

Aiempien kokemusten analyttinen hyödyntäminen on verraten luotettava ja edullinen tapa ennakoida säädösmuutosten vaikutuksia. Usein käytettävissä on myös valmiita analyysseja.

Jos säädösmuutoksessa on kyseessä EU-direktiivin kansallinen soveltaminen, on direktiivin (tai jo pelkän direktiiviehdotuksen) taustalla olemassa jo runsaasti erilaisia selvityksiä, joita vaikutusarvioinnissa voidaan hyödyntää. On tietysti muistettava, että kotimaista lainsäädäntöä tehtäessä on otettava huomioon kansalliset erityispiirteet. Noin 30–50 prosenttia säädöksistä on EU-lähtöisiä, joten EU-komission ja Euroopan parlamentin vaikutusarviot ovat tärkeitä lähteitä.

Kvantitatiivinen arvio: ekonometrinen mallittaminen

Päätöksentekijän kannalta olisi parasta, jos yritysvaikutuksista voitaisiin antaa tarkka kvantitatiivinen arvio, esimerkiksi niin, että uudistus X johtaa yritysten liikevaihdon kasvuun kahdella prosentilla ja auttaa luomaan tietyn määrän työpaikkoja. Useimmiten tällainen ei ole mahdollista mm. sen vuoksi, että uudistukset eivät koske mitään mitattavia suureita.

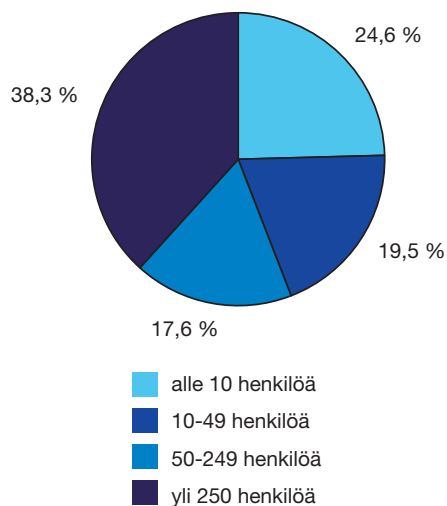
Verrattain tarkkojen kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tuottaminen on kuitenkin mahdollista silloin, kun säädösmuutoksilla muutetaan jotain yritystoimintaan vaikuttavaa kvantitatiivisesti mitattavaa parametria; tällaisia ovat verotus, subventiot, työvoimakulut ja joskus myös hallintokulut. Jos kustannusvaikutus tunnetaan, voidaan arvioida muutoksen vaikutuksia yritysten työllisyyteen, kannattavuuteen ja muihin muuttujiin. Arvio edellyttää riittävää tilastollista tietopohjaa ja ekonometrista mallittamista. Jos tilastotietoa on riittävästi käytettävissä, on mahdollista estimoida malli:

$$Y = a + bX + cZ$$

jossa Y voi olla yritysten liikevaihto tai työllisyys tai jokin muu kiinnostava muuttuja, ja X taas uudistuksella muutettava politiikkamuuttuja (esim. veroperuste tai yritystuki). Regressioyhtälössä huomioidaan myös kontrolloitavien taustamuuttujien (esim. yrityksen toimialan kehitys tai yleinen talouskehitys) vaikutus (muuttuja Z).

Ekonometrinen mallittaminen on usein paras ja luotettavin tapa mitata muutosten vaikutuksia. Samalla se on kuitenkin vaikeaa, ennen kaikkea siksi, että se edellyttää säädösmuutoksen kvantifiointia ja riittävää tilastoaineistoa. Suomessa tosin on olemassa erilaisia rekisteriaineistoja (mm. verottajan yritysaineisto), jotka voisivat mahdollistaa ekonometristen keinojen nykyistä laajemman käytön. Luotettavien kvantitatiivisten

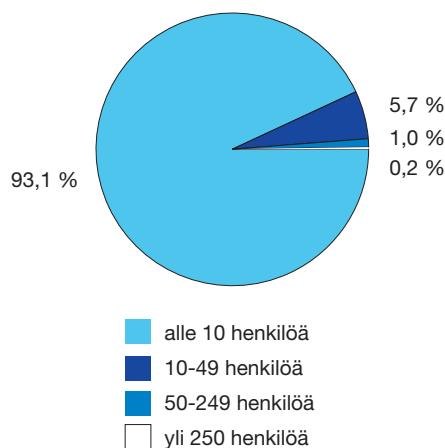
**Yritysten henkilöstön jakauma
yrityskoon mukaan 2004**
Henkilöstö yhteensä 1 312 245



Pienissä yrityksissä työskentelee yli 40 prosenttia yksityissektorin työvoimasta.

Lähde: Toimiala Online / Tilastokeskus.

**Yritysten jakauma
yrityskoon mukaan 2004**
Yrityksiä yhteensä 232 305



On olennaista tietää, että lähes 99 prosenttia kaikista yrityksistä on pieniä yrityksiä.

Lähde: Toimiala Online / Tilastokeskus.

arviointien tuottaminen vaatii usein verraten paljon tutkimustyötä ja on siksi hidasta ja kallista.

Kvalitatiivinen arvio

Useimmiten vaikutusarvioissa joudutaan tyytymään laadulliseen arviointiin. Syynä tähän voivat olla resurssien puutteen lisäksi se, että säädosmuutosta on vaikeata kvantifioida ja toisaalta se, että aiempia kokemuksia eli empiiristä dataa vaikutusarvioinnin pohjaksi ei ole.

Kvalitatiivisen arvion tekeminen voi olla helppoa tai vaikeaa. Useimpien säädos ehdotusten osalta on suhteellisen helppo todeta, että niillä ei ole merkittäviä yritysvaikutuksia. Osa säädöksistä on kuitenkin sellaisia, että potentiaalisten yritysvaikutusten olemassaolo tuntuu todennäköiseltä, vaikka kvantitatiivinen arviointi voi olla mahdotonta. Tällöin vaikutusarvioitsijan pitäisi pystyä esittämään arvio siitä, ovatko vaikutukset merkittäviä ja myös siitä, minkä suuntaisia ne ovat. Olisi myös pystyttävä vastaamaan kysymyksiin siitä, lisääkö säädos yritysten vastuita ja kustannuksia ja miten se vaikuttaa yritysten toimintaympäristöön.

Parhaiden asiantuntijoiden arvio on yleensä tällaisessa tilanteessa hyödyllinen. Etujärjestöjen lausunnot eivät sen sijaan aina tarjoa luotettavaa näkemystä, koska heijastelevat erityisintressejä.

Myös kvalitatiivisen arvion tulisi perustua teoriaan ja asiantuntemukseen. Usein tällaisia arvioita voidaan hankkia lausuntomenettelyn avulla ilmaiseksi. Säädosvalmistelija joutuu kuitenkin lopuksi punnitsemaan erilaisia arvioita keskenään ja arvioimaan erilaisten ja mahdollisesti ristiriitaisten lausuntojen painoarvoa.

Tilastotietoa lyhytaikaisista muutoksista

Osa säädöksistä on jatkuvasti muuttuvia tai ainakin helposti muutettavia. Tällaisia ovat esim. monet joka vuosi muuttuvat verot ja tuet. Koska muutoksia tehdään usein, kertyy niistä myös jo-

ka vuosi lisää kokemusta, minkä pitäisi helpottaa vaikutusten arviointia – edellytyksenä tietysti on, että kokemuksista kerätään riittävästi tilastotietoa. Virheistä voidaan usein oppia, ja muutosten avulla voidaan tehdä 'kokeita' (esim. Lapin kuntien sotumaksukokeilu). Kokeiden vaikutuksia voidaan arvioida uusien päätösten pohjaksi. Lyhytaikaisten säädosmuutosten vaikutusarviointi ei siten ole kovin kohtalokasta, koska huonoksi osoittautuva päätös voidaan muuttaa. Tällöin avainasemassa ovat pikemminkin seuranta ja kokemusten systematisointi tietokannoiksi.

Pysyvien muutosten arviointi keskeistä

Osa säädöksistä merkitsee taas pysyviä institutionaalisia muutoksia. Esimerkkejä tällaisista ovat ehdotukset ryhmäkannelainsäädännöstä ja EU:n palveludirektiivistä. Jos palveludirektiivi hyväksytään, sitä ei tulla myöhemmin kumoamaan. Vastaavasti kynnys ryhmäkannelain kumoamiseen voi olla suurempi kuin lain säätämiseen.

Pysyvien ja luonteeltaan institutionaalisten muutosten vaikutusten arviointi on vaikeaa mutta samalla myös tärkeää. Aiempaa kokemusta ei ole, ellei muitten maitten kokemuksissa ole jotain opittavaa. Toisaalta arviointi on myös tärkeää, koska institutionaaliset muutokset ovat aina merkittäviä ja pitkäaikaisia. Ne vaikuttavat vasta vähitellen.

Suurten muutosten valmistelu on tärkeää. On parempi tehdä hyvä arvio kuin tuottaa nopeasti epäonnistunut uudistus – tai uudistus, jonka vaikutuksia ei tunneta. Siksi luonteeltaan pysyvien ja potentiaalisesti tärkeiden uudistusten arviointiin ja valmisteluun pitäisi varata riittävästi aikaa ja resursseja.

Terve järki avuksi

Säädos yritysvaikutusten arvioinnin vaikeutta ei tule korostaa liikaa. Terve järki ja tietyt perustiedot yrityksistä ja talouselämän toiminnasta auttavat usein ratkaisemaan arvioinnin perus-

kysymykset: onko uudistuksella lainkaan yritys-vaikutuksia (useimmiten ei ole), ja jos on, niin minkä suuntaisia ne ovat?

Yritysvaikutusten arviointi edellyttää käsitystä yritystoiminnasta ja yrityskentästä. Useimmat perustiedot ovat kuitenkin helposti omaksuttavissa. Yritysvaikutusten arvioinnissa voi soveltaa myös tervettä järkeä; niinpä yritystoiminnan kustannuksia lisäävät uudistukset ovat todennäköisesti aina haitallisia yritysten kannalta vaikka niillä voisi olla muita hyviä vaikutuksia. Viime kädessä on lainsäätäjän tehtävä punnita keskenään erilaisia ja erimittaisia hyötyjä ja haittoja. Vaikutusarvioitsijan tehtävä on tuottaa lainsäätäjälle hyödyllistä informaatiota tätä varten.

Normaalisti säädösvalmistelu ja siihen usein liittyvät työryhmät ja lausuntomenettelyt tuottavat riittävästi materiaalisia yritysvaikutusten arviointia varten. Eri tahojen kannat voivat olla ristiriitaisia mutta ne auttavat kuitenkin hahmottamaan keskeisiä vaikutusmekanismeja.

Arviointitutkimuksia merkittävistä vaikutuksista

Vaikeammissa tapauksissa on turvauduttava varsinaiseen arviointitutkimukseen. Tämä on tarpeen silloin, kun merkittävät yritysvaikutukset ovat todennäköisiä ja kun niiden suuruudesta ja laadusta tarvitaan tarkempaa tietoa. Usein vero-uudistukset ovat tämäntapaisia hankkeita.

On selvää, että merkittävien uudistusten arviointiin olisi varattava riittävästi aikaa ja resursseja. Erityisesti pysyvien institutionaalisten muutosten suunnittelussa olisi panostettava kunnollisiin vaikutusarvioihin. Pelkkä nopea uudistusten tuottaminen ei tunnu mielekkäältä tavoitteelta; mitä järkeä on tehdä uudistus, jonka vaikutuksia ei tunneta tai osata arvioida?

Tarvitsemme tarkempaa tietoa lakien vaikutuksista

Lainsäädäntö on nykyajan poliittiselle päättäjälle ja julkiselle vallankäyttäjälle tärkein keino, jolla tämä edistää tavoitteitaan, ratkoo ongelmia ja pyrkii ohjaamaan ihmisiä, yrityksiä ja viranomaisia. Tuntemme silti merkillisen huonosti, miten lait toteutuvat ja kuinka ne vaikuttavat. Edes kaikki lakien laatijat eivät ole siitä aidosti kiinnostuneita.

Lainsäädäntö vaikuttaa yritystoimintaan yleensä kolmella eri tavalla. Osa laeista pyrkii vaikuttamaan suoraan yrityksiin, niiden toimintatapaan ja edellytyksiin (esim. yhteisö- ja kilpailulainsäädäntö). Tärkeä osa sääntelystä tähtää muunlaisiin päätavoitteisiin – työntekijän suoja, kuluttajansuoja, ympäristönsuoja, sosiaaliturva, julkisen vallan rahoitustarpeen hoito – mutta vaikuttaa väistämättä yritystoimintaan. Sitten on lainsäädäntöä, jonka ei ole tarkoitettu eikä ennakoitu vaikuttavan yritystoimintaan, mutta näin käy silti.

Lainsäädännön vaikutukset ovat olleet yksi pääaihe niissä hankkeissa, joita kehittyneissä valtioissa on toteutettu 1980-luvulta alkaen lakien ja lainvalmistelun laadun parantamiseksi. Eri maissa on toki oltu liikkeellä eri tahdissa ja tempolla. Yhdysvaltojen mittava deregulaatio-ohjelma nosti jo 1980-luvulla lakien vaikutusten ennakoinnin ja mittaamisen pyrkimysten keskiöön. Suomessa on 1990-luvun puolivälistä toteutettu



Professori Jyrki Tala Turun yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta on tutkinut mm. sääntelyn vaikutusten arviointia.

yhtäjaksoisia yrityksiä lainsäädännön laadun parantamiseksi. Euroopan unioni on lähtenyt vakavasti liikkeelle vasta 2000-luvulla.

Miksi lain vaikutukset ovat tärkeä asia?

Lakien vaikutukset ovat nousseet huomion kohteiksi kahtalaisista syistä. Monen isonkin uudistukset tulokset ovat olleet pettymys hienoihin tavoitteisiin verrattuna. Samalla on kuitenkin usein syntynyt tuntuja kustannuksia ja hankalia toimintarajoituksia niin yksilöille kuin yrityksille. Toisaalta on edelleen vakiintunut ajattelutapa, jossa lait ja uudistukset mielletään keinoksi edistää asetettuja tavoitteita: välineeksi edistää hyvää ja ehkäistä kielteistä. Tämä välineellinen eli instrumentalistinen ajattelutapa on väistämättä herättänyt kriittisiä kysymyksiä. Millainen väline laki oikein on, miten se toimii? Jo lainsäädäntöteorian klassikko, paroni Montesquieu, oivalsi kiteyttää 1700-luvulla: lain pitää saada aikaan vaikutuksensa.

Lainsäädäntötoiminnan kehittämisessä on vaikiintunut keskeiseksi tavoitteeksi eri maissa ja kansainvälisissä organisaatioissa selväpiirteinen ohje: lakiehdotusten vaikutukset täytyy tunnistaa ja ennakoida mahdollisimman kattavasti ja monipuolisesti. Jos laki kerran on keino edistää tärkeitä tavoitteita, on välttämätöntä ennakoida, millaisia lain vaikutukset ovat ja varmistaa, että tarkoitetut vaikutukset myös syntyvät. Lait ovat julkisen päätöksentekijän kädessä paitsi tärkeä myös vahva toimintaväline: sillä ei saa tehdä iskuja pimeään ja katsoa jälkikäteen kyynisesti, mitä sattui ja tapahtui.

Vaikutusten ennakoiminen vaikeaa

Myös lainsäädäntövallan hyväksyttävyyden on tärkeä arvo. Jolleivät lait johda ainakin suurin piirtein tavoiteltuihin tuloksiin, ei synny hyväksyttävyyttä eivätkä päättäjät ja lainvalmistelijat sitä liioin ansaitse. Nykyisen yhteiskunnan ja oikeusjärjestelmän monimutkaisuus on sekin vahva peruste panostaa vakavasti lakien vaikutusten tuntemiseen ja ennakoimiseen. Yhä mutkikaammissa, erikoistuneemmissa toimintaympäristöissä ja monikerroksisen oikeussääntelyn oloissa ei ole lainkaan helppo tunnistaa ja ymmärtää, millä tavoin säännökset lopulta saavat eri puolilla aikaan vaikutuksiaan. Se edellyttää vaativaa asiantuntijatyöskentelyä, osaamista ja kykyä monipuoliseen, asioiden yhteydet kattavaan analyysiin.

On muistettava myös ajatus politiikan ja lainsäädäntövallan käyttäjien vastuusta. Miten vastuujärjestelmä voi toimia, jollei etukäteen tiedetä, millaisiin vaikutuksiin lakiuudistuksella tähdättiin ja jollei jälkikäteen todeta, syntyikö todella tavoitteena olleita vaikutuksia?

Vaikutusarvio osana lainvalmistelua

Parinkymmenen vuoden kokemus lainsäädäntötoiminnan kehittämisestä eri maissa on opettanut näkemään aiempaa selvemmin, kuinka

lain vaikutuksiin liittyviä kysymyksiä pitäisi lähestyä lainvalmistelussa. Yksi tärkeimpiä opettajia on ollut Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD. Siitä on tullut markkinatalouksissa kärkiasiantuntija etenkin taloudellista toimintaa koskevan lainsäädännön kehittäjänä. OECD on hellittämättä tähdentänyt lakien vaikutusten selvittämistä ja merkitystä, niin etukäteen lakeja laadittaessa kuin arvioitaessa jälkikäteen lakien toteutuneita vaikutuksia.

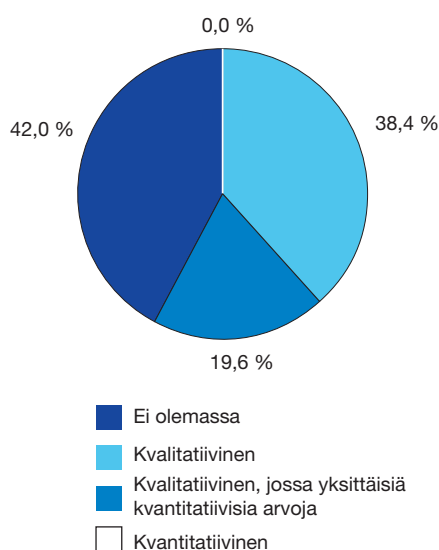
Lainvalmistelussa vaikutusten tarkastelu on osa neljän lenkin kokonaisuutta, jossa yksikään lenkki ei saa olla heikko eikä hatara. Lainvalmistelun onnistumiselle on välttämätöntä asiantuntemus sekä sääntelyn kohteena olevasta asiasta että lainvalmistelutyöstä. Hyvä lainvalmistelukäytäntö edellyttää 2–3 toimintavaihtoehdon avointa ja riittävän monipuolista selvittämistä. Kustakin vaihtoehdosta on arvioitava sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset. Eri vaihtoehdot ja niitä koskevat vaikutusarviointit on saatettava ajoissa ulkopuolisten toimijoiden arvioitavaksi, niin asiantuntijoiden, sääntelyn kohderyhmien, etutahojen kuin kansalaisryhmien kriittisen katseen ulottuville.

Vain heikkoja lenkkejä?

Lain vaikutukset ovat itse asiassa ydinasia tässä kokonaisuudessa. Valitettavasti suomalaisessa lainvalmistelussa on nykyisin ongelmia kussakin neljässä lenkissä. Lainvalmistelutyön ammatillistumiskehitys on tosin hiljalleen etenemässä, mutta vieläkin näkee uskoa siihen, että jokainen nuori lakimies tai kokematon virkamies osaa sivutyönäänkin valmistella lakiehdotuksia. Vaihtoehtojen aito selvittely jää yhä niukaksi, ja vaikutusanalyysit ovat harvinaisia ja laihoja, kuten jäljempänä käy ilmi.

Mainitut neljä lenkkiä kuuluvat kiinteästi yhteen. Vaihtoehtojen pohdinnan mielekkäys perustuu siihen, että analysoidaan huolella kunkin toimintavaihtoehdon keskeiset vaikutukset. Toisaalta vaikutusten arviointi hyödyttää vain niukasti, jollei esillä ole usean eri toimintavaihtoeh-

Yritysvaikutusarviointien luonne 2005



*Vuoden 2005 hallituksen esityksissä vaikutusarviointi oli useimmiten laadullista.
Lähde: SÄVY-hankkeen HE-analyysi.*

don vaikutuksia. Ajoissa saatu kuulemis- ja lausuntopalaute ulkopuolistahoilta rikastaa lainvalmistelun tieto- ja argumenttipohjaa informaatiolla ja kokemuspohjaisilla näkökohdilla, joita virkakoneiston lainvalmistelijoilla ei juurikaan voi eikä aina tarvitsekaan olla.

Vaikutusarvioinnissa puutteita

Suomen lainvalmistelussa on edellytetty melko laajaa vaikutusten selvittämistä jo 1970-luvun jälkipuolelta lähtien. Silloin annettiin ensimmäiset ohjeet hallituksen esitysten laadinnasta ja tietosisällöstä. 1990-luvun puolivälissä valtioneuvosto laati monipuolisen ohjelman lainvalmistelun kehittämiseksi. Siitä pitäen vaikutusanalyysien laadinta on ollut periaatteessa pysyvän kiinnostuksen ja kehittämistoiminnan kohteena.

Tähänastisia tuloksia ei voi parhaalla tahdollaakaan pitää kehuttavina. Valtioneuvoston lainvalmistelun keskeiset vastuuvirkamiehet eli ministeriöiden kansliapäälliköt arvioivat tuoreessa mietinnössään syksyllä 2005 tilannetta seuraavasti: lisääntyneestä ohjeistuksesta huolimatta sääntelyn vaikutusten arviointi on käytännössä

edelleen puutteellista eikä ohjeiden noudattaminen ole säännönmukainen osa valmistelua. Selvitykset osoittivat tilanteen jopa heikentyneen vuosina 2003–2004. Tätä miltei itseruoskintaa muistuttavaa kansliapäälliköiden arviota tukevat muidenkin havainnot. Oikeusministeriön laintarkastuksen arviossa nykyisten vaikutusarvioiden pääosaa luonnehditaan tylästi: ”kunhan jotakin kirjoitetaan”. OECD:n tutkimus Suomen lainsäädäntöjärjestelmästä totesi keväällä 2003 koko joukon suuria puutteita sääntelyn vaikutusarvioinnissa.

Mitä SÄVY-hankkeen kartoitus kertoo?

SÄVY-hankkeessa on tehty ajankohtainen kartoitus kaikista vuoden 2005 hallituksen esityksistä. Yhteensä esityksiä annettiin 232 kappaletta. Tarkemman tarkastelun kohteeksi otettiin sellaiset hankkeet, joilla katsottiin olevan relevantteja yritysvaikutuksia. Näitä hankkeita oli 143 kappaletta, eli vajaat sata hanketta arvioitiin yritysten kannalta vähämerkityksellisiksi.

Niukkaa, laadullista arviointia

Yritysvaikutuksia oli erikseen tuotu esiin reilusti yli puolessa relevanteista hankkeista. Vaikuttaa siltä, että yritysvaikutuksia tunnistetaan useammin kuin 1990-luvulla, jolloin asiaa on edellisen kerran kartoitettu. Lisävalaistusta antavat tiedot siitä, kuinka monessa yritystoiminnan kannalta keskeisten ministeriöiden esityksessä on kerrottu jotakin lakiehdotuksen yritysvaikutuksista:

- kaupp- ja teollisuusministeriön hankkeista vain yhdessä seitsemästä puuttui maininta yritysvaikutuksista
- liikenne- ja viestintäministeriön kohdalla yritysvaikutuksia käsiteltiin viidessätoista hankkeessa kaikkiaan yhdeksästätoista
- maa- ja metsätalousministeriön osalta maininta löytyi kuudesta esityksestä kymmenestä

- oikeusministeriön kymmenestä esityksestä mainintaa ei löytynyt neljässä tapauksessa
- sosiaali- ja terveysministeriön esityksistä maininta puuttui viidestätoista kaikkiaan kolmestakymmenestäviidestä esityksestä
- valtiovarainministeriön kohdalla maininta puuttui miltei puolessa tapauksista eli kaikkiaan kahdestakymmenestäkahdeksasta esityksestä vain viidessätoista oli mainintoja yritysvaikutuksista
- ympäristöministeriön valmistelemisessa esityksissä maininta oli niinkään noin puolessa eli viidessä kappaleessa yhteensä yhdestä.

SÄVY-hankkeessa tarkasteltiin myös yritysvaikutuksia koskevan informaation laajuutta ja luonnetta. Enemmistössä esityksiä informaatio ehdotuksen yritysvaikutuksista jäi todella suppeaksi. Yli puolen sivun mittaisia vaikutusarvioita oli reilusti alle viidenneksessä esityksistä. Noin neljässä viidesosassa esityksistä arviot olivat pelkästään laadullista ilman mitään numeroarvioita.

Päätelmä selvä – nykytilassa ilmiselviä puutteita

SÄVY-hankkeessa ei eritelty yritysvaikutuksia koskevan informaation kattavuutta, oikeellisuutta tai kriittisiä kohtia. Tästä huolimatta päätelmä lainvalmistelun nykytilasta on tältä osin melko selvä. Vaikka noin puoleen yritysten kannalta merkittävämmistä lakiesityksistä sisältyy jotakin tietoa ehdotuksen yritysvaikutuksista, informaation laatuun, kattavuuteen ja kykyyn auttaa päätöksentekijöitä ja muita arvioimaan ehdotuksen merkitystä liittyy ilmiselviä ongelmia ja puutteita – aika tavalla aiemmin lainatun oikeusministeriön kärkevän kuvauksen suuntaisesti.

Miten tästä eteenpäin?

Miten pääsemme nykyisestä huonosta, pysähtyneestä tilanteesta eteenpäin? Kuinka parannam-

me lakien ja lainvalmistelun laatua? Kokemus on jo opettanut kovalla kädellä, että helppoja ratkaisuja ei ole.

Saksalainen Carl Böhrer, joka on tehnyt pätevää teoreettista tutkimusta ja auttanut myös käytännön lainvalmistelua, on todennut hiukan alistuneesti: ”Kunpa tietäisimme, miten lait vaikuttavat”. Tämän toteamuksen sisältämä opetus ei ole se, että luovutaan pyrkimästä parempaan lainsäädäntöön. Päinvastoin, ponnisteluja tulee lisää, mutta ne on suunnattava oikein.

Käytännön esimerkkejä tarvitaan

Tarvitsemme lakien vaikutusten pätevää analyysistä havainnollisia, hyviä käytännön esimerkkejä. Niitä tarvitaan ennen muuta sellaisista hankkeista, joissa vaikutusarvioinnista on ollut aitoa ja tuntuvaa hyötyä lainvalmistelutyölle. Toiseksi on kansainvälisen kokemuksenkin valossa selvää, että vain osassa lainvalmisteluhankkeita on viisasta tehdä vaativia, monipuolisia vaikutusanalyyssejä.

Lisäksi lakeja valmistelevan virkakoneiston ja sen poliittisen johdon täytyisi ymmärtää, että hallinnon ulkopuolella tutkimusmaailmassa, järjestöissä, käytännön elämässä ja kenttätason viranomaisilla on paljon tärkeää osaamisen potentiaalia. Se tulisi saada hyödyttämään lainvalmistelua aidosti kuulemismenettelyn, tutkimustoimeksiantojen, vertaisarviointien ja muun yhteistoiminnan kautta.

Nykytilan yksi epäkohta on se, että poliittiset päättäjät eivät edelleenkään vaadi lainvalmistelulta riittäviä vaikutusanalyyssejä. Myös muiden toimijoiden olisi oltava vastuullisempia, sillä lainvalmistelutyön laadun parantaminen on yhteinen haaste. Odotukset toukokuussa 2006 päättyvää Paremmän sääntelyn toimintaohjelmaa kohtaan ovatkin suuret. Hankkeessa ovat mukana kaikki ne merkittävät yhteiskunnalliset tahot, joiden toiminnan kautta voidaan saada konkreettisia parannuksia aikaan. Nyt on tekemisen aika.

Elinkeinoelämä ja lainsäätäjä uudenlaiseen kumppanuuteen

Toimivan ja taloudellisesti menestyvän yhteiskunnan tunnusmerkki on hyvä sääntely-ympäristö. Sääntelyn laatu on myös taloudellinen kilpailutekijä. Selkeästi määritellyt tasapainoiset oikeudet ja velvollisuudet sekä ennustettavuus ja oikeusvarmuus soveltamiskäytännössä ja hallinnossa ovatkin oikeus- ja hyvinvointiyhteiskunnan tunnusmerkkejä.

Yrityksillä on aito kiinnostus ja halu vaikuttaa niitä koskevaan sääntelyyn. Samat pyrkimykset ovat luonnollisesti yhteiskunnan muilla osapuolilla kuten palkansaajilla, viljelijäväestöllä ja kuluttajilla. Lainsäätäjällä on puolestaan yhtäläinen tarve saada tietoonsa juuri niiden tahojen näkemykset, joita tuleva sääntely koskee. Ihännetilanteessa syntyy siis hedelmällinen ja molempia osapuolia hyödyttävä symbioosi.

On selvää, että yrityksillä ja niitä edustavilla järjestöillä on perusteltuja näkemyksiä siitä, mihin suuntaan sääntelyä ja yhteiskuntaa kaiken kaikkiaan tulisi kehittää. Jo ennen lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä tulisi lobbauksen perussääntöjen mukaan pyrkiä vaikuttamaan lainsäätäjän agendaan, toisin sanoen siihen, mistä asioista tulisi säätää ja mistä ei. Suomessa tähän on



Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) johtaja Jukka Ahtelan toimintaympäristövastuualueeseen kuuluvat mm. lainsäädännön kysymykset.

kaikki mahdollisuudet: viime kädessä on kyse siitä, mitä hallitusohjelmaan kirjataan. Vaikuttaminen käy vaikeammaksi, kun puhutaan EU-tason poliittisesta agendasta, mutta periaatteessa komission ja neuvoston ohjelmiin on mahdollista vaikuttaa. Tämä perustuu avoimeen ja toimivaan dialogiin poliittisten päättäjien ja intressitahojen kesken.

”Tulla kuulluksi, tulla ymmärretyksi – ja vaikuttaa”

Lobbauksen peruskaava on ”tulla kuulluksi, tulla ymmärretyksi – ja vaikuttaa”. Tämän kolmiportaisen mallin kaikki tasot ovat merkityksellisiä. Lainsäätäjä kuuntelee vain sellaista tahoa, jolla on asian kannalta relevanttia kerrottavaa. Ymmärretyksi voi tulla vain, jos pystyy selostamaan asiansa niin, että lainsäätäjä kokee sen hankkeen kannalta merkitykselliseksi. Vaikuttaa voi vain, jos esitetyt argumentit ovat parempia kuin muiden esittämät.

Vakavasti otettavan edunvalvonnan peruspilari on korkealaatuinen ja objektiivinen tosiasiatieto. Mielipiteet, väitteet, kannanotot ja oletukset ovat eri asia. Niitäkin tarvitaan viestien välityksessä, mutta viime kädessä faktat ratkaisevat.

Elinkeinoelämän edunvalvonnassa painotetaan usein sääntelyn taloudellisia vaikutuksia yritystoimintaan. Juuri tässä tarvitaan objektiivisia tosiasioita. Konkreettisimmin niitä on tietysti löydettävissä yksittäisestä yrityksestä. Uuden ympäristönormin vaatima investointi voidaan arvioida tarkastikin, samoin siihen liittyvät mahdolliset raportointikustannukset. Tilanne on kokonaan toinen, jos asiaa arvioidaan koko alan näkökulmasta, puhumattakaan koko elinkeinoelämästä.

Ei tarpeetonta byrokratiaa

Tiedon saanti vaikutusten arviointia varten on haasteellista monestakin syystä. Yritykset ovat jatkuvan tiedonantamispaheen alaisina; viranomaiset, tutkimuslaitokset ja elinkeinoelämän omat järjestöt edellyttävät yrityksiltä mitä erilaisempaa tietoa – sinänsä useimmiten perusteltuihin tarkoituksiin. Tämä koetaan kuitenkin yrityksissä useimmiten tarpeettomaksi byrokratiaksi. Lainsäädännön vaikutusarvioiden edellyttämä tietotarve vain lisää taakkaa.

Elinkeinoelämän järjestöillä on luonnollisesti käytössään valmista yrityksiltä saatua tietoa, jota pystytään varsin usein hyödyntämään myös sääntelyhankkeissa. Ongelmana on kuitenkin, että tieto on kerätty useimmiten muuta tarkoitusta kuin lainsäädännön vaikutusarviointia varten. Sen kattavuus ja merkityksellisyys jäävät siksi usein puutteelliseksi. Sama koskee tutkimuslaitosten keräämää tietoa – ellei sitten ole kyseessä juuri tiettyä hanketta varten laadittu selvitys.

Pääministerin käynnistämä Paremmman sääntelyn toimintaohjelma tarjoaa erinomaisen tilaisuuden hahmottaa kokonaisuutena korkeatasoisen säädösvalmistelun periaatteita. Kun näkökulma

vielä painottuu voimakkaasti hyvän sääntelyn merkitykseen kansakunnan kilpailutekijänä, on tämä toukokuussa 2006 päättyvä hanke omiaan antamaan lisävauhtia erityisesti yritysvaikutusten arvioinnille.

Jatkuva vuoropuhelu tarpeen

Tässä tarvitaan uudenlaista toimintamallia. Lähtökohtana tulisi olla jatkuva sääntelyn yritysvaikutuksia koskeva vuoropuhelu elinkeinoelämän ja lainsäätäjän välillä. Tässä suhteessa käynnissä oleva yritysvaikutusten arviointihanke voisi jatkossakin toimia sellaisena ytimenä, jonka puitteissa voitaisiin yhteistoiminnassa elinkeinoelämän ja hallinnon kanssa kehittää toimivia menettelytapoja vaikutusten arviointiin.

Yhteisen kehittämisen periaatteita

1) Pitkäjänteisyys, ennustettavuus

On tärkeää, että sääntelyn muutoksia voidaan riittävästi ennakoida ja että lainsäädäntö perustuu ennemminkin pitkäjänteisiin yhteisesti hyväksyttyihin strategioihin kuin poukkoilevaan yksittäisten ongelmien ratkaisuun. Ennustettavuus ja oikeusvarmuus ovat yritysten toimintaympäristön peruspilareita.

2) Aito kuuleminen ja vaikutusmahdollisuus

Lainsäätäjän ja elinkeinoelämän keskusteluyhteys on Suomessa hyvä, mutta liian usein esiintyy tilanteita, jossa elinkeinoelämän kuuleminen on vain muodollista. Tässä on suuria ministeriökohaisia eroja. Jatkossa tulee huolehtia siitä, että osapuolet sitoutuvat yhteisiin aitoa kuulemistä koskeviin pelisääntöihin. Elinkeinoelämältä voidaan näiden pelisääntöjen perusteella edellyttää sitä, että tarjotut kuulemismahdollisuudet myös todella käytetään: hankkeiden vaikutuksista yritysten toimintaan on pystyttävä esittämään relevanttia tietoa – ei pelkästään mielipiteitä.

3) Kaikki vaihtoehdot punnintaan

Lainsäädännölle ja muulle sääntelylle on vaihtoehtoja. Niiden ennakoluuloton punninta kuuluu hyvään sääntelykulttuuriin. Vaihtoehtoja on monia: elinkeinoelämän itsesääntely, suositukset – jopa se vaihtoehto, että asiassa ei tarvitse toimia lainkaan, jos selvitykset näin osoittavat.

4) Yritysvaikutusten arviointi osaksi hyvää lainvalmistelua

Yritysvaikutusten arvioinnista tulee kehittää luonnollinen ja olennainen osa hyvää lainvalmistelua – ei välttämätön paha, joka tulee tavalta tai toisella hoitaa. Se tulee nähdä sekä lainsäätäjää että sääntelyn tulevaa kohdetta hyödyttävänä toimintona, joka kattaa koko valmistelu-prosessin. Olennaista on toimivien ja uskottavien työvälineiden kehittäminen.

Elinkeinoelämän pitää nykyistä ponnekkaammin vaatia tuloksia parempaan säädösvalmisteluun tähtääviltä toimilta. Tässä tarkoituksessa on tärkeä järjestelmällisesti seurata säädösvalmistelun toimivuutta ja tuloksia. Kun paremman sääntelyn tavoitteet on asetettu, elinkeinoelämä seuraa niiden toteutumista ja tulee esittämään vuosittain arvionsa siitä, miten elinkeinoelämän näkemykset on valmistelussa – ja erityisesti yritysvaikutusten arvioinnissa – otettu huomioon.

5) Elinkeinoelämän tietopanos paremman sääntelyn kehittämiseksi

Elinkeinoelämän täytyy myös omalta osaltaan kehittää valmiuksiaan osallistua nykyistä aktiivisemmin sellaisen tiedon keräämiseen ja tuottamiseen, jolla on merkitystä sääntelyn yritysvaikutusten arvioinnissa. Tämä on erityisesti elinkeinoelämän järjestöjen tehtävä. On tärkeää viestittää yrityksille niistä mahdollisuuksista, joita vaikutusten arviointi tarjoaa edunvalvonnassa. Yhtä lailla tärkeää on myös edellyttää, että yritykset osallistuvat mahdollisuuksiensa mukaan tässä tarvittavan tiedon tuottamiseen.

SÄVY-hankkeen yhteystiedot



Antti Neimala
Projektijohtaja

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

Vastuualue:
ministeriöt (KTM, OM, TM, VM, SM, MMM),
hankkeen yleinen johtaminen, KTM:n edustaja Paremmän
sääntelyn toimintaohjelman projektiryhmässä



Liisa Lundelin-Nuortio
Erityisasiantuntija

puhelin (09) 1606 2137
GSM 050 434 4920
liisa.lundelin-nuortio@ktm.fi

Vastuualue:
ministeriöt (LVM, YM, STM, OPM, UM, PLM),
EU- ja kansainväliset asiat, koulutus, KTM:n edustaja
vaikutusarviointiohjeiden uudistamistyöryhmässä



Jonna Sjögrén
Avustaja

puhelin (09) 1606 3993
GSM 050 375 6217
jonna.sjogren@ktm.fi

Vastuualue:
yleiset hallinto- ja sihteeritehtävät, Internet-sivut, kuvapankki

Ratakatu 3, PL 32, 00023 VALTIONEUVOSTO
vaihde (09) 16001
telekopio (09) 1606 4622
www.ktm.fi/savy



PL 32, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.ktm.fi