

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
Tuloksellisuustarkastus



Tarkastusmuistio  
**Valtiovarainministeriön säädösvalmistelun  
arviointi**

Liittyy tarkastukseen: Valtiovarainministeriön hallinonalan  
ohjausjärjestelmä

Tekijä: Auri Pakarinen

Päivämäärä: 20.5.2014

Diaarinumero: 50/54/2013

Lisätietoja: Tämä on tarkastuksen taustamuistio. Muistiossa on otettu huomioon valtiovarainministeriön antama palaute.

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Johdanto</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Tausta: valtiovarainministeriö on merkittävä säädösvalmistelija</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Säädösvalmistelun johtaminen</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Budjettiosaston arviointitehtävä</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Määräaikojen noudattaminen direktiivien täytäntöönpanossa</b>	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>Vaikutusten arviointi</b>	<b>19</b>
<b>7</b>	<b>Säädösvalmistelun avoimuus ja osallistuminen</b>	<b>27</b>
<b>8</b>	<b>Valtiovarainvaliokunnan näkökulmasta VM:n säädösvalmistelun on laadukasta</b>	<b>34</b>
<b>9</b>	<b>Yhteenveto ja suosituksia</b>	<b>34</b>
	Lähteet	37

# 1 Johdanto

Säädösvalmistelu on yksi ministeriöiden ydintehtävistä. Lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen avulla valtio voi ohjata kansalaisia, viranomaisia ja yrityksiä. Laadukas säädösvalmistelu luo edellytykset sille, että sääntely on kustannustehokasta eli toteuttaa sille asetetut tavoitteet mahdollisimman alhaisin kustannuksin.

Tässä valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmätarkastuksen osiossa arvioidaan, kuinka toimivaa valtiovarainministeriön säädösvalmistelu on. Arviointi tehdään valtionalouden tarkastusviraston ohjeen<sup>1</sup> mukaisesti. Kyseisessä ohjeessa määritetään hyväälle säädösvalmistelulle seuraavat kolme kriteeriä:

1. Säädösvalmistelu on hyvin johdettua.
2. Ministeriö esittää antamissaan lakiesityksissä niiden keskeiset vaikutukset.
3. Säädösvalmistelu on avointa ja osallistavaa.

Tässä arvioinnissa keskitytään ensisijaisesti kansallisen lainsäädännön valmisteluun eli hallituksen esitysten valmisteluun. Tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu Suomen osallistuminen EU:ssa ja kansainvälisissä yhteisöissä tapahtuvaan valmisteluun. Ulkopuolelle on rajattu myös asetusten valmistelu. Tarkastuksessa ei ole arvioitu Finanssivalvonnan säädösvalmistelua.

Arviointi pohjautuu pääosin asiakirja-aineistoon, kuten ministeriön antamiin hallituksen esityksiin, toiminnan suunnittelun asiakirjoihin ja säädösvalmistelun kehittämistä koskeviin asiakirjoihin. Tarkastusta varten on lisäksi haastateltu valtiovarainministeriön lainvalmistelijoita ja osastopäälliköitä sekä yhtä eduskunnan valtiovarainvaliokunnan valiokuntaneuvosta.

Valtiovarainministeriön säädösvalmistelusta on haastateltu viittä virkamiestä, joiden toimenkuvaan kuuluu säädösvalmistelua ja sen johtamista. Haastateltavista kaksi oli vero-osastolta, yksi kunta- ja aluehallinto-osastolta, yksi rahoitusmarkkinaosastolta ja yksi budjetti-osastolta. Haastateltavat valittiin sillä perusteella, että heidän edustamansa osastot tekevät eniten säädösvalmistelua. Budjettiosaston virkamiestä on haastateltu sen vuoksi, että budjettiosasto arvioi muiden ministeriöiden

---

<sup>1</sup>*Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje 3.1.2012, dnro 323/54/2011.*

valmistelemat hallituksen esitykset, jotka esitellään raha-asiaivaliokunnalle.

Lisäksi viideltä osastopäälliköltä ja viideltä muulta johtavalta virkamieheltä kysyttiin, mitä he pitävät merkittävimpinä vahvuuksina ja heikkouksina valtiovarainministeriön säädösvalmistelussa. Tämä kysymys esitettiin osana ohjausjärjestelmätarkastusta varten tehtyjä muita haastatteluita. Nämä haastattelut toteutettiin osin yhteishaastatteluina.

Tarkastusta varten haastateltiin myös eduskunnan valtiovarainvaliokunnan valiokuntaneuvosta, joka hoitaa verojaoston asioita. Haastattelun tavoitteena oli selvittää, sisältävätkö valtiovarainministeriön valmistelemat hallituksen esitykset valiokunnan näkökulmasta riittävät tiedot.

Säädösvalmistelusta erityisesti valtiovarainministeriössä ei ole aikaisemmin tehty ulkoista arviointia<sup>2</sup>.

## 2 Tausta: valtiovarainministeriö on merkittävä säädösvalmistelija

Valtiovarainministeriön säädöstuotanto on laajaa; se antaa kaikista ministeriöistä selvästi eniten hallituksen esityksiä. Valtiovarainministeriön säädösvalmistelu on merkittävää paitsi määrällisesti, myös taloudellisilta vaikutuksiltaan. Monilla valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvilla lakiesityksillä on erityisen merkittäviä – myös välittömiä – taloudellisia vaikutuksia. Näitä ovat esimerkiksi veropolitiikkaan, rahoituspalveluiden sääntelyyn, valtion maksupolitiikkaan, valtioneuvokausiin ja kuntiin liittyvät asiat. Yhteenveto valtiovarainministeriön säädöstuotannosta vuonna 2013 on kuvattu taulukossa 1.

---

<sup>2</sup> *Valtiovarainministeriö on kuitenkin arvioinut itse säädösvalmisteluaan. Ks. valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämisohjelma (valtiovarainministeriö 2009) ja valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (valtiovarainministeriö 2006b). Oikeusministeriön vetämän lainvalmistelun kehittämishankkeen selvitykseen vuodelta 1985 sisältyy laaja valtiosihteeri Teemu Hiltusen haastattelu säädösvalmistelusta valtiovarainministeriössä (oikeusministeriö 1985, s. 99–115). Vuonna 1996 oikeusministeriön vetämässä kehittämishankkeessa arvioitiin säädösvalmistelua yhdeksässä ministeriössä, mutta valtiovarainministeriö ei ollut tuolloin mukana.*

**TAULUKKO 1. Valtiovarainministeriön säädöstuotanto 2013<sup>3</sup>.**

Hallituksen esityksiä	46
Talousarvioehdotuksia	7
Budjettilakiehdotuksia	18
Valtioneuvoston asetuksia	24
Valtiovarainministeriön asetuksia	13

Vuonna 2013 valtiovarainministeriö valmisteli 46 hallituksen esitystä. Näistä 7 kappaletta oli talousarvioehdotuksia ja 18 kappaletta oli budjettilakiehdotuksia<sup>4</sup>. Budjettilakiehdotusten osuus oli siten 40 prosenttia kaikista valtiovarainministeriön valmistelemista lakiehdotuksista. Valtiovarainministeriö on antanut budjettilakiesityksiä ministeriöistä kolmanneksi eniten sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön jälkeen<sup>5</sup>.

Vuonna 2013 valtiovarainministeriö valmisteli 24 valtioneuvoston asetusta. Vero-osaston valmistelemaat valtioneuvoston asetukset koskevat usein kansainvälisten verosopimusten voimaansaattamista. Vuonna 2013 vero-osasto valmisteli lisäksi valtioneuvoston asetukset muun muassa sijoitustoiminnan verohuojennuksesta, ennakkoperinnästä ja verohallinnon yksiköistä. Kunta- ja aluehallinto-osasto valmisteli valtioneuvoston asetukset valtionosuuksista, aluehallintovirastoista ja väestötietojärjestelmästä. Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto valmisteli asetuksia virkaehtosopimuksista.

Valtiovarainministeriön asetuksia annettiin 13 kappaletta. Niitä annettiin muun muassa juhlarahoista, verontilityslaista, peruskoron vahvistamisesta, rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista ja Tilastokeskuksen suoritteiden maksuista.

Muihin ministeriöihin verrattuna suuri osa valtiovarainministeriön hallituksen esityksistä pohjautuu kansalliseen sääntelytarpeeseen. Vuonna

<sup>3</sup> Valtioneuvoston asetusten lukumäärä on saatu valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmästä hakemalla valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellyt valtiovarainministeriön valmistelemaat valtioneuvoston asetukset vuonna 2013. Valtiovarainministeriön asetusten lukumäärä on saatu Edilex-tietokannasta tarkennetulla haulla ”valtiovarainministeriön asetus” vuodelta 2013.

<sup>4</sup> Budjettilait ovat säädöksiä, joilla on välitön yhteys talousarvion tai lisätalousarvion yhteydessä tehtävään talousarviopäätökseen (oikeusministeriö 2004). Budjettilait tulee hyväksyä ennen talousarvioesityksen lopullista käsittelyä. Budjettilakien valmistelua leimaa nopea aikataulu, joka rajoittaa laajamittaista kuulemista sekä vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointia.

<sup>5</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011.

2013 yhteensä 72 prosenttia valtiovarainministeriön lakiehdotuksista pohjautui ensisijaisesti kansalliseen tarpeeseen. EU:n säädökseen pohjautui 20 prosenttia lakiehdotuksista, ja loput 8 prosenttia pohjautuivat kansainvälisiin sopimuksiin.

Kansalliseen sääntelytarpeeseen pohjautuvien lakiehdotusten suuri määrä johtuu siitä, että valtiovarainministeriö valmistelee paljon veromuutoksia, kuntia, aluehallintoa ja hallintoa yleisesti koskevia hallituksen esityksiä. EU-lähtöistä sääntelyä valmistelevat erityisesti rahoitusmarkkinaosasto ja eräät vero-osaston yksiköt. Valtiovarainministeriön valmistelemat kansainväliset sopimukset ovat pääosin verosopimuksia. Taulukossa 2 esitetään yhteenveto valtiovarainministeriön valmistelemien hallituksen esitysten taustoista vuonna 2013, pois lukien talousarvioehdotukset.

**TAULUKKO 2. Valtiovarainministeriön hallituksen esitysten tausta vuonna 2013.**

Hallituksen esityksen tausta	Hallituksen esitysten lukumäärä
Kansallinen tarve	28
Kansainvälinen sopimus	3
Direktiivi	3
Asetus <sup>6</sup>	1
Muu EU-tausta <sup>7</sup>	4
<b>Yhteensä</b>	<b>39</b>

Valtiovarainministeriön säädösvalmistelulle – erityisesti verolainsäädännön valmistelulle – on leimallista hallituksen tiivis poliittinen ohjaus<sup>8</sup>. Tämä

<sup>6</sup> Hallituksen esityksessä määriteltiin toimivaltaiset viranomaiset, kun panttiin täytäntöön OTC-johdannaisia, keskusvastapuolia ja kauppatietorekistereitä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (HE 4/2013).

<sup>7</sup> Komission huomautus notifiointimenettelyssä (HE 22/2013), komission kielteinen päätös valtioneustasta (HE 32/2013), valtioneustakausten myöntäminen Euroopan rahoitusvakausvälineelle (HE 46/2013), EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö (HE 80/2013).

<sup>8</sup> VATT-työryhmä (2013a) kritisoi sitä, ettei suomalainen veropolitiikka perustu riittävästi tutkimustietoon, ks. 1–6. Fiskaalisesta illuusiosta ks. Määttä (2007), s. 81–82. Yksityisten ja puoluepoliittisten intressien vaikutuksesta lainvalmisteluun yleisesti ks. Bogason (2006), Farber – Frickey (2006) ja Stigler (1971). Havainto tiukasta poliittisesta ohjauksesta valtiovarainministeriössä tulee esiin jo valtiosihteeri Teemu Hiltusen haastattelussa vuodelta 1982 (oikeusministeriö 1985, s. 99–115). Hiltusen mukaan budjettilakien valmistelussa ”erikseen päätetään sisällöstä, joka sitten kiireessä on saatettava lain muotoon.” Hiltunen myös toteaa, että: ”Säädösvalmistelu on tavoitteiden teknistä kirjoittamista lain muotoon.”

tulee esille valtiovarainministeriön lakiehdotusten taustoista. Vuonna 2013 seitsemässä valtiovarainministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä viitattiin hallitusohjelmaan. Yhdeksässä esityksessä viitattiin hallituksen kehyspäätökseen maaliskuulta 2013. Tällä hallituskaudella kehysneuvotteluiden merkitys näyttää kasvaneen, sillä kehysneuvotteluissa on tehty aiempaa yksityiskohtaisempia päätöksiä<sup>9</sup>. Yhdessä hallituksen esityksessä viitattiin työmarkkinajärjestöjen elokuussa tekemään työllisyys- ja kasvusopimukseen (HE 181/2013). Lisäksi yhdessä hallituksen esityksessä viitattiin elokuussa 2013 päätettyyn hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan (HE 105/2013).

Tiivis poliittinen ohjaus merkitsee sitä, että hallitus on voinut tehdä tärkeimmät sisällölliset linjaukset jo siinä vaiheessa, kun lakiehdotusta aletaan valmistella. Tämä voi johtaa siihen, ettei vaikutuksia selvitetä riittävästi, eikä kuuleminen ole riittävän laajaa<sup>10</sup>. Kuitenkin myös poliittisilta päätöksentekijöiltä tulevien toimeksiantojen tulisi pohjautua huolelliseen harkintaan<sup>11</sup>. Muistiossaan antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö painottaa, että laadukas säädösvalmistelu vaatii poliittisen johdon sitoutumista ja asianmukaisia resursseja. Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että hallitusohjelman tiukat kirjaukset voivat haitata laadukasta säädösvalmistelua, koska ne rajaavat harkintaan otettavia vaihtoehtoja.

Kehysneuvotteluiden tietopohja määrittää useiden lakiehdotusten tietopohjaa, joskin niiden tietopohja karttuu myös varsinaisen lainvalmistelun aikana. Tässä tarkastuksessa ei arvioida kehyspäätöksen valmistelua, sillä valtionalouden tarkastusvirastossa on meneillään erillinen finanssi- ja veropolitiikan tarkastus veropolitiikan valmistelusta.

---

<sup>9</sup> *Kehysmenettelystä ks. valtionalouden tarkastusvirasto (2010). Kehysneuvotteluiden painoarvon kasvu voi helpottaa valmistelua, sillä budjettilakien valmisteluun jää enemmän aikaa verrattuna siihen, että sisällölliset päätökset tehtäisiin vasta syksyn budjettiriihessä. Lopulliset sisältölinjaukset tehdään tosin edelleen budjettiriihessä ja merkittäviä päätöksiä voidaan tehdä vielä sen jälkeenkin.*

<sup>10</sup> *Toisinaan viittaus hallitusohjelmaan näyttää toimineen perusteluna niukalle analyysille. Esimerkiksi hallituksen esityksessä, jossa kompensoidaan kunnille yhteisöveron alentamisesta koituneet tulojen menetykset, ei perustella, miksi nämä kompensoidaan kunnille, vaan ainoastaan viitataan hallituksen päätökseen asiassa (HE 194/2013).*

<sup>11</sup> *Poliittisen päättäjän ja valmistelijan rooleista lainvalmistelussa ks. valtionalouden tarkastusvirasto (2013a), s. 36–46. Tarkastusvaliokunta on tuonut mietinnössään esille ongelmia poliittisen johdon ja virka-miesjohdon työnjaossa (TrVM 10/2013, s. 2–4). Hallitus hyväksyi toukokuussa 2014 uudet käytännösäännöt poliittisen päätöksenteon ja virkavalmistelun yhteydestä.*

### 3 Säädosvalmistelun johtaminen

*Säädosvalmistelua tehdään eniten vero-osastolla*

Vuonna 2013 valtiovarainministeriössä käytettiin työajanseurannan mukaan säädosvalmisteluun yhteensä 34,6 henkilötyövuotta ja säädosvalmistelun avustamiseen yhteensä 7,1 henkilötyövuotta<sup>12</sup>.

*Vero-osasto* valmistelee valtiovarainministeriössä selvästi eniten lakiehdotuksia. Vuonna 2013 vero-osasto valmisti 25 lakiehdotusta. Samana vuonna ministeriöistä ainoastaan sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö valmistelivat enemmän lakiehdotuksia kuin vero-osasto. Vero-osastolla säädosvalmistelu on jaettu kuuteen yksikköön verolajien mukaan. Verotus on pääosin kansallista, mutta erityisesti tulleista ja arvonlisäverotuksesta on EU:n lainsäädäntöä. Kansainväliset vero-sopimukset valmistellaan kansainvälisen verotuksen yksikössä.

*Kunta- ja aluehallinto-osastolla* valmistelua tehdään kaikissa kolmessa yksikössä (kuntakehitysyksikkö, kuntatalousyksikkö ja rakenne- ja ohjausyksikkö). Osaston valmisteluhankkeet ovat tyypillisesti suuria, ja niissä käytetään muita osastoja enemmän työryhmiä. Viime vuosina suurimpia hankkeita ovat olleet kuntarakennemuutokset ja vuoden 2010 aluehallintouudistus. Osaston valmisteluhankkeet ovat usein olleet hallituksen kärkihankkeita.

*Rahoitusmarkkinaosastolla* suurin osa valmistelutyöstä tehdään sääntely- ja valvontayksikössä. Osaston valmistelemista lakiehdotuksista lähes kaikilla on tausta EU-lainsäädännössä. Viime vuosina rahoitusmarkkinoiden sääntelyä on yhtenäistetty EU:ssa. Tämän vuoksi asetukset ovat lisääntyneet ja direktiivit vähentyneet. Taulukossa 3 esitetään säädosvalmisteluun käytetyn ajan ja hallituksen esitysten jakautuminen osastoittain. On syytä huomioida, että muilla osastoilla on vero-osastoa enemmän muita tehtäviä kuin lainvalmistelua. Myös säädosmuutosten koko saattaa poiketa osastoittain.

Muistiosta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö huomauttaa, että joidenkin lakiehdotusten valmistelu vie muita enemmän aikaa. Isot

---

<sup>12</sup> Valtiovarainministeriö 2013b, s. 18. Valtiovarainministeriö otti vuoden alussa käyttöön valtionhallinnon yhteisen henkilöstö- ja taloushallinnon perustietojärjestelmän (Kieku). Säädosvalmisteluun käytetty aika on todennäköisesti tätä suurempi, sillä monesti säädosvalmistelua on vaikeaa erottaa muista tehtävistä. Esimerkiksi veropolitiikkaan, kuntajao-tukseen ja tietohallinnon ohjaukseen on kohdennettu henkilötyövuodet erikseen. Koko mi-nisteriössä henkilötyövuosia oli 390,7 vuonna 2013.



säädöshankkeet sitovat hetkellisesti paljon henkilötyövuosia, sillä muutoin niiden valmistelu veisi liian kauan.

**TAULUKKO 3. Säädosvalmisteluun käytettyjen henkilötyövuosien ja hallituksen esitysten jakautuminen osastoittain vuonna 2013<sup>13</sup>.**

Osasto	Säädosvalmisteluun käytetyt henkilötyövuodet	Hallituksen esitysten lkm vuonna 2013
Vero-osasto	24,5	25
Rahoitusmarkkinaosasto	13,8	4
Kunta- ja aluehallinto-osasto	3,1	6
Julkisen hallinnon tieto- ja viestintä tekninen toiminto	0,3	2
Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto	0,1	2
<b>Yhteensä</b>	<b>41,7</b>	<b>39</b>

*Osastot ja yksiköt ovat säädösvalmistelussa itsenäisiä*

Valtiovarainministeriön säädösvalmistelun organisointia leimaa se, että ministeriön osastot ja yksiköt ovat valmistelussa huomattavan itsenäisiä<sup>14</sup>. Tarkastuksen perusteella itsenäisyys ilmenee seuraavin tavoin:

- Osastot ja yksiköt suunnittelevat itsenäisesti valmistelutyötään, eikä valtiovarainministeriöllä ole ministeriötasoista suunnitelmaa valmisteluhankkeista.
- Ministeriön johto ei järjestelmällisesti seuraa valmisteluhankkeiden etenemistä.
- Säädosvalmistelun kehittämistä ei ole osoitettu kenenkään virkamiehen tai yksikön vastuulle. Osastot ja yksiköt kehittävät säädös-

<sup>13</sup> Tieto säädösvalmisteluun käytetyn ajan jakautumisesta osastoittain on saatu valtiovarainministeriöstä. Valtiovarainministeriössä työaikaa seurataan Kieku-järjestelmän avulla. Taulukkoon on laskettu yhteen säädösvalmistelu (34,6 htv) ja avustaminen säädösvalmistelussa (7,1 htv). Viimeinen sarake sisältää tiedon eduskunnalle valtiopäivillä 2013 annetuista hallituksen esityksistä – se ei siis kerro, minkä verran eri osastoilla oli kyseisenä vuonna valmisteilla hallituksen esityksiä.

<sup>14</sup> Valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämissuunnitelman yksi tärkeimpiä huomioita oli se, että säädösvalmistelun organisointia ja johtamista tulee yhtenäistää osastojen ja yksiköiden välillä; valtiovarainministeriö (2009). Sama huomio tehtiin jo vuoden 1985 valtiovarainministeriön säädösvalmistelun arvioinnissa; oikeusministeriö (1985), s. 101–102.

valmistelua itsenäisesti. Ministeriössä ei ole säädösvalmistelun tukijärjestelmää.<sup>15</sup>

- Valmistelijoiden yhteistyö eri osastojen välillä on vähäistä.
- Osastoilla ja yksiköillä on omia toimintatapoja säädösvalmistelussa. Tarkastuksen perusteella virkamiehet eivät tunne säädösvalmistelun käytäntöjä toisissa osastoissa.
- Tarkastuksessa osoittautui hankalaksi saada kokonaiskuva säädösvalmistelusta ja sen kehittämisestä valtiovarainministeriössä.

Kansliapäälliköllä on muodollisesti vastuu säädösvalmistelun laadusta ministeriössä (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 45 §). Jotta kansliapäällikkö pystyy hoitamaan tätä tehtäväänsä, tulee hänellä olla kokonaiskuva siitä, millä tavalla säädösvalmistelua tehdään ja kehitetään eri yksiköissä. Nykyisessä tilanteessa tämän kokonaiskuvan saaminen on vaikeaa<sup>16</sup>.

Osastojen itsenäisyydessä riskinä on kokonaiskuvan hämärtyminen lisäksi se, etteivät eri osastot pysty jakamaan keskenään tietoa hyviksi koetuista toimintatavoista. Yhteistyötä eri osastojen säädösvalmistelijoiden välillä tulisi tiivistää. Yhteistyö voisi lisätä hallinnollista tehokkuutta, laajentaa valmistelijoiden osaamista ja vähentää asiantuntemuksen haavoittuvuutta. Lainvalmisteluverkosto, johon palataan jäljempänä, voi edesauttaa tiedonkulkua.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella nykyinen valtiosihteeri kansliapäällikkönä (jatkossa kansliapäällikkö) Martti Hetemäki on pyrkinyt lisäämään ministeriötason koordinaatiota ottamalla 1.9.2013 käyttöön talouspolitiikan ja hallintopolitiikan koordinaatioryhmät<sup>17</sup>. Koordinaatio-

---

<sup>15</sup> Esimerkiksi OECD:n lainvalmistelun ohje suosittaa, että kaikilla hallinnon sektoreilla tulisi olla erityinen toimintapolitiikka sekä tarvittavat instituutiot ja työkalut lainsäädännön laadun varmistamiseksi; ks. OECD 2012, s. 6–7. Esimerkiksi ulkoasiainministeriössä oikeuspalvelut-yksikkö tukee muita yksiköitä valmistelussa. Se myös tarkastaa muiden yksiköiden tekemiä vaikutusarviointeja ja lakiesityksiä. Ks. valtionalouden tarkastusvirasto 2013b, s. 45–51. Liikenne- ja viestintäministeriössä on nimetty lainsäädäntökoordinaattori, jonka vastuulla on säädösvalmistelun kehittäminen ministeriössä. Muodollisesti ministeriöissä kansliapäällikkö on vastuussa lainsäädännön laadusta (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 45 §).

<sup>16</sup> Myös säädösvalmistelun kehittämissyöryhmä huomautti vuonna 2006, että valtiovarainministeriön säädösvalmistelua on vaikeaa hahmottaa kokonaisuutena (valtiovarainministeriö 2006b).

<sup>17</sup> Talouspolitiikan koordinaatioryhmä sovittaa yhteen niiden asioiden valmistelua, jotka liittyvät talouspolitiikkaan ja kuuluvat vero-osaston, rahoitusmarkkinaosaston, budjetti-osaston tai kansantalousosaston toimialoihin. Hallintopolitiikan koordinaatioryhmä

ryhmät kokoontuvat viikoittain. Koordinaatioryhmät eivät kuitenkaan käsittele järjestelmällisesti kaikkia tai tärkeimpiä valmisteilla olevia lakihankkeita<sup>18</sup>.

Haastattelussa ei juuri tullut esiin näkemyksiä koordinaatioryhmien toimivuudesta. Osastojen työsuunnitelmia käsitellään koordinaatioryhmissä, mutta haastattelujen perusteella koordinaatioryhmät ehdottavat harvoin muutoksia suunnitelmiin. Yhdessä haastattelussa kritisoiitiin koordinaatioryhmiä siitä, että niiden jäsenet eivät välttämättä tunne käytännön valmistelutyötä. Haastattelun virkamiehen mukaan myöskään tiedonkulku koordinaatioryhmien ja valmistelijoiden välillä ei ole ollut täysin toimivaa. Koordinaatioryhmät ovat kuitenkin olleet käytössä vasta vähän aikaa, joten niiden tuomaa lisäarvoa on vielä liian aikaista arvioida.

*Ministeriötasoista lainsäädäntösuunnitelmaa ei ole*

Valtiovarainministeriöllä ei ole koko ministeriön tasoista suunnitelmaa tulevista lakihankkeista. Eräillä muilla ministeriöillä on tällaisia suunnitelmia<sup>19</sup>.

Olisi tärkeää, että myös valtiovarainministeriöllä olisi edes suuntaa antava suunnitelma tulevista valmisteluhankkeista. Suunnitelman avulla kansliapäällikön ja muidenkin olisi mahdollista saada kokonaiskuva valmisteluhankkeista ja valmisteluresurssien jakautumisesta ministeriössä. Suunnitelma voisi edistää työryhmien käyttöä, vaikutusarviointien tekemistä ja viestintää. Suunnitelma voisi myös auttaa valtiovarainministeriötä tekemään päätökset siitä, millä tavalla resurssit kohdennetaan uudelleen silloin, kun hallitukselta tulee äkillisiä säädöstarpeita. Lisäksi suunnitelma olisi tärkeä laatia hallinnon avoimuuden takia.

Valtiovarainministeriön lainsäädäntösuunnitelman laatimista vaikeuttaa se, että hallitus päättää monien valmisteluhankkeiden aloittamisesta lyhyellä

---

*sovittaa yhteen henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosaston, kunta- ja aluehallinto-osaston ja julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan toiminnon toimialoihin kuuluvia asioita.*

<sup>18</sup> Hyvänä käytäntönä valmisteluhankkeiden järjestelmällisestä seurannasta voidaan tuoda esille liikenne- ja viestintäministeriön järjestelmä. Ministeriössä merkittävät valmisteluhankkeet käsitellään kolmesti osaston johtoryhmässä, valmistavassa johtoryhmässä ja ministeriön johtoryhmässä.

<sup>19</sup> Esimerkillinen suunnitelma on sisäministeriöllä (sisäasiainministeriö 2012). Suunnitelma sisältää valmisteluhankkeet osastoittain vuosina 2013–2017. Jokaisesta hankkeesta kuvataan tavoitetta, aikataulua, valmistelun organisointia, viestintää, suhdetta hallitusohjelmaan sekä vaikutusten ja vaihtoehtojen arviointia. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on hieman tätä nuukempi suunnitelma valmisteluhankkeista vuosille 2012–2014 (työ- ja elinkeinoministeriö 2012).

aikavälillä. Toiseksi joistakin veromuutoksista ei voida viestiä etukäteen, sillä se saattaisi aiheuttaa verosuunnittelua ja verotulojen menetyksiä. Kuitenkin monet valtiovarainministeriön valmisteluhankkeista ovat tiedossa hyvissä ajoin, eikä monissa hankkeissa viestintä ole ongelma. Valtiovarainministeriön olisi parempi julkaista puutteellinenkin suunnitelma kuin olla julkaisematta suunnitelmaa lainkaan. Koko ministeriötä koskeva suunnitelma olisi melko helppo koota yhdistämällä eri osastojen työsuunnitelmat, jotka ovat julkisia asiakirjoja.<sup>20</sup>

#### *Osastot suunnittelevat valmisteluhankkeita eri tavoin*

*Vero-osaston* tulossopimuksessa todetaan, että vero-osasto toimii hallituksen veropolitiikan asiantuntijana. Sopimuksessa ei luetella erikseen lainvalmisteluhankkeita lukuun ottamatta verotusmenettelyn uudistusta. Tulossopimuksessa on erityisenä tavoitteena verojen vaikutusselvitysten kehittäminen. Yleisesti ottaen tulossopimus keskittyy henkilöstöjohtamiseen. Vero-osaston yksiköillä on omat toiminta- tai työsuunnitelmat, joista esitetään seuraavaksi esimerkkejä.

Elinkeinoverotusyksiköllä on toimintasuunnitelma, jossa listataan vuodelle 2014 yhteensä 17 lainsäädäntö- ja selvityshanketta. Toimintasuunnitelmassa kuvataan hankkeita lyhyesti. Suunnitelmassa on kunkin hankkeen tavoiteltu tuotos vuodelle 2014, esimerkiksi hallituksen esitys. Henkilötyövuosia ei ole arvioitu, mutta vastuuvaikeudet on merkitty. Lisäksi suunnitelmassa on tieto siitä, sisältyykö hanke hallitusohjelmaan. Lainsäädäntöhankkeiden lisäksi toimintasuunnitelmaan sisältyy kuusi muuta tavoitetta, kuten osallistuminen OECD:n yritysverotuksen kehittämistyöhön.

Henkilöverotusyksikön toimintasuunnitelmassa listataan valmisteltavia lakiehdotuksia, tehtäviä selvityksiä, osallistumisia työryhmiin ja muita tehtäviä. Joitakin tavoitteita kuvataan lyhyesti. Suunnitelmaan on merkitty vastuuhenkilöt, mutta henkilötyövuosia ei ole arvioitu. Kansainvälinen yhteistyö on lyhyesti listattu.

Kansainvälisen verotuksen yksikön työsuunnitelmassa listataan yhteensä 37 hanketta. Jokaista hanketta kuvataan lyhyesti. Lisäksi suunnitelmaan on merkitty vastuuhenkilöt ja kytkös hallitusohjelmaan. EU:n valmisteluhankkeet on erikseen merkitty.

---

<sup>20</sup> Myös valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä suositteli vuonna 2006, että ministeriötasolla seurattavat erityisen tärkeät säädösvalmisteluhankkeet tulisi koota yhteen (valtiovarainministeriö 2006b).

Arvonlisäverotusyksiköllä on lyhyt toimintasuunnitelma. Suunnitelmassa luetellaan valmisteltavat lakiehdotukset. Lisäksi luetellaan komissiossa ja neuvostossa valmisteilla olevat hankkeet. Suunnitelmassa on myös luettelo tehtävistä selvityksistä sekä verotulo- ja veromenoennusteista. Mukana on myös tavoite osallistua OECD:n arvonlisäverotustyöryhmän (WP 9) kokouksiin.

*Kunta- ja aluehallinto-osasto* laatii vuosittain toimintasuunnitelman. Osaston toimintasuunnitelmassa vuodelle 2014 listataan 22 tehtävää. Lainvalmisteluhankkeiden lisäksi suunnitelmassa on mukana muun muassa selvityshankkeita, sähköisten palveluiden kehittämishankkeita ja virastojen ohjaustehtäviä. Lainvalmisteluhankkeista on lyhyt kuvaus, alustava aikataulu ja arvio käytettävistä henkilötyövuosista. Lisäksi on tieto siitä, valmistellaanko säädös virkatyönä vai työryhmässä.

Kunta- ja aluehallinto-osaston jokaisella yksiköllä on lisäksi niin kutsuttu hankesalkku. Hankesalkuissa täsmennetään ostolle asetettuja tulostavoitteita yksikkökohtaisesti ja luetellaan tärkeimmät tulevan vuoden säädösvalmisteluhankkeet. Asiakirjoissa kuvataan lyhyesti valmisteluhankkeiden sisältöä ja liittymäkohtia hallitusohjelmaan tai muihin hallituksen linjauksiin. Lisäksi hankesalkuissa nimetään hankkeiden vastuuhenkilöt ja arvioidaan käytettävät henkilötyövuodet hankkeittain.

*Rahoitusmarkkinaosaston* tulossopimuksessa vuodelle 2014 on mainittu strategisina tavoitteina tärkeimmät valmisteluhankkeet. Rahoitusmarkkinaosastolla on lisäksi oma lista vireillä olevista säädöshankkeista. Se muodostetaan vuoden vaiheessa, kun koko osaston toimintaa suunnitellaan. Siinä on tällä hetkellä mukana 47 eri hanketta. Rahoitusmarkkinaosastolla on myös säännöllisesti päivitettävä listaus EU:ssa ja kansainvälisissä yhteisöissä vireillä olevista rahoitusmarkkinoita koskevista sääntelyuudistuksista. Asiakirjassa, joka on päivätty 15.10.2013, on lueteltu 29 vireillä olevaa lainvalmisteluhanketta. Jokaisesta hankkeesta on kuvattu lyhyesti keskeinen sisältö, merkitys Suomelle, yhteydet muihin EU-hankkeisiin, globaali ulottuvuus, vastuuhenkilö valtiovarainministeriössä ja suunniteltu U-kirjelmän antoajankohta.

Suunnitelmia voidaan tehdä myös yksittäisistä lainvalmisteluhankkeista. Esimerkiksi valmisteverotusyksikössä tehdään valmisteluhankkeista niin kutsuttu hankesuunnitelma. Hankesuunnitelmaan kirjataan suunnitellut resurssit, aikataulut, tavoitteet ja mahdolliset riskit. Esimerkiksi energia-verotuksen uudistuksen hankesuunnitelmassa on ensin kuvaus hankkeen taustasta ja tavoitteista. Tämän jälkeen kuvataan viisi hankkeen osaprojektia. Jokaiselle osaprojektille nimetään vastuuhenkilöt ja esitetään arvio aikataulusta. Riskeinä esitetään muun muassa poliittisten päätösten hankaluus ja tietojärjestelmien muutokset. Lopuksi esitetään hankkeen

sidosryhmät ja hankkeen kustannusarvio. Haastattelun valmisteverotusyksikön virkamiehen mukaan hankesuunnitelman etuna on se, että valmisteluhankkeesta on helppoa viestiä muille suunnitelman avulla.

*Osaaminen on korkeaa ja ryhmätyötä hyödynnetään*

Kaikki haastateltavat pitivät asiantuntemusta valtiovarainministeriön säädösvalmistelun suurimpana vahvuutena. Muihin ministeriöihin verrattuna valtiovarainministeriössä työskenteleekin paljon ekonomisteja<sup>21</sup>. Ekonomistit osallistuvat vaikutusarviointien tekemiseen. Vero-osastolla on tällä hetkellä seitsemän ekonomistia. Yhdessä haastattelussa mainittiin myös erityisesti lakitekniikan osaaminen valtiovarainministeriön vahvuutena.

Osastot ovat järjestäneet koulutuksia omalle henkilöstölleen. Esimerkiksi vero-osasto on järjestänyt koulutuksen projektityötavasta ja rahoitusmarkkinaosto asetusten täytäntöönpanosta. Lainvalmistelijoiden verkosto on myös järjestänyt koulutuksia.

Lainvalmistelussa hyödynnetään paljon ryhmätyötä, joskin tässä on osasto- ja yksikkökohtaisia eroja. *Vero-osastolla* on useimmiten yksi päävastuullinen valmistelija, joka valmistelee lakiehdotuksen. Muut valmistelijat tarvittaessa tukevat päävastuullista valmistelijaa. *Rahoitusmarkkinaosastolla* jokainen hanke suunnitellaan tehtäväksi ryhmätyönä. Näihin valmistelutiimeihin pyritään yhdistämään juristeja ja ekonomisteja. *Kunta- ja aluehallinto-osastolla* työskentely avokonttorissa parantaa mahdollisuuksia yhteistyöhön. Osaston valmisteluhankkeet ovat monesti laajoja, ja ne valmistellaan työryhmissä tai useamman virkamiehen yhteistyönä. *Budjettiosastolla* tehdään valmistelu yleensä ryhmätyönä. Jos valmisteluhanke on pieni, yksittäinen virkamies voi hoitaa valmistelun.

Lainvalmistelijoiden vaihtuvuus on haastattelujen perusteella vähäistä, ja sen seurauksena valmistelijat ovat kokeneita. Toisaalta osaamisen haavoittuvuus mainittiin useasti uhkakuvana. Eläköitymisen myötä tärkeää osaamista katoaa. Valmistelijoita voi myös siirtyä työskentelemään muihin tehtäviin, esimerkiksi Euroopan unioniin.

Haastatteluissa tuli esiin huoli työssä jaksamisesta. Ongelmana on se, että työmäärässä voi olla suuria kausittaisia vaihteluita. Verolakien valmistelussa aikataulut ovat usein tiukkoja. Finanssikriisin seurauksena sääntelyn määrä on kasvanut erityisesti rahoitusmarkkina-alalla. EU-valmisteluun

---

<sup>21</sup> *Osaaminen näyttää laajentuneen vuodesta 1982; valtiosihteeri piti tuolloin ongelmana sitä, että valmisteluun osallistui lähinnä juristeja, joilla ei ole taloudellista koulutusta (oikeusministeriö 1985, 104).*

osallistuminen on vienyt rahoitusmarkkina-alalla resursseja kotimaiselta valmistelulta. Haastatteluissa ongelmaksi koettiin myös valmistelutyön katkonaisuus. Lainvalmistelijoilta menee aikaa muihin kuin varsinaisiin valmistelutehtäviin, kuten sähköpostitiedusteluihin vastaamiseen ja ministeriön sisäiseen kehittämistyöhön osallistumiseen.

#### *MAHTI-järjestelmä ei ole täysin toimiva*

Valtiovarainministeriössä säädösvalmisteluhankkeiden asiakirjat tallennetaan MAHTI-asianhallintajärjestelmään. Yleensä säädösvalmisteluavustajat tallentavat asiakirjat järjestelmään. Haastateltujen virkamiesten näkemykset MAHTI-järjestelmän käytettävyydestä jakaantuivat; toiset pitivät sen käyttöä helppona ja toiset hankalana. Yksi ongelma on se, että asiakirjat pitää tallentaa erikseen MAHTI-järjestelmään, ja EU-asioiden EUTORI-järjestelmään. Tarkastusvirastossa on valmisteilla tuloksellisuustarkastus aiheesta ”Asianhallinta ja sähköinen arkistointi”, jossa arvioidaan myös MAHTI-järjestelmän toimivuutta.

#### *Säädösvalmistelijoiden verkosto*

Valtiovarainministeriössä toimii säädösvalmistelijoiden verkosto. Siihen kuuluu noin sata säädösvalmistelijaa ja säädösvalmisteluavustajaa eri osastoilta. Verkostoon kuuluu myös ekonomisteja. Verkosto on järjestänyt erilaisia tilaisuuksia, joiden aiheita ovat olleet muiden muassa lainvalmistelun oppaiden esittely ja julkisuuslain soveltaminen erityisesti valtiovarainministeriön hallinnonalan asioissa. Suunnitelmissa on, että valmistelijat voisivat tulevaisuudessa esitellä verkostossa ajankohtaisia valmisteluhankkeitaan ja saada tukea verkostolta. Tilaisuuksien ohella verkosto välittää tietoa ajankohtaisista asioista sähköpostilla. Verkostolla on myös oma intranet-sivusto, josta löytyvät keskeiset valmistelun ohjeet ja tietolähteet sekä yhteystiedot valmistelun tueksi.

#### *Valtiovarainministeriöllä on kaksi säädösvalmistelun kehittämishanketta*

Valtiovarainministeriössä on meneillään kaksi valtioneuvostotasoista säädösvalmistelun kehittämishanketta; Avoin hallinto -hanke ja kunta-vaikutusten arvioinnin kehittämishanke. Aikaisimpina vuosina valtiovarain-

ministeriö on erityisesti kehittänyt lakiehdotusten taloudellisten vaikutusten arviointia<sup>22</sup>.

*Avoim hallinto* -hanke pohjautuu kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan, johon Suomi hyväksyttiin huhtikuussa 2013. Kumppanuusohjelma käynnistettiin YK:n yleiskokouksessa syyskuussa 2011. Päästäkseen mukaan Suomi laati avoimen hallinnon toimintasuunnitelman<sup>23</sup>, jonka osa-alueet ovat avoin toiminta, selkeä kieli, avoin tieto ja hallinto mahdollistajana. Toimintasuunnitelmassa muiden muassa sitoudutaan parantamaan säädösvalmisteluasiakirjojen tietokantaa, lisäämään osallistuvaa budjetointia ja laatimaan hallituksen esityksille tiivis ja yleiskielinen otsikko jo valmistelun alkuvaiheessa. Suureen osaan hankkeen toimenpiteistä ei ole varattu erityistä rahoitusta, ja hanketta toteutetaan niukoilla henkilöstöresursseilla. Tiedon avoimuuteen liittyvät toimenpiteet toteutetaan valtiovarainministeriön *Avoimen tiedon* -ohjelmassa, jossa on omat määrärahat kehittämiselle. Avoimen hallinnon hanketta on toteutettu kansalaisia tiiviisti kuullen. Hanke on järjestänyt useita kuulemistilaisuuksia ja seminaareja. Kansalaisilta on pyydetty verkkosivuilla tietoja siitä, mitä he pitävät avoimuuden esteinä. Hankkeen toimikausi on 3.9.2012–31.12.2014. Hankkeelle tullaan todennäköisesti asettamaan uusi työryhmä vuoden 2015 alusta lähtien.

Valtiovarainministeriössä on viime vuosina muutoinkin kehitetty paljon kansalaisten kuulemista. *Osallistumisympäristö*-hankkeessa uudistettiin Ota kantaa.fi -palvelu ja luotiin sovellus kansalaisaloitteiden kannatusilmoitusten keräämiseksi. Hanke toteutettiin yhteistyössä oikeusministeriön ja *Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman* (SADe) kanssa. *Kuule kansalaista* -hankkeessa tuettiin ministeriöitä kuulemisessa ja luotiin menettelytapoja osallisuuden toteutumisen arviointiin (2004–2005).

*Kuntavaikutusten arvioinnin kehittämishankkeessa* on tarkoitus laatia ohje lainvalmistelijoille kuntavaikutusten arvioinnista. Lisäksi tarkoituksena on laatia esitys siitä, miten kuntavaikutusten arviointi voitaisiin ottaa osaksi säädösvalmistelukoulutusta. Asettamispäätöksessä perustellaan hanketta sillä, että kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on ollut puutteita<sup>24</sup>. Esimerkiksi puutteet valtiosuukien laskennassa ovat

---

<sup>22</sup> Valtiovarainministeriö 1996, 1997a, 1997b, 1998a, 1998b. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu julkishallinnon yleinen kehittäminen (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 17 §), joskin lainvalmistelun kehittäminen erityisesti on säädetty kuuluvaksi oikeusministeriön toimialalle (14 §).

<sup>23</sup> Valtiovarainministeriö 2013.

<sup>24</sup> Asiantuntijaryhmän asettaminen, 18.10.2013, VM056:00/2013.



johtaneet kustannustenjaon tarkistuksiin jälkikäteen valtion ja kuntien välillä. Hankkeen asiantuntijaryhmässä on jäseniä eri ministeriöistä ja Suomen Kuntaliitosta. Hanke on asetettu ajalle 18.10.2013–30.5.2014.

Myös kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta on pyrkinyt parantamaan kuntavaikutusten arviointia asettamalla 40-vuotisjuhla-kokouksessaan taloudellisten vaikutusten arviointijaoston. Jaoston tehtävänä on ensinnäkin seuraavalla hallituskaudella seurata kuntavaikutusten arviointia merkittävässä lakihankkeissa. Toiseksi jaosto tekee ehdotuksia toimintamalleista ja menetelmistä, joita voidaan hyödyntää kuntavaikutusten arvioinnissa. Kolmanneksi jaosto arvioi taloudellisten vaikutusten arviointia neuvottelukunnan käsittelyyn tulevissa hallituksen esityksissä. Jaosto voi myös tehdä ehdotuksia jälkiseurantojen tekemisestä. Jaoston tavoitteena on parantaa talouden menojen ennakoitavuutta ja vakauttaa kuntataloutta. Jaoston toimikausi on 10.9.2013–14.1.2015<sup>25</sup>.

Sekä kuntavaikutusten arvioinnin kehittämishanke että arviointijaoston perustaminen pohjautuvat *Kuntien tehtävien arviointi* -työryhmän ehdotuksiin (23.11.2011–30.5.2014).

## 4 Budjettiosaston arviointitehtävä

Budjettiosasto valmisteleo valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnalle menevät asiat. Valtioneuvoston määräyksessä asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa säädetään, että sellaiset asiat, jotka lisäävät valtion tuloja tai menoja vähintään viisi miljoonaa euroa, tulee käsitellä raha-asiainvaliokunnassa. Määräys sisältää lisäksi joitakin poikkeuksia sellaisista asioista, jotka tulee myös käsitellä raha-asiainvaliokunnassa.

Budjettiosasto valmisteleo lausunnon raha-asiainvaliokuntaan menevistä lakiehdotuksista ja muista päätöksistä. Muodollisesti lausunnon antaa valtiovarainministeriön kansliapäällikkö, joka on raha-asiainvaliokunnan sihteeri. Lausunnossa joko puolletaan tai ei puolleta asian viemistä raha-asiainvaliokuntaan. Lausunnoissa yleensä todetaan esityksen pääasialliset taloudelliset vaikutukset ja tarvittaessa varmistetaan, että kustannuksiin on varauduttu talousarviossa ja valtiontalouden kehyksessä. Tarpeen mukaan lausunnossa arvioidaan myös taloudellisia ja hallinnollisia riskejä tai

---

<sup>25</sup> *Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan taloudellisten vaikutusten arviointijaoston asettaminen, 10.9.2013, VM130:03/2011.*

erityiskysymyksiä, joiden arvioidaan olevan mielenkiintoisia päätöksenteon kannalta. Tällä hetkellä esimerkiksi pyritään välttämään hallinnollisten toimintojen hajauttamista.

Jos lakiehdotuksessa on budjettiosaston mielestä ongelmia, budjettiosaston ja valmistelevan ministeriön virkamiehet keskustelevat asiasta. Viime kädessä kansliapäälliköt tai ministereiden erityisavustajat keskustelevat asiasta. Jos lakiehdotus on selkeästi talousarvion tai valtiontalouden kehyyksen vastainen, lakiehdotuksen viemistä raha-asiainvaliokuntaan lykätään. Budjettiosastolla ei ole sisäistä ohjetta siitä, millä perusteilla raha-asiainvaliokuntaan meneviä asioita puolletaan tai ei puolleta, vaan virkamiehet perustavat ratkaisut omaan kokemukseensa.

Kun lakiehdotukset menevät raha-asiainvaliokuntaan, ne ovat useimmiten jo käyneet oikeusministeriön laintarkastuksessa. Budjettiosasto ei tarkasta lakiehdotuksia teknisesti, mutta se voi huomataessaan tehdä korjaus-ehdotuksia virheistä esimerkiksi pykäläviittauksissa tai säädöstason valinnassa.

Tarkastuksessa ilmeni, että valtioneuvoston ohjesääntöön sisältyvä velvoite pyytää valtiovarainministeriöltä lausunto taloudellisesti merkittävässä lakiehdotuksissa ei ole käytännössä merkityksellinen. Ohjesäännön (262/2003, 31 §) mukaan ministeriön tulee hankkia valtiovarainministeriöltä lausunto, jos lakiesityksellä on huomattava kansantaloudellinen tai valtiontaloudellinen merkitys. Edelleen ohjesäännön mukaan ministeriön on annettava valtiovarainministeriölle kansan- ja valtiontaloudellisten seikkojen arvioinnin kannalta tarpeelliset tiedot ennen kuin taloudellisesti merkittävä asia esitellään päätöksentekoa varten. Tarkastuksen perusteella ohjesäännön velvoite ei muodosta mitään erillistä lausunntomenettelyä, vaan valtiovarainministeriö antaa lausunnon muiden ministeriöiden valmistelemista ehdotuksista samaan aikaan kuin muutkin lausunnonantajat. Tarvitavien taloudellisten tietojen antaminen tarkoittaa lähinnä hallituksen esityksen vaikutusarvioita. Valtiovarainministeriössä ei erityisesti seurata sitä, pyytävätkö muut ministeriöt siltä lausunnon kaikista taloudellisesti merkittävistä lakiehdotuksista.

## 5 Määräaikojen noudattaminen direktiivien täytäntöönpanossa

Vuonna 2013 ainoastaan yksi valtiovarainministeriön hallituksen esityksistä koski direktiivin täytäntöönpanoa. Kyseessä oli direktiivi vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista (HE 94/2013). Valtiovarainministeriö ylitti direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan. Määräaika oli 22.7.2013 ja

hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 5.9.2013. Eduskunta vahvisti lait 7.3.2014, ja ne tulivat voimaan 15.3.2014.

Tarkastuksen perusteella merkittävin syy direktiivin täytäntöönpanon myöhästymiseen oli se, ettei valmistelua voitu aloittaa riittävän ajoissa, koska rahoitusmarkkinaosastolla oli meneillään toisen hankkeen valmistelu. Valmisteluhanke oli laaja, sillä direktiivin täytäntöönpano vaati muutoksia kolmeenkymmeneen eri lakiin. Hallituksen esityksen valmisteluun käytettiin yhteensä noin neljä henkilötyövuotta. Valmistelun aikana oli käytettävissä riittävästi henkilöstöresursseja, mutta ei sillä hetkellä, kun valmistelu olisi pitänyt aloittaa. Muistiossa antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö tuo esiin, että resurssien sitoutuminen unionioikeuden valmisteluun estää toisinaan niiden käyttämisen kotimaiseen säädösvalmisteluun.

Valtiovarainministeriön on jatkossa kiinnitettävä huomiota siihen, että direktiivit pannaan täytäntöön ajoissa, sillä se on hyvän hallinnon mukaista. Direktiivit tulee ottaa valmisteluhankkeiden suunnittelussa huomioon siten, että niille osoitetaan riittävät resurssit riittävän aikaisin. Tarvittaessa valmistelevalle osastolle tulisi saada lainaksi valmisteluresursseja muilta osastoilta, jotta direktiivin velvoitteet pystytään hoitamaan.

## 6 Vaikutusten arviointi

### *Käytetty otos*

Vaikutusten arvioinnin kattavuutta arvioidaan valtiovarainministeriön valmistelemissa, vuonna 2013 annetuissa hallituksen esityksissä. Vuonna 2013 valtiovarainministeriö antoi 46 hallituksen esitystä. Näistä rajattiin pois talousarvio ja -lisätalousarvioesitykset (7 kappaletta) sekä 4 sellaista hallituksen esitystä, jotka olivat lähinnä lakitekniisiä uudistuksia, ja joiden vaikutukset arvioitiin vähäisiksi<sup>26</sup>. Analyysin aineisto koostui siten 35:stä hallituksen esityksestä.

Tarkastuskriteerit pohjautuvat säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeisiin<sup>27</sup>. Ohjeiden mukaan hallituksen esityksissä tulee arvioida muiden muassa vaikutuksia julkiseen talouteen, kansantalouteen, kotitalouksiin ja yrityksiin. Hallituksen esityksistä tarkastellaan, onko olennaiset vaikutuslajit

---

<sup>26</sup> HE 65/2013, HE 172/2013, HE 180/2013. Aineiston ulkopuolelle on jätetty myös nk. sote-uudistusta täydentävä esitys HE 53/2013, joka ei sisällä lakiesityksiä eikä vaikutusarvioita.

<sup>27</sup> Oikeusministeriö 2007.

tuotu esiin, onko valtionaloudellisia vaikutuksia arvioitu euromääräisesti ja onko vaikutusten ilmenemisen syys-seuraussuhteita analysoitu. Tässä tarkastuksessa arvioidaan ainoastaan taloudellisten vaikutusten arvioita. Siten esimerkiksi vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon, ympäristöön ja perusoikeuksiin ei tässä arvioitu. Voidaan kuitenkin todeta, että otokseen sisältyvistä esityksistä laaja-alaisin vaikutusarviointi sisältyi hallituksen esitykseen kuntajakolain muuttamisesta (HE 31/2013). Siinä arvioidaan edellä mainittujen vaikutuslajien lisäksi vaikutuksia tietoyhteiskuntaan ja kielellisiä vaikutuksia.

Muistiosta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö muistuttaa, että vaikutusarvioinnit joudutaan tekemään kireissä aikatauluissa, vaikka ne pyritään tekemään mahdollisimman kattavasti.

#### *Vaikutuksia kotitalouksiin arvioitu vaihtelevasti*

On myös myönteistä, että valtiovarainministeriö on useassa tapauksessa tehnyt esimerkkilaskelman siitä, minkä verran veromuutos vaikuttaisi kotitalouksiin tai kuluttajiin yksittäistapauksessa.

Valtiovarainministeriö on esimerkiksi laskenut, minkä verran sähköveron nousu 12 prosentilla lisäisi kerrostalossa ja omakotitalossa asuvan sähkön hintaa (HE 110/2013) ja minkä verran asuntovelan korkovähennyksen pienentäminen lisäisi asuntovelallisen menoja, jos asuntolaina on 100 000 euroa ja korko kolme prosenttia (HE 105/2013). Esityksessä asuntolainan korkovähennyksen alentamisesta on eritelty vaikutuksia myös perhe-tyypeittäin. Esityksessä on laskettu, että vähennysoikeuden rajaamisen verotuottovaikutuksesta noin 25 prosenttia kohdistuisi kahden aikuisen lapsettomille perheille, noin 50 prosenttia kahden aikuisen lapsiperheille, vajaat 15 prosenttia yksinasuville, vajaat viisi prosenttia yksinhuoltajille ja runsaat viisi prosenttia muille kotitalouksille. Osinkotulojen veromuutoksia koskevassa esityksessä on puolestaan laskettu, minkä suuruisia osinkotuloja saaviin henkilöihin veromuutokset vaikuttavat ja minkä suuruisia nämä joukot ovat (HE 185/2013).

Valtiovarainministeriö on useassa hallituksen esityksessä arvioinut numeerisesti lakiehdotuksen vaikutuksia tulonjakoon. Kolmea lakiehdotusta varten valtiovarainministeriö oli tilannut Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta laskelman lakimuutoksen vaikutuksesta Gini-kertoimeen (HE 105/2013, HE 110/2013, HE 185/2013). Lakiehdotuksissa Gini-kertoimen muutosten arvioidaan olevan vähäisiä eli välillä -0,03 – +0,02 prosenttiyksikköä.

Gini-kertoimen laskeminen ei ole tarpeellista, jos lakiehdotuksen vaikutus tuloeroihin koko väestön tasolla on lähellä nollaa ja jos kertoimen

laskeminen on vaikeaa. Monilla valmisteveroilla ensisijainen tavoite on fiskaalinen. Haitalliset vaikutukset tuloerojen kasvuun voidaan tällöin kompensoida tulonsiirroilla. Mikäli tasapainottavia tulonsiirtoja ei tehdä samanaikaisesti, fiskaalisessa verotuksessa tehdään aina valinta sen suhteen, mihin tuloryhmiin vero kohdistetaan. Vaikka veron vaikutus tuloerojen kasvuun olisi pieni koko väestön tasolla, vaikutus voi olla merkittävä jonkin väestöryhmän käytettävissä oleviin tuloihin. Esimerkiksi tupakkaveron korotus voi merkittävästi heikentää kaikkein pienituloisimpien tupakoitsijoiden taloudellista asemaa. Koko väestön tasoisen gini-kertoimen laskemisen sijaan voidaan tällaisessa tapauksessa havainnollistaa veromuutoksen vaikutusta eri tulo- ja väestöryhmiin yksittäistapauksissa. Vaikka hallituksen esityksessä ei olisi numeerista arviota gini-kertoimesta, tulisi esityksessä kuitenkin kuvata sanallisesti vaikutuksia tuloeroihin, jos ne ovat merkittäviä jonkin väestöryhmän kohdalla.

Muutamassa esityksessä tulonjakovaikutuksia olisi ollut syytä arvioida tarkemmin. Näitä ovat makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveron korotus (HE 109/2013), alkoholijuomien veronkorotus (HE 151/2013)<sup>28</sup>, asuntojen verotusarvon korotus (HE 102/2013) ja ansiotuloverotuksen kevennys 171 miljoonalla eurolla (HE 181/2013). Viimeksi mainittuun esitykseen sisältyy taulukko verotuksen muutoksista eri tulotasolla. Tekstissä ei kuitenkaan arvioida, millä tavalla veronkevennys vaikuttaa eri tuloryhmissä<sup>29</sup>.

Valtiovarainministeriö on arvioinut työllisyysvaikutukset joissakin esityksissä numeerisesti. Esimerkiksi yhteisöveron merkittävän alennuksen arvioidaan työllistävän 5 000–7 000 henkilöä (HE 185/2013)<sup>30</sup>. Työllisyysvaikutuksia ei puolestaan arvioitu esityksessä, jolla korotettiin kotitalousvähennyksen enimmäismäärää 2 000 eurosta 2 400 euroon (HE 105/2013). Myös esityksessä, jossa muutettiin edustuskulut vähennykelvottomiksi, olisi ollut syytä arvioida työllisyysvaikutuksia (HE 185/2013).

Työllisyysvaikutusten numeerinen ennakoiti on vaikeaa, koska on vaikeaa osoittaa kausaalisuhteen olemassaolo toimenpiteen ja työllisyyden

---

<sup>28</sup> Valtiovarainministeriö teetti Valtion taloudellisella tutkimuskeskuksella selvityksen vuoden 2013 kehysriihessä päätettyjen veromuutosten tulonjakovaikutuksista; ks. Riihelä – Viitamäki 2013.

<sup>29</sup> Hallituksen esitys on jouduttu laatimaan erityisen nopealla aikataululla. Esityksen taustalla on 30.8.2013 solmittu työmarkkinajärjestöjen sopimus. Esitys annettiin eduskunnalle 7.11.2013 ja eduskunta antoi vastauksensa jo 11.12.2013.

<sup>30</sup> Valtiontalouden tarkastusvirastossa on meneillään erillinen finanssipolitiikan tarkastus yhteisöveron alennuksen tietopohjasta.

välillä. Työpaikkojen lisääntyminen voi johtua muistakin tekijöistä, kuten yleisestä talouskasvusta. Kuitenkin esimerkiksi kotitalousvähennystä on muutettu useita kertoja viime vuosien aikana, jolloin verovähennyksen työllisyysvaikutuksista olisi ollut saatavilla ainakin suuntaa antavaa empiiristä tietoa. Mikäli työllisyyden lisääminen on veromuutoksen tärkein tavoite, tulisi päätöksentekijöillä olla jonkinlainen arvio siitä, minkä verran muutos lisää työllisyyttä.

#### *Yritysvaikutuksia arvioitu pääosin niukasti*

Valtiovarainministeriö on arvioinut yritysvaikutuksia niukasti, erityisesti yritysten kannalta kaikkein merkittävimmässä lakiehdotuksissa, jotka koskevat veromuutoksia ja kuntajakoa (HE 31/2013, HE 32/2013, HE 95/2013, HE 109/2013, HE 110/2013, HE 111/2013, HE 140/2013, HE 178/2013).

Niukka yritysvaikutusten arviointi sisältyy esimerkiksi esitykseen, jolla otettiin käyttöön koulutusvähennys (HE 95/2013). Lakiehdotus oli taloudellisesti merkittävä, sillä yhteisöveron tuoton arvioitiin vähentyvän 57 miljoonaa euroa. Merkittävyyteen nähden lakiehdotus oli hyvin lyhyt; perustelisivuja oli vain neljä. Lakiehdotuksessa ei pohdita, lisääkö vai vähentääkö esitys yritysten työvoimakustannuksia. Vähennyksen saadakseen yrityksen tulee laatia koulutussuunnitelma. Suunnitelman laatiminen kuitenkin kasvattaa yritysten lainsäädännöstä johtuvia hallinnollisia kustannuksia. Esityksessä olisi tullut arvioida myös sitä, minkä verran tuki lisää koulutusyritysten liikevaihtoa. Esityksessä olisi ollut hyvä tunnistaa, minkälaisia koulutusyritykset ovat, minkä verran ne työllistävät ja mikä on niiden taloudellinen asema.

Toinen esimerkki niukasta yritysvaikutusten arvioinnista sisältyi esitykseen, jolla alennettiin sähköveroa suurille konesaleille (HE 178/2013). Kyse on taloudellisesti merkittävästä lakimuutoksesta, sillä verotuen arvioidaan olevan tulevaisuudessa 19–30 miljoonaa euroa. Verotukea perustellaan sillä, että se houkuttelisi konesaleja sijoittumaan Suomeen. Lakiehdotuksessa olisi ollut hyvä kuvata sitä, minkä verran suurin piirtein verotuottoja ja työpaikkoja voidaan odottaa suurten konesalien investoinneista. Hallituksen esityksessä ei tunnisteta kilpailuvaikutuksia. Vaikutustenarviointiohjeiden mukaan (s. 19–20) hallituksen esityksessä tulisi mainita, mikäli joillekin yrityksille annettu etu vääristää kilpailua. Hallituksen esityksessä ei myöskään tunnisteta vaikutuksia pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Vaikutusarviossa ei tuoda esille sitä, että esitys heikentää suhteellisesti pienten ja keskisuurten konesaliyritysten asemaa, sillä ne eivät saa verotukea. Verotuki on määrällisesti merkittävä, sillä

yhden suuren konesaliyrityksen arvioidaan saavan verotukea keskimäärin kaksi miljoonaa euroa vuodessa. Muistiosta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toi esille, että talouspoliittinen ministerivaliokunta teki päätöksen verovähennyksestä, eikä valtiovarainministeriölle jäänyt todellista valmisteluvastuuta.<sup>31</sup>

Kattava yritysvaikutusten arviointi sisältyi puolestaan muutamaan esitykseen (HE 4/2013, HE 54/2013, HE 94/2013). Esimerkiksi lakiehdotuksessa vaihtoehtorahastojen hoitajien uusista sääntelyvelvoitteista (HE 94/2013) on eritelty sitä yritysten joukkoa, johon sääntely kohdistuu. Vaikutukset erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin on myös tunnistettu. Lisäksi esityksessä on arvioitu sääntelyn vaikutuksia kilpailuun ja markkinatilanteeseen. Lakiehdotuksessa verovelkarekisteristä on arvioitu rekisterin käyttöönoton vaikutuksia erikseen tilaajayrityksiin, tarjoajayrityksiin, luottotietotoimintaa harjoittaviin yrityksiin ja protestilistoja julkaiseviin yrityksiin (HE 204/2013).

#### *Vaikutukset kansantalouteen ja julkistalouteen arvioitu pääosin kattavasti*

Valtiovarainministeriön vaikutusarvioiden suuri vahvuus on se, että lakiehdotuksissa on kattavasti arvioitu euromääräisesti, minkä verran lakimuutokset lisäävät valtion tai kuntien tuloja tai menoja.

Valtiovarainministeriö on neljässä lakiehdotuksessa esittänyt numeerisen arvion lakiehdotuksen vaikutuksesta inflaatioon (HE 109/2013, HE 110/2013, HE 111/2013, HE 151/2013). Näissä lakiehdotuksissa on arvioitu kuluttajahintaindeksin nousevan 0,06–0,13 prosenttiyksikköä. Vaikutuksia inflaatioon ei kuitenkaan ole arvioitu useita merkittäviä veromuutoksia sisältäneissä kahdessa esityksessä tuloveroasteikkolaiksi (HE 105/2013, HE 181/2013).

Veromuutosten vaikutuksia kulutukseen on arvioitu useammassa esityksessä. Kolmessa lakiehdotuksessa kerrotaan arvioinnissa käytetyn kysynnän hintajouaston lukuarvo (HE 109/2013, HE 111/2013, HE 151/2013). Kysynnän hintajousto vaikuttaa siihen, minkä verran verotuloja on saatavissa sellaisessa tilanteessa, kun tuotteen hinta muuttuu. Käytetyt hintajoustot ovat välillä -0,9 – +0,41.

Erityisen niukka vaikutusarvio kansan- ja julkistaloudellisista vaikutuksista niiden merkittävyyteen nähden sisältyi esitykseen, jolla lisättiin

---

<sup>31</sup> Tämä on vastoin ns. ministeriöperiaatetta, jonka mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä (perustuslaki 67.2 §). Poliittisella tasolla valtioneuvostolla on toki oikeus päättää lakiehdotusten sisältölinjauksista.

takauksia Euroopan rahoitusvakausvälineelle (HE 46/2013). Takauksia lisättiin noin kaksi miljardia euroa, jolloin Suomen kokonaisvastuu Euroopan rahoitusvakausvälineelle nousi 6,9 miljardiin euroon. Koron nousu voi nostaa takauksien määrää. Esityksestä puuttuvat vaikutusarviot. Jos Suomi joutuisi maksamaan takaamansa velat, eikä saisi perittyä takaisin maksamaansa summaa, sillä olisi merkittävä vaikutus valtiontalouteen. Aikaisemmin kriisimaiden lainaehdot on lievennetty. Takaussumman kasvulla voi olla vaikutusta esimerkiksi Suomen omaan lainansaantiin. Valtiovarainministeriö on kuitenkin antanut tietoja valtiontakauksien vaikutuksista hallitukselle ja eduskunnalle muilla tavoin kuin hallituksen esityksessä.

Vaikutuksia henkilöstön asemaan ja määrään julkisella sektorilla on arvioitu niukasti useammassa esityksessä. Hallituksen esityksessä kunnallisten liikelaitosten lakkauttamisesta (HE 32/2013) todetaan, että liikelaitoksissa työskentelee runsaat 8 000 henkeä. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan pohdita mahdollisen yhtiöittämisen vaikutuksia henkilöstön asemaan. Kuntajakolain muutosehdotuksessa todetaan, ettei kuntarakennemuutoksen vaikutuksia henkilöstön kokonaismäärään ole mahdollista arvioida ennakkoon (HE 31/2013). Kuitenkin hallituksen esityksen tavoitteeksi ilmoitetaan julkisten menojen karsiminen, ja henkilöstökustannukset muodostavat merkittävimmän osan kuntien menoista. Henkilöstön määrän väheneminen olisi ollut syytä tuoda esille lakiehdotuksen todennäköisenä vaikutuksena.

Laajat vaikutusarviot sisältävässä kuntajakolain muutosehdotuksessa (HE 31/2013) olisi tullut avata tarkemmin vaikutusten syy-seuraussuhteita. Esityksen teksti on paikoin mainosmaista ja siitä puuttuu analyttisyyttä. Useassa kohdassa kerrotaan lain tavoitteesta seuraavasti: ”Kuntarakennemuutoksen tavoitteena on erityisesti vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää yhdenvertaisesti palveluja, eheyttää yhdyskuntarakennetta sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa.” Tällä tarkoitetaan ilmeisesti sitä, että vähentämällä kuntien määrää voidaan pienentää julkisia menoja ja siten turvata julkisten palveluiden säilyminen. Hallituksen esityksessä olisi ollut syytä avata tätä päättelyketjua tarkemmin, sillä kuntauudistusta useimmiten vastustetaan juuri sillä perusteella, että se vaikeuttaa yhdenvertaisten palveluiden järjestämistä ja heikentää kunnallista itsehallintoa. Toisaalla esityksessä todetaan: ”Kuntakoon kasvattaminen ei kuitenkaan yksittäisenä toimenpiteenä alenna yksikkökustannuksia ja paranna kuntatalouden vakautta, jos siihen ei liity kustannustehokkuutta parantavia palveluverkon ja toimintatapojen uudistuksia.” Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan kerrota, mitä nämä uudistukset olisivat.



### *Vaihtoehtojen arviointi on niukkaa*

Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan hallituksen esityksissä tulisi aina arvioida vaihtoehtoiset sääntelykeinot. Vaihtoehtona tulisi huomioida myös sääntelystä pidättäytyminen.

Valtiovarainministeriö on arvioinut vaihtoehtoisia sääntelykeinoja yleisesti ottaen niukasti. Vaihtoehtojen arvioinnit koskevat pääosin niin sanottuja oikeudellisia vaihtoehtoja.

Muutamassa lakiehdotuksessa on oma lukunsa vaihtoehtojen arvioinnista. Esimerkiksi niin kutsutun TORI-viraston perustamista koskevassa ehdotuksessa vertaillaan toteuttamisvaihtoehtoina viranomaisen tai valtion täysin omistaman osakeyhtiön perustamista (HE 150/2013). Samoja vaihtoehtoja olisi voinut arvioida yhtä seikkaperäisesti myös esityksessä, jossa keskitettiin turvallisuusverkko toiminta uuteen osakeyhtiöön uuden viranomaisen sijaan (HE 54/2013). Hallituksen esityksessä vaihtoehtorahastojen hoitajien valvonnasta (HE 94/2013) on arvioitu, pannaanko direktiivi täytäntöön minimivaatimusten mukaisena vai säännelläänkö tiukemmin.

Yhdessäkään hallituksen esityksessä ei ole arvioitu sääntelystä pidättäytymistä vaihtoehtona. Valtiovarainministeriöllä olisi erityisen hyvät mahdollisuudet arvioida sääntelystä pidättäytymistä, sillä suurin osa sen hallituksen esityksistä pohjautuu kansallisiin sääntelytarpeisiin. Sääntelystä pidättäytymisen arviointi olisi mielekästä erityisesti verotukien ja verovähennyksen käyttöönotosta (HE 95/2013) tai uudesta verotuesta suurille konesaleille (HE 178/2013). Itsesääntelyä on arvioitu vaihtoehtona yhdessä lakiehdotuksessa, joka koski vaihtoehtorahastojen hoitajien sääntelyä (HE 94/2013).

Veromuutosten yhteydessä olisi ollut suositeltavaa arvioida, millä tavalla vaikutukset muuttuisivat, jos veron korotus tai alennus olisi erisuuruinen, mitä lakiehdotuksessa esitetään. Nyt ehdotetuille veromuutoksille esitetään harvoin vaihtoehtoisia laskelmia. Hallituksen esityksessä, jossa otettiin käyttöön verotuki suurille konesaleille, olisi voinut pohtia suoran tuen käyttämistä vaihtoehtona verotuelle (HE 178/2013). Muistiosta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö huomauttaa, että se toi valmistelun aikana esiin sääntelyvaihtoehtoja, mutta talouspoliittinen ministerivaliokunta valitsi verotuen. Yhteisöveron alennusta koskevassa lakiehdotuksessa

---

<sup>32</sup> *Valtion taloudellinen tutkimuskeskus kartoitti verotukia vuosina 2009–2012; ks. Rauhanen (2011). Verotuista ks. myös Määttä (2007), s. 93–112.*

olisi voinut pohtia sitä, olisiko toivottu työllisyyden kasvu voitu saavuttaa muilla, kustannustehokkaammilla tavoilla (HE 185/2013).

*Vaikutusten jälkiseuranta ei ole järjestelmällistä*

Valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut selvityksessään, että lakien ilmenneitä vaikutuksia tulisi arvioida nykyistä järjestelmällisemmin erityisesti tärkeimmistä lakiehdotuksista<sup>33</sup>. Jälkiseurannat voivat tuottaa tietoa siitä, tuleeko lakia korjata tai tuleeko implementaatiota jollain tapaa parantaa. Jälkiseuranta voi myös helpottaa myöhemmin vaikutusten ennakoimista lakeja valmisteltaessa. Erityisesti Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on tehnyt jälkiseurantoja lakimuutosten – usein veromuutosten – taloudellisista vaikutuksista<sup>34</sup>.

Valtiovarainministeriö ei tee järjestelmällisesti jälkiseurantoja<sup>35</sup>. Virkamiehet saavat tietoa lakien vaikutuksista eri kanavista osana normaalia työtään. Ainoastaan yhdessä aineistoon sisältyvässä hallituksen esityksessä, joka koskee koulutusvähennyksen käyttöönottoa, on maininta siitä, että valtiovarainministeriö tekee jälkiseurannan esityksen vaikutuksista (HE 95/2013).

Ainakin taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävimmistä lakiesityksistä ministeriön tulisi joko tehdä itse jälkiseuranta tai tilata se esimerkiksi Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta tai yliopistolta. Taloudelliset resurssit luonnollisesti aiheuttavat rajoituksia sille, minkä verran jälkiseurantoja voidaan tehdä ministeriössä tai tilata ulkopuolelta. Myös tiedollisia rajoitteita on, sillä erityisesti kausaalisia suhteita on usein vaikeaa varmentaa. Käyttötymisen muutos voi johtua myös muista syistä kuin tehdystä lakimuutoksesta.<sup>36</sup>

Jos ministeriöllä on vuosittain resursseja esimerkiksi kymmenen jälkiseurannan tekemiseen, olisi tärkeää, että nämä jälkiseurannat tehtäisiin

---

<sup>33</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013a, 33–36.

<sup>34</sup> Vuonna 2013 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus julkaisi esimerkiksi seuraavat jälkiseurannat: Aatola (2013), Harju (2013), Kosonen (2013), Kosonen – Harju (2013) ja VATT-työryhmä (2013b).

<sup>35</sup> Jo valtiosihteerin haastattelussa vuodelta 1982 todetaan, että valtiovarainministeriössä ei riittävästi seurata sitä, toteutuvatko verotukselle asetetut yhteiskuntapoliittiset tavoitteet (oikeusministeriö 1985, 110).

<sup>36</sup> Näistä rajoitteista huolimatta eduskunta on edellyttänyt valtiovarainministeriön tekevän jälkiseurantoja. Viime vaalikaudella 2007–2010 eduskunta edellytti yhteensä kuudessa lausumassaan, että valtiovarainministeriön tulisi tehdä jälkiseuranta antamastaan lakiehdotuksesta. Kyseiset lausumat sisältyvät seuraaviin eduskunnan vastauksiin: EV 125/2007, EV 150/2009, EV 241/2009, EV 111/2010, EV 189/2010, EV 331/2010.

kaikkein merkittävimmistä lakimuutoksista. Jälkiseurantojen tekemisen tai tilaamisen tulisi olla järjestelmällistä jollakin perusteella, koska kattavia jälkiseurantoja ei ole mahdollista tehdä kaikista lakimuutoksista. Tässä käytettyyn aineistoon sisältyvistä lakiesityksistä selvästi taloudellisesti merkittävin oli yhteisöveron alentaminen (HE 185/2013). Esityksen arvioitiin vähentävän verotuloja 870 miljoonaa euroa. Myös takauksien kasvattaminen kahdella miljardilla eurolla Euroopan rahoitusvakaavälineelle saattoi olla taloudellisesti merkittävä lakimuutos, erityisesti jos lainaehtoja joudutaan tulevaisuudessa lieventämään (HE 46/2013).

Rahoitusmarkkinaosasto suunnittelee parhaillaan Suomen Pankin kanssa yhteistä hanketta, jossa kehitettäisiin jälkiseurantaa. Jälkiseurannan kehittämiselle osastolla on syntynyt tarve, kun viime vuosina velkakriisin vuoksi EU-sääntely on lisääntynyt rahoitusmarkkina-alalla.

### *Tulotyöryhmä*

Valtiovarainministeriössä toimii ekonomistien muodostama tulotyöryhmä. Tulotyöryhmän tehtävänä on koota ennusteita verotuloista ja luoda valtiovarainministeriön yhteinen näkemys valtiontalouden tulojen kehityksestä päätöksenteon tueksi. Tulotyöryhmä tuottaa arviointeja verotuloista hallitukselle siinä vaiheessa, kun hallitus valmistelee veropoliittisia päätöksiä. Työryhmässä seurataan säännöllisesti verotulojen kertymiä ja lakimuutosten vaikutuksia verotuloihin. Tulotyöryhmä ei kuitenkaan tee tai käsittele yksittäisten lakiehdotusten vaikutusarvioita. Osana työtään tulotyöryhmä kehittää yleisellä tasolla verotulojen ennustemenetelmiä.

## 7 Säädosvalmistelun avoimuus ja osallistuminen

### *Työryhmiä käytetään vähän*

Säädosvalmistelun avoimuutta selvitettiin valtiovarainministeriön valmistelemien hallituksen esitysten valmistelutiedoista. Aineistona käytettiin samaa otosta kuin vaikutusarvioiden analyysiin. Tarkastuksen kriteereinä käytettiin kuulemisohjeiden määräyksiä<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Oikeusministeriö 2010.

Valtiovarainministeriö on käyttänyt työryhmiä valmistelussaan vähän ottaen huomioon sen valmistelemien lakiehdotusten merkittävyyden. Kuulemisohjeiden mukaan ”merkittävät lakihankkeet tulee pääsääntöisesti valmistella työryhmissä, joissa on mukana myös sidosryhmiä.” Tämä ohjeen vaatimus ei ole toteutunut erityisesti veromuutosten valmistelussa.

Tässä käytettyyn aineistoon sisältyvistä hallituksen esityksistä luokiteltiin 21 taloudellisesti erityisen merkittäviksi<sup>38</sup>. Näistä 21 lakiehdotuksesta ainoastaan kuusi oli valmisteltu työryhmässä ja loput 15 virkatyönä. Muita laki-ehtotuksia oli 14, ja näistä kaksi oli valmisteltu työryhmässä ja loput virka-työnä<sup>39</sup>. Yhteenvedo tuloksista esitetään taulukossa 4.

**TAULUKKO 4. Työryhmien käyttäminen valtiovarainministeriön hallituksen esityksissä vuonna 2013.**

	Taloudellisesti erityisen merkittävät lakiehdotukset	Muut lakiehdotukset	Yhteensä
Valmistelu työryhmässä	6	2	8
Valmistelu virkatyönä	15	12	27
Yhteensä	21	14	35

Kolmen lakiehdotuksen valmistelussa oli kaksikin eri työryhmää. Nämä olivat kuntajakolain muutos (HE 31/2013), virkamieslain muutos (HE 209/2013) ja laki turvallisuusverkkotoiminnasta (HE 54/2013).

Kahdeksan niistä hallituksen esityksistä, joita ei valmisteltu työryhmässä, oli valmisteltu yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Yhteistyötä oli tehty useimmiten Verohallinnon (kolme kertaa), opetus- ja kulttuuriministeriön (kolme kertaa) ja työ- ja elinkeinoministeriön (kolme kertaa) kanssa.

Haastattelujen perusteella valtiovarainministeriössä käytetään virallisten työryhmien lisäksi runsaasti epävirallisia yhteistyöverkostoja. Näiden käyttämistä perusteltiin sillä, että ne ovat työryhmiä joustavampia ja mahdollistavat nopeamman valmistelun.

<sup>38</sup> Taloudellisesti erityisen merkittäviksi luokiteltiin seuraavat lakiehdotukset: HE 31/2013, HE 32/2013, HE 46/2013, HE 54/2013, HE 76/2013, HE 95/2013, HE 102/2013, HE 105/2013, HE 106/2013, HE 109/2013, HE 110/2013, HE 111/2013, HE 113/2013, HE 140/2013, HE 150/2013, HE 151/2013, HE 178/2013, HE 181/2013, HE 185/2013, HE 194/2013, HE 204/2013.

<sup>39</sup> Muut hallituksen esitykset ovat: HE 4/2013, HE 10/2013, HE 22/2013, HE 45/2013, HE 80/2013, HE 86/2013, HE 94/2013, HE 107/2013, HE 108/2013, HE 114/2013, HE 152/2013, HE 179/2013, HE 195/2013, HE 209/2013.

Muistiosta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö huomauttaa, että työryhmätyöskentely on vähentynyt kiireen, vähäisten valmisteluressurssien ja entistä tarkemman poliittisen ohjauksen vuoksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö lisäisi työryhmien käyttöä erityisesti taloudellisesti merkittävissä lainvalmisteluhankkeissa mahdollisista rajoitteista huolimatta. Näitä rajoitteita voivat olla ensinnäkin tavallista nopeampi aikataulu verolakien valmistelussa. Toiseksi osa verolaeista voi olla järkevää valmistella salaisesti verosuunnittelun ehkäisemiseksi. Kolmanneksi verolakien päätökset sovitaan hallituksessa. Neljänneksi joillakin oikeudenalilla kansallinen liikkumavara on rajoitettu.

Vaikka lakiuudistuksen tärkeimmät sisältöratkaisut jo olisi tehty hallituksessa, työryhmää voitaisiin käyttää välineenä lakimuutoksesta viestimiseen sääntelyn kohteille. Lisäksi työryhmä voisi tuottaa tietoa vaikutusarviointia varten. EU-säädösten kansalliseen toimeenpanoon liittyy usein liikkumavaraa, jonka käyttämistä voidaan pohtia työryhmässä.<sup>40</sup>

#### *Lausuntokierrokset ovat laajoja*

Valtiovarainministeriö on järjestänyt lausuntokierroksen melko usein. Lausuntokierroksesta oli maininta 22:ssa lakiehdotuksessa 35:stä. Valtiovarainministeriö on järjestänyt laajoja lausuntokierroksia. Keski-määrin yhdestä lakiehdotuksesta annettiin 23 lausuntoa<sup>41</sup>.

Poikkeuksellisen laaja lausuntokierros järjestettiin hallituksen esityksestä kuntajakolain muuttamiseksi (HE 31/2013). Valmistelun ensimmäisessä vaiheessa pyydettiin lausuntoja Kunnallishallinnon rakenne -työryhmän selvityksestä. Lausunnon antoivat kaikki Manner-Suomen kunnat ja 135 muuta tahoa. Myös yksittäisillä kansalaisilla oli mahdollisuus esittää mielipiteensä kuntauudistuksesta sähköisellä keskustelufoorumilla. Valmistelun toisessa vaiheessa kuultiin luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lakiluonnoksesta annettiin yhteensä noin neljäsataa lausuntoa.

---

<sup>40</sup> Sosiaali- ja terveysvaliokunta kritisoi valtiovarainministeriötä lausunnossaan StVL 3/2011 siitä, että nk. makeisveroa ei valmisteltu laajapohjaisesti (HE 55/2011). Valiokunnan mukaan puutteellinen kuuleminen johti siihen, että vaikutusarvio oli ristiriitainen. Esityksessä toisaalta arvioitiin, että kansanterveys paranisi, mutta toisaalta arvioitiin, ettei sokeristen tuotteiden kulutus muutu. Vuonna 2013 makeisveron korotus valmisteltiin työryhmässä, ja myös kansalaisia kuultiin sähköisesti (HE 109/2013).

<sup>41</sup> Laskusta on jätetty pois kuntajakolain muutosesitys, josta annettiin noin neljäsataa lausuntoa (HE 31/2013); todellinen keskiarvo on siis korkeampi.

Paljon lausuntoja annettiin myös muun muassa aluehallintovirastojen tehtävien muutoksesta (HE 114/2013, 53 lausunnonantajaa), yhteisöveron alennuksesta (HE 185/2013, 50 lausunnonantajaa) ja kunnallisten liikelaitosten lakkauttamisesta (HE 32/2013, 47 lausunnonantajaa).

Kahdesta lakiehdotuksesta oli järjestetty kaksi lausuntokierrosta; nämä olivat esitys kuntajakolain muuttamiseksi (HE 31/2013) ja esitys, jolla siirrettiin muun muassa kirjastoasiat, liikunta-asiat ja nuorisotoimi ELY-keskuksilta aluehallintovirastoihin (HE 114/2013).

Toisaalta lausuntokierrosta ei järjestetty muutamasta merkittävästä lakiesityksestä. Näitä olivat lakiehdotukset tuloveroasteikkolaista (HE 105/2013), energiaverotuksen muutoksesta (HE 110/2013), konesalien sähköveron alennuksesta (HE 178/2013), valtionosuuksien muutoksesta (HE 113/2013) ja verontilityslain muutoksesta (HE 194/2013). Muistiosta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö huomauttaa, että poliittinen tahtotila rajoittaa omalta osaltaan kuulemista ja lausuntokierroksen järjestämistä. Esityksiä ei voida lähettää lausunnoille, ennen kuin asiasta on selvä poliittinen yhteisymmärrys.

Eniten valtiovarainministeriölle lausuntoja vuonna 2013 antoi Elinkeinoelämän keskusliitto, joka antoi 14 lausuntoa. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK antoi hieman vähemmän eli 11 lausuntoa. Yksityisistä tahoista myös Keskuskauppakamari, Suomen Kuntaliitto ja Suomen Yrittäjät antoivat paljon lausuntoja. Viranomaisista paljon lausuntoja antoivat oikeusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja Verohallinto. Eniten valtiovarainministeriölle vuonna 2013 lausuntoja antaneet tahot on listattu taulukkoon 5.

**TAULUKKO 5. Eniten lausuntoja VM:lle antaneet tahot vuoden 2013 hallituksen esityksissä.**

Elinkeinoelämän keskusliitto ry	14
Oikeusministeriö	13
Sisäministeriö	11
Sosiaali- ja terveysministeriö	11
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK	11
Työ- ja elinkeinoministeriö	11
Valtiovarainministeriö	11
Verohallinto	11
Keskuskaupakamari	10
Suomen Kuntaliitto	9
Suomen Yrittäjät ry	9

*Kuulemistilaisuuksia on käytetty vähän*

Kuulemistilaisuuden järjestämisestä oli maininta vain neljässä lakiehdotuksessa (HE 31/2013, HE 94/2013, HE 150/2013, HE 209/2013).

Kuulemistilaisuutta voidaan pitää tehokkaana tapana tiedottaa sidosryhmille suunnitellusta sääntelystä ja saada näiden näkemyksiä myös varhaisemmissa valmisteluvaiheissa. Valtiovarainministeriötä voidaan suositella järjestämään jatkossa useammin kuulemistilaisuuksia.

Ainoastaan kolmen lakiehdotuksen valmistelussa käytettiin kaikkea kolmea yleisintä kuulemisen muotoa eli työryhmää, lausuntokierrosta ja kuulemistilaisuutta. Nämä lakiehdotukset koskivat niin kutsutun TORI-viraston perustamista (HE 150/2013), kuntajakolain muutosta (HE 31/2013) ja valtion virkamieslain muuttamista siten, että lainvastaisesti irtisanotut saavat korkolain mukaisen koron viivästyneistä palkkasaatavistaan (HE 209/2013).

Erityisen huolellinen kuuleminen toteutettiin kuntajakolain muutoksesta, joka on merkittävä lakiehdotus (HE 31/2013). Hankkeessa oli kaksi työryhmää. Ensimmäisen työryhmän selvitystä esiteltiin kunnille laajalla kuulemiskierroksella, johon osallistui lähes 9 000 kuntapäätäjää. Lausuntokierroksia oli kaksi, ja ne olivat laajoja, kuten edellä on kuvattu. Lisäksi kansalaisia kuultiin Ota kantaa -palvelun kautta.

*Kansalaisten suora kuuleminen on harvinaista*

Valtiovarainministeriö on hyödyntänyt vain vähän suoraa kansalaisten kuulemista. Haastatteluiden perusteella syynä vähäiseen hyödyntämiseen ovat resurssien puute, lainsäädännön kansainvälinen tausta ja epäilykset siitä, onko lakiehdotuksen aihe riittävän lähellä kansalaisten arkea. Kansalaiskuulemista vaikeuttavat myös lyhyt valmistelu-aika ja poliittiset linjaukset lain sisällöstä.

Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeessa kuultiin kansalaisia erityisen laajasti. Syksyllä 2012 hankkeen työryhmä tilasi selvityksen kansalaisten mielipiteistä julkisen hallinnon kanssa asioimisesta. Selvitystä varten haastateltiin 974:ää henkilöä. Alkuvuonna 2013 hankkeesta tiedusteltiin kansalaisten näkemyksiä Ota kantaa -palvelussa. Lisäksi palvelussa toteutettiin asiakaspalvelun kehittämisestä kysely, johon vastasi 79 kansalaista. (Valtiovarainministeriö 2013b.)

Ota kantaa -palvelua hyödynnettiin myös sokeriverotyöryhmän työssä<sup>42</sup> ja kuntajakolain muutoksessa (HE 32/2013).

*Valmistelua kuvataan hallituksen esityksissä vaihtelevasti*

Useaan valtiovarainministeriön valmistelemiin lakiehdotuksiin sisältyi hyvä kuvaus valmistelusta (HE 31/2013, HE 54/2013, HE 114/2013, HE 140/2013, HE 151/2013, HE 195/2013, HE 204/2013).

Kuulemisohjeiden mukaan lakiehdotuksissa tulee kuvata lyhyesti lausuntojen sisältöä ja lausuntojen huomioon ottamista. Niissä 22 hallituksen esityksessä, joissa järjestettiin lausuntokierros, lausuntojen sisältöä kuvattiin riittävästi 9 esityksessä, niukasti 6 esityksessä ja ei lainkaan 7 esityksessä.

Muutamassa hallituksen esityksessä kuvattiin esimerkillisesti lausuntojen sisältöä ja niiden huomioon ottamista (HE 31/2013, HE 54/2013, HE 114/2013, HE 140/2013, HE 150/2013, HE 151/2013, HE 152/2013, HE 195/2013, HE 204/2013). Näissä hallituksen esityksissä kerrottiin myös siitä kritiikistä, jota lausunnonantajat olivat antaneet.

Muutamassa hallituksen esityksessä kuvattiin lausuntojen sisältöä tarkasti, mutta ei kuitenkaan kerrottu siitä, millä tavalla lausunnot on huomioitu (HE 32/2013, HE 109/2013, HE 111/2013).

---

<sup>42</sup> Sokeriverotyöryhmän suosituksia hyödynnettiin virvoitusjuomaveron korotuksen yhteydessä (HE 109/2013).



Melko monessa eli seitsemässä lakiehdotuksessa ei kuvailtu lainkaan lausuntojen sisältöä (HE 22/2013, HE 76/2013, HE 80/2013, HE 94/2013, HE 95/2013, HE 102/2013, HE 106/2013). Lausuntojen sisällön kuvaaminen palvelee sekä eduskunnan että kansalaisten tiedontarpeita. Valtiovarainministeriön on jatkossa syytä kiinnittää huomiota siihen, että se kertoo lakiehdotuksissa lyhyesti lausuntojen sisällöstä aina silloin, kun lausunnot on annettu.

Kahdessa lakiehdotuksessa oli maininta, että lausunnoista on laadittu julkinen lausuntotiivistelmä (HE 4/2013, HE 31/2013). Lausuntotiivistelmän laatimista ja julkaisemista verkkosivuilla voidaan pitää hyvänä käytäntönä avoimuuden kannalta.

*Verkkosivut eivät ole toimivat*

Tällä hetkellä valtiovarainministeriön verkkosivuilta ei löydy kattavaa listausta valmisteilla olevista hankkeista. Ministeriön etusivulta kohdasta ”hankkeet” pääsee valikkoon, jossa on lueteltu joitakin valmisteilla olevista hankkeista ([www.vm.fi](http://www.vm.fi), 25.2.2014). Sivulla on myös linkki HARE-tietokantaan (valtioneuvoston hankerekisteri)<sup>43</sup>. Haku valtiovarainministeriössä valmisteilla olevista lainsäädäntöhankkeista antaa 51 tulosta, joista 9 on asetuksen valmisteluhankkeita (25.2.2014).

HARE-tietokannan käytettävyyden on kuitenkin heikko, eikä kansalaisten ole helppoa hakea HAREsta tietoa meneillään olevista hankkeista<sup>44</sup>.

Avoimuuden kannalta olisi tärkeää, että valtiovarainministeriön omilla verkkosivuilla olisi kattava lista sekä valmisteilla olevista että tulevista valmisteluhankkeista.

Tällä hetkellä lausuntopyyntöjä on hankalaa löytää valtiovarainministeriön verkkosivuilta. Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarain-

---

<sup>43</sup> Valtiovarainministeriön määräyksen mukaan kunkin ministeriön tulee tallentaa HAREen tiedot valmisteluhankkeista, VM596/02/02/1999, 12.12.2000. HAREen tallennettavista asiakirjoista kerrotaan varsin tarkasti erillisessä ohjeessa ja arkistonmuodostussuunnitelmassa; hankeasiakirjojen arkistointiohje, 31.12.2007. Myös kuulemisohjeisiin sisältyy määräyksiä HAREn ylläpidosta (oikeusministeriö 2010).

<sup>44</sup> Ks. esim. kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan lausunto; KANen lausunto hankerekisteri HAREn uudistamista koskevan esiselvityshankkeen loppuraportista, 4.6.2009. Kaikki ministeriöt eivät tallenna hankkeitaan HAREen; esimerkiksi ulkoasiainministeriö ei ollut tallentanut juuri mitään tietoja säädöshankkeistaan HAREen vuosina 2011 ja 2012 (valtionalouden tarkastusvirasto 2013b, s. 51). Tarkastuksen aikana HARE-tietokanta ei aina auennut valtionalouden tarkastusvirastossa ([www.hare.fi](http://www.hare.fi), 20.2.2014, 25.2.2014). Tietokantaa ollaan uudistamassa. Suunnitelmissa on liittää HARE osaksi valtioneuvoston yhteistä julkaisujärjestelmää.

ministeriö listaisi kaikki vireillä olevat lausuntopyynnöt samalle sivulle, jonka linkki olisi helposti löydettävissä etusivulta.

## 8 Valtiovarainvaliokunnan näkökulmasta VM:n säädösvalmistelun on laadukasta

Tarkastusta varten haastateltiin valtiovarainvaliokunnan verojaoston sihteerä. Haastattelun perusteella valtionvarainministeriön vaikutusarviot ovat tyydyttäviä ottaen huomioon ne resurssit, jotka vaikutusarviointien tekemiseen ovat käytettävissä. Vaikutusarviot ovat parantuneet pitkällä aikavälillä. Haastattelun perusteella kansanedustajat ovat kiinnostuneita vaikutusarvioista. Ehdotettujen muutosten vaikutuksista on myös mahdollisuus kysyä tarkemmin asiantuntijakuulemisissa. Valiokunta kuulee valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden lisäksi tutkijoita, Verohallinnon ja muiden viranomaisten asiantuntijoita sekä kansalaisjärjestöjen edustajia. Koska verolakien valmistelulle on tunnusomaista lyhyet käsittelyajat eduskunnassa, verojaosto hankkii usein yleistä taustatietoa jo ennen kuin lakiehdotukset tulevat valiokuntaan käsiteltäviksi.

Haastattelussa tuli esille, että vaikutusarvioinnin merkitys voi olla pieni, jos veromuutoksesta on jo tehty poliittinen päätös. Tällöin vaikutusarvioinnin tulos ei enää yleensä vaikuta tehtävään päätökseen, joskin tästä on myös merkittäviä poikkeuksia.

Kulloinkin hallituspohja vaikuttaa veroratkaisuihin. Verotukseen voi olla helpompi tehdä muutoksia kuin esimerkiksi tulonsiirtoihin, sillä veromuutokset vaikuttavat tulokertymään, mutta eivät menokehykseen.

Veropolitiikan valmistelua kokonaisuutena arvioidaan lähemmin valtiontalouden tarkastusvirastossa valmisteilla olevassa finanssipolitiikan tarkastuksessa.

## 9 Yhteenveto ja suosituksia

Valtiovarainministeriö on hallituksen esitysten lukumäärällä ja taloudellisella merkityksellä mitaten merkittävin säädösvalmistelija. Valtiovarainministeriössä säädösvalmistelua tehdään eniten vero-osastolla.

Valtiovarainministeriön säädösvalmistelu pohjautuu muihin ministeriöihin verrattuna poikkeuksellisen usein kansalliseen aloitteeseen. Joillakin aloilla, kuten rahoitusmarkkina-alalla, sääntely on kuitenkin pääosin EU-lähtöistä.

Viime vuonna neljäkymmentä prosenttia kaikista valtiovarainministeriön valmistelemista lakiehdotuksista oli budjettilakiehdotuksia. Budjettilait valmistellaan nopealla aikataululla, mikä vaikeuttaa hyvän säädösvalmistelun periaatteiden noudattamista.

Valtiovarainministeriön osastot ja yksiköt ovat säädösvalmistelussa itsenäisiä. Valtiovarainministeriöllä ei ole koko ministeriön tasoista suunnitelmaa tulevista valmisteluhankkeista, vaan osastot ja yksiköt suunnittelevat säädösvalmisteluaan pääosin itsenäisesti osana niiden tulossopimuksia ja toimintasuunnitelmia. Lakihankkeita ei seurata järjestelmällisesti ministeriön johtoryhmissä.

Riskinä osastojen ja yksiköiden itsenäisyydessä on se, että kokonaiskuva säädösvalmistelusta ja säädösvalmistelun kehittämisestä ministeriössä hämärtyy. Tämä heikentää kansliapäällikön edellytyksiä vastata säädösvalmistelun laadusta.

Olisi tärkeää, että osastot ja yksiköt pystyisivät tekemään tarvittaessa yhteistyötä ja vaihtamaan keskenään tietoa myös hyviksi kokemistaan lainvalmistelun käytännöistä.

Tarkastuksen perusteella säädösvalmistelun asiantuntemus on valtiovarainministeriössä korkea. Valmistelussa pystytään yhdistämään muihin ministeriöihin verrattuna hyvin juristien ja ekonomistien osaamista. Toisaalta tarkastuksessa tuli esille riskinä tiedon haavoittuvuus. Valtiovarainministeriön tulee huolehtia kokeneilla valmistelijoilla olevan hiljaisen tiedon jakamisesta.

Myönteistä on se, että lainvalmistelussa tehdään paljon ryhmätyötä. Verosastolla valmisteltavien lakiehdotusten suuri määrä tosin rajoittaa ryhmätyön käyttämistä.

Valtiovarainministeriössä toimii säädösvalmistelijoiden verkosto. Verkon lisäksi osastot ja yksiköt järjestävät henkilöstölleen koulutusta säädösvalmistelusta tarpeen mukaan. Valtiovarainministeriössä on tällä hetkellä meneillään kehittämishankkeet kuntavaikutusten arvioinnista ja avoimesta hallinnosta.

Valtiovarainministeriön vaikutusarviointien vahvuutena on se, että taloudellisia vaikutuksia on usein arvioitu määrällisesti. Erityisesti verotuottojen muutokset on tuotu esiin. Myönteistä on myös se, että lakien vaikutuksia on toisinaan havainnollistettu esimerkkilaskelmien kautta.

Vaikutusarviointien heikkoutena on puolestaan se, että joistakin taloudellisesti merkittävistä lakiehdotuksista puuttuivat arviot vaikutuksista yrityksiin ja kotitalouksiin. Erityisesti yritysvaikutusten arviointi oli yleisesti ottaen niukkaa.

Vaihtoehtojen arviointi oli kauttaaltaan niukkaa. Vaihtoehtoa olla sääntelemättä ei käsitelty yhdessäkään lakiehdotuksessa, ja pehmeiden sääntelykeinojen käyttämistä arvioitiin harvoin.

Valtiovarainministeriö ei järjestelmällisesti arvioi lakien toteutuneita vaikutuksia jälkikäteen. Ainakin taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävimmistä lakiesityksistä ministeriön tulisi joko tehdä itse jälkiseuranta tai tilata se ulkopuoliselta, riippumattomalta taholta. Koska taloudelliset resurssit jälkiseurantojen hankkimiseen ovat rajatut, tulisi jälkiseurannat kohdentaa joillakin kriteereillä mitaten kaikkein merkittävimpiin lakimuutoksiin.

Valtiovarainministeriö on käyttänyt työryhmiä melko vähän. Työryhmien käyttöä olisi mahdollisuuksien mukaan syytä lisätä. Valtiovarainministeriö voisi hyödyntää nykyistä enemmän myös kuulemistilaisuuksia.

Lausuntokierroksia valtiovarainministeriö on järjestänyt kattavasti, ja ne ovat olleet laajoja. Poikkeuksellisen laaja kuuleminen järjestettiin kuntajakolain muutosesityksestä (HE 32/2013).

Valmisteluvaiheita on useassa lakiehdotuksessa kuvattu erinomaisesti. Lausuntojen sisällöstä ja huomioon ottamisesta olisi kuitenkin syytä kertoa paikoin tarkemmin.

Valtiovarainministeriön verkkosivuilla ei tällä hetkellä ole kattavaa listaa valmisteilla ja suunnitteilla olevista lakiehdotuksista. Myös lausuntopyyntöjä on hankalaa löytää nykyisiltä sivuilta.

# Lähteet

---

## 1. Hallituksen esitykset

HE 4/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 10/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle veroasioita koskevista tiedoista Botswanan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 22/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sijoitustoiminnan veronhuojennuksesta verovuosina 2013–2015 annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

HE 31/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta.

HE 32/2013 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 45/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verontilityslain 3 §:n muuttamisesta.

HE 46/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakuusvälineelle annettavista valtioneuvoksuksista annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

HE 53/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä.

HE 54/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta.

HE 65/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain 33 c §:n, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 6 a §:n sekä rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 3 ja 3 c §:n muuttamisesta Kroatian Euroopan unioniin liittymisen johdosta.

HE 76/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kiinteistöverolain, varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain 30 §:n sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 14 §:n muuttamisesta.

HE 80/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja sairausvakuutuslain 18 luvun 16 ja 32 §:n muuttamisesta.

HE 86/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle veroasioita koskevasta tiedonvaihdesta Panaman kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 94/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 95/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta.

HE 102/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain 30 §:n muuttamisesta.

HE 105/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2014 tuloveroasteikkolaiksi sekä eräiksi muiksi laeiksi.

HE 106/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisradioverosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 107/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain 30 §:n muuttamisesta.

HE 108/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta.

HE 109/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 110/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 111/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta.

HE 113/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

HE 114/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluehallintovirastoista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 140/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle voimalaitosverolaiksi sekä laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n ja verotilistä annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 150/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä, julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain 11 §:n ja 13 §:n 2 momentin kumoamisesta sekä valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 4 momentin kumoamisesta.

HE 151/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta.

HE 152/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 172/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion eläkelain ja valtion eläkerahastosta annetun lain 5 ja 6 §:n muuttamisesta.

HE 178/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 2 ja 4 §:n muuttamisesta.

HE 179/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle veroasioita koskevista tiedoista Niuen kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 180/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tullilain, pakkokeinolain 2 luvun 9 §:n sekä ulkomaalaislain 181 §:n muuttamisesta.

HE 181/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2014 tuloveroasteikkolaiksi sekä eräksi muiksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 105/2013 vp) täydentämisestä.

HE 185/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta.

HE 194/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verontilityslain sekä tuloverolain 124 ja 124 a §:n muuttamisesta.

HE 195/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta.

HE 204/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

HE 209/2013 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja korkolain 1 §:n muuttamisesta.

## 2. Valtiovarainministeriön julkaisemattomat asiakirjat

Arvonlisäverotusyksikön toimintasuunnitelma. 4.3.2014.

Asiantuntijaryhmän asettaminen, kuntavaikutusten arvioinnin kehittäminen. VM056:00/2013, 18.10.2013.

Avoin hallinto ja osallisuuden edistäminen Suomessa.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/Avoin\\_hallinto\\_toimintasuunnitelma.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Avoin_hallinto_toimintasuunnitelma.pdf). Luettu 6.6.2013.

Elinkeinoverotusyksikön toimintasuunnitelma 2014. 16.12.2013.

Energiaverotuksen lainsäädäntöhanke. Hankesuunnitelma, 26.2.2010.

Henkilöverotusyksikön työtehtäviä vuonna 2014. 16.12.2013.

Kansainvälisen verotuksen yksikkö, työsuunnitelma 2014. 19.12.2014.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan taloudellisten vaikutusten arviointijaoston asettaminen. VM130:03/2011, 10.9.2013.

Kunta- ja aluehallinto-osaston toimintasuunnitelma 2014. 25.2.2014.

Kuntakehitysyksikön tulostavoitteet sekä suoritteet 2014. 5.11.2013.

Kuntatalousyksikön tulostavoitteet sekä suoritteet 2014. 1.11.2013.

Rahoitusmarkkinaosaston tulossopimus. VM/2235/00.02.03/2013.

Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. 29.8.2013.



Tulliyksikön toimintasuunnitelma 2014.

Valmisteverotusyksikön töitä 2014.

Valtiontalouden kehykset vuosille 2014–2017. 27.3.2013, tarkistettuna 8.4.2013. VM/1611/02.02.00.00/2012.

Vero-osaston tulossopimus. 24.1.2014.

Vireillä olevat rahoitusmarkkinoita koskevat sääntelyuudistukset EU:ssa ja globaalisti. 15.10.2013.

### 3. Muut kirjalliset lähteet

Aatola, Piia 2013: Putting a Price on Carbon: Econometric Essays on the European Union Emissions Trading Scheme and its Impacts. Akateeminen väitöskirja. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisuja 62.

Bogason, Peter 2006: Networks and Bargaining in Policy Analysis. Teoksessa Peters, Guy – Pierre, Jon (toim.): Handbook of Public Policy. Lontoo: Sage Publications, 97–113.

Eduskunnan vastaus EV 125/2007 vp – HE 147/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 150/2009 vp – HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Eduskunnan vastaus EV 241/2009 vp – HE 187/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvopaperimarkkinalain, Finanssivalvonnasta annetun lain sekä Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain 1 ja 6 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 111/2010 vp – HE 41/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain muuttamisesta ja arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 189/2010 vp – HE 148/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta sekä eräiden valmisteverotusta koskevien lakien muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 331/2010 vp – HE 246/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 ja 36 §:n muuttamisesta.

Farber, Daniel – Frickey, Philip 2006: The Jurisprudence of Public Choice. Teoksessa Brix, Brian (toim.): Philosophy of Law. Critical Concepts in Philosophy. Vol III. New York: Routledge, s. 304–364.

Harju, Jarkko 2013: Essays on Taxation: Evidence from Tax Reforms. Akateeminen väitöskirja. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisuja 64.

Kosonen 2013: More Haircut after VAT Cut? On the Efficiency of Service Sector Consumption Taxes. VATT working papers 49.

Kosonen, Tuomas – Harju, Jarkko 2013: Restaurant VAT Cut: Cheaper Meal or More Service? VATT working papers 52.

OECD 2012: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Pariisi: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Oikeusministeriö 1985: Selvityksiä säädösvalmistelusta II. Säädösvalmistelu ministeriöissä. Lainvalmisteluosaston julkaisu 11/1985.

Oikeusministeriö 2004: Hallituksen esitysten laatimisohteet. Julkaisu 2004:4.

Oikeusministeriö 2007: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohteet. Julkaisu 2007:6.

Oikeusministeriö 2010: Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohteet. Selvityksiä ja ohteita 18/2010.

Määttä, Kalle 2007: Veropolitiikka: Teoria ja käytäntö. Edita: Helsinki.

Rauhanen, Timo 2011: Verotuet Suomessa 2009–2012. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Riihelä, Marja – Viitamäki, Heikki 2013: Kehysriihen 2013 veromuutosten tulonjakovaikutukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 9.4.2013.

Sisäasiainministeriö 2012: Sisäasiainministeriön lainsäädäntösuunnitelma 2013–2017. Julkaisuja 45/2012.

Stigler, George 1971: The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics and Management Science 2:1, s. 3–21.

StVL 3/2011 – HE 55/2011 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain 3 §:n ja liitteen muuttamisesta.

Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 10/2013 vp – K 18/2013 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2013 valtiopäiville.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2012: Työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädäntösuunnitelma vuosille 2012–2014.

Työllisyys- ja kasvusopimus, 30.8.2013.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010: Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 21/2010 vp.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011: Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Tuloksellisuustarkastuskertomus 216/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013a: Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Selvitys 3/2013.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013b: Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tuloksellisuustarkastuskertomus 12/2013.

Valtiovarainministeriö 1985: Yleisohje säädösten taloudellisten vaikutusten selvittämisestä. Työryhmämuistio 1985:23.

Valtiovarainministeriö 1996: Katsaus oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtojen kehittämiseen OECD:ssä ja Kanadassa sekä eräissä muissa OECD:n jäsenmaissa.

Valtiovarainministeriö 1997a: Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksista. Sääntelyn laadun parantamisesta annetun OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Suomen tarkistuslista. Työryhmämuistioita 31/97.

Valtiovarainministeriö 1997b: Säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittäminen. Työryhmämuistioita 26/1997.

Valtiovarainministeriö 1998a: Hyvän säädösvalmistelun laatuvaatimuksia. OECD:n suosituksen täytäntöönpano Suomessa. Suomen tarkistuslista.

Valtiovarainministeriö 1998b: Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista.

Valtiovarainministeriö 2006a: Parempaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaan. Työryhmämuistioita 2/2006.

Valtiovarainministeriö 2006b: Valtiovarainministeriö, säädösvalmistelun kehittäminen. Työryhmän raportti, VM 109:00/2006. 15.12.2006.

Valtiovarainministeriö 2007: Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut. Työryhmämuistioita 7/2007.

Valtiovarainministeriö 2009: Valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämisohjelma ja sidosryhmästrategia. Julkaisuja 4/2009.

Valtiovarainministeriö 2013: Asiakaspalvelu 2014: Yhdessä palvelut lähelle. Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja, hallinnon kehittäminen 14/2013.

Valtiovarainministeriö 2013b: Tilinpäätös vuodelta 2013. Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat.

VATT-työryhmä 2013a: Hyvän veropolitiikan periaatteet. Valtiontalouden tutkimuskeskuksen analyysi. Julkaisut 63.

VATT-työryhmä 2013b: Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset. Vuoden 2012 muutosten arviointia. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen muistio.

#### 4. Haastattelut

Budjettineuvos, budjettiosasto, 3.2.2014.

Budjettineuvos (2 virkamiestä), budjettiosasto, 10.2.2014.

Hallitusneuvos, kunta- ja aluehallinto-osasto, 30.1.2014.

Hallitusneuvos, vero-osasto, 6.2.2014.

Hallitusneuvos, vero-osasto, 12.2.2014.

Hallitusneuvos (2 virkamiestä), vero-osasto, 5.2.2014.

Lainsäädäntöneuvos, rahoitusmarkkinaosasto, 18.12.2013.

Neuvotteleva virkamies, kunta- ja aluehallinto-osasto, 12.2.2013.

Osastopäällikkö, budjettiosasto, 10.2.2014.

Osastopäällikkö, henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto, 19.2.2014.

Osastopäällikkö, kunta- ja aluehallinto-osasto, 12.2.2014.

Osastopäällikkö, rahoitusmarkkinaosasto, 12.2.2014.

Osastopäällikkö, vero-osasto, 5.2.2014.

Valiokuntaneuvos, valtiovarainvaliokunta, 29.1.2014.