



Laadukas lainsäädäntö osana valtionaloudellista päätöksentekoa

Valtionalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä

Valtiontalouden tarkastusviraston
selvitys



**Laadukas lainsäädäntö osana
valtiontaloudellista päätöksentekoa**

ISSN 1796-9492 (nid.)
ISSN 1796-9638 (PDF)
ISBN 978-952-499-179-7 (nid.)
ISBN 978-952-499-180-3 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Esipuhe

Dnro 209/39/2011

Valtiontalouden tarkastusviraston strategiassa vuosille 2010 – 2012 yhteinä tarkastuksen suuntaamisen strategisena teema-alueena on "Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa". Käsillä olevassa selvityksessä avataan näkökulmia lainsäädännön laadukkuuteen erityisesti tuloksellisuustarkastuksen kannalta. Selvityksessä on pyritty erityisesti valaisemaan sitä viitekehikkoa ja kriteereitä, jotka teemaan kohdistuvissa tuloksellisuustarkastuksissa voivat olla keskeisessä asemassa. Konkreettisuutta on tavoiteltu sillä, että pitkin esitystä tuodaan esille potentiaalisia kysymyksiä, jotka saattaisivat edelleen kehiteltyinä tarjota tarkastuskohteita.

Helsingissä, 4. päivänä huhtikuuta 2011

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Kalle Määttä

Asiasanat:

sääntelystandardit, valtiontalous, valtiontalouden tarkastus, säädökset,
säädösvalmistelu, sääntelyteoria, sääntely

Sisällys

1	Johdanto	7
2	Lainsäädännön valtiontaloudellinen merkitys	13
3	Lähtökohtia, lähestymistapoja ja tiedontarpeita	17
3.1	Alustavia näkökohtia	17
3.2	Lainsäädännön potentiaalisia ongelmakohtia	17
3.3	Uuden tiedon tuottamisen mahdollisuudet	20
3.3.1	Metodisia lähtökohtia	20
3.3.2	Lainsäädännön laadukkuutta koskevista tiedontarpeista	23
3.4	Vastuuttaminen	27
4	Arviointikriteereistä	29
4.1	Alustavia näkökohtia	29
4.2	Vaikuttavuus	31
4.3	Joustavuus	35
4.3.1	Ulkoisen joustavuus	35
4.3.2	Normatiivinen joustavuus	36
4.3.3	Operationaalinen joustavuus	38
4.4	Tehokkuusominaisuudet	38
4.4.1	Kustannustehokkuus	38
4.4.2	Dynaaminen tehokkuus	39
4.4.3	Hallinnollinen tehokkuus	40
4.5	Tasapuolisuus	44
4.6	Lainsäädäntökapasiteetin arviointikriteereistä	45
5	Säätelyvaihtoehtojen valinnasta	48
5.1	Säätelyvaihtoehtojen valinta tarkastuskohteena	48
5.2	Lainsäädännön tarve	52
5.2.1	Alustavaa arviointia	52
5.2.2	Esimerkkinä indeksiehtolaki	54
5.2.3	Itse- ja yhteissäätely oikeudellisen säätelyn vaihtoehtona	55
5.2.4	Alennettujen arvonlisäverokantojen tarve	57
5.3	Muita vaihtoehtoasetelmia	60
5.3.1	Suorien tukien ja verotukien vertailu lainvalmistelun yhteydessä	60
5.3.2	Informaatio-ohjaus säätelyvaihtoehtona	61
5.3.3	Joustava ja tarkkarajainen säätely toistensa vaihtoehtoina	63

5.3.4	Ennako- ja jälkivalvonta toistensa vaihtoehtoina	66
5.3.5	Hallinnollinen vai taloudellinen ohjaus	68
5.3.6	Kokeilunluonteinen lainsäädäntö	69
5.3.7	Säätely-yhdistelmät ja niiden tarkoituksenmukaisuus	70
6	Säädösehdotusten ja säädösten vaikutusarviointi	72
6.1	Johdattelevia näkökohtia	72
6.2	Kuuleminen osana lainvalmistelutyötä	76
6.3	Kansainväliset kokemukset vaikutusarvioinnin perustana	78
6.4	Oikeusministeriön ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista	79
6.5	Lainsäädännön aiheuttamat hallinnolliset kustannukset	81
6.6	Lainsäädännön vaikutusten jälkiseuranta	82
7	Päätelmiä	84
	Lähteet	87

1 Johdanto

Valtiontalouden tarkastusviraston strategiassa vuosille 2010–2012 yhtenä tarkastuksen suuntaamisen strategisena teema-alueena on "Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa". Lainsäädännön toimivuus ohjauskeinona ja tavoitteiden saavuttamisen välineenä on tässä arvioinnissa avainasemassa. Säädösvalmistelun tehokkuutta arvioidaan suhteuttamalla tehokkuusvaatimus muihin tarpeisiin. Voimassa olevien säädösten laatua arvioidaan myös niiden taloudellisen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Lisäksi korostetaan sitä, että säädöksiä arvioidaan ohjauskeinona suhteessa muihin keinoihin.

Strategian mukaan "teema-alueen osat ja pääkysymykset ovat:

- säädösvalmistelun hallinta. Onko valtioneuvoston säädösvalmistelu ollut hallittua ja onnistunutta? Ovatko ministeriöt kehittäneet säädösvalmistelua valtioneuvoston linjaamalla tavalla?
- säädösten laatu. Onko säädöksissä arvioitu riittävästi niiden vaikutuksia, erityisesti valtiontaloudellisia vaikutuksia? Ovatko säädöstekstit muuten laadukkaita ja vaatimusten mukaisia?
- säädosohjauksen toimivuus. Onko säädöksillä pystytty ohjaamaan toimintaa haluttuun suuntaan? Onko säädosohjaus ollut perusteltu ohjausvälineenä?"

Edellä mainitussa teema-alueen yleisluonnehdinnassa ja pääkysymysten erittelyssä on tavoitettu olennainen sisältö tämänkin selvityksen kannalta. Toisaalta tässä raportissa pyritään laajentamaan näkökulmaa asiakokonaisuuteen niin teoreettisesti kuin konkreettisten kysymysten osalta.

Siitä huolimatta, että Valtiontalouden tarkastusviraston strategiassa puhutaan (laadukkaasta) *lainsäädännöstä*, teema-alue on syytä nähdä pelkästään lakeja laajempänä ja kattavampana kokonaisuutena. Lakien sijasta onkin syytä puhua *säädöksistä*. Säädos on lakia laaja-alaisempi käsite, koska se kattaa kaikki julkista valtaa käyttävien tahojen, kuten Euroopan unionin ja Suomen valtion antamat yksipuolisesti velvoittavat määräykset. Näin ollen esimerkiksi kansallisella tasolla säädösten alaan sisältyvät lakien ohella esimerkiksi asetukset, kuten talousarvioasetus. Euroopan yhteisön oikeuteen sisältyvät muun muassa asetukset (*regulations*) ja direktiivit. Lisäksi on otettava huomioon se, että lainsäädännön laadukkuutta koskeva arviointi ei kohdistu ainoastaan oikeudellisesti velvoittaviin normeihin. Merkille on näet pantava myös erityyppiset oikeudellisesti vel-

voittamattomat normit, kuten itse- ja yhteissääntely vaihtoehtona oikeudelliselle sääntelylle.¹

Säädösvalmistelu on nähtävissä *monipolvisena prosessina* ja tällöin myös säädösten laadukkuutta on arvioitava ikään kuin prosessinäkökulmasta kukin näistä vaiheista huomioon ottaen. Yksinkertaisimmassa mallissa prosessin laadukkuutta arvioidaan aluksi lainsäädännön tavoitteita vasten peilaten, sen jälkeen arvioiden sääntelyvaihtoehtoja erinäisten arviointikriteereiden valossa, ja päätteeksi analysoiden, kuinka hyvin lainsäädäntöuudistuksen vaikutukset on ennakoitu ja miten vaikutusten jälkiseuranta on organisoitu.

Toisaalta lainsäädäntöprosessi voidaan nähdä huomattavasti tätä seikka-
peräisempänä, vaiheittaisena kokonaisuutena, kuten hallituksen esityksen laatimisohejeissa esitetään². Lainvalmisteluhankkeeseen kuuluu ohjeiden mukaan kaiken kaikkiaan 16 vaihetta alkaen esivalmistelusta ja päätyen lain täytäntöönpanoon ja sen seurantaan. Prosessi voi viedä myös ajallisesti erittäin pitkään. Esimerkiksi hallintolakiesityksen ja hallintolainkäyttölain muuttamista koskevan esityksen (HE 72/2002 vp) esivalmistelu käynnistyi 1990-luvun vaihteessa ja lait tulivat voimaan vuoden 2004 alussa: prosessi kesti siis kaiken kaikkiaan lähes 15 vuotta³.

Lainsäädännön laadukkuudesta kertovat myös luonnollisesti lainsäädännön vaikutukset, ovatpa nämä sitten valtioaloutta koskevia tai esimerkiksi elinkeinoelämää tai kuluttajia sivuavia. Tähän puolestaan liittyy kysymys säädösvaikutusten⁴ jälkiseurannasta. Tällöin on syytä ottaa huomioon myös oikeuskäytännössä vastaan tulleet ongelmat. Esimerkiksi tietty laki saattaa aiheuttaa tarpeettomassa määrin tulkintaongelmia⁵, tai tuomiois-

¹ *Oma lukunsa on oikeusnormin käsite, joka on pidettävä erillään säädöksistä ja laeista. Lisäksi ajoittain puhutaan sääntelystä, jolla tavallisesti viitataan oikeudelliseen sääntelyyn, mutta myös itse- ja yhteissääntelyyn. Tosin esimerkiksi sääntelyn käsitteen käyttöä vaikeuttaa se, että tutkimuskirjallisuudessa siihen on sisällytetty perin erilaisia sääntelyn muotoja. Ks. esimerkiksi Ogas (2004). Vrt. Määttä (2009).*

² Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

³ Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

⁴ *Säädösvaikutuksilla tarkoitetaan nimenomaan tietystä laista tai muusta säädöksestä aiheutuvia vaikutuksia, kuten tuloveron alentamisen vaikutuksista työn tarjontapäätöksiin. Ks. työn verotuksen vaikutuksista esimerkiksi Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010.*

⁵ *Yllä mainittu seikka kuvastaa osaltaan sitä, että lainsäädännön laadukkuutta koskevat teemat ja ongelmat voivat sivuta lainopillisinakin pidettäviä kysymyksiä. Hyvin usein lainsäädännön laadukkuutta on joka tapauksessa tarkasteltava ja tarkastettava laajemmasta näkökulmasta ja toisenlaista metodista työkalupakkia hyödyntäen.*

tuinprosessin pitkittyminen saattaa heikentää lainsäädännön vaikuttavuutta⁶.

Huomioon on otettava muutoinkin se, miten tarkoituksenmukaisesti pidemmän aikaa voimassa olleet lait toimivat⁷. Esimerkiksi lakiehdotus saattaa olla alun perin kaikin puolin perusteltu ja tarkoituksenmukainen, mutta ajan kuluessa se ei enää pysty täyttämään sille tarkoitettua funktiota muuttuneissa olosuhteissa. Lainsäädäntöä on siis arvioitava jatkuvasti muun muassa, jotta vanhentuneet säädökset saadaan kumottua. Tässä mielessä *säädöshuolto* on keskeinen osa laadukasta lainsäädäntöpolitiikkaa. OECD (2010a) onkin kiitellyt Suomea siitä, että säädöshuoltoa korostetaan paremman sääntelyn strategian osana.⁸ Tältäkin osin – kuten monin kohdin muutoin – voi toisaalta kysyä, kuinka hyvin säädöshuolto on käytännössä pantu täytäntöön.

Lainsäädännön laadukkuutta arvioidaan tässä yhteydessä nimenomaan valtiontalouden kannalta, ei laajemmassa kontekstissa. Säädöksillä saattaa olla ensinnäkin valtiontalouteen *välitön* vaikutus (tai yhteys), jolloin tulkintaongelmia ei synny sen suhteen, kuuluuko asia teema-alueeseen vai ei. Sen sijaan ongelmallisempia ovat tilanteet, joissa valtiontaloudelliset vaikutukset ovat luonteeltaan *välillisiä*. Jos välilliset vaikutukset osoittautuvat laajuudeltaan merkittäviksi, nekin luetaan valtiontaloudelliselta kannalta relevanteiksi, ja ne kuuluvat teema-alueen piiriin.

Lakien tai yleisemmin säädösten vaikutukset valtiontalouteen voivat olla hyvin monenlaisia. Esimerkiksi säädösvalmistelu on aiheuttaa vääjäämättä kustannuksia. Näiden suuruus riippuu muun muassa siitä, kuinka paljon uuden säädöksen valmistelussa voidaan käyttää hyväksi voimassa olevaa lainsäädäntöä organisatorisia ja terminologisia ratkaisuja tehtäessä. Toiseksi säädösten soveltaminen aiheuttaa kustannuksia muun muassa viranomaisvalvonnan järjestämisestä johtuen sekä sen vuoksi, että tulkintaongelmia joudutaan ratkaisemaan tuomioistuimissa. Lisäksi säädökset voivat aiheuttaa epätoivottavia sivuvaikutuksia, kuten sen, että huonosti suunniteltu lainsäädäntö heikentää taloudellista aktiviteettia kansantaloudessa sen myötä rapauttaen veropohjaa ja valtion verotuloja.

⁶ Ks. viimeksi mainitusta esimerkiksi Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010, jossa analysoidaan talousrikosprosessin kestoa.

⁷ Säädösteksti ja säädösehdotus muodostavat kaiken kaikkiaan vain pintakerroksen analysoitaessa lainsäädännön laadukkuutta.

⁸ Toisaalta voimavarojen kohdentaminen säädöshuoltoon käytännössä on oma lukunsa. Esimerkiksi säätiölaki on vanhentunut, vaikka lakiin on tehty osittaisuudistuksia. Ks. tältä osin erityisesti Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 52/2010.

Toisaalta lainsäädännöllä voi olla valtiontaloudellisesti merkittäviä positiivisia vaikutuksia. Esimerkiksi verot ja maksut ovat ilmiselvää esimerkki tällaisesta lainsäädännöstä. Toiseksi lainsäädännöllä voidaan hillitä - parhaimmillaan olennaisestikin – valtion menojen kasvua. Esimerkiksi alkoholiverolla ei yksinomaan kerrytetä tuloja valtiolle, vaan sillä voidaan vähentää terveydenhoitomenoja edellyttäen tietenkin, että vero vähentää alkoholin kulutusta⁹.

Tuloksellisuustarkastuksessa voidaan erottaa kaksi pääasialista tapaa lähestyä lainsäädännön laatua. Yhtäältä asiaan voidaan tarttua *läpäisyperiaatteella*, jolloin eri hankkeissa otetaan huomioon laadukkaan lainsäädännön vaatimukset¹⁰. Tämä seikka tulee luontevasti vastaan esimerkiksi veropolitiikan vaikuttavuutta analysoitaessa samoin kuin energia- ja ilmastopoliittisia ohjauskeinoja arvioitaessa. Jää jopa kysymään, tulevatko sanotunlaiset teemat asianmukaisesti käsitellyiksi ilman oikeudellista problematisointia, koska ne nojaavat olennaisesti sen varaan, että asioista on säädetty oikeudellisesti. Toisaalta käytännössä on ollut sangen yleistä, että tarkastusviraston tuloksellisuus- tai entisissä toiminnantarkastuskertomuksissa on luodattu tarkastuskohteen säädöspohjaa. Joissain tapauksissa säädösperiaate soveltamiskäytäntöineen on ollut tarkastuksessa avainasemassa, joskus muulloin niillä on ollut pikemminkin deskriptiivinen, tarkastuskohdetta taustoittava funktio.¹¹

Toisaalta lain laadukkuuden osalta on nostettavissa esille erityisteemoja erillisiksi tarkastuskohteiksi. Toisin sanoen lainsäädännön laadukkuutta voidaan lähestyä *erillisperiaatteeseen* nojautuen. Tässä voidaan viitata esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin: "Paremmen sääntelyn ohjelma – onko lain laadukkuus tosiasiallisesti parantunut?", "Sääntelyvaihtoehtojen vertailu lainvalmistelun yhteydessä", "Valtiolle aiheutuvat hallinnolliset kustannukset lainvalmistelusta ja lain noudattamisen valvonnasta" sekä "Lainsäädännön vaikutusten jälkiseuranta valtiontalouden kannalta"¹².

⁹ Yllä mainitussa mielessä haittaveron voi liittyä eräänlainen valtiontaloudellinen tuplahyöty. Tosin mitä enemmän haittaveron ohjaa käyttäytymistä, sitä pienemmiksi jäävät verotulot, mutta toisaalta sitä enemmän haitallisesta toiminnasta aiheutuvat menotkin pienenevät.

¹⁰ Tässä yhteydessä voidaan puhua myös poikkiteema-alueittaisista tarkastuksista.

¹¹ Säädöspohjan asianmukainen kartoittaminen voi auttaa osaltaan havaitsemaan esimerkiksi sääntelyn päällekkäisyyksiä tai aukkoja, eli ylipäänsä oikeudelliseen sääntelyyn liittyviä koordinoitongelmia. Tämä ongelmakokonaisuus voi ilmetä parhaiten ongelmakeskeisissä tarkastusasetelmissä. Ks. esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 194/2009.

¹² Ks. myös Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 80/2010.

Lain laadukkuutta koskevat tarkastuskysymykset ovat myös jaettavissa kahteen ryhmään. Ensinnäkin kysymys voi olla *kehystarkastuskohteista*, jolloin tarkastetaan laajemman lainsäädännön alueen yms. osalta, kuinka laadukasta se on. Esimerkkinä olkoon se, miten hyvin uudistusten valtiontaloudelliset vaikutukset on yleisesti lakiesityksissä arvioitu. Toiseksi kysymys voi olla *pistetarkastuskohteista*, jolloin huomion kohteeksi nostetaan kapea teema, kuten indeksiehtolain tarpeellisuus tai tietyn kokeilunluonteisen lainsäädännön onnistuneisuus. Käytännössä uudella teema-alueella perusteltuna voitaneen pitää usein sitä, että tarkastukset aloitetaan kehystarkastuskohteista siirtyen asteittain kohti pistetarkastuskohteita.

On myös syytä panna merkille, ettei lainsäädännön laadukkuutta koskevan tarkastuksen tarvitse olla *säädöslähtöistä*, vaan se voi olla myös *ongelmakohtaista*. Esimerkkinä viimeksi mainitusta voidaan mainita *harmaa talous ja sen torjunta*.¹³ Harmaalla taloudella on erittäin monilukuinen joukko ilmenemismuotoja ja siihen on puututtu moninaisin oikeudellisin instrumentein. Tässä voidaan viitata esimerkiksi *rakennusalan käännettyyn arvonlisäverovelvollisuuteen* joka on ollut esillä jo talousrikostorjuntaohjelmassa ja siitä on annettu hallituksen esitys HE 41/2010 vp eduskunnalle. Uudistus – arvonlisäverolain 8 c § - on tulossa voimaan 1.4.2011¹⁴. *Tietojenvaihto viranomaisten kesken* on kiistatta kustannustehokas keino nostaa kiinnijäämisriskiä lainvastaisesta menettelystä. Tässä valossa hyvin perusteltu uudistus on ollut se, että verohallinnolla on vuoden 2011 alusta alkaen ollut oikeus suorittaa vertailutietotarkastuksia luotolaitoksissa¹⁵. *Tilaaajavastuulain*¹⁶ soveltamisessa on edelleen ilmennyt epäkohtia ja sitä taustaa vasten on ymmärrettävää, että useat tahot ovat edellyttäneet lain kokonaisuudistusta. Esimerkkejä harmaan talouden torjuntaa palvelevasta lainsäädännöstä olisi mahdollista jatkaa lähes loputtomiin. Tarkoitus on tässä kuitenkin ainoastaan osoittaa, että ongelmakohtainen tarkastusasetelma voi purkautua erittäin laajaksi vyyhdeksi säädös-kohtaisia asetelmia¹⁷.

¹³ Ks. myös *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 145/2007*.

¹⁴ Ks. myös *EV 111/2010 vp – HE 41/2010 vp, jossa eduskunta edellyttää hallituksen seuraavan lainmuutoksen vaikutuksia soveltamiskäytäntöön ja arvioivan sen pohjalta lain muutostarpeita*.

¹⁵ Ks. lähemmin *HE 122/2010 vp*.

¹⁶ *Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006)*.

¹⁷ Ks. *TrVM 9/2010 vp – M 8/2010 vp, joka tarjoaa varsin laajan katsauksen keinoihin, joilla harmaata taloutta ja talousrikollisuutta voidaan torjua*.

Ongelmakohtaista tarkastusasetelmaa voidaan puoltaa muun muassa sillä, että yksittäiset säädökset voivat vaikuttaa hyvinkin tarkoituksenmukaisilta ja toimivilta, mutta samaa päämäärää palvelevat säädökset kokonaisuutena saattavat johtaa niin sanottuun *ylisääntelyyn*¹⁸. Tätä ei luonnollisestikaan voi pitää perusteltuna, koska ylisääntely johtaa tarpeettomiin hallinnollisiin kustannuksiin sekä muihin epätoivottaviin seurannaisvaikutuksiin.

Tähän mennessä Valtiontalouden tarkastusvirastossa on jo tehty kiistatta tarkastuksia, jotka ovat kuuluneet "Lainsäädännön laadukkuutta" koskevan teema-alueen piiriin. Tuoreena tällaisena tarkastuksena on mainittavissa "Säätiöiden valtiontuki ja valvonta" -tuloksellisuustarkastus¹⁹. Myös OECD:n (2010a) on viitannut tarkastusviraston rooliin paremman sääntelyn toimintaohjelman valvonnassa.

Teema-alueen kehittämishetvällä tähdätään siihen, että lainsäädännön laadukkuutta koskevia kysymyksiä analysoidisiin *systemaattisesti* ja *kokonaisvaltaisesti* niin itsenäisinä tarkastuskohteina kuin osatarkastuskohteina muille teema-alueille kuuluissa tarkastuksissa.

¹⁸ *Ylisääntelyllä tarkoitetaan usein sitä, että saman tavoitteen saavuttamiseksi on säädetty tarpeettoman useita ohjauskeinoja, ts. vähäisemmälläkin säädosmäärällä tavoitteiden saavuttaminen olisi turvattu. Ks. myös Ogus (2004).*

¹⁹ *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 210/2010. Erikseen kannattaa mainita Valtiontalouden tarkastusvirastossa harjoitettava laillisuustarkastus, jonka ydin on lainsäädännön noudattamisen tarkastus.*

2 Lainsäädännön valtiontaloudellinen merkitys

Yhä useampaa asiaa säännellään oikeudellisesti, mikä on antanut syyn puhua normitulvasta. Kysymys ei ole pelkästään oikeusnormeista, jotka luovat *kehyksiä markkinoiden toiminnolle*,²⁰ vaan myös olennaisessa määrin yritysten ja muiden talousyksiköiden *käyttäytymistä ohjaavasta* lainsäädännöstä²¹. Tässä voidaan viitata siihen että eduskunnalle annetaan vuosittain yhteensä noin 250 hallituksen esitystä. Esimerkiksi vuonna 2008 ministeriöissä oli valmisteltavana noin 280 lakiesitystä ja niitä valmistui 227 kappaletta.²² Esimerkiksi vuonna 2009 eduskunta hyväksyi noin 10 000 pykälää.

Jotakin lainsäädännön valtiontaloudellisesta relevanssista kertoo se, että veroista on säädettävä perustuslain 81.1 §:n mukaan lailla. Verotulot muodostavat noin 85 prosenttia valtion budjetin kaikista tuloista.²³ Tässä yhteydessä on paikallaan myös viitata Suomen perustuslain 80.1 §:n toiseen lauseeseen: "Lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan."²⁴ Toisaalta perustuslain on todettu kokonaisuutenakin vaikuttavan siihen, että yhä useammista asioista on säädetty lailla. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (2004) onkin luonnehtinut Suomea yhdeksi Länsi-Euroopan lainsäädäntöintensiivisimmistä maista.²⁵ Lisäksi voidaan viitata PL 2.3 §:ään: "Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia."

²⁰ Esimerkkinä kehyksiä luovasta lainsäädännöstä voidaan mainita tahdonvaltaiset (eli dispositiiviset) säännökset. Ne tulevat esimerkiksi osaksi sopimusten sisältöä, elleivät sopimusosapuolet päättä sopia asiasta toisin.

²¹ Esimerkiksi osa veroista on luonteeltaan ohjaavia – eivätkä siis fiskaalisia –, kuten erilaiset kannustintyyppiset ympäristöverot. Ks. ohjaavista veroista esimerkiksi Määttä (2007).

²² Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

²³ Sivuuttamatta ei voi olla erilaisia maksujakaan, jotka ovat vastikkeita suoritteista, ja jotka voivat olla enintään omakustannusperiaatteen suuruisia. Maksujen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 81.2 §:n mukaan lailla.

²⁴ Ks. myös Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (Rahoitustarkastuksen kannanotto), jossa kritisoidaan vallitsevaa oikeustilaa.

²⁵ Ks. myös Korpela & Mäkitalo (2008) sekä Määttä (2009), joiden mukaan vuoden 2000 perustuslakiuudistus olisi osaltaan yllä mainitun kehityssuunnan taustalla.

Osalla lainsäädännöstä on *välittömiä* vaikutuksia valtion menoihin ja tuloihin. Esimerkiksi valtionavustuslaki kuvastaa lainsäädäntöä, joka ohjaa valtion varojen käyttöä, kun taas veroilla ja maksuilla on välittömiä vaikutuksia tuloihin. Toisaalta on varottava, ettei juuri tällaisten lakien vaikutuksia oteta yksinomaan konkreettisesti huomioon, vaan että huomio kiinnittyy myös muihin lakeihin, vaikka niiden vaikutukset olisivat luonteeltaan ainoastaan *välillisiä* valtion menojen ja tulojen kannalta. Tätä seikkaa korostaa se, että välilliset vaikutukset saattavat muodostua erittäin suuriksi, käytännössä suuremmiksi kuin välittömät vaikutukset²⁶. Asia erikseen on se, että välillisten vaikutusten mittaaminen voi osoittautua käytännössä erittäin hankalaksi²⁷. Mittaamisongelmaa kaikkien vaikutusten osalta hankaloittaa lisäksi se, että vaikutukset voivat vaihdella olennaisesti lyhyellä ja pitkällä aikavälillä²⁸.

Yhtenä esimerkkinä lainsäädännön taloudellisista vaikutuksista – vaikakakaan ei välittömästi valtiontaloudellisista vaikutuksista - voidaan mainita yritysten hallinnollinen taakka lainsäädännön asettamista informointivelvoitteista.²⁹ Taakan on arvioitu olevan esimerkiksi Suomessa noin kaksi prosenttia bruttokansantuotteesta³⁰. Toisaalta tällöin ei oteta vielä huomioon muita kustannuksia, joita elinkeinoelämälle oikeudellisesta sääntelystä aiheutuu³¹. Samoin hallinnollista taakkaa koskevan analyysin ulkopuolelle jäävät ne kustannukset, joita viranomaisille – kuten verohallinnolle - lainsäädännön noudattamisen valvonnasta yms. toimenpiteistä aiheutuu. Tältä osin puhutaan *hallinnon sisäisestä taakasta*. Myös kuluttajille aiheutuvat hallintokustannukset jäävät hallinnollisen taakan käsitteen ulkopuolelle.³²

Toisaalta on syytä korostaa, että laadukasta lainsäädäntöä olennaisesti sivuava paremman sääntelyn (*better regulation*) käsite ei ole pelkästään lainsäädännöllinen kysymys. Pohdittavaksi saattaa näet nousta muun

²⁶ Ks. myös *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 202/2010*, jossa mainitaan, että työtapaturmista aiheutuvat epäsuorat kustannukset saattavat olla 2 – 4,5 -kertaiset työtapaturmien suoriin kustannuksiin verrattuna.

²⁷ Ks. esimerkiksi *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 163/2008*.

²⁸ Ks. myös *Oikeusministeriön julkaisu 2007:6*.

²⁹ Ks. tältä osin esimerkiksi *Työ- ja elinkeinoministeriö 1.9.2010*, jossa käydään läpi yritysten hallinnollisen taakan kehitystä vuonna 2009.

³⁰ Ks. laajemmin *Työ- ja elinkeinoministeriö (2008)*.

³¹ Ks. esimerkiksi *Kanniainen & Määttä (2008)*.

³² *Oma lukunsa kustannuksista ovat ne hyvinvointitappiot, joita lainsäädännöstä saattaa aiheutua.*

muassa se, tarvitaanko lakia ylipäänsä lainkaan eli voiko markkinamekanismi ratkaista epäonnistumiset markkinoilla³³ (*market failures*) vai riittääkö esimerkiksi itse- tai yhteissäätely ongelmien ratkaisukeinoksi. Parempi sääntely on sekä kansainvälisesti että Suomessa yhdistetty talouskasvun ja kansainvälisen kilpailukyvyn edellytyksiin. Näin ollen lainsäädännön laadulla voidaan väittää olevan myös valtiontaloudellisesti merkittäviä vaikutuksia, vaikka nämä vaikutukset ovatkin usein välillisiä.

Valtiontaloudellisen merkityksen osalta onkin myönnettävä se, että monelta osin voidaan tehdä parhaimmillaan vain *suuntaa-antavia* päätelmiä eikä suinkaan tarkkoja laskelmia. Toisaalta nämä ongelmat voidaan nähdä tarkastustoimintaa kehitettäessä merkittävänä toiminnallisena haasteena.

Valtiontaloudellista relevanssia ajatellen painoarvoa on annettava myös sille, että vaikka tarkastus kohdistuisikin vain yhteen lakiin ja sen laadukkuuteen, näin tehdyllä arvioinnilla saattaa olla positiivisia *spill over -vaikutuksia* yleisemmin lainsäädännön laadukkuutta arvioitaessa³⁴. Toisin sanoen näin tarjotaan keinoja, joiden avulla muun lainsäädännön laadukkuutta voidaan parantaa. Tällaiset vaikutukset johtavat luonnollisesti siihen, että on entistä hankalampaa arvioida tarkastuskohteen valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Asiakokonaisuuden merkitystä kuvastaa myös seuraava OECD:n (2010a) Suomea koskevasta maaraportista lainattu otsikko: "*Establish regulatory policy as a key priority of the government*". Viimeksi mainittuun liittyen huomiota kiinnitettiin muun muassa siihen, että hallituksen esitysten laatimishojeet eivät ole tarpeeksi konkreettiset; myös lakia alemman tasoisten normien kehittämistyöhön on panostettava; voimassaolevien säädösten huoltoon on suunnattava riittävästi voimavaroja; ja että politiikan implementointi on tähän mennessä toteutettu puutteellisesti.

Valtion taloudenhoitoa koskevat säädökset ovat keskeisessä asemassa

Tarkastustoiminnan kannalta keskeisessä asemassa ovat erityisesti valtion taloudenhoitoa koskevat säädökset. Tässä voidaan viitata esimerkiksi lakiin valtion talousarviosta (423/1988), asetukseen valtion talousarviosta (1243/1992), valtion maksuperustelakiin (150/1992), valtion maksuperus-

³³ Puhtaasti markkinalähtöisinä ratkaisukeinoina esimerkiksi epäsymmetrisen informaation ongelmalle voidaan mainita takuu tai se, että hotellit ja ravintolat toimivat ketjuina. Ks. epäsymmetriseen informaatioon ja sen ratkaisukeinoin liittyen erityisesti Akerlof (1970).

³⁴ Toisin sanoen tarkastus voi tuottaa ulkoishyötyjä.

teasetukseen (211/1992), sekä lakiin julkisista hankinnoista (348/207) eli hankintalakiin.³⁵

Valtiontalouden tarkastusviraston kannalta erityisen kiinnostavia ovat luonnollisesti valtion taloudenhoitoa koskevat säädökset, koska niillä on keskeinen merkitys kaikelle valtion taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuudelle. Taloudenhoitoa koskevat säädökset luovat oikeudellisen kehikon kaikelle valtiontaloutta koskevalle toiminnalle. Jos ne eivät ole laadukkaita, talouden suunnittelu, resurssien muuttaminen toiminnaksi sekä talouden seuranta ja tilivelvollisuuden osoittaminen kärsivät tai saattavat muodostua epätaloudellisiksi. Näin ollen esimerkiksi talousarviolain tai hankintalain ollessa liian joustamaton tai muutoin epätarkoituksenmukainen, se vaikuttaa voimakkaasti valtion taloudenhoitoon ja toimintaan. Siitä huolimatta, että valtion taloudenhoitoa koskevilla säädöksillä on erityisasema viraston tarkastuskentässä, asianomaisten säädösten tarkoituksenmukaisuuden arviointia koskevat periaatteessa vastaavanlaiset kriteerit kuin muunkin lainsäädännön arviointia.

³⁵ Tärkeitä säädöksiä valtiontalouden kannalta on toki koko joukko muutenkin, kuten tuloverolaki (1535/1992), arvonlisäverolaki (1501/1993), valtionavustuslaki (688/2001), laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006), laki valtion vientitakuista (422/2001) sekä laki valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta (449/1988).

3 Lähtökohtia, lähestymistapoja ja tiedontarpeita

3.1 Alustavia näkökohtia

Keskeinen näkökulma lainsäädännön laatuun ja sen analysointiin on seuraava jaottelu. Ensinnäkin lainsäädännön laatua on mahdollista tarkastella eräänlaisena lainsäädäntötoiminnan *lopputuotteena*, joka koostuu perustuslaista, tavallisista laeista sekä muusta voimassaolevasta sääntelystä. Tätä lopputuotetta voidaan puolestaan arvioida erilaisin laadullisin yms. kriteerein. Tämä lähestymistapa on hallitsevassa asemassa käsillä olevassa esityksessä.

Toiseksi voidaan keskittyä lainsäädäntötoimintaan sisältyvien toimintatapojen, mekanismien ja instituutioiden tarkasteluun. Pääkysymys on tällöin se, miten hyvä *lainsäädäntökapasiteetti* julkisvallalla on tuottaa korkealaatuisia sääntelyä.³⁶ Tähän kysymykseen palataan lyhyesti arviointikriteerejä koskevan luvun loppuosassa.

3.2 Lainsäädännön potentiaalisia ongelmakohtia

Ensinnäkin mitä huonolaatuisempaa lainsäädäntö on, sitä enemmän se aiheuttaa *rajanveto- ja tulkintaongelmia*, mikä puolestaan johtaa tuomioistuinlaitoksen ja viranomaiskoneiston aiheuttamiin lisäkustannuksiin. Myös tuomioistuin- ja viranomaisprosessin pitkittyminen on otettava tässä yhteydessä huomioon kustannuseränä. Luonnollisesti kustannuksia aiheutuu tällöin myös yrityksille ja kuluttajille.

Toiseksi mitä heikkolaatuisempaa lainsäädäntö on, sitä suuremmalla todennäköisyydellä sitä joudutaan *muuttamaan*. Tämä puolestaan aiheuttaa lainvalmistelukustannuksia sekä kustannuksia uuden lainsäädännön sovel-

³⁶ *Tala (2004). Yllä olevassa jaottelussa on nähtävissä ensin mainitulta osin perinteiselle tuloksellisuustarkastukselle ominainen asetelma, kun taas jälkimmäisessä näkökulmassa on havaittavissa vahvasti ohjausjärjestelmätarkastukselle ominaisia piirteitä. Ks. viimeksi mainitusta lähemmin Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita (2010a).*

tamiskäytännön vakiintumisesta johtuen (esimerkiksi erilaisine tulkintaongelmineen). Lainsäädännön jatkuva muutostila on myös omiaan heikentämään kannustinta innovaatioiden tekemiseen ja käyttöönottoon.

Kolmanneksi mitä enemmän lainsäädännön laadukkuudesta tingitään, sitä enemmän määrin lait aiheuttavat *hyvinvointitappioita* (eli käyttäytymisen vääristymiä) kansantaloudessa, mikä puolestaan saattaa heijastua esimerkiksi vähentyneinä verotuloina.³⁷ Toisaalta, jos lainsäädäntö on laadukasta, sillä voidaan korjata esimerkiksi markkinahäiriöitä, ja lisätä hyvinvointia yhteiskunnassa³⁸.

Neljänneksi *epäonnistunut sääntelyvaihtoehdon valinta* on omiaan aiheuttamaan kustannuksia paitsi yksityisille talousyksiköille myös valtiovaltalalle. Esimerkiksi, jos tietyssä tapauksessa itsesääntely olisi riittävä keino käyttäytymisen ohjaamiseksi, oikeudelliseen sääntelyyn turvautuminen aiheuttaa huomattavat kustannukset aina lainvalmisteluvaiheesta sen soveltamiseen saakka. Sääntelyvaihtoehtojen arviointia on korostettu maassammekin esimerkiksi hallituksen esityksen laatimisohejeissa³⁹.

Viidenneksi säädösehdotuksen *heikkolaatuinen vaikutusarviointi* saattaa kasvattaa riskiä siitä, että lainsäädännöllä ei päästä sille asetettuihin tavoitteisiin tai jos tavoitteisiin päästäänkin, tämä tapahtuu tarpeettoman suurin kustannuksin. Mainitun näkökohdan painoarvoa korostaa se, että erityisesti säädösehdotusten vaikutusarviointi on ollut maassamme jo pitkään kritiikin kohteena. Toisaalta vaikutusten jälkiseurannankaan merkitystä ei pidä sivuuttaa laadukkaaseen lainsäädäntöön tähdättäessä⁴⁰. Myös tältä osin Suomessa menettely on ollut puutteellista. Tosin Suomessa on ohjeistettu vaikutusarviointia varsin hyvin⁴¹.

³⁷ *Hyvinvointitappiot yhdistetään usein verolainsäädännön vaikutuksiin, mutta ne liittyvät yhtä lailla mille tahansa oikeudenalalle. Ks. verotuksen aiheuttamiin hyvinvointitappioihin liittyen esimerkiksi Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010.*

³⁸ *Markkinahäiriöiksi on useissa yhteyksissä luettu ulkoisvaikutukset, julkishyödykkeet, epätäydellinen informaatio ja epätäydellinen kilpailu. Niiden on oikeustaloustieteellisessä katsannossa katsottu olevan samalla kriteereitä, joilla oikeudellista sääntelyä voidaan lähtökohtaisesti perustella. Ks. lähemmin esimerkiksi Määttä (2009).*

³⁹ *Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Asia erikseen on se, kuinka hyvin vaihtoehtoja on tosiasiallisesti vertailtu.*

⁴⁰ *Jälkiseuranta auttaa luonnollisesti havaitsemaan sen, onko säädöksen tavoitteita saavutettu. Sen lisäksi jälkiseuranta voi auttaa kehittämään menettelytapoja, joilla säädösehdotusten vaikutuksia voidaan arvioida jo ennalta aikaisempaa paremmin.*

⁴¹ *Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.*

Kuudenneksi ministeriöiden mukaan niiden voimavarat ovat riittämättömät asianmukaisen säädösvalmistelun suorittamiseksi. Esimerkiksi lainsäädäntösuunnitelman 22 hankkeessa voimavarat on arvioitu riittämättömiksi 14 hankkeessa.⁴² Voimavarojen riittämättömyys ei voi luonnollisesti olla heijastumatta joko lainsäädännön laatuun tai lainvalmisteluprosessin pitkittymiseen. Toisaalta lainsäädännön laadukkuuteen investoiminen voi olla avain asianomaisen ongelman ratkaisemiseksi. Esimerkiksi, onko kaikenlainen lainsäädäntö aina tarpeellista, ts. arvioidaanko lainsäädännön tarvetta riittävän kriittisesti? Kaikessa toiminnassa tulisi näet suhteuttaa kustannukset ja hyödyt toisiinsa. Toisaalta myöskään vaihtoehtokustannuksia ei pidä sivuuttaa, eli tässä tapauksessa sitä, että suuntaamalla resurssit vähäpätöiseen lainsäädäntöhankkeeseen ne ovat pois merkittävimmistä hankkeista. Lainsäädännön laadukkuuden parantaminen vähentää myös tarvetta lainsäädännön muutoksiin, ja näin vapautuneet resurssit ovat tällöin käytettävissä säädösvalmisteluun, mukaan lukien säädöshuoltoon.⁴³

Edellä mainittuun liittyy elimellisesti myös se, miten säädösvalmistelua on onnistuttu kehittämään ministeriötasolla. Säädöstasolla vastuu säädösvalmistelusta vaikuttaa selkeältä, toisin sanoen se on säädetty kansliapäällikölle. Sen sijaan käytännössä koordinointi ja vastuuttaminen vaihtelee hyvinkin paljon ministeriökohtaisesti.⁴⁴ Minkälaisiin ongelmiin erilaiset koordinointi- ja vastuujärjestelyt ovat ministeriöissä johtaneet? Toisaalta, minkälaisia hyviä käytäntöjä koordinointi- ja vastuujärjestelyistä on muodostunut?⁴⁵

Lisäksi lainsäädännön laadukkuudesta tinkiminen on omiaan *horjuttamaan oikeusjärjestelmän legitimitettiä*. Jos tietyn lainsäädännön kiertäminen tai muu välttäminen on helppoa, ei se voi olla heijastumatta yleiseen lainkuuliaisuuteen, ja samalla vaikutukset yltävät laajemmallekin kuin yhtä lakia koskeviksi. Tässä voidaan viitata esimerkiksi harmaaseen talouteen, jonka seurannaisvaikutukset heijastuvat laajalti koko yhteiskuntaan heikentäen muun muassa veromoraalia. Tämä puolestaan aiheuttaa sen, että tavoiteltu verotulojen määrä on aikaisempaa hankalampaa saada kerrytettyä.

⁴² *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.*

⁴³ *Yllä esitettyä silmällä pitäen on hyvä panna merkille, kuinka pieni osuus ministeriöiden kokonaistyöpanoksesta käytännössä allokoituu lainvalmistelutehtäviin.*

⁴⁴ *Ks. erityisesti Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.*

⁴⁵ *Ks. esimerkiksi Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, jossa viitataan sisäasiain- sekä työ- ja elinkeinoministeriöön.*

3.3 Uuden tiedon tuottamisen mahdollisuudet

3.3.1 Metodisia lähtökohtia

Oikeustieteellisessä tiedeyhteisössä tavanomainen tiedonintressi on *lainopillinen* eli lain tulkintaan ja systematisointiin painottuva⁴⁶. Lainsäädännön laadukkuutta arvioitaessa on toki oltava tietoinen oikeusjärjestelmän perusteista sekä lain tulkintaan liittyvistä rajanveto-ongelmista, mutta ne eivät kuitenkaan muodosta kuin osan lainsäädännön laadukkuuden kannalta relevanteista kysymyksistä.⁴⁷ Tosin valtion kassanhallintaa koskevassa tarkastuskertomuksessa 168/2008 periaatteessa lainopilliseksi luonnehdittava kysymys nousi avainasemaan.⁴⁸ Ensinnäkin lähdettiin siitä, että perustuslaissa säädetystä kattamisvaatimuksesta ei aiheudu ehdotonta velvoitetta kassatilanteen ylittävälle lainannostoille, eikä lainanoton toteuttaminen tarkasti talousarvioon otetun suuruisena ole lain ehdottomasti edellyttämä menettely. Toisaalta tarkastuksen tarjoamaa informaatiota katsottiin voitavan hyödyntää esimerkiksi talousarviolakia ja -asetusta uudistettaessa.⁴⁹

Lähellä lainopillista ajattelua ollaan silloinkin, kun tarkastuksessa joudutaan kritisoimaan lain tulkinnanvaraisuutta tai laissa olevia määritelmällisiä ja muita aukkokohtia. Väärinkäyttöksiä valtionhallinnossa koskevassa tarkastuskertomuksessa 163/2010 kritisoitiinkin sitä, että "väärinkäytöksen" käsitettä ei ollut määritelty lain esitöissä. Väärinkäytös-käsitteen tulkinta on puolestaan omiaan johtamaan siihen, että lakia sovelletaan eri viranomaisissa eri tavalla.⁵⁰

⁴⁶ Ks. oikeustutkimuksen tiedonintresseistä Mähönen & Määttä (2002).

⁴⁷ Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 210/2010, jossa todetaan säätiöitä koskevan tutkimuksen olevan lähinnä oikeustieteellistä eikä tutkimuskirjallisuudessa ole käsitelty esimerkiksi säätiöiden taloutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

⁴⁸ Ks. myös HE 158/2010 vp.

⁴⁹ Tietyissä erityistapauksissa voi käydä yleisemminkin niin, että tarkastuksessa vallitseva tulkintakäytäntö on asetettavissa kyseenalaiseksi. Ks. myös PeVL 44/2010 vp – HE 179/2010 vp, jossa jouduttiin puimaan hajajätevesiasetuksen perustuslain mukaisuutta.

⁵⁰ Yllä mainitussa yhteydessä arvioitiin kriittisesti myös sitä, miten laissa olevaa käsitettä "vähäinen" tulkitaan. Toisaalta tässä yhteydessä on pakko todeta, että lait ovat aina epätäydellisiä, ja äärimmäiseen tarkkarajaisuuteen käsitteiden käytössä on turha edes pyrkiä.

Edellä esitetty kuvastaa jo sitä, että vaikka puhutaankin lainsäädännön laadukkuudesta, oikeudellisiakaan reunaehtoja ei pidä sivuuttaa. Tärkeässä asemassa ovat esimerkiksi säätämisyjärjestystä koskevat kysymykset. Jos lakiesitys ei sisällä perustuslain kanssa ristiriidassa olevia ehdotuksia, lakiesitys voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan laaja tulkintakäytäntö ilmentää kuitenkin hyvin sitä, kuinka suuri kirjo erilaisia ongelmia säätämisyjärjestystä silmällä pitäen voi ilmetä.⁵¹ Kokonaisuutena ottaen voikin sanoa, ettei lainsäädäntö ole kovinkaan laadukasta, jos se ei asianmukaisesti ota huomioon perustuslakia tai Euroopan yhteisön oikeutta.⁵² Perustuslakivaliokunta onkin lausunnossaan PeVL 3/2007 vp korostanut sitä, että lakiehdotusten teknisluonteisesta perustuslainmukaisuuden tarkastamisesta on huolehdittava jo ennen esityksen antamista, jotta valiokunta voi keskittyä tulkintaa aidosti vaativiin asioihin.

Säädöstasoa onkin joskus jouduttu kritisoidaan tarkastusviraston tarkastuksissa. PTR-yhteistyötä koskevassa tarkastuksessa tuotiin esille, että toiminta oli perustunut valtioneuvoston asetukselle, viranomaismääräyksille ja keskinäisille yhteistoimintasopimuksille. Tarkastuskertomuksessa painotettiin, että toimintaa sääntelemään tarvitaan laintasoiset säädökset.⁵³

Aika ajoin oikeudelliset ja tarkoituksenmukaisuutta koskevat kysymykset kietoutuvat elimellisesti toinen toisiinsa. Esimerkkinä voidaan mainita autoverotusta koskevat valitusten pitkät käsittelyajat, joista on maininta tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 195/2009 "Autoverotus", ja samaa asiakokonaisuutta on kritisoinut myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies⁵⁴.

Lainopilliseen lähestymistapaan liittyen on aiheellista panna merkille lakien *tulkinnanvaraisuudesta* aiheutuvat ongelmat, ja sen myötä valtiontaloudellekin aiheutuvat kustannuksista. Kysymys voi olla esimerkiksi seuraavanlaisista tulkintaongelmien lähteistä.⁵⁵

⁵¹ *Valtiontaloudellisesti tärkeä näkökulma arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslain mukaisuutta on se, vahvistaako vai rajoittaako ehdotus eduskunnan budjetti-valtaa. Ks. esimerkiksi HE 56/2003 vp.*

⁵² *Euroopan yhteisön oikeuden kannalta relevanteiksi saattavat nousta esimerkiksi valtioneuvoston päätös (mukaan lukien de minimis -tuet) sekä syrjimättömyysperiaate verotuksessa.*

⁵³ *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 145/2007.*

⁵⁴ *Ks. esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 22.12.2008, Dnro 210/4/07.*

⁵⁵ *Aidosti tulkinnanvaraisissa tapauksissa väärinkäytöksiin saatetaankin syyllistyä "vahingossa" eikä suinkaan tarkoituksella. Tämä on luonnollisesti otettava huo-*

- Lainkohdassa käytetään epämääräisiä käsitteitä eivätkä ne vastaa sitä, mikä niiden tavanomaisen kielenkäytön mukainen sisältö on.
- Lakia säädettyä ei käytetä hyväksi muun lainsäädännön tarjoamia malleja, vaan mahdollisesti puhutaan samoilla käsitteillä eri laeissa eri merkityksessä.
- Lainsäädäntöä muutetaan hyvin usein, kuten varsinkin verolainsäädännön kohdalla tapahtuu.
- Lainvalmistelutyöt ovat puutteelliset eivätkä siten anna suuntaviivoja lain tulkinnalle.
- Viranomaiset eivät anna ohjeita/suosituksia siitä, miten lakia tulisi soveltaa.
- Oikeuskäytännön muodostuminen kestää tarpeettoman pitkään varsinkin, kun ennakkopäätöstä joudutaan hakemaan korkeimmista oikeusasteista saakka.

Perinteinen *kansantaloustieteellinen* tutkimusote voi tuottaa myös relevanttia tietoa lainsäädännön laadukkuuden arviointia silmällä pitäen, mutta yksin tällä otteella arviointi ei voine tapahtua. Esimerkiksi monet pragmaattiset kysymykset, jotka liittyvät lain valmisteluun sekä hallinnointiin, jäisivät muutoin vaille huomiota. Toisaalta kansantaloustieteellinen – erityisesti ekonometrinen ote – on hyvin tärkeä silloin, jos kysymyksenasettelut sivuavat säädösehdotusten vaikutusarviointia tai voimassaolevien säädösten vaikutusten jälkiseurantaa.

Edellä mainittu johdattaa osaltaan siihen, että erityisen soveliaan näkökulman teema-alueeseen tarjoaa *oikeustaloustiede (law and economics)*.⁵⁶ Sen puitteissa analysoidaan muun muassa kysymyksiä voimassaolevan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuudesta taloustieteen tarjoamin keinoin samoin kuin lainsäädännön vaikutuksia tilastollisin yms. keinoin. Ensin mainittu muodostaa sääntelyteorian (*theory of regulation*) yhden puolen, kun taas jälkimmäistä voidaan kutsua vaikutusanalyysiksi (*impact analysis*).⁵⁷ Samalla oikeustaloustieteellinen ote liittyy tarkastusteemojen analysoinnin luontevasti kansainväliseen tutkimustoimintaan siitä yksinker-

mioon sanktioankaruudessa ja siinä tuomitaanko väärinkäytöksistä ylipäänsä sanktioita. Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 163/2008.

⁵⁶ *Ks. yleisesityksenä oikeustaloustieteestä Suomessa esimerkiksi Määttä (2006) ja kansainvälisesti esimerkiksi Cooter & Ulen (2004).*

⁵⁷ *Ks. sääntelyteoriasta esimerkiksi Baldwin & Cave (1999) sekä Ogus (2001, ed.).*

taisesta syystä, että tutkimusote on universaali. Näin vältetään oikeudelliselle analyysille usein tyypillinen kotikutoisuus.⁵⁸

Lisäksi on syytä korostaa, ettei lainsäädännön laadukkuutta koskevaa analyysiä pidä väen väkisin arvioida ja tarkastaa oikeustaloustieteellisin menetelmin. Esimerkiksi *politiikka-analyysi (policy analysis)* voi tarjota relevantteja "pitkospuita" tarkastuksen läpiviemiseksi⁵⁹. Toisaalta yleisemmin voidaan käyttää hyväksi *lainsäädäntötutkimusta*, jolla ei ole tosin yhtä ja kokoavaa metodista otetta, vaan sitä leimaa oikeusjärjestelmän analysointi ulkoisesta näkökulmasta – ei siis lakia soveltavien tuomareiden tai viranomaisten sisäisestä näkökulmasta⁶⁰.

3.3.2 Lainsäädännön laadukkuutta koskevista tiedontarpeista

Edellä mainittu kuvastaa sitä, minkälaisen metodin puitteissa lainsäädännön laadukkuutta voidaan ensisijaisesti tarkastaa. Toisaalta uuden tiedon tuottamisen kannalta muillakin näkökohdilla on toki relevanssia. Esimerkiksi – ja kuten edellä jo viitattiin – lainsäädännön laadukkuutta ei ole aikaisemmin Valtiontalouden tarkastusvirastossa nostettu systemaattisella tavalla teema-alueeksi, vaikka yksittäisiä tarkastuksia alueelta onkin tehty. Näin ollen viraston sisäisesti ajatellen uuden tiedon tuottamismahdollisuudet ovat hyvin laajat.

On myös viitattavissa siihen, että kotimaisessa *lainvalmistelussa on edelleen olennaisia puutteita*, vaikka erinäisiin asioihin on kiinnitetty huomiota jo varsin pitkään. Tässä voidaan viitata esimerkiksi puutteellisiin vaikutusarviointeihin.⁶¹ Vaikutusarviointi ei yleensä ole kiinteä osa säädösvalmistelutyötä hankkeen alusta alkaen, vaan arviointi voi jäädä yhden ainoan ratkaisun vaikutusten kuvailemiseksi hallituksen esityksessä. Taustalla on lukuisia ongelmia ja puutteita. Esimerkiksi vaikutusten dokumentointi on perusvalmistelussa usein puutteellista. Hallituksen esityksissäkin vaikutuksia ja vaihtoehtoja selostetaan vajavaisesti. Arviointi-

⁵⁸ Toisaalta uuden tiedon tuottamista korostaa se, ettei maamme tiedeyhteisössä tällä hetkellä määrätietoisesti kohdenneta voimavaroja lainsäädäntötutkimukseen tai vastaaville aloille, joilla lainsäädännön laadukkuus olisi erityisesti tutkimuskohteena.

⁵⁹ Ks. tältä osin erityisesti Weimer & Vining (2005). Vaikka he erittelevät nimenomaan *politiikka-analyttistä lähestymistapaa*, ero oikeustaloustieteeseen jää monin osin häviävän pieneksi.

⁶⁰ Ks. myös Tala (2010).

⁶¹ Ks. esimerkiksi Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaoston muistio 16.11.2009.

tiedon puutteellinen hyödyntäminen valmistelussa ja päätöksenteossa on myös leimallinen piirre toiminnalle. Lisäksi vaikutusten arvioinnin toteuttaminen tai laadun systemaattinen varmistaminen ennen säädösehdotuksen tekemistä eduskunnalle jää tekemättä, lukuun ottamatta taloudellisesti ja periaatteellisesti merkittäviä asioita.⁶² Siitä huolimatta, että sanotunlaisiin näkökohtiin on kiinnitetty huomiota, niihin ei ole paneuduttu kovinkaan syvällisesti ja systemaattisesti.

Yksi potentiaalinen lähde lainvalmistelun heikkouksille saattaa palautua siihen, että elävän elämän ilmiöt eivät tunne hallinnonalarajoja, mutta lainvalmistelussa näitä rajoja ei pystytä luontevasti ylittämään. Esimerkiksi OECD (2010a) mainitsi yhtenä paremman sääntelyn strategian ongelmana sen, että Suomessa yksittäisillä ministeriöillä on omat toiminta- ja menettelytapansa. Olennainen kysymys tässä yhteydessä onkin, minkälaisia ongelmia koordinoimaton lainvalmistelu on ollut omiaan aiheuttamaan. Toisaalta aiheellinen kysymys on myös se, miten näitä ongelmia on pyritty lieventämään. Tällöin on tavallaan kysymys hyvien käytäntöjen jäljittämisestä, joita vastedes voitaisiin käyttää hyväksi koordinoitujen ongelmien ratkaisemisessa.

Oma lukunsa Suomessa ovat erilaiset oppaat, kuten lainlaatijan opas, ja ohjeet, kuten HELO-ohjeet. Tämän ohella Suomessa on istunut – ja istuu osin edelleen – koko joukko työryhmiä ja neuvottelukuntia. Näiden osalta ei missään vaiheessa ole analysoitu – tai tarkastettu -, kuinka vaikuttavaa ja tuloksellista niiden työskentely tosiasiallisesti on ollut. Esimerkiksi ovatko sellaisenaan kunnianhimoiset HELO-ohjeet kaikuneet kuuroille korville ja jos näin on tapahtunut, minkälaisia syitä heikolle vaikuttavuudelle on esitettävissä? Sama kysymys on toki esitettävissä paremman sääntelyn toimintaohjelmaa, kaikkia työryhmiä, neuvottelukuntia sekä oppaita silmällä pitäen.

Toisaalta myös maassamme istuneet monet työryhmät ovat miettineet säädösvalmistelun kehittämistä ja parempaa sääntelyä. Esimerkiksi oikeusministeriön asettaman SÄKE-työryhmän toimeksianto oli laaja, mutta työryhmän loppuraportti jäi suppeahkoksi: raportti oli ainoastaan toimintaa kuvaileva eikä sisältänyt varsinaisia ehdotuksia.⁶³ Myös ongelmakoh- tien konkreettinen yksilöinti jäi vajavaiseksi, ts. tältäkin osin raportti liikkui pääpiirteittäisellä tasolla. On mielenkiintoista, että jo kahden vuoden kuluttua edellisestä loppuraportista SÄKE-työryhmältä valmistui uusi loppuraportti. Myös uusi loppuraportti oli yleisluonteinen varsinkin, kun

⁶² *Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaoston muistio 16.11.2009.*

⁶³ *Työryhmämietintö 2005:10.*

otetaan huomioon sen laaja tehtävänkuvana.⁶⁴ Lisäksi ei voi olla viittaamatta SÄKE 3 -työryhmään. Oikeusministeriö asetti 21.1.2008 uuden säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän tukemaan ja koordinoimaan ministeriöiden säädösvalmistelun kehittämistä (toimikausi 1.2.2008 – 31.3.2011). Tässä tilanteessa on vääjäämättä sanottava, ettei työryhmätyöskentelyllä pelkästään pystytä saavuttamaan tavoiteltuja tuloksia. Olisiko tarkoitukseenmukaisempaa kehittää säädösvalmistelua ja parempaa sääntelyä tarkasti konkretisoiduin teemoin?

Joka tapauksessa on todettavissa, että työryhmien, neuvottelukuntien ja erilaisten raporttien ja ohjeiden paljous ei ole poistanut niitä tiedon- ja kehittämistarpeita, joita lainsäädännön laadukkuuteen liittyen maassamme on ollut ja on edelleen olemassa.

Toisaalta edellä mainittu nostaa jo sellaisenaan monta potentiaalista tarkastuskohdetta, kuten hallituksen esitysten laadintaohjeiden noudattamisen⁶⁵. Tätä teemaa voi avata useilla kysymyksillä ja kommentteilla:

- Miten laatimisoheiden noudattamisen valvonta on organisoitu jos sitä on käytännössä organisoitu lainkaan?
- Minkälaisia puutteita hallituksen esitysten laadintaohjeiden noudattamisessa on ollut havaittavissa ja missä laajuudessa?
- Mitkä syyt selittävät laadintaohjeiden noudattamatta jättämisen?

Käsillä oleva aihe olisi tarpeeksi kypsä tarkastuskohteeksi, koska hallituksen esitysten laadintaohjeet ovat ehtineet olla voimassa jo varsin pitkään. On myös olemassa vahvoja viitteitä siitä, että laadintaohjeita ei ole kovinkaan systemaattisesti noudatettu. Toisaalta hallituksen esitysten laadintaohjeiden noudattamista koskeva teema on purettavissa pienempiin osiin laajuusongelman välttämiseksi. Vastaavanlainen teema kysymyksineen olisi ulotettavissa koskemaan vastedes muidenkin lainlaadintaohjeiden noudattamista, noudattamatta jättämistä sekä taustasyitä noudattamiselle ja noudattamatta jättämiselle.

Toisaalta on aiheellista korostaa, että hallituksen esityksen laatimisoheiden noudattaminen ei ole ainoastaan lainsäädännön laadukkuuteen liittyvä kysymys. Ohjeiden noudattamisella on tarkoitus turvata osaltaan näet se, että eduskunta saa tarpeelliset tiedot sen käsiteltäviksi annetuista lakiehdotuksista. Tätä taustaa vasten lainsäädännön laadukkuus palautuu kysymykseksi perustuslain 3.1 §:n mukaisesta eduskunnan lainsäädäntövallasta.

⁶⁴ Ks. tehtävistä tarkemmin TM 2007:14.

⁶⁵ Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

Kansainvälisellä rintamalla on useita hyviä esimerkkejä siitä, minkälaista uutta tietoa ja missä laajuudessa teema-alueen puitteissa olisi tuotettavissa. Tässä voidaan viitata erityisesti parempaa sääntelyä koskevaan keskusteluun OECD:ssä, EU:ssa sekä eräissä yksittäisissä maissa⁶⁶. Suomi ei tässä keskustelussa eikä toimintansa puolesta ole ollut eturintamassa. OECD (2010a) onkin tuonut esille Suomea koskevassa maaraportissaan, että maassamme puuttuu edelleen kokonaisnäkemys siitä, miten parempi sääntely voi vaikuttaa asioihin. Paremman sääntelyn johdonmukaista huomioimista ei ole myöskään saatettu loppuun, vaikka tiettyjä edistysaskelia onkin otettu.

Uuden tiedon tuottamisen kannalta voidaan tehdä lisäksi jaottelu seuraaviin kahteen osaan. Ensinnäkin teema-alueen puitteissa voidaan tuottaa *itsenäistä tietoa* lainsäädännön laadukkuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tällöin siis aiheet ovat erillisperiaatteen mukaisesti omia itsenäisiä tarkastusaiheita po. teema-alueella. Toiseksi tietoa voidaan tuottaa muita teema-alueita varten eli tässä suhteessa lainsäädännön laadukkuuteen liittyen tuotetaan *epäitsenäistä tietoa*. Periaatteessahan monet tarkastuskohdetut sivuavat olennaisesti oikeudellisia kysymyksiä.

Siitä huolimatta, että lainsäädännön laadukkuutta koskevat teemat limityvät usein veropoliittisten kysymysten kanssa, sillä on kytkentä myös muille teema-alueille. Esimerkiksi energia- ja ilmastopoliittikkaa ohjataan pitkälti lainsäädännöllä, ja näin ollen tästä näkökulmasta lainsäädännön laadukkuus on elimellinen osa mainittua teema-aluetta varsinkin ohjauskeinotarkastuksia silmällä pitäen. Edellä mainitusta näkökulmasta on hyvä hahmottaa, minkälainen suhde lainsäädännön laadukkuutta koskevalla informaatiolla voi olla muilla teema-alueilla. Ensinnäkin hyvin monet yhteiskunnalliset toiminnot nojaavat nimenomaan oikeudelliseen sääntelyyn ja näin ollen lainsäädännön huomioon ottaminen *tausta-aineistona* on tarpeen tarkastusten läpiviemisessä. Toinen ulottuvuus on se, että muissa tarkastuksissa *osakysymys* voi muodostua lainsäädännön laadukkuuden kannalta relevantista teemasta. Kolmanneksi muu kuin lainsäädännön tarkastus voi toimia *impulssina erillisen tarkastuksen toimittamiselle* lainsäädännön laatua koskevalla teema-alueella.

⁶⁶ Viime vuosina kansainvälisessä – ja myös kotimaisessa – keskustelussa on ollut keskeisessä asemassa yritysten hallinnollinen taakka ja sen vähentäminen.

3.4 Vastuuttaminen

Hallitus on strategia-asiakirjassaan 2007 sitoutunut toteuttamaan *paremman sääntelyn toimintaohjelman*⁶⁷ sekä laatimaan *lainsäädäntösuunnitelman*, joka sisältää hallituskauden merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet. Hallitus on sitoutunut myös *hyvän säädösvalmistelun periaatteiden* noudattamiseen. Lainsäädäntösuunnitelman toteuttamisesta huolehtivat puolestaan paremman sääntelyn ministerityöryhmä, paremman sääntelyn neuvottelukunta ja ministeriöt. Toisaalta valtioneuvoston lainvalmistelun kehittäminen kuuluu *oikeusministeriön* toimialalle.

Vastuuhenkilö lainsäädännön valmistelun laadusta on toisaalta suoraan määritelty säädöstasolla. *Kansliapäällikön* tehtävänä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa muun muassa huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä⁶⁸.

Eräissä ministeriöissä, kuten maa- ja metsätalous-, ympäristö- sekä liikenne- ja viestintäministeriössä vastuu säädösvalmistelun kehittämisestä on jaettu työjärjestyksellä osastopäälliköille ja yksikönpäälliköille. Nämä vastaavat siis oman vastuualueensa valmistelun laadusta ja ohjauksesta.⁶⁹

Säädösvalmistelun kehittämistä käsitellään osassa ministeriöitä ministeriön johtoryhmässä. Osassa ministeriöitä on puolestaan organisoitu niin sanottu virkamiesjohtoryhmä säädösvalmistelun kehittämistä varten. Lisäksi ministeriöissä säädösvalmistelun kehittäminen ja sen koordinointi on vastuutettu joko erillisille yksiköille, ryhmille ja myös yksittäisille virkamiehille.⁷⁰

Toisaalta vastuuttaminen ei ole joka suhteessa yksinkertainen asia. Tähän liittyen on viitattu *lainvalmistelua koskevien ohjeiden noudattamisen ongelmallisuuteen*. Tilanteen ei ole katsottu voivan parantua, ellei noudattamista edellytetä eikä valvota.⁷¹ Näin tullaan vääjäämättä yhteen laadukkaan lainsäädännön perusongelmaan Suomessa: maassamme tuotetaan kyllä erilaisia ohjeita lainvalmistelua silmällä pitäen, mutta samalla on pakko kysyä, mikä näiden ohjeiden vaikuttavuus on. Esimerkiksi hallituksen esityksen laatimisohteja vuodelta 2004 voidaan pitää sangen hyvänä

⁶⁷ Valtioneuvoston kanslian julkaisut 8-10/2006.

⁶⁸ Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n 2 kohta.

⁶⁹ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, s. 259.

⁷⁰ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

⁷¹ *Paremmun sääntelyn neuvottelukunnan kokous 14.12.2009.*

kiinneohtana laadukkaalle lainvalmistelulle, mutta jos niiden noudattaminen on puutteellista, ohjeiden relevanssi jää pienehköksi.

Toisaalta vastuulla ja vastuuttamisella on paradoksaalinenkin puolensa. Kokemukset erilaisista lainsäädännön kehittämissuunnitelmista ovat näet osoittaneet, että ellei ohjelman toteuttamiseksi ole määritelty muun muassa selkeätä kokonaisvastuuta, toimenpiteet eivät johda koko järjestelmän tasolla tyydyttäviin tuloksiin⁷². Kuka siis kantaa vastuun siitä, ettei kokonaisvastuuta ole määritelty selkeästi?

⁷² Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (kauppa- ja teollisuusministeriön kannanotto).

4 Arviointikriteereistä

4.1 Alustavia näkökohtia

Lainsäädännön laatu on sellaisenaan varsin monitahoinen ja -tasoinen käsite eikä sen avulla voida sellaisenaan operoida tarkastustoiminnassa. Sen vuoksi lain laadukkuuden kannalta avainasemassa ovat useat standardit, joita on kehitetty sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa, lainsäädäntötyössä ja esimerkiksi OECD:n julkaisuissa⁷³. Näitä kriteereitä on kutsuttu usein sääntelystandardeiksi, mutta tässä niistä käytetään nimitystä arviointikriteeri. Yhtä lailla niitä voidaan kutsua muun muassa laatukriteereiksi tai laatuperiaatteiksi.

Luvun alkuosassa valotetaan nimenomaan sellaisia kriteereitä, joiden avulla voidaan arvioida lainsäädäntöä lopputuotteena. Tällaisia kriteereitä ovat vaikuttavuus, erilaiset tehokkuusominaisuudet, joustavuus sekä tasa-puolisuus. Luvun päätteeksi esitellään kriteereitä, joiden avulla voidaan lähestyä niitä edellytyksiä, joita hyvän säädösvalmistelun tulisi täyttää.

Arviointikriteereiden osalta on syytä panna merkille muutamia varamia. Ensinnäkin kaikki mahdolliset listat kriteereistä, mukaan lukien ohessa seuraava, ovat aina epätäydellisiä, eivät tyhjentäviä. Toiseksi kriteerit eivät ole kaikilta osin yhteismitallisia, mikä osaltaan vaikeuttaa niiden hyödyntämistä esimerkiksi tarkastustoiminnassa. Tässä valossa OECD:n (2010a) asettama vaatimus siitä, että kriteereiden olisi oltava mitattavissa olevia, on liian vaativa. Myös datan saatavuus voi käytännössä heijastua siihen, ovatko kriteerit tosiasiallisesti mitattavissa olevia. Toisaalta perusteltuna voidaan pitää samassa raportissa esille nostettua vaatimusta siitä, että standardit on tuotava avoimesti julki.

Kolmanneksi arviointikriteerit ja niiden painoarvo vaihtelee tapauksesta – tai tässä tilanteessa säädöksestä – toiseen. Esimerkiksi pelkästään veroja on arvioitava niiden luonteen perusteella vaihtelevasti. Jos kysymys on puhtaasti verotulojen kerryttämiseen tähtäävästä fiskaalisesta verosta, veron ei tulisi vääristää käyttäytymistä eli sen tulisi olla neutraali. Sen sijaan, jos kysymyksessä on ohjaava vero, sen arvioinnissa nousevat avainasemaan vaikuttavuus – tavoiteltujen päämäärien saavuttaminen – sekä

⁷³ OECD on ollut paremman sääntelyn osalta aktiivinen jo pitkään, ks. esimerkiksi OECD (1995). Ks. myös Suomea koskevat maaraportit OECD (2003) ja OECD (2010a).

kustannustehokkuus – tavoitteiden saavuttaminen mahdollisimman huokeasti. Arviointikriteerien kannalta oma lukunsa ovat erilaisten valtionavut ja muut taloudelliset tuet. Niiden kohdalla arvioinnissa huomiota tulisi kiinnittää siihen, että tuet eivät ole alikattavia – niiden ulkopuolelle ei siis pitäisi jäädä tuen tarpeessa olevia tahoja – eivätkä ylikattavia – eli tukia ei pitäisi päätyä tahoille, jotka eivät tukea tarvitse.

Yhtenä esimerkkinä arviointikriteereistä voidaan viitata lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyviin *hyvän säädösvalmistelun periaatteisiin*:

1. sääntelyn ennakoitavuus, hallittavuus, selkeys, joustavuus, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys
2. sidosryhmien osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen sekä
3. erilaisten vaihtoehtoisten ohjauskeinojen aktiivinen käyttö.

Kuten kaikki laatukriteerien listat, myös tämä listaus on epätäydellinen. Toisaalta, vaikka mainitunlaisilla hyvän säädösvalmistelun periaatteilla usein onkin merkitystä, tällöin sivuutetaan se tosiasia, että säädöksillä on tapauskohtaisia ominaispiirteitä, jotka edellyttävät omanlaisiaan kriteerejä. Kolmas ja varsin ajankohtainen ongelma piilee siinä, että paremman sääntelyn toimintaohjelmassa on mainittu 11 periaatetta, kun taas lainsäädäntösuunnitelmassa periaatteet on työstetty kolmeen. Väijäämättä jää kysymään, mikä näiden periaatteiden välinen suhde on: tulisiko lainvalmistelijan noudattaa toimintaohjelmassa vai lainsäädäntösuunnitelmassa mainittuja periaatteita (vai ehkä joitakin muita periaatteita)? Joka tapauksessa vastedes olisi toivottavaa, että parempaa – tai sujuvaa – sääntelyä kehitettäessä pyrittäisiin johdonmukaisuuteen, ja aikaisemmista käytännöistä poikettaisiin vain, jos siihen on perusteltua syytä samalla tuoden esille, miksi näin on tehty.

Seuraavassa on pyritty hahmottamaan yhtä mahdollista kriteerikokonaisuutta lainsäädännön laadukkuuden arvioimiseksi. Siitä voi vastedes tapahtuvissa yksittäisissä tarkastuksissa olla joskus hyötyä, joskus taas saatetaan joutua rakentamaan tarkastuskriteerit kokonaan toiselta pohjalta.⁷⁴

⁷⁴ Lisäksi on syytä korostaa, että yksimielisyyden saavuttaminen siitä, minkälainen on hyvä laki, voi olla ylivoimaista. Ks. esimerkiksi Tala (2004).

4.2 Vaikuttavuus

Vaikuttavuutta arvioidaan sitä taustaa vasten, saavutetaanko lainsäädännöllä sille asetetut tavoitteet toivotussa aikataulussa⁷⁵. Vaikuttavuudella viitataan siis paitsi sisällölliseen ulottuvuuteen myös ajalliseen ulottuvuuteen⁷⁶. Esimerkiksi lainsäädännöllä voidaan kyllä saavuttaa sille asetetut tavoitteet, mutta hyvin paljon myöhässä aiottuun aikatauluun nähden, minkä vuoksi lainsäädäntöä ei voi pitää kovinkaan laadukkaana. Vaikuttavuus on selkeä avainkriteeri arvioitaessa lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta ja yleensäkin laadukkuutta. Valtiontalouden kannalta vaikuttavuus on keskeisessä asemassa muun muassa sen vuoksi, että hyvällä vaikuttavuudella vältetään tarve muuttaa lainsäädäntöä; tämä puolestaan säästää voimavaroja; tai mahdollistaa voimavarojen suuntaamisen hankkeisiin, joiden osalta voimavarat on koettu riittämättömiksi.

Toisaalta vaikuttavuuden kannalta on tärkeä panna merkille, miten sitä arvioidaan. Esimerkiksi, jos lainsäädännön tavoitteet on ilmaistu hyvin epämääräisesti, lain voi katsoa saavuttaneen tavoitteensa joko varsin helposti tai vaikuttavuuden arvioinnin voi katsoa olevan mahdotonta. Toiseksi vaikuttavuudesta on usein vaikea tehdä päätelmiä ilman, että lain vaikutusten osalta on organisoitu jälkiseuranta. Käytännössä tällainen jälkiseuranta on kuitenkin Suomessa ollut harvinaista.

Vaikuttavuuden kannalta tärkeässä asemassa ovat siis lainsäädännön tavoitteet ja miten ne on asetettu tai onnistuttu eksplikoimaan. Lain perusteet voivat olla luonteeltaan hyvin monenlaisia. Ensinnäkin joskus tyydytään viittaamaan siihen, että kansallinen lainsäädäntö täytyy sopeuttaa unionioikeudellisiin tai kansainvälisiin vaatimuksiin eikä sääntelyn tarvetta pohdita yhteiskunnallisemmasta näkökulmasta. Tällöin jää vääjäämättä kysymään, eikö lainsäädäntöä kuitenkin perimmältään tarvita yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Toiseksi tavoitteet voidaan määritellä siten, että tähdätään haitallisen käyttäytymisen vähentämiseen. Tavoitteen asettaminen voi tapahtua tällöin yhtä lailla kvalitatiivisesti kuin kvantitatiivisesti. Kolmanneksi tavoitteet saatetaan asettaa periaatteessa taloustieteellisesti eli erityisesti markkinahäiriöiden rajoittamiseen tähdäten. Näin ei tosin ole tapahtunut eksplisiittisesti kovinkaan usein, mutta

⁷⁵ *Vaikuttavuus on osoittautunut yllä mainittua paljon monisyisemmäksi arviointikriteeriksi, kuten tarkastusvirastossa käydyissä keskusteluissa on ilmennyt. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan tutkimusekonomisista syistä mahdollisuuksia syntyä tähän keskusteluun.*

⁷⁶ *Näin Määttä & Keinänen (2007). Ks. vaikuttavuuden erittelystä myös HE 162/2006 vp.*

toisaalta varsin monesti lain tavoitteiden taustalla on nähtävissä juuri markkinahäiriöiden kontrollointi⁷⁷.

Tässä yhteydessä on paikallaan viitata myös *tuloksellisuustarkastuksen ohjeisiin*, joiden mukaan tarkastuksessa ei tule kyseenalaistaa eduskunnan ilmaisemaa tarvetta tai tavoitetilaa, jotka tavallisesti ilmenevät laista tai sen valmistelutöistä⁷⁸. Toisaalta kriittikittömästi lain esitöihin ei pidä ohjeiden mukaan suhtautua, vaan arvioitavaksi voidaan ottaa esimerkiksi se, ovatko tavoitetilan perustelut ja tavoitteenasettelu esitetty selkeästi. Mahdollista on raportoida myös siitä, että eduskunnan ilmaisemaa tarvetta toiminnalle ei enää olosuhdemuutosten vuoksi ole tai että tarve on olennaisesti muutoin muuttunut. Säädösten mahdollisesta ristiriitaisuudestakin voidaan raportoida, jos tämä on haitallista valtion taloudenhoidolle. Lisäksi, ellei säädettyillä keinoilla saavuteta asetettuja tavoitteita tai jos keinoista aiheutuu ei-toivottuja sivuvaikutuksia, on niistä raportoitava tarkastuskertomuksessa.

Siitä huolimatta, että tarkastustoiminnassa lähtökohtaisesti kunnioitetaan poliittisessa päätöksenteossa muodostuneita tavoitteita, kritiikin kohteeksi lienee joka tapauksessa nostettavissa esimerkiksi seuraavat näkökohdat:

- Onko tavoitteet muotoiltu tarpeeksi selkeästi? Selkeä tavoitteiden muotoilu voi olla avuksi esimerkiksi lain soveltamisessa samoin kuin arvioitaessa jälkikäteen, onko lain tavoitteita saavutettu.⁷⁹
- Onko yksittäiselle lailla asetettu liian monia tavoitteita? Niin sanotun Tinbergenin säännön mukaan tavoitteiden saavuttaminen voi tällöin osoittautua käytännössä mahdottomaksi. Esimerkiksi energiaverolainsäädäntöä on pidetty tästä näkökulmasta ongelmallisena, toisin sanoen sen yhteydessä on nostettu esille energia-, ympäristö-, alue- ja elinkeinopoliittiset tavoitteet unohtamatta pyrkimystä kansainvälisen kilpailukyvyn varjelemiseen⁸⁰.
- Onko yksittäistä tavoitetta palvelemissa turhan moni laki? Tällöin ajaudutaan määritelmällisesti ylisääntelyyn ja toisaalta myös lainsää-

⁷⁷ Näin Määttä (2009).

⁷⁸ Ks. lähemmin *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita (2010b)*.

⁷⁹ *Kokonaisuutena arvioiden selkeä tavoitteiden auki lausuminen edesauttaa rationaalista keskustelua lainsäädännön laadukkuudesta ja yleisemmin oikeuspolitiikasta. Toisaalta tavoitteiden auki lausuminen selkeästi ei suinkaan aina tarkoita sitä, että tavoitteet olisi määriteltävä kvantitatiivisesti.*

⁸⁰ *Ks. energiaveropolitiikan monitavoitteisuudesta Määttä (2000). Ks. myös HE 147/2010 vp uusinta energiaverolainsäädännön muutosta koskien. Ks. lisäksi Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 195/2009 autoverotusta koskien.*

däntötoiminnan koordinoiti hankaloituu⁸¹. Ylisääntely johtaa tarpeetomiin hallinnollisiin kustannuksiin ja ajoittain muihinkin lieveilmiöihin.

- Olisiko lain tavoitteet voinut "teknisesti" asettaa toisella kuin valitulla tavalla? Tällä seikalla saattaa olla olennainen merkitys tehtäessä arvioita erilaisten sääntelyvaihtoehtojen paremmuudesta.⁸²
- Joskus on hyvin vaikea, ellei mahdoton määrittää, mainitaanko lain esitöissä lakiesityksen tavoitteet vai sen vaikutukset. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 203/1998 vp todetaan, että sääntelyllä pyritään yhdenmukaisempaan soveltamiskäytäntöön eri hallinnonaloilla sekä eri virastoissa ja laitoksissa. Tältä osin jää kysymään, eikö lausumassa ole todettu pikemmin lakiesityksen tavoitteet kuin sen vaikutukset.
- Tavallisesti lainsäädännön tavoitteet mainitaan enemmän tai vähemmän yksilöidyllä tavalla lain esitöissä, käytännössä hallituksen esityksessä.⁸³ Toisaalta aikaisempaa enemmän on lakeja, joiden yksittäisessä lainkohdassa mainitaan lain tavoitteet. Tässä voidaan viitata esimerkiksi kilpailunrajoituslain 1 §:ään⁸⁴. Näin ollen voikin kysyä, edustako tällainen lainsäädännön tavoitteiden maininta lakitasolla laadukasta lainsäädäntöä.

Nykyisin lain tavoitteet tai tarkoitus on siis ajoittain ilmaistu itse lakitekstissä, mikä tarjoaa myös perustan arvioida lain vaikuttavuutta. Tällöinkin on tosin asianlaita usein se, että lain tarkoitus on ilmaistu joustavasti, jolloin vaikuttavuuden arviointi on varsin epämääräisellä pohjalla. Esimerkiksi tupakkaverolain 1.2 §:n mukaan "tupakkaveron tarkoituksena on muun ohella edistää niitä tavoitteita, joista säädetään laissa toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi (693/76)." Tupakkalain 1.1 §:ssä säädetään seuraavaa.⁸⁵ "Tässä laissa säädetään toimenpiteistä, joilla ehkäistään tupakkatuotteiden käytön aloittamista, edistetään niiden käytön lopettamista ja suojellaan väestöä tupakansavulle altistumiselta." Saman pykälän 2 momentissa jatketaan: "Lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita

⁸¹ Tässä yhteydessä voidaan puhua myös sääntelykasaumista.

⁸² Määttä (1997), joka viittaa mahdollisuuteen, että haitta-aineiden vähentämistavoitteen sijasta tavoitteet olisivat asetettavissa sen mukaan, kuinka paljon toimenpiteet saavat enimmillään maksaa.

⁸³ Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 194/2009.

⁸⁴ Kilpailunrajoituslakia ollaan parhaillaan uudistamassa. Ks. tarkemmin HE 88/2010 vp.

⁸⁵ Laki toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi on nykyisin lyhyesti tupakkalaki.

sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen." Jos tupakkalain tavoitteet otetaan hyvin tarkasti varteen tupakkaverolain osalta, tupakkaverotuotot ehtyisivät kokonaan ennen pitkää. Toisaalta on pantava merkille se, että tupakkaverolailla edistetään *muun muassa* samoja tavoitteita kuin tupakkalailla. Näin ollen tupakkaverolaki voisi tässä valossa palvella myös esimerkiksi fisikaalisia tavoitteita.

Vaikuttavuus on saanut luonnollisesti olennaista huomiota myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa. Esimerkiksi sotu-kokeilun onnistumista arvioitiin yhdeltä osin asetettujen tavoitteiden saavuttamisen perusteella samalla analysoiden mitkä tekijät olivat vaikuttaneet kokeilun tuloksiin.⁸⁶ Arvio saatiin kytkettyä myös siihen, minkälaiset vaikutukset olivat olleet lakiesityksessä mainittuihin vaikutusarvioihin verrattuna.⁸⁷

Vaikuttavuutta ei kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa ole nähty kaiken kattavana arviointikriteerinä, eikä näin pitäisi olla tarkastustoiminnassakaan. Onhan esimerkiksi täysin mahdollista, että tietty laki saavuttaa sille asetetut tavoitteet toivotussa aikataulussa, mutta tämä tapahtuu huomattavin suurin kustannuksin. Tämän vuoksi kustannustehokkuus on nostettava yhdeksi lisäkriteeriksi lainsäädännön laatua arvioitaessa⁸⁸.

Energia-avustukset tarjoavat esimerkin lainsäädännöstä,⁸⁹ jonka laadukkuutta voidaan arvioida muun muassa vaikuttavuutta vasten peilaten⁹⁰. Toisaalta nämä kysymykset jakautuvat moniin alakysymyksiin, kuten seuraavasta voi havaita, ts. energia-avustusten vaikuttavuuden kannalta voi ilmetä monia ongelmia.

- Onko energia-avustuksia koskevat tavoitteet asetettu niin selkeästi, että tavoitteisiin pääsemistä voidaan luontevasti arvioida?
- Ovatko oikeustilan jatkuvat muutokset heikentäneet edellytyksiä tavoitteisiin pääsemisen suhteen?
- Onko energia-avustus mitoitettu riittävän suureksi tavoitteisiin pääsemistä silmällä pitäen?

⁸⁶ Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 145/2007, jossa vaikuttavuutta on eritelty selkeästi, tosin tarkastuskysymyksenä eikä tarkastuskriteerinä.

⁸⁷ Sotu-kokeilussa oli kysymys työnantajan sosiaaliturvamaksun väliaikaisesta poistamisesta vuoden 2003 alusta alkaen 20 kunnassa. Ks. lähemmin Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 153/2007. Nyttemmin kokeilua on jatkettu edelleen.

⁸⁸ Toisaalta monien muidenkin kriteereiden soveltaminen puoltaa usein paikkaansa.

⁸⁹ Ks. esimerkiksi HE 140/2010 vp.

⁹⁰ Poikkiteema-alueittaisuus aktualisoituu ensinnäkin energia- ja ilmastopolitiikan teema-alueeseen, mutta myös veropolitiikan vaikuttavuutta koskien.

- Onko energia-avustus kohdennettu tarkoituksenmukaisesti tavoitteisiin yltämistä ajatellen? Esimerkiksi onko sääntely alikattavaa⁹¹, mikä vuoksi vaikuttavuus kärsii? Minkälaiden kriteereiden perusteella ja minkälaiseen näyttöön perustuen hyväksyttävät laite- yms. kustannukset on yksilöity?
- Onko energia-avustusten osalta organisoitu vaikutusten jälkiseuranta?
- Kuinka paljolti energia-avustukset ovat päätyneet sellaisille talousyksiköille, jotka olisivat ryhtyneet energiansäästötoimenpiteisiin ilman avustustakin?

Vaikuttavuus ei ole pelkästään tarkoituksenmukaisuuskysymys, vaan sillä on eräissä tapauksissa myös juridista relevanssia.⁹² Tästä voidaan mainita esimerkkinä valtionavustuslain 36 §:

"Valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määrääjoin arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Tässä tarkoituksessa valtionapuviranomaiset antavat toisilleen tarvittavaa apua."⁹³

4.3 Joustavuus

Joustavuutta käytetään kirjallisuudessa ja muutoinkin varsin epämääräisesti, mikä vuoksi ja käsitteen selkeyden parantamiseksi joustavuus on jaettu tässä kolmeen osaan.

4.3.1 Ulkoinen joustavuus

Ulkoisella joustavuudella tarkoitetaan sitä, kuinka hyvin lainsäädäntö sopeutuu ulkoisissa olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin. Standardi on tär-

⁹¹ *Alikattavuus tarkoittaa sitä, että avustuksen ulkopuolelle jää sellaisia toimintoja, joiden tukeminen kuitenkin edesauttaisi lainsäädännön tavoitteiden saavuttamista.*

⁹² *Ks. myös HE 56/2003 vp.*

⁹³ *Ks. myös HE 163/2001 vp, jossa korostetaan säännöksen turvaavan viime kädessä eduskunnan budjettivaltaa ja siihen sisältyvän yhteiskunnallisen ohjauksvalan käyttöä.*

keä, koska lainsäädännön muuttaminen saattaa muodostua aikaa vieväksi ja epävarmaksi prosessiksi. Ulkoiset olosuhdemuutokset voivat koskea esimerkiksi inflaatiota ja teknistä kehitystä. Valtiontaloudelliselta kannalta on luonnollisesti hyvä, jos lainsäädäntö on ulkoisesti joustavaa, koska näin vältetään tarve lainsäädännön muutoksiin, ja siten siitä aiheutuvat kustannukset.⁹⁴

Ulkoista joustavuutta parantavat keinot ovat pitkälti tapauskohtaisia. Esimerkiksi verolainsäädännön osalta arveroa voidaan pitää inflatorisissa olosuhteissa suositeltavampana kuin yksikköveroa, koska arveron reaaliarvo säilyy tällöin muuttumattomana.⁹⁵ Tietyissä tilanteissa ulkoista joustavuutta voidaan parantaa puolestaan sillä, ettei pykälällä pyritä tyhjentävään sääntelyyn. Esimerkiksi kuluttajansuojalan 6 luvun 4.3 §:n mukaan "etäviestimellä tarkoitetaan puhelinta, postia, televisiota, tietoverkkoa tai muuta välinettä, jota voidaan käyttää sopimuksen tekemiseen ilman, että osapuolet ovat yhtä aikaa läsnä." Koska säädös on kirjoitettu osittain joustavaan muotoon ("muuta välinettä"), se ei vanhene ennen aikojaan teknologian kehittyessä, eikä myöskään lainsäädännön muutoksiin tarvitse teknisen kehityksen myötä tältä osin ryhtyä.

Ulkoiseen joustavuuteen on jouduttu ottamaan kantaa joskus tarkastusviraston kertomuksissakin. Esimerkiksi mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuutta koskevassa tarkastuskertomuksessa 194/2009 kysyttiin, kykeneekö lainsäädäntö reagoimaan toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin.

4.3.2 Normatiivinen joustavuus

Normatiivisella joustavuudella viitataan siihen, kuinka helposti sääntelyn muuttaminen käy päinsä. Normatiiviseen joustavuuteen vaikuttaa ensinnäkin se, edellyttääkö muutos lakitasoista uudistusta vai riittääkö asetuskenttasoinen tai muu säädösmuutos.

Toiseksi normatiiviseen joustavuuteen vaikuttavat *sääntelyviiveet*, jotka voidaan jakaa neljään ryhmään:

- havaintoviive on aikaväli tietyn sääntelyä vaativan tapahtuman ja sen havaitsemisen välillä;

⁹⁴ Toisaalta yksinomaan ulkoisen joustavuuden perusteella ei pidä tehdä tarkoituksenmukaisuusarviointia, koska aika ajoin ulkoisesti joustava sääntely saattaa osoittautua muutoin ongelmalliseksi, ks. esimerkiksi Määttä (1997).

⁹⁵ Arvero määrätty tuotteen hinnan perusteella, kun taas yksikkövero määrätty jonkin muun kriteerin, kuten tuotteen painon, perusteella.

- päätösviive on aikaväli sääntelyä vaativan tapahtuman havaitsemisen ja sääntelypäätöksen välillä;
- voimaantuloviive alkaa päätöksestä kestäen päätöksen, kuten lain, voimaantuloon;
- vaikutusviive on päätöksen voimaantulon ja päätöksen tavoiteltujen vaikutusten välinen aikaväli.⁹⁶

Mitä vaivalloisempaa lainsäädännön muuttaminen on, sitä raskaammaksi muutos yleensä muodostunee myös valtionalouden kannalta. Tätä kuvastaa myös se, ellei sääntelyviiveistä johtuen sääntelyä onnistuta ajoittamaan lainkaan oikein. Pahimmillaan voi käydä esimerkiksi niin, että talouden elvytystoimet ajoittuvat noususuhdanteeseen eli aivan toiseen ajankohtaan kuin on tarkoitettu. Tällöin luonnollisesti myöskään ne valtion varat, jotka suhdannepolitiikkaan on suunnattu, eivät ole palvelleet päämääräänsä toivotulla tavalla.

Kuten edellä ilmeni, voimaantuloviive on aikaväli lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta sen voimaantuloon. Usein viiveestä on lakiesityksessä määrätty siten, että laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu⁹⁷. Toisaalta suinkaan kaikkia lakiesityksiä ei voida säätää näin nopeasti voimaan tuleviksi, vaan viranomaisille samoin kuin yksityisille talousyksiköille on varattava aikaa sopeuttaa toimintansa uuden lain vaatimuksia vastaaviksi. Lisäksi kysymys ei ole aina suinkaan vain siitä, kuinka pitkäksi voimaantuloviive määrätään, vaan myös siitä, säädetäänkö laki voimaan vaiheittain vai kerralla.⁹⁸ Edellä mainittu kuvastaa joka tapauksessa yhtä puolta lainsäädännön laatua koskevista ongelmista, niin sanottua *ajoitusongelmaa*. Toisaalta ajoitusongelmalla on liityntä vaikuttavuuteen: riittävää ei ole pelkästään se, että tietty tavoitella saavutetaan, vaan että se saavutetaan toivotussa aikataulussa.

Toisaalta viiveet johtavat kysymykseen siitä, kuinka nopeasti lain voimaantulon jälkeen lain vaikutuksista ja vaikuttavuudesta on tehtävissä johtopäätöksiä. Asia ei ole tältä osin yksiselitteinen. Esimerkiksi soveltamiskäytännössä ilmenevät rajanveto- yms. ongelmat saattavat tulla vastaan varsinkin voimaantulon jälkeen. Sen sijaan lainsäädännön käyt-

⁹⁶ Ks. esimerkiksi Määttä (2006).

⁹⁷ Ks. esimerkiksi HE 56/2003 vp.

⁹⁸ Ks. vaiheittaisesta voimaantulosta esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 56/2003 vp ehdotettu talousarviolain muutos.

täytymisvaikutuksia voidaan joutua odottamaan pidempään.⁹⁹ Näin ollen uuden tai uudistetun lainsäädännön vaikutusten vaikutuksista ei pidä men-
nä tekemään pitkälle meneviä johtopäätöksiä vielä ensimmäisten koke-
musten jälkeen.¹⁰⁰

4.3.3 Operationaalinen joustavuus

Säätely on operationaalisesti sitä joustavampaa, mitä enemmän se jättää päätösvaltaa toimenpiteiden valinnan suhteen säätelyn kohderyhmälle. Operationaalinen joustavuus on välttämätön, vaikkei riittävä edellytys jäl-
jempänä mainittaville kustannustehokkuudelle ja dynaamiselle tehokkuu-
delle. Operationaalisella joustavuudella lienee enimmäksä määrin paino-
arvoa yksityisten talousyksiköiden säätelyssä, mutta se voi nousta kes-
keiseen asemaan myös valtion viranomaisten ja valtiontalouden kannalta.

4.4 Tehokkuusominaisuudet

4.4.1 Kustannustehokkuus

Kustannustehokkuudella tarkoitetaan – yksinkertaisesti muotoillen – sitä, että säätelyn tavoitteet saavutetaan alhaisimmin mahdollisin kustannuk-
sin¹⁰¹. Formaalisemmin asia on ilmaistavissa esimerkiksi siten, että raja-
kustannusten haitallisen toiminnan vähentämisestä eri lähteissä on oltava
samansuuruiset, jos haitallisen toiminnan vähentämisessä ei ole väliä sillä,
missä vähennykset tapahtuvat¹⁰². Kustannustehokkuus ei suinkaan tarkoita
vaikuttavuudesta tinkimistä vaan päinvastoin: mitä kustannustehokkaam-
paa säätely on, sitä kunnianhimoisemmiksi yhteiskuntapoliittiset tavoit-
teet voidaan asettaa. Kustannustehokkuus on usein välittömästi tai ainakin
välillisesti relevantti standardi myös valtiontaloudellisesti.

Kustannustehokkuutta arvioitaessa huomioon on periaatteessa otettava
kaikki säätelyn aiheuttamat kustannukset. Näin ollen arviointiin on sisäl-

⁹⁹ Tosin joskus on ollut havaittavissa, että lainsäädäntöön reagoidaan ikään kuin ennakkoon ja vaikutukset ilmenevät hyvinkin nopeasti.

¹⁰⁰ Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuk-
set 195/2009.

¹⁰¹ Tätä kirjoitettaessa esille nousi keskusteluissa se, tulisiko käsitteen kustannus-
tehokkuus sijasta käyttää termiä kustannusvaikuttavuus.

¹⁰² Rajakustannuksilla tarkoitetaan yllä niitä kustannuksia, joita yhden lisähait-
tayksikön vähentämisestä aiheutuu.

lytettävä erilaiset hallinnolliset kustannukset riippumatta siitä, aiheutuvatko ne julkisvallalle tai yksityisille talousyksiköille, transaktiokustannukset (eli liiketoimista aiheutuvat kustannukset) sekä erilaiset laite- yms. investointeihin uhratut kustannukset.

Energia-avustuksia koskeva lainsäädäntö tarjoaa tässäkin yhteydessä esimerkin siitä, kuinka kustannustehokkaasti se täyttää säädöksille asetetut tavoitteet. Laatuksiteeri on purettavissa muutamaan yleiseen kommenttiin:

- esimerkiksi, jos energia-avustus on mitoitettu niin alhaiseksi, ettei se ohjaa käyttäytymistä, ei se voi ohjata – määritelmällisesti – käyttäytymistä myöskään kustannustehokkaasti
- jos energia-avustus kohdistuu epäjohdonmukaisella tavalla eri kohteisiin, ohjaus on helposti kustannustehotonta.

Mitä hallinnollisesti raskaammasta lainsäädännöstä on kysymys – esimerkiksi lain tulkinnanvaraisuuksien vuoksi -, sitä kustannustehottomampi energia-avustus on.¹⁰³

4.4.2 Dynaaminen tehokkuus

Sääntely on dynaamisesti sitä tehokkaampaa, mitä paremmin se kannustaa uusien teknologisten ja organisatoristen innovaatioiden tekemiseen. Huomionarvoinen piirre on se, ettei pelkästään immateriaalioikeudellinen sääntely, kuten patentit ja tekijänoikeudet, ole tässä suhteessa keskeisessä asemassa, vaan periaatteessa kaikkien sääntelyvaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuutta voidaan arvioida dynaamisen tehokkuuden valossa. Siitä huolimatta, että dynaamiset vaikutukset voivat heijastua ensisijaisesti yksityiselle sektorille, on niillä tyypillisesti myös ulkoisvaikutuksia, jotka ulottuvat valtiovaltaan saakka. Samoin, jos lainsäädäntö onnistutaan säätämään dynaamisesti tehokkaaksi, tarve tukea innovaatioita valtion varoin voi vähetä.¹⁰⁴

Käsillä olevasta arviointikriteeristä ei ole pitkä matka sen analysoimiseen, onko lainsäädännöllä innovaatioihin kannustavaa vaikutusta. Kysymys on luonnollisesti tärkeä, mutta samalla se on kiistatta poikkeuksellisen haastava niin tutkimuksellisesti kuin tarkastustoiminnassa. Viimeksi mainittu ei kuitenkaan poista sen relevanttiutta. On nimittäin epätoivotta-

¹⁰³ Ks. myös *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 195/2009 autoerotusta koskien. Sanotussa kertomuksessa ei tosin tehdä selkeää eroa kustannustehokkuuden ja hallinnollisen tehokkuuden välillä.*

¹⁰⁴ Ks. myös *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 106/2005.*

vaa, jos lainsäädäntöä motivoidaan myönteisillä vaikutuksilla innovatiivisuuteen, eikä näiden vaikutusten olemassaolosta ole kuitenkaan minkäänlaista empiiristä näyttöä.

Muun muassa seuraavilla kysymyksillä olisi teeman kannalta merkitystä:

- Missä määrin ja millä näkökohdilla lakiesityksissä on perusteltu sitä, että esitykset vaikuttaisivat myönteisesti innovatiivisuuteen?¹⁰⁵
- Minkälaisella tietopohjalla innovaatiovaikutusten erittely lepää?
- Onko innovaatiovaikutuksien osalta organisoitu jälkiseuranta?

4.4.3 Hallinnollinen tehokkuus

Mitä alhaisimmin *hallinnollisin kustannuksin* sääntely toimii, sitä hallinnollisesti tehokkaampana sitä voidaan pitää¹⁰⁶. Sääntelyteoreettisessa kirjallisuudessa otetaan tällöin huomioon yhtä lailla julkisvallalle kuin yksityisille talousyksiköille koituvat hallintokustannukset. Valtiontalouden kannalta keskeisessä asemassa ovat luonnollisesti valtiolle lainsäädännöstä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset, kuten lainvalmistelusta koituvat kustannukset, viranomaisvalvonnasta aiheutuvat kustannukset sekä tuomioistuinlaitokselle koituvat kustannukset. Tärkeitä arvioinnin kohteita ovat tällöin muun muassa, mitkä tekijät vaikuttavat valtiovallalle lankeavien hallinnollisten kustannusten suuruuteen; millä tavoin niitä voitaisiin supistaa; sekä se, miten hyvin lakiesityksissä on onnistuttu ennakoimaan hallintokustannusten suuruus.

Hallinnollisen tehokkuuden kannalta tärkeätä on muun muassa käyttää *käsitteitä johdonmukaisesti*. Tämän vuoksi on esimerkiksi perusteltua, että valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetussa laissa pieni ja keskisuuri yritys on määritelty tukeutuen Euroopan yhteisön komission suositukseen¹⁰⁷. Toisaalta EU-sääntelyn ei ole katsottu kaikin osin vastaavan rakenteeltaan ja kirjoitustavaltaan hyvälle kotimaiselle lainsäädännölle asetettavia vaatimuksia. Esimerkiksi sääntelyn rakennetta ja terminologiaa ei ole pidetty johdonmukaisina sen paremmin kunkin säädöksen sisällä kuin eri säädösten välillä, eivätkä säännökset ole tarpeeksi tarkkara-

¹⁰⁵ *Lähtökohtaisesti ongelmana yllä mainitussa mielessä on se, että lakia on helppo motivoida positiivisilla vaikutuksilla innovatiivisuuteen, mutta toisaalta tätä on jälkikäteen hankala näyttää toteen.*

¹⁰⁶ *Hallinnollisen tehokkuuden yhteydessä voidaan havaita, että lainsäädäntöä lopputuotteena ja lainsäädäntökapasiteettia koskevat kysymykset ja teemat sivuavat olennaisesti toinen toisiaan.*

¹⁰⁷ *Lain 4 §:n 1 kohta.*

jaisia ja täsmällisiä muun muassa viranomaisten harkintavaltaa ja toimivaltuuksia koskevien säännösten osalta.¹⁰⁸ Toisaalta edellä mainittua ei pidä lukea niin, etteikö EU:ssa olisi pyritty tekemään varsin paljon työtä laadukkaana lainsäädännön kehittämiseksi¹⁰⁹.

Käytännössä lainsäädäntö saattaa olla hyvin *pirstaleista*, minkä johdosta osaltaan myös hallinto ja organisaatio voivat olla hyvin hajanaisia. Esimerkiksi mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuutta koskevassa tarkastuskertomuksessa 194/2009 kiinnitettiin tähän seikkaan huomiota. Sääntelyn pirstaleisuus saattaa ilmetä ensinnäkin *vertikaalisesti*, toisin sanoen sääntelyssä operoidaan paljon lakia alemmantasoisilla normeilla. Esimerkiksi talousarvio-laissa viitataan noin 30 kertaa asetuksiin. Talousarviolainsäädännön sisällön selvittämiseksi lain rinnalla on siis luettava huolella myös lakia alemmantasoisia normeja.¹¹⁰ Pirstaleisuus saattaa ilmetä myös *horisontaalisesti*, mikä heijastuu erityisesti siinä, että laissa viitataan laajalti muihin lakeihin. Esimerkkinä mainittakoon kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki, jossa viitataan kymmeneen muihin lakeihin.¹¹¹ Tämä on luonnollisesti omiaan hankaloittamaan oikeustilan hahmottamista.

Oma lukunsa on niin sanottu *hallinnollinen taakka*, joka aiheutuu yrityksille lakisääteisten velvollisuuksien täyttämisestä. Tähän problematiikkaan on kiinnitetty erityistä huomiota EU:n tasolla samoin kuin useissa jäsenmaissa, Suomi mukaan lukien. Maassamme tavoitteena onkin, että hallinnollista taakkaa vähennettäisiin 25 % vuoteen 2012 mennessä vuoden 2006 tasoon verrattuna.¹¹²

Säädöshuollolla on relevanssia monen laatukriteerin kannalta, mutta tässä se yhdistetään hallinnolliseen tehokkuuteen.¹¹³ Laadukasta lainsää-

¹⁰⁸ Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (valtiovarainministeriön kannanotto).

¹⁰⁹ Ks. yllä mainittuun liittyen esimerkiksi KOM(2006) 690 lopullinen, KOM(2008) lopullinen sekä KOM(2009) 17 lopullinen.

¹¹⁰ Yllä mainittu tarjoaa jo sellaisenaan osasyyn sille, että talousarviolainsäädäntö olisi otettava kokonaisuudistuksen ja samalla säädöshuollon kohteeksi. Toinen – ja ehkä merkittävämpi – syy on se, että talousarviolaki on käynyt voimassaolon aikana läpi lähes 20 muutosta. Tällaisissa muutosolosuhteissa laki kuin laki menettää paitsi johdonmukaisen systematiikan myös selkeyden ja ymmärrettävyyden.

¹¹¹ Ks. myös HE 174/2009 vp.

¹¹² Ks. Suomen osalta esimerkiksi Työ- ja elinkeinoministeriö 1.9.2010.

¹¹³ Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 195/2009, jossa suositeltiin useaan kertaan muutetun autoverolain kirjoittamista uudelleen ja saattamista lakiteknisesti helpommin ymmärrettävään muotoon.

däntöä tavoiteltaessa huomioon on otettava muun muassa se, miten tarkoituksenmukaisesti pidemmän aikaa voimassa olleet lait toimivat. Esimerkiksi lakiehdotus saattaa olla alun perin kaikin puolin perusteltu ja tarkoituksenmukainen, mutta ajan kuluessa se ei enää pysty täyttämään sille tarkoitettua funktiota muuttuneissa olosuhteissa. Lainsäädäntöä on siis arvioitava jatkuvasti muun muassa, jotta vanhentuneet säädökset saadaan kumottua. Tässä mielessä säädöshuolto on keskeinen osa laadukasta lainsäädäntöpolitiikkaa.¹¹⁴

OECD (2010a) onkin kiitellyt Suomea siitä, että säädöshuoltoa korostetaan paremman sääntelyn strategian osana. Tältäkin osin – kuten monin kohdin muutoin – voi toisaalta kysyä, kuinka hyvin säädöshuolto on käytännössä pantu täytäntöön. Esimerkiksi, eikö ympäristönsuojelulaki ole siinä määrin vaikeaselkoinen, että kokonaisvaltainen säädöshuolto olisi jo paikallaan? Tähän seikkaan on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 23/2009 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 194/2009 lähdettiin puolestaan siitä, että mielenterveyslain päivittäminen ei olisi riittävää, vaan laki olisi kirjoitettava kokonaan uudelleen.¹¹⁵

Tärkeä kiinne kohta tässä suhteessa on myös *lainsäädäntösuunnitelma*, jossa säädöshuollon tehostaminen nostetaan yhdeksi viidestä hallituksen säädöspoliittisesta toimenpiteestä. Esille tuodaan muun muassa yksinkertaistamiseen tähtäävien toimien ja eri oikeudenalojen kokonaisuudistusten toteuttaminen; päällekkäisen sääntelyn purkaminen; keskeisten säännösten sisällyttäminen yleislakeihin; erityislakeihin sisältyvien poikkeussäännösten vähentäminen; lakiehdotusten tarkastaminen oikeusministeriön tarkastusosastossa; sekä perustuslakikoulutuksen ja -ohjauksen lisääminen. Lisäksi ministeriöt raportoivat toimintakertomuksissaan hallinnonalallaan toteutetuista lainsäädännön yksinkertaistamishankkeista.

Euroopan komissio (2006) on parempaan sääntelyyn viitaten tuonut esille muun muassa säädösten *konsolidoinnin eli koontamisen*. Tämä tarkoittaa käytännössä usein sitä, että hajanainen joukko direktiivejä kootaan yhdeksi direktiiviksi. Kansallisella tasolla koontaminen tarkoittaisi erityisesti sitä, että hajallaan olevia lakeja yhdistettäisiin yhdeksi laiksi¹¹⁶. Tätä voi

¹¹⁴ Ks. esimerkiksi TrVM 8/2010 vp. Ks. myös Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7, jossa kritisoidaan sitä, että verolainsäädännön vuosihuolto on viime vuosina laiminlyöty.

¹¹⁵ Ks. myös Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (maa- ja metsätalousministeriön kannanotto), jossa kiinnitetään huomiota aloihin, joilla nopeasti muuttuva EU-sääntely edellyttää jatkuvasti uusia säädöksiä.

¹¹⁶ Ks. myös HE 162/2006 vp, jossa avustusjärjestelmää selkeytettiin yhdistämällä tuolloin voimassa olleita tukijärjestelmiä.

samalla – onnistuessaan - pitää ilmentymänä säädöshuollosta. Toisaalta säädösten koontaminen ei ole kuitenkaan eikä tietenkään varma keino paremman sääntelyn turvaamiseksi. Lisäksi voi kysyä, onko lainvalmistelijoilla useinkaan aikaa ja muita voimavaroja sanotunlaiseen koontamistyöhön varsinkin, jos alan lainsäädäntö on jatkuvassa muutostilassa.

Toisaalta tässä yhteydessä on paikallaan panna merkille, että oikeusministeriössä tarkastettujen säädösluonnosten lakitekninen taso on viime vuosina heikentynyt, eikä suunnan muutoksesta ole viitteitä.¹¹⁷

Osittain edelliseen liittyen lainsäädännön *selkeys* tai *läpinäkyvyys* on keskeinen laatuksiteeri hallinnollisen tehokkuuden kannalta, mutta sillä saattaa olla merkitystä myös vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden sekä dynaamisen tehokkuuden kannalta. Lähtökohtaisesti lainsäädännön selkeyden voi olettaa puhuvan tarkkarajaisten normien puolesta. Toisaalta tarkkarajaiseen sääntelyyn nojaaminen saattaa johtaa hyvin raskaaseen ja monimutkaiseen sääntelyyn. Näin on erityisesti silloin, kun sääntelyn kohde on hyvin heterogeeninen ja dynaaminen. Viimeksi mainituissa tapauksissa sääntelyn joustavuutta onkin tavallisesti lisättävä, ja äärimmillään voidaan turvautua yleislausekkeiden hyväksikäyttöön.¹¹⁸

Lainsäädännön läpinäkyvyys voi ilmetä toki muutoinkin. Esimerkiksi rikoslain 47 luvussa säädetään kiskonnantapaisesta työsyrynnästä, mutta samassa luvussa ei ole kuitenkaan säädetty teon törkeästä tekemuodosta. Törkeä tekemuoto on kuitenkin rangaistava, mutta rikoslain 36 luvun 7 §:n mukaan törkeänä kiskontana. Valittu lainsäädäntötekniikka saattaa osaltaan hämärtää sitä, että törkeä kiskonnantapainen työsyryntäkin on rangaistavaa, ja näin ollen teosta erillisen säännöksen ottaminen rikoslain 47 lukuun olisi sääntelyn läpinäkyvyyden parantamiseksi perusteltua¹¹⁹.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuksissa on ajoittain jouduttu ottamaan kantaa lasinsäädännön hallinnollisiin kustannuksiin, tavallisimmin tosin yhtenä osakysymyksenä tarkastuksessa. Tässä voidaan viitata esimerkiksi sotu-kokeilun vaikutuksia koskevaan tarkastukseen, jossa arvioitiin vaikuttavuuden ohella myös kokeilun hallinnoinnin ja valvonnan toteutumiseen liittyviä ongelmia. Tarkastuksessa havaittiinkin ongelmia verohallinnon maksuvapautuksen seurantajärjestelmässä, *de minimis* -tuen seurannassa sekä toimialojen oikeellisuuden tarkistamisessa.¹²⁰ Autovero-

¹¹⁷ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

¹¹⁸ Ks. esimerkiksi Kaplow (1995).

¹¹⁹ Ks. myös TrVM 9/2010 vp – M 8/2010 vp.

¹²⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 153/2007. Yllä mainitunlaiset tarkastushavainnot ovat arvokkaita, kun vastaavanlaista lainsäädäntöä myöhemmin kehitetään.

tusta koskeneessa tarkastuksessa 195/2009 puolestaan havaittiin, että käytettyjen autojen verotus oli jäänyt hallinnollisesti huonoksi varsinkin verrattaessa sitä uusien autojen verotukseen. Hallinnollisen tehokkuuden näkökulmasta autoverotuksen ongelmallisuutta indikoi muun muassa poikkeuksellisen suuri verovalitusten määrä.

4.5 Tasapuolisuus

Ajoittain tarkastusviraston kertomuksissakin on puututtu lainsäädännön epätasapuolisuuteen.¹²¹ Esimerkiksi asiakasmaksulainsäädäntöön sisältyvän ajatuksen yhdenvertaisesta kohtelusta ei ole katsottu käytännössä toteutuneen: maksullisuus ja maksuttomuus ovat saattaneet olla sidoksissa palveluiden organisointiin eikä itse palveluun, ja lainsäädäntö on yhdenvertaisuuden sijasta paremminkin edistänyt asiakkaiden alueellista eriarvoisuutta.¹²²

Tasapuolisuuden kannalta keskeistä on myös se, päätyvätkö palvelut ja muut etuudet niille ja vain niille, jotka tällaisia etuuksia aidosti tarvitsevat. Käytännössä voi kuitenkin käydä niin, että etuudet ovat joko ylikattavia päätyen niillekin, jotka eivät niitä tarvitse, tai alikattavia, jolloin etuuksista jää paitsi sellaisia henkilöitä, jotka näitä etuuksia tarvitsisivat.¹²³

Varsinkin elinkeinoelämää koskien on viitattu usein *neutraliteettiperiaatteeseen*. Tähän liittyen on mainittu muun muassa *kilpailuneutraliteetti*¹²⁴. Sillä on merkitystä myös valtiontalouden kannalta, koska julkisyhteisöt ovat muodossa tai toisessa tulleet markkinoille tuottamaan palveluja, jollaisia myös yksityiset elinkeinonharjoittajat tuottavat tai voisivat tuottaa.¹²⁵ Joskus kilpailuneutraliteetin turvaamiseen on tähdätty suoraan lainsäädännöksellä, kuten valtion maksuperustelain 4.2 § osoittaa: "Suoritteen

¹²¹ Ks. myös *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 127/2006*.

¹²² *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 194/2009*. Ks. myös *Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (Elintarviketurvallisuusviraston kannanotto)*, jossa kiinnitetään huomiota valvontaviranomaisten perimien pakollisten maksujen vaikutuksiin erityisesti pienten toimijoiden kyseessä ollessa.

¹²³ *Toisaalta, jos etuudet ovat ylikattavia, joudutaan tinkimään sellaisten henkilöiden etuustasosta, jotka olisivat aidosti tällaisten etuuksien tarpeessa.*

¹²⁴ Ks. lähemmin esimerkiksi *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 210/2010*.

¹²⁵ *Erityisesti Kilpailuvirasto on joutunut kiinnittämään kriittisesti huomiota yllä mainittuun näkökohtaan.*

tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomaisena tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan."

Neutraliteettiperiaatteella on toki muitakin ilmentymiä. Esimerkiksi asiakasmaksupolitiikan soveltamiskäytännön olisi oltava valtakunnallisesti yhdenmukainen eikä suinkaan kuntakohtaisista tulkinnoista johtuen mielivaltaisesti erilainen¹²⁶.

Neutraliteettihäiriöt voivat johtaa verotuksessa epätoivottaviin verontorjuntareaktioihin, joiden valtiontaloudellisesti kielteiset vaikutukset ovat mitä ilmeisimmät¹²⁷. Neutraliteettihäiriöt ovat usein omiaan johtamaan myös suuriin hallinnollisiin kustannuksiin niin julkisvallalle kuin yksityisille talousyksiköille. Lisäksi neutraliteettihäiriöihin tavanomaisesti liittyy ns. *rent seeking* -ilmiö: mikäli tietyille taholle, esimerkiksi elinkeinoelämän alatoimialalle tarjotaan tietty etuus (esimerkiksi yritys- tai verotuki), myös muut elinkeinonharjoittajat ovat vaatimassa vastaavia etuuksia itselleen.

Päätteeksi mainittakoon, että oikeudenmukaisuutta voidaan mitata sillä, miten laki vaikuttaa *tulon- ja varallisuudenjaon tasaisuuteen*. Tässä suhteessa sääntely voi olla tulonjakovaikutuksiltaan regressiivistä, suhteellista tai progressiivista. Kysymys ei ole tällöin pelkästään tulonjaosta yhteiskunnassa, vaan esimerkiksi siitä, että vaikutuksiltaan hyvin regressiivinen lainsäädäntö saattaa osaltaan lisätä rikollisuutta yhteiskunnassa. Viimeksi mainitulla voi olla puolestaan merkittäviä valtiontaloudellisiakin implikaatioita.

4.6 Lainsäädäntökapasiteetin arviointikriteereistä

Lainsäädäntökapasiteetilla tarkoitetaan valtioneuvoston ja ministeriöiden kykyä tai edellytyksiä tuottaa laadukasta lainsäädäntöä¹²⁸. Tätä taustaa

¹²⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 194/2009. Ks. yleisemmin viranomaisten perimistä valvontamaksuista Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 129/2006.

¹²⁷ Ks. viimeksi mainittuun liittyen esimerkiksi Tikka (1972). Kysymys on paitsi verotulojen menetyksestä myös lainsäädännön muutostarpeiden ja hallinnonin aiheuttamista lisäkustannuksista.

¹²⁸ Lainsäädännön laadukkuus ymmärretään tässä esityksessä eriteltyjen kriteerien perusteella.

vasten on havaittavissa se, että lainsäädäntökapasiteetilla on kiinteä yhteys ohjausjärjestelmätarkastuksiin¹²⁹.

Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskeneessa tuloksellisuustarkastuksessa 220/2011 on eritelty hyvin säädösvalmistelun johtamista ja organisointia asianomaisessa ministeriössä. Tällöin tavoitteeseen liittyen on nostettu esille seuraavat kriteerit:

- Säädösvalmistelu on ohjeistettu.
- Valmistelun johto- ja vastuusuhteet on määritelty.
- Säädösvalmistelu on suunniteltu, aikataulutettu ja resursoitu.
- Säädöshankkeita hallitaan konkreettisella ohjelmalla.
- Valmistelu on ministeriön osastojen suhteen sekä myös poikkihallinnollisesti koordinoitu.
- Säädösvalmistelu ja sen seuranta on kirjattu tulossopimukseen.
- Säädösvalmistelussa arvioidaan vaihtoehtoja.
- säädösvalmistelussa arvioidaan monipuolisesti vaikutuksia valtioneuvoston vaikutusarviointiohjeen (2007) mukaisesti.

Vaikka kyseinen lista koskee ainoastaan ympäristöministeriön hallinnonalaan kuuluvaa säädösvalmistelua, vastaavanlaisilla kriteereillä on toki painoarvoa yleisemminkin lainsäädäntökapasiteettia arvioitaessa. Toisaalta on syytä painottaa, että mainittu kriteerilista ei ole tyhjentävä. Lisäksi yksittäisiä kriteereitä on mahdollista konkretisoida pidemmällekin kuin edellä mainitussa listassa on tehty.

Edellä mainittujen kriteereiden valossa vallitseva säädösvalmistelun tila ei yllä kiitettävälle tasolle. Esille on noussut muun muassa se, että valmistelun vastuusuhteet eivät ole olleet selkeitä. Toiseksi säädösvalmistelun henkilöstövoimavaroja on pidetty riittämättöminä¹³⁰. Tähän liittyen säädöshankkeiden liian tiukkoja valmistelu-aikatauluja on kritisoitu¹³¹. Kolmanneksi on ilmennyt ongelmia säädösvalmistelun johtamisessa. Neljäntenä ongelmana on ilmennyt avoimuuden periaatteesta ja sidosryhmien kuulemisesta poikkeaminen. Viidenneksi sääntelyvaihtoehtojen kuvaaminen hallituksen esityksissä on ollut puutteellista. Lisäksi vaikutusarvioin-

¹²⁹ Siitä johtuen, että säädösvalmistelun ohjausjärjestelmätarkastuksen perusteita analysoidaan eräissä muussa vireillä olevassa hankkeessa, asiaan ei puututa kovinkaan laajalti tässä yhteydessä.

¹³⁰ Voimavarojen riittämättömyyden on katsottu olleen taustasyynä sille, että oikeusministeriössä tarkastettujen säädösluonnosten lakitekniikka on heikentynyt, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

¹³¹ Tässä voidaan viitata lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyviin säädöshankkeisiin, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

nit ovat olleet puutteellisia: niitä ei tehdä kattavasti eikä niitä organisoida riittävästi, minkä ohella asiantuntemusta ei käytetä hyväksi tehokkaasti¹³².

¹³² Ks. myös Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, jonka mukaan vaikutusarvioinnin suunnittelu ja resursointi on ollut harvoin selkeästi vastuutettu tai organisoitu ministeriöissä.

5 Sääntelyvaihtoehtojen valinnasta

5.1 Sääntelyvaihtoehtojen valinta tarkastuskohteena

Yksi näkökulma lainsäädännön laadukkuutta koskevalla teema-alueella on "Sääntelyvaihtoehtojen valinta". Tätä voi pitää keskeisenä osa-alueena jos sen vuoksi, että asiaan on kiinnitetty huomiota lainsäädäntösuunnitelmassa¹³³. Suomessa sääntelyvaihtoehtojen vertailun on todettu olevan puutteellista¹³⁴. Ensinnäkään vaihtoehtoja ei useinkaan kartoiteta, vaan lähde-tään liikkeelle ja päädytään yhteen sääntelyvaihtoehtoon. Toiseksi, vaikka vaihtoehtoja olisi lakiesityksessä mainittu, niitä ei kovinkaan seikkaperäisesti vertailla toinen toistensa kanssa. Esimerkiksi kustannus-hyötyanalyyssejä ei ole tehty juuri lainkaan siitä huolimatta, että kysymys olisi ollut mittavasta lainsäädäntöhankkeesta¹³⁵. Tosin kustannus-hyötyanalyysin läpivieminen voi olla joskus tällaisissa tapauksissa lähes-tulkoon ylivoimaista kustannusten tai hyötyjen arvottamis- ja mittaa-misongelmista johtuen¹³⁶. Kolmanneksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei vertailussa tarvittavien arviointikriteerien käyttäminen ole kovin kehittynyttä, vaan se vaihtelee tapauskohtaisesti, jos sellaisia käytetään ylipäänsä lainkaan.

Sääntelyvaihtoehtojen vertailussa avainasemassa on ensinnäkin sen kar-toitus, minkälaisia relevantteja vaihtoehtoja ylipäänsä on käsillä tietyn yhteiskuntapoliittisen päämäärän saavuttamiseksi. Toiseksi keskeistä on vaihtoehtojen vertailu, jolloin tarvitaan edellä hahmotettuja arviointikri-teerejä. Kolmanneksi on syytä panna merkille, ettei vertailun perusteella välttämättä voida tehdä yksiselitteisiä päätelmiä sääntelyn tarkoituksen-mukaisuudesta, koska kriteerit eivät ole yhteismitallisia ja/tai kvantifioita-

¹³³ Ks. viimeksi mainitusta Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

¹³⁴ Näin esimerkiksi Määttä (2009).

¹³⁵ Ks. myös Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Toisaalta kustannus-hyötyanalyysi ei tavallisesti ole paikallaan pienten lakihankkeiden kohdalla. Täl-löin näet hyödyt eivät kattaisi analyysin kustannuksia.

¹³⁶ Ks. esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastusker-tomukset 194/2009, joka koskee mielenterveyspalveluja koskevan lainsäädännön toimivuutta.

vissa olevia. Joka tapauksessa arviointikriteerien nojalla tapahtuva vertailu mahdollistaa rationaalisen keskustelun erilaisten sääntelyvaihtojen paremmuudesta toisiinsa nähden.

Sääntelyvaihtoehtojen valinnassa voi olla kysymys *laajoista linjanve-doista* esimerkiksi sen suhteen, otetaanko käyttöön hallinnolliset vai taloudelliset ohjauskeinot.¹³⁷ Toisaalta kysymys voi olla yksittäisen lain *yksityiskohtia* koskevista sääntelyvaihtoehdoista, kuten siitä, onko alkoholilain mukainen määräaikainen anniskelulupa myönnettävissä joko yhden tai kahden vuoden määräajaksi.

Edellä esitetystä on pidettävä erossa kysymys siitä, onko tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa tietyn lain muutos *osittaisuudistuksin vai kokonaisuudistuksena*. Tätä on jouduttu pohtimaan esimerkiksi säätiölain osalta.¹³⁸ Osittaisuudistusta on puolustettu sen nopeudella, mutta toisaalta kritisoitu siitä, että näin on mahdotonta modernisoida lain rakennetta. Kokonaisuudistuksen kohdalla tilanne on päinvastainen: tällöin on varauduttava raskaampaan muutosprosessiin, mutta toisaalta tällöin mahdollistuu kokonaisvaltainen uudistustarpeen tarkastelu sekä kattava kirjoitusasun ja lain rakenteen uudistaminen.

Edellä esitetty kertoo jo siitä, että lainsäätämässä ei ole suinkaan eikä arvattavastikaan kysymys prosessista, joka kerralla löytäisi maaliinsa. Pikemminkin useita lainsäädäntöuudistuksia leimaa *iteratiivinen prosessi*. Esimerkkinä mainittakoon talousarviolain kumulatiivisen ylijäämän käyttöä koskeva sääntely. Asiasta otettiin säännös talousarviolakiin vuonna 1998. Silloisen säännöksen mukaan kumulatiivista ylijäämää saatiin käyttää talousarvion katteeksi enintään kolmannes varainhoitovuodon lopun kumulatiivisesta ylijäämästä. Kaksi vuotta myöhemmin sääntelyä muutettiin siten, että kumulatiivista ylijäämää saatiin käyttää talousarvion katteeksi siltä osin kuin se ylitti 500 miljoonaa euroa. Nytemmin kumulatiivisen ylijäämän käyttörajoitus on poistettu kokonaisuudessaan. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että talousarvio tulee voida kattaa mahdollisimman joustavasti kuhunkin taloudelliseen tilanteeseen parhaiten soveltuvalla tavalla, kuten hallituksen esityksessä HE 202/2009 vp todetaan.

¹³⁷ Tässä esityksessä on ensisijaisesti pyritty hahmottamaan nimenomaan laajoja linjanvetoja sääntelyvaihtoehtojen valinnassa. Tosin tältäkään osin ei pyritä tyhjentävään esitykseen. Esimerkiksi kysymys siitä, olisiko tietystä asiakokonaisuudesta säädettävä yleislaille vai erityislaeilla, on laaja-alainen linjanveto sääntelyvaihtoehtojen välillä. Ks. esimerkiksi Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (liikenne- ja viestintäministeriön kannanotto), jossa puhutaan yleislakien puolesta. Yleislakeja voikin puoltaa usein sillä, että näin voidaan hyödyntää mitakaavaetuja niin lainsäätämisen kuin lainsoveltamisen vaiheissa.

¹³⁸ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2010.

Iteratiivinen prosessi kuvastaa osaltaan sitä, ettei voimassaolevaa lainsäädäntöä tule tarkastuskohteena kunnioittaa liikaa. Jos lainkohta on valtiotalouden hoidon kannalta epätarkoituksenmukaisesti laadittu, sitä on uskallettava kritisoida ja sen muutosta ehdottaa.

Lainsäädännön muutoksiin liittyy vielä yksi relevantti kysymys: Kuinka paljolti voidaan nojata sen varaan, että tarvittavat oikeustilan muutokset tapahtuisivat oikeuskäytännössä, eikä lainmuutoksia tarvittaisi? Ensinnäkin oikeuskäytännön muutos on hyvin aikaa vievä prosessi, koska se edellyttää viime kädessä korkeimpien oikeusasteiden päätöksiä. Toiseksi prosessi olisi myös erittäin epävarma, koska olisi oltava ylipäänsä tapauksia, jotka päätyisivät tuomioistuimeen ja sen jälkeen muutoksenhakuteitse korkeimpiin oikeusasteisiin. Kaiken lisäksi tuomioistuimeen päätyvät tapaukset eivät välttämättä edusta kattavasti muutostarpeiden kannalta relevantteja ilmiöitä. Ongelmallista olisi myös se, että tuomioistuimet ovat riippumattomia. Miten tähän sopii se, että ulkopuoliset tahot – ilman lainmuutosta – voisivat edellyttää oikeustilan muutosta? Edellä esitetyn valossa voikin lähteä erittäin pitkälti siitä, että oikeustilan muuttaminen edellyttää lainmuutosta, pelkästään oikeuskäytännön muutoksen varaan toiveita ei kannata rakentaa.

Kuten edellä viitattiin, hallitus on korostanut *lainsäädäntösuunnitelmasa* vaihtoehtojen arvioinnin lisäämistä.¹³⁹ Tämä muodostaa hyvän perustan sen arvioimiseksi, onko näin todella tapahtunut.

Kattava kuva vaikutuksista on nähty tärkeäksi, jotta ehdotuksia voidaan räätälöidä, ja jotta ne vaikuttaisivat tavoitellulla tavalla sekä siten, että kielteiset sivuvaikutukset jäisivät mahdollisimman pieniksi.¹⁴⁰ Tästä Euroopan komission (2006) näkökannasta paljastuu se, ettei vaikutusarviointi suinkaan tapahdu sen jälkeen, kun sääntelyvaihtoehto on jo valittu ja muokattu lopulliseen muotoonsa, vaan vaikutusarviointi on elimellinen osa sääntelyvaihdon valintaa ja ehdotuksen muokkaamista lopulliseen muotoonsa. Vaikutusarviointi on esimerkiksi Euroopan unionissa johtanut eräissä tapauksissa siihen, että alun perin suunnitellusta direktiivistä on luovuttu ja sen sijasta on annettu ohjeellinen suositus, tai siihen, ettei sitovia toimenpiteitä ylipäänsä ole katsottu tarpeellisiksi.¹⁴¹

Suomessa sanotunlainen lähestymistapa on varsin vieras. Hallituksen esitysten perusteella muodostuu pikemminkin kuva, että alun perin on jo lyöty kiinni valittu sääntelyvaihtoehto. Tämän jälkeen sen osalta esitetään

¹³⁹ Ks. myös *Oikeusministeriön julkaisu 2004:4 ja Oikeusministeriön julkaisu 2007:6*.

¹⁴⁰ *Euroopan komissio (2006)*.

¹⁴¹ *Euroopan komissio (2006)*.

muodollisesti arvioita potentiaalisista vaikutuksista, mutta tämäkin tapahtuu hyvin ylimalkaisesti. Maamme lainvalmistelutyössä on siis pitkälti laiminlyöty se lähtökohta, että vaikutusarviointi on osa sääntelyvaihtoehdon valintaa ja muokkaamista.¹⁴² Tätä lähestymistapaa kuvastaa myös OECD:n (2010a) toteamus Suomea koskevassa maaraportissa: "päätöksiä tehdään pikemminkin pitkälti lukkoon lyötyjen lakitekstien kuin sellaisten toimintapoliittisten ehdotusten pohjalta, joissa vaihtoehdot (kuten toimimatta jättäminen tai sääntelyn vaihtoehdot) ovat yhä avoimia."¹⁴³

Ministeriöiden arvioiden mukaan selostus sääntelyvaihtoehdoista on noin neljässä prosentissa hallituksen esityksistä. Oikeusministeriön tarkastusosaston mukaan tällaisia vertailuja olisi ollut vuonna 2008 noin kymmenessä prosentissa hallituksen esityksistä.¹⁴⁴

Toisaalta vaihtoehtoisia ohjauskeinoja on usein arvioitu jo ennen kuin lainsäädäntöhanketta on varsinaisesti päätetty aloittaa. Tämä on ollut omiaan johtamaan siihen, että hallituksen esityksistä saatavat tiedot vaihtoehtovertailusta ovat puutteellisia. Toisaalta on korostettu kuitenkin sitä, että jos hallituksen esityksen antamiseen päädytään, tulisi perustella lainsäädännön käyttö ohjauskeinona ja toisaalta sille vaihtoehdot keinoit.¹⁴⁵

Valtionaloudellisesti asiakokonaisuuden merkitystä on – kuten yleensäkin lainsäädännön laadukkuutta – vaikea arvioida. Esimerkiksi välittömien kustannusten voi olettaa jopa kasvavan, mitä seikkaperäisimmin sääntelyvaihtoehtoja arvioidaan lakiesitysten yhteydessä. Toisaalta hyödyt muodostuvat nimenomaan välillisesti. Ensinnäkin epätarkoituksenmukainen sääntelyvaihtoehdon valinta luo paineita lainsäädännön enenaikaiseen muutokseen, mikä aiheuttaa kustannuksia monessa muodossa. Toiseksi hyötyjä muodostuu siitä, että lainsäädäntötyössä yleisemminkin pystytään tekemään tarkoituksenmukaisin sääntelyvaihtoehdon valinta (*spill over -vaikutukset*).

Valtionaloudellisesti positiivinen seikka on se, jos vaihtoehtojen aktiivisemmän arvioinnin ansiosta pystytään oikeudellisen sääntelyn sijasta paremmin hyödyntämään ei-oikeudellista sääntelyä, kuten itse- tai yhteis-sääntelyä.

Sääntelyvaihtoehtojen arviointi on nähtävä paitsi yleisellä tasolla, jolloin ongelmaksi muodostuu esimerkiksi analysointi siitä, onko ei-oikeudellinen sääntely oikeudellista sääntelyä tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto, myös yksityiskohtaisemmalla tasolla, jolloin arvioidaan vali-

¹⁴² Vrt. *Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaoston muistio 16.11.2009.*

¹⁴³ *Epävirallinen käännös.*

¹⁴⁴ *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.*

¹⁴⁵ *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.*

tun sääntelyvaihtoehdon osalta vaihtoehtoisia toteutustapoja. Tältä osin kysymys liittyy olennaisesti muun muassa sääntelyn yksinkertaistamistoimiin¹⁴⁶.

5.2 Lainsäädännön tarve

5.2.1 Alustavaa arviointia

Taloustieteessä lainsäädäntöä legitimoidaan erityisesti *markkinahäiriöillä*, toisin sanoen sellaisilla markkinoiden epäonnistumisilla, jotka estävät voimavarojen tehokkaan kohdentumisen. Markkinahäiriöistä puhuttaessa kysymykseen tulevat erityisesti seuraavat markkinoiden epäonnistumiset: ulkoisvaikutukset (yhtä lailla ulkoishyödyt kuin ulkoishaitat)¹⁴⁷, julkishyödykkeet ja yhteishyödykkeet, epäsymmetrinen informaatio sekä epätäydellinen kilpailu.¹⁴⁸

Huomion kiinnittäminen markkinahäiriöihin saattaa osaltaan auttaa hahmottamaan paremmin sitä, onko lainsäädäntö aidosti tarpeen. Varsin usein onkin havaittavissa, että lainsäädäntö on perusteltavissa esimerkiksi erilaisilla ulkoishaitoilla tai talousyksiköiden välisellä epäsymmetrisellä informaatiolla. Asia erikseen on se, ettei tällöinkään pidä oikopäätä ryhtyä sääntelytoimiin, jos niistä aiheutuvat hallinnolliset ja muut kustannukset muodostuisivat saavutettavissa olevia hyötyjä suuremmiksi.¹⁴⁹ Tätä voi tavallisesti pitää myös valtiontaloudellisesti perusteltuna.

Toisaalta ei pidä unohtaa sitäkään mahdollisuutta, että lainsäädännön taustalla voivat olla tehokkuuden sijasta *oikeudenmukaisuustavoitteet*. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan erityisesti sitä, että lainsäädännöllä tähdätään tulon- ja varallisuudenjaon tasoittamiseen. Oikeudenmukaisuustavoit-

¹⁴⁶ Ks. myös *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007*.

¹⁴⁷ Esimerkiksi ulkoishyödyt voivat puhua sen puolesta, että julkisoikeudellisista suoritteista perittävät maksut peritään omakustannusarvoa alempana tietyissä tapauksissa. Toisin sanoen näistä suoritteista on hyötyä paitsi suoritteiden hankkijalle itselleen myös muille tahoille. Valtion maksuperustelain 6.3 §:ssä on havaittavissa tällaista logiikkaa sen ohella, että maksualennuksia voi perustella oikeudenmukaisuudesta käsin.

¹⁴⁸ Ks. yleisellä tasolla markkinahäiriöistä lainsäädännön perustana esimerkiksi *Määttä (2009)*.

¹⁴⁹ *Hallinnollisten kustannusten ohella huomioon pitäisi ottaa esimerkiksi se, että lainsäädännön vuoksi saattaa muodostua merkittäviä hyvinvointi- eli tehokkuustappioita, toisin sanoen laki ei suinkaan oikaise vaan väristää käyttäytymistä tehokkaaseen vaihtoehtoon verrattuna.*

teitakin edistettäessä tulee tähdätä muun muassa siihen, että minimoidaan hallinnolliset kustannukset, hyvinvointitappiot ja tarpeettomat tulonsiirrot¹⁵⁰. Viimeksi mainittuja päämääriä voi luonnollisesti pitää valtiontaloudellisestikin tärkeinä.

Useissa yhteyksissä puhutaan ainoastaan siitä, onko tietty laki ylipäänsä tarpeen vai ei. Täsmennyksen vuoksi on kuitenkin paikallaan todeta, että kysymys voi olla myös siitä, tarvitaanko laissa tiettyä pykälää vai ei. Esimerkiksi tarvitaanko säätiölaissa erityisiä lainkohtia epäitsenäisiä säätiöitä silmällä pitäen, on tällainen kysymys.¹⁵¹ Samoin voidaan viitata valtion maksuperustelain 7.3 §:ään, jonka mukaan määräävässä markkina-asemassa olevan viranomaisen suoritteiden hinnoittelussa on otettava huomioon kilpailunrajoituslain määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset. Tämä säännös on käytännössä tarpeeton, koska asia olisi ratkaistavissa pelkästään kilpailunrajoituslain tulkinnalla. Oikeustilan läpinäkyvyyden kannalta olisi ollut riittävää, että asiasta olisi ollut maininta lain esitöissä, kuten on ollutkin¹⁵².

Lainsäädännön tarpeen kannalta avainasemassa ovat kokonaisuutena arvioiden ainakin seuraavat seikat. Ensinnäkin onnistuvatko markkinat jo sellaisenaan korjaamaan markkinahäiriön? Takuun käyttö on esimerkki siitä, miten markkinat voivat lieventää epäsymmetrisen informaation ongelmaa eikä lainsäädäntöä välttämättä tarvita.¹⁵³ Samoin on pantava merkille se, että muun muassa yritystoiminnassa sosiaaliset normit ohjaavat yritysten käyttäytymistä, eivät niinkään lainsäädännön asettamat vaatimukset¹⁵⁴. Toiseksi ainoastaan markkinat eivät epäonnistu, vaan myös lainsäätäjät voi epäonnistua. Viimeksi mainittuun liittyen puhutaankin sääntelyhäiriöistä (*government failures*). Lisäksi aina on otettava – ainakin periaatteellisella tasolla - huomioon kustannus-hyötyanalyysille ominainen ajattelutapa: jos sääntelyn kustannukset ylittävät näin saavutettavissa olevat hyödyt, sääntelyyn ei pidä ryhtyä.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Viimeksi mainittu näkökohta viittaa siihen, että esimerkiksi tulonsiirtojen osalta erityishuomio on kiinnitettävä tulonsiirtojen kohdentumiseen.

¹⁵¹ Oikeusministeriö, *Mietintöjä ja lausuntoja* 52/2010.

¹⁵² Ks. lähemmin HE 203/1998 vp.

¹⁵³ Ks. erityisesti Akerlof (1970), joka sai sittemmin tutkimustensa perusteella taloustieteen Nobel-palkinnon.

¹⁵⁴ Yllä mainitulla tavalla asian ovat muotoilleet esimerkiksi Milgrom & Roberts (1992).

¹⁵⁵ Ks. myös Oikeusministeriön julkaisu 2004:4, jossa korostetaan, että hallituksen esityksessä on selvitettävä, miksi ehdotettava laki on tarpeen.

5.2.2 Esimerkkinä indeksiehtolaki

Seuraavassa on esitetty pidemmälle fokusoitu kysymys, joka koskee indeksiehtolain¹⁵⁶ tarpeellisuutta, koska se on hyvä esimerkki laista, jonka tarve on asetettavissa kyseenalaiseksi¹⁵⁷.

Aloitetaan pohdinta yleisemmällä tasolla. Lakien tarkoituksenmukaisuutta voidaan analysoida kustannus-hyötyanalyysin avulla. Tämä voi tapahtua kvantitatiivisesti erityisesti merkittävimpien lainsäädäntöhankkeiden tai -kokonaisuuksien yhteydessä, mutta suppeampienkin lakien kohdalla asiaa voidaan lähestyä periaatteellisesti kustannus-hyötyanalyysin valossa. Seuraavassa indeksiehtolain tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan juuri tästä näkökulmasta.

Indeksiehtolaki aiheuttaa neljänlaisia kustannuksia. Ensinnäkin indeksiehtolain kaltainen määräaikainen – kerrallaan kolmeksi vuodeksi säädetty – lainsäädäntö aiheuttaa *lainvalmistelukustannuksia*.

Toiseksi indeksiehtolaki on aiheuttanut *lain soveltamiskustannuksia*. Indeksiehtolain tulkintaa koskevat ongelmat ovat päätyneet ajoittain aina korkeimpaan oikeuteen saakka, mikä luonnollisesti ei ole tapahtunut kustannuksitta. Lain soveltamiskustannuksia on ollut omiaan lisäämään indeksiehtolain 4.2 §:n säännös, jonka mukaan valtiovarainministeriö voi hyväksyä indeksiehton käytön vakiosopimuksessa perustelusta syystä.

Kolmanneksi indeksiehtolaki on aiheuttanut kustannuksia yrityksille, kun nämä ovat *sopeuttaneet toimintojaan* indeksiehtolain mukaisiksi. Indeksiehtolaki on omiaan johtamaan lyhytaikaisiin sopimuksiin sen sijaan, että sovellettaisiin pitkäaikaista, indeksiehton sisältävää sopimusta. Samoin indeksiehtolakia voidaan "kiertää" sillä, että säännöllisesti käydään hinnan tarkistamisneuvotteluja sopimuslausekkeiden pohjalta. Nämä ilmiöt johtavat vääjäämättä *transaktiokustannusten* nousuun¹⁵⁸.

Neljäs ja vaikeasti konkretisoitava indeksiehtolain kustannuserä on se, että yksittäisen lain säätäminen liian kevein perustein voi johtaa siihen, että muutoinkaan lakien säätämisessä ei olla tarpeeksi kriittisiä. Tarpeettoman lain säätämisestä aiheutuu kustannuksia paitsi tällaisten ulkoiskustannusten muodossa myös vaihtoehtoiskustannusten muodossa: kiistatta

¹⁵⁶ Laki (1195/2000) indeksiehton käytön rajoittamisesta.

¹⁵⁷ Ks. myös Määttä (2003).

¹⁵⁸ Yllä mainittua ei voi pitää sopusoinnussa sen kanssa, että yritysten hallinnollista taakkaa on pyrittävä pienentämään. Täsmällisesti ottaen transaktiokustannuksissa ei ole kysymys hallinnollisista kustannuksista tai hallinnollisesta taakasta, mutta toisaalta transaktiokustannuksia voidaan pitää viimeksi mainittuihin kustannuksiin verrattavissa olevana eränä. Ks. myös HE 201/2009 vp, jossa viitataan elinkeinoelämän kananottoon asiasta.

tarpeellisten lakien valmistelulle sekä säädöshuollolle jää voimavaroja vähemmän kuin silloin, jos tarpeettomien lakien säätämistä vältetään.

Indeksiehtolain kannalta perimmäinen ongelma on se, mikä indeksiehtolain *vaikuttavuus* on. Toisin sanoen pystytäänkö indeksiehtolailla torjumaan inflaatiota? Toisaalta merkille pantava piirre on se, että indeksiehtolain ja inflaation välillä ei ole voitu osoittaa yhteyttä, vaan inflaatiovaikutukset ovat levänneet pitkälti oletusten varassa. Toinen kriittinen havainto on se, että indeksiehtolain velvoitteet ovat sangen helposti kierrettävissä, mikä luonnollisesti heijastuu heikkona vaikuttavuutena. Kolmas vaikuttavuutta olennaisesti heikentävä tekijä on se, että indeksiehtolaissa on lukuisa joukko poikkeuksia. Laki on siis tässä valossa alikattava. Lisäksi on merkille pantavaa, että indeksiehtolaki koskee ainoastaan sopimuksia, ei sen sijaan tuomioistuimen päätöksiä, yhtiöjärjestyksiä tai lakiperusteisia indeksisidonnaisuuksia.

Mielenkiintoinen huomio indeksiehtolakiin liittyen on se, että hallituksen esityksessä HE 109/2006 vp nimenomaan korostettiin tarvetta tehdä lain voimassaoloaikana – eli vuoden 2009 loppuun mennessä – selvitys indeksiehtolain vaikutuksista vakaaseen hinta- ja kustannuskehitykseen. Selvityksessä oli tarkoitus käsitellä myös sopimusoikeudellisia kysymyksiä. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 38/2009 vp – HE 201/2009 vp puolestaan korostettiin tarvetta selvittää, onko indeksiehtolaki tarpeellinen nykyisissä taloudellisissa olosuhteissa ottaen samalla huomion järjestelmän vaikutukset elinkeinoelämälle. Edellä mainittu puhuu osaltaan kriittisen arvioinnin tarpeesta sen suhteen, onko indeksiehtolaille enää tarvetta.

Kokoavasti edellä mainitun valossa indeksiehtolain tarve on asetettavissa kyseenalaiseksi. Indeksiehtolain tarvetta voisi peilata myös sitä taustaa vasten, missä määrin vastaavanlaisia lakeja on voimassa muissa maissa. Toisin sanoen analyysi ei etenisi pelkästään kotimaisen aineiston varassa, vaan siihen liittyisi vahva kansainvälinen, vertaileva osuus.

5.2.3 Itse- ja yhteissäätely oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtona

Siitä huolimatta, että käsillä olisi selkeähkö markkinahäiriö, oikeudellinen sääntely ei vääjäämättä ole välttämätöntä. Nykyisin korostetaan nimittäin niin meillä kuin erityisesti kansainvälisesti sitä, että tietynlaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin puututtaisiin *itse- tai yhteissäätelyn* tarjoamin

keinoin.¹⁵⁹ Valtiontaloudellisesti tätä voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna, koska itse- ja yhteissäätely eivät rasita yhtä lailla valtiontaloutta kuin oikeudellinen, käytännössä usein lakitasoinen sääntely. Toisaalta itse- ja yhteissäätely eivät suinkaan sovellu kaikkiin olosuhteisiin, jolloin tärkeäksi muodostuu niiden reunaehtojen tunnistaminen, jolloin asianomaiset sääntelymuodot voisivat tulla kysymykseen.¹⁶⁰

Valaistaan asiakokonaisuutta esimerkkitapauksella siitä, miten Suomessa ei aina välttämättä ole onnistuttu perustelemaan oikein itsesääntelyn reunaehtoja. Hallituksen esityksessä HE 32/2008 vp kuluttajansuojalain uudistamisesta lähdettiin nimittäin siitä, että itsesääntely ei olisi riittävä keino mainonnan eettisten normien noudattamiseksi. Tätä perusteltiin ensinnäkin sillä, että itsesääntelyn taustalla olleiden mainonnan eettisen neuvoston lausuntojen noudattaminen perustuu elinkeinonharjoittajien vapaaehtoisuuteen, sekä toiseksi sillä, että toisin kuin itsesääntelyssä viranomaisvalvonnalla sanktiojärjestelmiseen mahdollistuu velvoittaminen asianomaisten normien noudattamiseen. Hallituksen esityksessä omaksuttu kanta on kritiikille erittäin altis, koska itsesääntelylle ovat määritelmällisesti ominaisia juuri sanotunlaiset piirteet. Näin ollen, jos sanotunlainen näkemys hyväksyttäisiin, itsesääntely ei voisi tulla kysymykseen sääntelyvaihtoehtona lainkaan¹⁶¹.

Seuraavaan on koottu muutamia kysymyksiä ja muita näkökohtia, jotka voisivat elimellisesti liittyä puheena olevaan teemakokonaisuuteen:

- Minkälaisia ilmentymiä itse- ja yhteissäätelystä on Suomessa sovellettu? Näillä sääntelymuodoilla on hyvin erilaisia toteuttamistapoja, joten kovinkaan kategorisia päätelmiä näiden sääntelymuotojen tarkoituksenmukaisuudesta ei pidä mennä tekemään.
- OECD (2010a) on kritisoinut sitä, että Suomessa oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtoja ei oteta vakavasti, vaan lähdetään siitä, että lait ovat automaattinen ratkaisu toimintapolitiikan kysymyksiin. Tilanne ei täl-

¹⁵⁹ Esimerkiksi CE-merkintöjen taustalla on se, että EU:n lainsäädännössä on säädetty sertifiointin vaatimuksista, mutta sertifiointivaltuudet on annettu yksityisille organisaatioille, ks. esimerkiksi Euroopan komissio (2006). Ks. myös HE 289/2009 vp.

¹⁶⁰ Ks. lähemmin itse- ja yhteissäätelystä esimerkiksi Kyttä & Tala (2008) sekä Sorsa (2010). Asiakokonaisuus olisi yleistettävissä koskemaan soft law -problematiikkaa, johon tässä ei kuitenkaan puututa. Ks. myös Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (Elintarviketurvallisuusviraston kannanotto), jossa korostetaan soft law'n ongelmallisuutta ja puolletaan sitä, että viranomaiselle annettaisiin enemmän määrin oikeus antaa tarpeen vaatiessa toimialaansa liittyviä määräyksiä.

¹⁶¹ Ks. myös Määttä (2009).

tä osin ole muuttunut vuoden 2003 OECD:n maaraortin jälkeen. Myös hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa korostetaan erilaisten vaihtoehtoisten ohjauskeinojen aktiivista käyttöä.¹⁶²

- Minkälaisia valtionaloudellisia implikaatioita asianomaisten sääntelyvaihtojen valintaan liittyy? Selvänä voitaneen pitää sitä, että itse- tai yhteissääntelyn sivuuttaminen sääntelyvaihtoehtona johtaa valtionaloudellisiin menetyksiin, jos tällainen sääntely olisi kuitenkin oikeudellista sääntelyä tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto¹⁶³. Toisaalta on erittäin vaikea sanoa, kuinka suuriin valtionaloudellisiin menetyksiin tällöin päädytään. Huomioon on otettava joka tapauksessa muun muassa se, kuinka laajaa kohdetta itse- tai yhteissääntely koskisi; kuinka monessa eri tapauksessa itse- tai yhteissääntely puoltaisi paikkaansa; sekä se, onnistutaanko itse- tai yhteissääntelyllä lopulta ratkaisemaan ongelmat vai joudutaanko se lopulta korvaamaan oikeudellisella sääntelyllä.

Perimmäiset kysymykset teeman kannalta olisivat:

1. Onko Suomessa osattu hyödyntää tarkoituksenmukaisella tavalla itse- ja yhteissääntelyä oikeudellisen sääntelyn vaihtoehtona?
2. Kuinka onnistuneesti valintaa on lainvalmistelun yhteydessä perusteltu ja onko tällöin käytetty hyväksi riittävää ja muutoinkin asianmukaista tietopohjaa?
3. Millä tavalla lainsäädäntö ja itse- tai yhteissääntely ovat täydentäneet toinen toisiaan, ja onko tältä osin päädytty tarkoituksenmukaisiin sääntelykokonaisuuksiin?¹⁶⁴

5.2.4 Alennettujen arvonlisäverokantojen tarve

Arvonlisäverotuilla tarkoitetaan arvonlisäverolainsäädännön kautta kanavoituja tukia, erityisesti alennettujen arvonlisäverokantojen muodossa toteutettuja verotukia¹⁶⁵. Seuraavassa on esitetty arviot vuotta 2009 koskien alennettujen arvonlisäverokantojen muodossa toteutettujen verotukien aiheuttamista verotulojen menetyksistä:

¹⁶² Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

¹⁶³ Näin esimerkiksi Ogas (2000).

¹⁶⁴ Ks. yllä mainitulta osin esimerkiksi Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (Rahoitustarkastuksen kannanotto).

¹⁶⁵ Ks. yleisemmin verotuista, niiden käsitteellisestä jaottelusta sekä tarkoituksenmukaisuudesta esimerkiksi Määttä (2007) sekä laaja kansainvälinen katsaus OECD (2010b).

TAULUKKO 1. Alennetun arvonlisäverokannan muodossa toteutetut verotuet Suomessa vuonna 2009.

	€
lääkkeet	143 miljoonaa euroa
elintarvikkeet ja rehut	507 miljoonaa euroa
henkilökuljetukset	182 miljoonaa euroa
tv-luvat	73 miljoonaa euroa
tilatut sanoma- ja aikakauslehdet	194 miljoonaa euroa ¹⁶⁶
urheilu- yms. palvelut	173 miljoonaa euroa
kirjat	45 miljoonaa euroa
majoituspalvelut	57 miljoonaa euroa
työvaltaiset palvelut	80 miljoonaa euroa ¹⁶⁷

Toisaalta tänä päivänä vuosittainen arvonlisäverotukien kokonaismäärä on edellä mainittua suurempi. Elintarvikkeiden ja rehujen arvonlisäverokannan alentamisen on arvioitu aiheuttavan noin 500 miljoonan euron lisäyksen sanottujen tuotteiden verotukseen. Toisaalta verotulojen menetyksistä noin puolen on arvioitu palautuvan valtiolle takaisin talouden käyttäytymisvaikutusten kautta, joten nettomääräinen menetys olisi noin 250 miljoonaa euroa.¹⁶⁸ Ravintola- ja ateriapalveluiden alennetun arvonlisäverokannan on arvioitu aiheuttavan noin 260 miljoonan euron verotulojen menetykset.¹⁶⁹ Näin ollen arvonlisäverotuet nousevat jo yli kahden miljardin euron, tosin laskutavasta riippuen, muodostaen suhteellisesti arvioiden yli 10 prosenttia verotukien kokonaismäärästä.

Aihe nostaa esille monia tärkeitä kysymyksiä. Onko arvonlisäverotuet kartoitettu oikein ja riittävällä tavalla? Tältä osin esimerkiksi OECD:n

¹⁶⁶ *Tilatujen sanoma- ja aikakauslehtien osalta sovelletaan nollaverokantaa, joka tarkoittaa sitä, että myynnistä ei tarvitse suorittaa arvonlisäveroa, mutta tuotantopanoksiin sisältyvä arvonlisävero on vähennyskelpoinen.*

¹⁶⁷ *Asianomainen arvio koskee verotuen määrää vuonna 2008. Toisaalta se vastannee hyvin verotuen määrää vuonna 2009. Ks. myös HE 124/2010 vp, jossa vuodelle 2011 verotulojen menetykseksi työvaltaisten palvelujen osalta arvioidaan 81 miljoonaa euroa.*

¹⁶⁸ *HE 114/2008 vp.*

¹⁶⁹ *HE 137/2009 vp.*

selvitykset verotuista (*tax expenditures*) tarjoavat hyvää vertailupohjaa¹⁷⁰. Samalla kriittisen analyysin kohteeksi on nostettavissa se, millä tavoin verotukien suuruus määritetään¹⁷¹. Esimerkiksi edellä ilmeni, että elintarvikkeiden verotuen lisäyksestä "hävisi" puolet, kun huomioon otettiin talouden käyttäytymisvaikutukset. Toisaalta käyttäytymisvaikutusten huomioon ottaminen on vääjäämättä jossain määrin spekulatiivista, minkä vuoksi ei ole ollut yllättävää, että monessa maassa, Suomi mukaan lukien, sovelletaan verotukien suuruuden laskennassa menetetyt verotulon menettelmää, jossa käyttäytymisvaikutuksia ei oteta huomioon.

Toisaalta kysymys ei ole vain siitä, että arvonlisäverotukien määrät arvioidaan täsmällisesti, vaan myös siitä, miten verotuet kohdentuvat eri tulosaajaryhmiin, sekä siitä, minkälaisia käyttäytymisvaikutuksia verotuilla on.¹⁷² Vastaamalla edellä mainittuihin kysymyksiin pystytään hahmottamaan muun muassa sitä, kuinka kalliiksi arvonlisäverotuet lopulta muodostuvat siihen verrattuna, että tuet osattaisiin allokoida mahdollisimman tarkasti niitä tarvitseville. Vaikutuksia analysoitaessa on otettava samalla huomioon esimerkiksi arvonlisäverotukien aiheuttama hallinnollinen taakka yrityksille ja sisäinen taakka verohallinnolle,¹⁷³ sekä se, pystytäänkö arvonlisäverotuilla ehkäisemään harmaan talouden laajenemista.

Perimmäinen kysymys arvonlisäverotukien kohdalla on se, onko niitä käyttöönotettaessa aidosti pohdittu asianomaisen tuen tarpeellisuutta ja toisaalta, kun tuesta on saatu käytännön kokemuksia, onko tuen voimaansaolon jatkamiseen perusteita.¹⁷⁴ Toinen keskeinen kysymys – osin edelliseen liittyen – on se, onko arvonlisäverotukia verrattu lainvalmistelun yhteydessä suoriin tukiin, ja jos on, minkälaisia arviointikriteereitä tällöin on hyödynnetty. Kolmanneksi on kysyttävissä, onko arvonlisäverotukien vaikutusten osalta järjestetty minkäänlaista jälkiseurantaa.

¹⁷⁰ Ks. viimeksi mainitulta osin esimerkiksi OECD (2010b).

¹⁷¹ Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 210/2010.

¹⁷² Ks. myös TrVM 8/2010 vp.

¹⁷³ Esimerkiksi yritysten hallinnollinen taakka on saanut osakseen huomiota viime aikoina kotimaisessakin kontekstissa, mutta lainvalmisteluaineistoissa asiaan on viittauksia varsin vähän. Toisaalta verohallinnon sisäinen taakka on mainitussa keskustelussa sivuutettu lähes kokonaan, mutta se on kuitenkin saanut osakseen huomiota lain esitöissä.

¹⁷⁴ Yllä mainittuun liittyen voidaan puhua tarpeellisuuskriteeristä (*necessity*).

5.3 Muita vaihtoehtoasetelmia

5.3.1 Suorien tukien ja verotukien vertailu lainvalmistelun yhteydessä

Edellä käsiteltiin jo yhdenlaisia verotukia, niin sanottuja arvonlisäverotukia. Tällöin kysymys kuului lyhyesti niin, tarvitaanko asianomaisia tukia ylipäänsä lainkaan.¹⁷⁵ Toisenlaisen näkökulman asiaan tarjoaa verotukien vertaaminen suoriin tukiiin, kuten valtionavustuksiin. Suoria tukia on usein pidetty tarkoituksenmukaisempina sen vuoksi, että ne ovat kohdennettavissa aidosti tukea tarvitseville, kun taas verotuet helposti muodostuvat ylikattaviksi ja siten julkisvallalle hyvin kalliiksi tukimuodoksi. Tästä voi samalla havaita sen, kuinka relevantti aihealue on valtiontaloudelliselta kannalta.¹⁷⁶

Suorien tukien ja verotukien vertailua koskevia teemoja on hahmotettavissa erittäin paljon. Voidaanhan lähestulkoon kaikkien verotukien osalta kysyä, olisiko ne tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa suorina tukina¹⁷⁷. Tässä tarkastelu nivotaan nimenomaan lainvalmistelun yhteyteen eräiden kysymysten ja muiden näkökohtien valossa:

- Tapahtuuko suorien tukien ja verotukien vertailua paljoakaan? Huomiota olisi kiinnitettävä tällöin erityisesti lain esitöihin ja muuhun lainsäädännön tausta-aineistoon. Tämä vertailu on puolestaan hyvä suhteuttaa tutkimuskirjallisuudessa esitettyyn argumentaatioon.
- Minkälaisiin kriteereihin vertailussa kiinnitetään huomiota vai jääkö vertailu yleisluonteiseksi?
- Onko tukimuotojen valinnassa hyödynnettävä enemmän samanlaisia kokeiluja kuin kotitalousvähennystä käyttöönotettaessa tehtiin?
- Minkälaiset verotuet olisivat olleet toteutettavissa suorina tukina ja miten? Esimerkiksi opintolainavähennys olisi ollut toteutettavissa opintorahan korottamisen muodossa, jos pyrkimyksenä olisi ollut ai-

¹⁷⁵ Ks. myös *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 141/2007*.

¹⁷⁶ Esimerkiksi *autoverotuksessa myönnettävät helpotukset ja vapautukset tarjoaisivat otollisen maaperän sanotunlaiselle lähestymistavalle*. Vrt. *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 195/2009, jossa tätä kysymystä tarkastellaan invalidien autoverovapautusten osalta*.

¹⁷⁷ Ks. myös *TrVM 8/2010 vp*.

noastaan opiskelijoiden sosiaalinen tukeminen¹⁷⁸. Edellä mainittu johdattaa myös kysymykseen siitä, missä olosuhteissa suorien tukien ja verotukien soveltaminen toisiaan täydentävinä tukimuotoina on perusteltua¹⁷⁹.

- Minkälaisia indikaattoreita on siitä, että verotuilla olisi pyritty kiertämään menokehkyksiä (eikä sen vuoksi ole käytetty suoraa tukia)?

Korostettakoon vielä, että verotuet muodostavat sellaisenaankin haastavan kohteen tarkastukselle ja muulle analyysille. Esimerkiksi voidaan kysyä, onko verotuiksi määritelty juuri sellaiset ja vain sellaiset verotuet, joilla on aidosti tuen luonne. Toiseksi voidaan joutua pohtimaan sitä, onko yksittäisten verotukien määrä mitoitettu oikein. Tässä suhteessa ongelmia saattaa aiheutua erityisesti sen vuoksi, että Suomessa, kuten monessa muussakin maassa sovellettavassa laskentamenetelmässä ei oteta verotuen käyttäytymisvaikutuksia huomioon. Lisäksi on aiheellista analysoida, mikä verotukiraportoinnin perimmäinen funktio on. Onko kysymys vain listasta verotukia, josta raportoidaan esimerkiksi talousarvioesityksen liitteenä, vai tulisiko enemmän määrin suunnata kiinnostusta sen arvioimiseen, minkälaisia käyttäytymisvaikutuksia verotuilla on?¹⁸⁰

5.3.2 Informaatio-ohjaus sääntelyvaihtoehtona

Informaatio-ohjaus voidaan jaotella varsin monella tavalla, mikä on luonnollisesti tärkeää panna merkille arvioitaessa ohjauksen tarkoituksenmukaisuutta.¹⁸¹ Esimerkiksi kysymys voi olla siitä, että lainsäädäntö velvoittaa elinkeinonharjoittajat informoimaan tuotteiden ominaisuuksista kuluttajia¹⁸². Alun perin tämän luonteista informaatio-ohjausta pidettiin perusteltuna, koska näin lopullinen päätöksenteko voidaan jättää kuluttajalle ja vältetään liiallinen puuttuminen kuluttajien päätöksentekoon. Nytemmin lakisäätteistä informaatio-ohjausta kohtaan on esitetty laajenevassa määrin

¹⁷⁸ *Tosin opintorahan ja opintolainvähennyksen myöntämisperuste ja samalla funktio on hienoisessa määrin erilainen.*

¹⁷⁹ *Kysymys voi olla esimerkiksi toimeentulotuen verovapaudesta. Tätä voi perustella sillä, että näin vältetään osin edestakaisia rahavirtoja verovelvollisten ja veronsaajien välillä.*

¹⁸⁰ *Ks. myös TrVL 6/2010 vp.*

¹⁸¹ *Yllä mainittu seikka on luonnollisesti omaan aiheuttamaan sekaannusta informaatio-ohjauksen tarkoituksenmukaisuutta analysoitaessa.*

¹⁸² *Yllä mainittuun liittyy olennaisesti tämänhetkinen keskustelu hallinnollisen taakan vähentämisestä. Pyrkimyksenä on nimittäin vähentää ja keventää elinkeinonharjoittajien informointivelvoitteita hallinnollisen taakan pienentämiseksi.*

kritiikkiä.¹⁸³ Erityisesti huomion kohteeksi on noussut informaatio-ohjauksen – ja sen sisältämien tiedonantovelvollisuuksien - muodostama hallinnollinen taakka elinkeinotoiminnalle. Lisäksi informaatio-ohjausta on kritisoitu siitä, että ohjauksesta huolimatta kuluttajat saattavat tehdä virheellisiä päätöksiä muun muassa korkeiden informaation prosessointikustannusten vuoksi¹⁸⁴ tai sen vuoksi, että informaatio-ohjaus on toteutettu epätäydellisesti¹⁸⁵. Joskus hyödykkeisiin tai toimintoihin liittyvät riskit ovat puolestaan niin suuret, että informaatio-ohjaus on poissuljettu vaihtoehto ja on turvaututtava velvoitesääntelyyn eli hallinnolliseen ohjaukseen. Informaatio-ohjauksen jakovaikutuksia on myös kritisoitu. Yhtäältä informaatio-ohjauksesta ovat käytännössä hyötyneet eniten keski- ja suurituloiset ja vähiten matalatuloiset kotitaloudet; toisaalta informaatio-ohjauksen sisältämät tiedonantovelvollisuudet kohdistuvat suhteellisesti raskaimpina pienyrityksiin, ja suuryritysten suhteellinen taakka on tähän nähden vähäinen¹⁸⁶.

Valtion ohjausvälineet on jaettu *normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaukseen*. Viimeksi mainitulle on ollut ominaista se, että ohjaus ei ole oikeudellisesti velvoittavaa, vaan ainoastaan suosituksen luonteista. Julkinen informaatio-ohjaus on saanut osakseen kritiikkiä eduskunnan tarkastusvaliokunnalta¹⁸⁷. Tällöin on viitattu valtionalouden tarkastusviraston havaitsemiin ongelmiin:

- liian suuri tiedon ja informaation määrä
- annettujen suositusten merkityksen epäselvyys
- valtion viranomaisten ohjausroolien epäselvyys
- tietojärjestelmien kehittymättömyys ja hajanaisuus
- vaikuttavuudesta kertovaa tietoa ei ole tai ohjausta ei ole lain tavoitteista huolimatta annettu.¹⁸⁸

¹⁸³ Ks. kokoavasti Määttä (2009). Ks. myös Haupt (2003).

¹⁸⁴ Informaatiokustannukset jaetaan tavallisesti informaation hankinta- ja prosessointikustannuksiin. Ratkaisevaa ei ole siis pelkästään se, että esimerkiksi kuluttajien saatavilla on relevanttia informaatiota, vaan myös se, että he pystyvät ymmärtämään relevantin informaation sisällön.

¹⁸⁵ Tässäkin yhteydessä on siis otettava huomioon se tosiasia, että kaikki oikeudellinen sääntely on epätäydellistä. Käytännössä valinta eri sääntelyvaihtoehtojen välillä on epätäydellisten vaihtoehtojen punnintaa toinen toisiaan vasten.

¹⁸⁶ Suhteellista hallinnollista taakkaa on usein mitattu suhteuttamalla hallinnollinen taakka yrityksen työntekijämäärään. Ks. esimerkiksi Kanninen & Määttä (2008).

¹⁸⁷ TrVM 2/2007 vp. Ks. myös TrVM 1/2008 vp sekä TrVM 5/2008 vp.

¹⁸⁸ Ks. lisäksi Valtionalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 136/2006.

Ohjauksen vaikutusten on todettu jääneen satunnaisiksi ja myös vähäisiksi. Tarkastusvaliokunta ehdottikin edellä mainitun perusteella eduskunnan edellyttävän hallitukselta vaihtoehtoisten ratkaisumallien selvittämistä, jotta perustuslaissa turvatut kansalaisten yhdenvertaisuus sekä palvelujen saatavuus ja laatu tulisivat turvattua.¹⁸⁹

Pohdittaessa tarkastusaihetta informaatio-ohjauksen osalta on luonnollisesti tarkasti arvioitava, minkälaisia kysymyksiä aikaisemmissa tarkastuksissa on jäänyt tarkastamatta, minkälaista uutta sääntelyä on otettu käyttöön viime vuosina, ja minkälaisia päivitystarpeita aikaisempiin havaintoihin nähden voisi olla olemassa.

5.3.3 Joustava ja tarkkarajainen sääntely toistensa vaihtoehtoina

Kaiken oikeudellisen – ja muunkin - sääntelyn osalta esille nousee kysymys siitä, kuinka tarkkarajaiseksi tai joustavaksi säädökset säädetään.¹⁹⁰ Tosin esimerkiksi rikos- ja vero-oikeudessa korostetaan laillisuusperiaatetta, minkä vuoksi näillä oikeudenoilla selvästi priorisoidaan tarkkarajaisia säädöksiä. Sen sijaan useilla muilla oikeudenoilla tarkkarajaisuuden tai joustavuuden painotus on vapaampaa. Tässä valinnassa myös valtiontaloudellisella puolella voi olla ja on merkitystä. Esimerkiksi liikennejuttuja on erittäin paljon, ja jos tällöin sääntely olisi hyvin joustavaa, se kuormittaisi paljon poliisivoimia ja tuomioistuinlaitosta¹⁹¹. Toisaalta jos sääntely olisi kaavamaista ja tarkkarajaista, poliiseja ja tuomioistuinlaitosta ei kuormitettaisi läheskään yhtä paljoa. Tässä valossa siis jälkimmäinen vaihtoehto olisi selkeästi parempi valtiontaloudellisesti¹⁹².

Toisaalta OECD (2010a) on Suomea koskevassa maaraportissaan kritisoinut paitsi säädösten suurta määrää myös niiden yksityiskohtaisuutta. Tätä on kuitenkin syytä täydentää kommentoimalla, että vaihtoehtoina olisivat - äärimmillään – erilaiset yleislausekkeet, so. joustavat normit. Luonnollisesti nekään eivät ole ongelmattomia. Oikeuskohtelu voi tällöin

¹⁸⁹ *TrVM 2/2007 vp. Ks. myös TrVM 1/2008 vp.*

¹⁹⁰ *Kansainvälisesti tämä keskustelu on tiivistetty muotoon "rules versus standards", ks. esimerkiksi Kaplow (2000). Ks. Määttä (2010b), joka tarjoaa laajajakson katsauksen sääntelytarkkuudesta.*

¹⁹¹ *Esimerkkinä olkoot se, että tieliikenteessä olisi ajettava kohtuullisuudella nopeudella, eikä siis selkeästi esitettyjen nopeusrajoitusten puitteissa.*

¹⁹² *Näin olisi todennäköisesti siitä huolimatta, että huomioon otettaisiin lainsäätäjälle mahdollisesti aiheutuvat korkeammat valmistelukustannukset tarkkarajaisesta sääntelystä joustavaan sääntelyyn verrattuna.*

olla ennakoimattomampaa kuin tarkkarajaisilla normeilla operoitaessa. Joustavien normien ongelmaksi saattaa muodostua myös se, onko lain soveltajilla tietyllä erityisalalla riittävä asiantuntemus normien tulkinnassa.¹⁹³ Lisäksi säädösten joustava muotoilu on omiaan johtamaan siihen että soveltamiskäytännöstä muodostuu epäyhtenäistä alueellisesti tai hallinnonalojen välillä. Tämä puolestaan edellyttää korjaustoimia myöntämällä esimerkiksi ministeriölle yleisohjausvaltuus kuten valtion maksuperustelain 12a §:ssä on tehty.¹⁹⁴

Valaistaan lain(kohdan) joustavuutta/tarkkarajaisuutta esimerkillä. Talousarviolain 14.1 §:n 2 lauseen mukaan kirjanpidossa tulee noudattaa *hyvää kirjanpitotapaa*. Säännös on kirjoitettu sellaisenaan joustavaan muotoon. Toisaalta sitä konkretisoidaan esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 202/2009 vp, jossa yksilöidään hyvän kirjanpitotavan normilähteitä. Tällaisia normilähteitä ovat esimerkiksi talousarvioasetuksen säännökset, valtion kirjanpitolautakunnan lausunnot, Valtiokonttorin määräykset ja ohjeet sekä Valtiontalouden tarkastusviraston kannanotot. Ohjaavaa merkitystä voi olla myös kirjanpitolailla, sen tulkinta- ja soveltamiskäytännöllä sekä julkisen ja yksityisen sektorin kansainvälisillä tilinpäätösstandardeilla.

Edellä esitetyn perusteella on todettavissa hetimiten se, ettei lain sanamuodon joustavuus vielä kerro kiistatta sitä, kuinka joustavasti laki käytännössä on sovellettavissa. Huomioon on otettava normilähteet kokonaisuutena ja esimerkiksi edellä mainittujen lähteiden ohella huomiota on kiinnitettävä myös lain esitöihin useissa tapauksissa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30.1 § ilmentää myös joustavaa sääntelyä: "Kunnan valtionosuutta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti valtion talousarvion rajoissa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet." Tällaisissa tapauksissa lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa joudutaan vääjäämättä ottamaan huomioon myös lainkohtaa koskeva soveltamiskäytäntö: muussa tapauksessa arviointi jäisi hyvinkin puolivillaiseksi.

¹⁹³ Toisaalta tarkkarajaisetkin normit ovat aina epätäydellisiä ja pahimmillaan tarkkarajaisuuden sekä yksityiskohtaisuuden lisääminen on omiaan johtamaan erittäin monimutkaiseen lainsäädäntöön. Osin tämän vuoksi ei esimerkiksi toimipidesuosituksissa pitäisi yksioikoisesti lähteä vain siitä, että sääntelyn tarkkarajaisuutta ja yksityiskohtaisuutta on lisättävä. Ks. myös Kaplow (1995).

¹⁹⁴ Ks. taustaksi HE 203/1998 vp.

Lisäksi erilaiset kohtuullistamissäännökset edustavat joustavia normeja. Esimerkiksi valtionavustuslain 26.1 §:n mukaan osa takaisin perittävästä valtionavustuksesta voidaan jättää perimättä, jos täysimääräinen periminen olisi kohtuutonta "valtionavustuksen saajan taloudelliseen asemaan ja olosuhteisiin tai valtionavustuksella hankitun omaisuuden laatuun nähden taikka palauttamisen tai takaisinperinnän perusteena olevaan menettelyyn tai olosuhteiden muutokseen nähden." Samalla on syytä panna kuitenkin merkille se, etteivät kohtuullistamissäännökset mahdollista viranomaisille mielivaltaa päätöksenteossa. Ensinnäkin kohtuullistamissäännökset ovat poikkeussäännöksiä, minkä vuoksi niitä on tulkittava suppeasti. Toiseksi lain esitöissä voidaan määritellä konkreettisemmin, millä edellytyksin tällainen säännös on sovellettavissa. Kolmanneksi oikeustila kehittyi ajan myötä tarkkarajaisemmaksi lisääntyvän soveltamiskäytännön myötä, toisin sanoen joustava ja tarkkarajainen sääntely lähestyvät toinen toisiaan.

Oma lukunsa on se, etteivät joustava ja tarkkarajainen sääntely ole suinkaan toinen toisiaan poissulkevia, vaan ainakin joskus toisiaan täydentäviä. Esimerkiksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain 19.2 §:n 1 lauseessa on säädetty tarkkarajaisesti määrääjasta, jonka kuluessa avustukset tulee käyttää. Tätä täydentää 2 lauseen joustava sääntely, jonka mukaan viranomainen voi *erityisestä syytä* määrätä määrääjäksi kuitenkin enintään kymmenen vuotta.¹⁹⁵

Seuraavassa teemaa on pyritty konkretisoimaan kysymysten ja muiden näkökohtien avulla.

- Minkälaisiin näkökohtiin tutkimuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota arvioitaessa joustavan ja tarkkarajaisen sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta? Joustavaa sääntelyä edustaa esimerkiksi oikeustoimilain¹⁹⁶ 36 § oikeustoimen kohtuullistamisesta. Tieliikenteessä sovellettavat nopeusrajoitukset ilmentävät osaltaan tarkkarajaista sääntelyä.
- Minkälaisia valtionaloudellisia implikaatioita asianomaisten sääntelyvaihtojen valintaan liittyy? Kiistatta on erittäin vaikea sanoa, kuinka suuriin valtionaloudellisiin menetyksiin päädytään, jos sääntelyvaihtoehtoista valitaan epätarkoituksenmukaisempi. Eräitä suuntaa antavia argumentteja voidaan toki esittää. Esimerkiksi jos valitaan joustava sääntely, kuormitetaan huomattavasti viranomaiskoneistoa ja tuomioistuineläimistöä tarkkarajaiseen sääntelyyn verrattuna. Toisaalta valittaessa tarkkarajainen sääntely lainvalmistelukustannukset nousevat joustavaan sääntelyyn verrattuna.

¹⁹⁵ Sellaiset käsitteet kuin "erityiset syyt", "kohtuullisuus", "kohtuuttomuus" tai "painavat syyt", jne. ilmentävät joustavaa sääntelyä.

¹⁹⁶ Laki (228/1929) varallisuus oikeudellisista oikeustoimista.

- Tutkimuksissa on painotettu näkemystä, jonka mukaan tarkkarajainen sääntely on omiaan johtamaan ali- tai ylikattavuusongelmaan. Alikattavasta lainsäädännöstä puhutaan silloin, kun laki ei kata toimintoja, jotka sen pitäisi lain tavoitteiden saavuttamista ajatellen kattaa. Ylikattavasta lainsäädännöstä puhutaan puolestaan silloin, kun laki kattaa sellaisiakin toimintoja, joita sen ei pitäisi lain tavoitteiden saavuttamista ajatellen kattaa. Joustavalla sääntelyllä tämä ongelmakokonaisuus ei ole yhtä lailla paha.
- Onnistuttaessa valitsemaan oikeanlainen sääntelyvaihtoehto säästetään joka tapauksessa kustannuksia. Reunahuomautuksena on myös todettavissa, että kumpikaan vaihtoehtoista ei ole suinkaan kaikissa olosuhteissa tarkoituksenmukaisin, ja toisaalta *sääntelytarkkuuden* suhteen normit eivät suinkaan sijoitu jompaankumpaan kategoriaan, vaan huomattava osa niistä on paikannettavissa käytännössä näiden välille.

Teeman kannalta perimmäisiä ongelmia olisivat muun muassa:

1. Minkälaisilla argumenteilla sääntelyvaihtoehdon valintaa lainvalmistelun yhteydessä on perusteltu, jos tällaisia perusteluja on ylipäänsä esitetty?
2. Minkälaisen tietopohjan varassa sääntelytarkkuutta koskeva valinta on tehty?
3. Kuinka onnistuneena sääntelytarkkuutta ja sen painotusta on pidettävä?

5.3.4 Ennako- ja jälkivalvonta toistensa vaihtoehtoina

Ennakkosääntelyssä tiettyyn ongelmaan puututaan jo ennen kuin se ehtii syntyä, toisin sanoen vahingot yms. pyritään torjumaan jo ennakoita. Sen sijaan jälkisääntelyssä ongelmiin puututaan vasta, kun vahinko on aiheutunut.¹⁹⁷ Esimerkiksi kaikkien tuotteiden tarkistaminen tuoteturvallisuussäädösten nojalla edustaa ennakkosääntelyä, kun taas haitallisten tuotteiden aiheuttamiin vahinkoihin puuttuminen vasta vahingon aktualisoiduttua vahingonkorvauslain nojalla edustaa jälkisääntelyä.¹⁹⁸

Valinnalla ennako- ja jälkisääntelyn kesken voi olla suuria valtiontaloudellisia implikaatioita. Esimerkiksi tuoteturvallisuussääntelyn kyseessä ollessa kaikkien tuotteiden valvonta on järjestettävä etukäteen jättämättä yhtäkään tuotetta pois valvonnan piiristä. Sen sijaan jälkivalvonnassa ongelmiin joudutaan puuttumaan ainoastaan silloin, kun vahinkoja aiheutuu.

¹⁹⁷ *Ennako- ja jälkisääntelyn ohella puhutaan myös ennako- ja jälkivalvonnasta.*

¹⁹⁸ *Ks. yllä mainitusta esimerkistä ja sen analysoinnista lähemmin Shavell (1984).*

Tätä taustaa vasten ennakkosääntely voi muodostua valtiontaloudellisesti huomattavasti raskaammaksi kuin jälkisääntely.¹⁹⁹

Valaistaan tätäkin asiaa esimerkillä. Verkkotunnuslakia koskevassa esityksessä HE 125/2004 vp on analysoitu käytännön kokemusten avulla hyvin ennako- ja jälkivalvonnan priorisointia. Verkkotunnuksiin kohdistuva valvonta on pääosin jälkivalvontaa. Näin ollen jos esimerkiksi tietyn tavaramerkin haltija havaitsee, että hänen tavaramerkkioikeuttaan loukkaava verkkotunnus on käytössä, hän voi vaatia Viestintävirastolta verkkotunnuksen sulkemista tai peruuttamista. Tämä valinta on ollut hyvin perusteltu, koska sulkemis- ja peruuttamisvaatimuksia oli verkkotunnuslain alkuvuosina ainoastaan noin 0,4 prosenttia suhteessa kaikkiin myönnettyihin verkkotunnuksiin. Toisaalta näistäkin vaatimuksista varsin pieni osa oli hyväksytty. Tässä valossa jälkivalvonta on sekä hallinnollisesti tehokkaampi että kustannustehokkaampi keino kuin se, että viranomaiset ennakkoon ryhtyisivät tutkimaan tarkasti verkkotunnuksen rekisteröintiedellytyksiä²⁰⁰.

Hahmotetaan potentiaalista tarkastuskohdetta vielä seuraavilla reuna-huomautuksilla.

- Minkälaisia ilmentymiä ennako- ja jälkivalvonnasta Suomessa on voimassa?
- Minkälaisia etuja ja haittoja ennako- ja jälkivalvontaan liittyy tutkiskirjallisuuden valossa? Minkälaisissa olosuhteissa jommankumman niistä soveltaminen puoltaa paikkaansa?
- Onko Suomessa osattu onnistuneesti hyödyntää ennako- ja jälkivalvontaa toinen toistensa vaihtoehtoina?

¹⁹⁹ Toisaalta on hyvä havaita, että valtiontaloudellisten näkökohtien ohella monet muutkin tekijät vaikuttavat siihen, kumpi sääntelyvaihtoehdoista on tarkoituksenmukaisempi. Tällaiset seikat ovat omiaan aiheuttamaan myös ongelmia arvioitaessa sitä, kuinka suuri painoarvo pelkästään valtiontaloudellisille näkökohdille yksittäistapauksissa on annettavissa.

²⁰⁰ Yllä mainittuun on hyvä suhteuttaa luotonantajan velvollisuus todentaa lainanhakijan henkilöllisyys niin sanotuissa pikavipeissä. Lain esitöiden mukaan tunnistamisvirheitä oletettiin tapahtuvan yksi tapaus 5000 myönnettyä lainaa kohti, TaVM 13/2009 vp – HE 64/2009 vp. Pikaluoton suuruus on puolestaan ollut keskimäärin 200 euroa, minkä voi - yksinkertaisuuden vuoksi - olettaa olevan aiheutuneen vahingon keskimääräinen suuruus. Vahingon odotusarvoksi saadaan näin ollen 0,04 euroa (200 euroa x 1/5000). Näin ollen luotonantajan voi väittää rikkoneen huolellisuusvelvollisuutensa niin sanotun Learned Hand -säännön mukaan vain, jos tunnistamisvelvollisuus on toteuttavissa alle neljän sentin kustannuksin per tunnistus. Tätä taustaa vasten ja ottaen huomioon se, että väärinkäytöksiä on havaittu ainoastaan 0,02 prosentissa tapauksia, pikavipeissä olisi jälkivalvonta puollettavissa ennakkovalvonnan sijaan. Näin Määttä (2010a).

- Toisaalta ennako- ja jälkivalvonta voivat täydentää toinen toisiaan, jolloin jää kysymään, kuinka tarkoituksenmukaista tällainen yhdistelmäohjaus on.
- Kuinka onnistuneesti valinta ennako- ja jälkivalvonnan välillä on lainvalmistelun yhteydessä perusteltu? Vai onko sitä perusteltu käytännössä lainkaan?

Minkälaisia valtiontaloudellisia implikaatioita asianomaisten sääntelyvaihtojen valintaan liittyy? Kiihättä on erittäin vaikea sanoa, kuinka suuriin valtiontaloudellisiin menetyksiin epätarkoituksenmukaisen valinnan johdosta päädytään. Suuntaa antavia kriteereitä valtiontaloudelliseen merkitykseen vaikuttavista tekijöistä voidaan toki esittää.

5.3.5 Hallinnollinen vai taloudellinen ohjaus

Varsinkin ympäristönsuojelussa asetetaan usein vastakkain hallinnollinen ja taloudellinen ohjaus. Näin on siitäkin huolimatta, että kumpikin ohjauskeinoista muodostaa heterogeenisen ryhmän erilaisia instrumentteja. Taloudellisiin ohjauskeinoihin kuuluvat muun muassa ympäristötuet ja -verot sekä päästökauppa²⁰¹. Tämä antaa jo viitteitä siitä, että puhuminen taloudellisista ohjauskeinoista on liian ylimalkaista, ja pikemminkin olisi analysoitava kutakin näistä instrumenteista erikseen. Onhan esimerkiksi päästökauppa luonteeltaan määräohjausta ja vero-ohjaus puolestaan hintaohjausta, joten niiden ympäristöpoliittinen vaikuttavuus on lähtökohdiltaan olennaisesti erilainen. Samalla on syytä korostaa, että taloudellisiakin ohjauskeinoja säädellään hyvin pitkälle lakitasoisesti: tästä olkoot esimerkkeinä päästökauppalaki, energiaverolainsäädäntö sekä erilaisia ympäristötukia koskeva lainsäädäntö²⁰².

Myös hallinnolliset ohjauskeinot ovat luonteeltaan perin erilaisia toisiinsa verrattuna. Yhtäältä kysymys voi olla hyvin kaavamaisesta sääntelystä, kuten haitta-ainepitoisuuden raja-arvon asettamisesta samanlaiseksi kaikille tuotteille, mutta toisaalta ohjauksesta, joka räätälöidään kutakin toiminnanharjoittajaa varten erikseen. Tätäkin taustaa vasten päädytään siis

²⁰¹ *Ks. esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 66/2003 ympäristötuista, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 87/2004 jäteverotuksesta sekä Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 200/2009 päästökaupasta.*

²⁰² *Vrt. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2010, jossa tehdään erottelu taloudellisiin ohjauskeinoihin ja toisaalta säädöksiin ja normeihin.*

siihen, ettei taloudellisia ja hallinnollisia ohjauskeinoja tule verrata erittelemättömästi. Samalla tämä ilmentää sitä, että esimerkiksi erilaiset taloudelliset ohjauskeinot, kuten energia-avustus ja energiaverot, voivat olla toistensa vaihtoehtoja, tai vaihtoehdoksi on luettava sekin, että näitä sovelletaan toisiaan täydentäen.

Sekä hallinnollisella että taloudellisella ohjauksella eri muodoissaan on olennaisia valtiontaloudellisia implikaatioita. Esimerkiksi valtiontaloudellisesti on kaksi tyystin eri asiaa, jaetaanko kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseksi tarvittavat päästöoikeudet ilmaiseksi kuormittajille, vai kannetaanko saman päämäärän edistämiseksi kuormittajilta hiilidioksidiveroa: ensin mainittu ei tuota luonnollisestikaan valtiovalle mitään, kun taas jälkimmäisellä keinolla pystytään kokoamaan suhteellisen paljon verotuloja valtiolle.

5.3.6 Kokeilunluonteinen lainsäädäntö

Kokeilunluonteisella lainsäädännöllä tarkoitetaan säädöksiä, joiden lopullisesta voimaantulosta päätetään vasta muutaman vuoden kokeilun jälkeen. Esimerkiksi vuorotteluvapaalaki oli voimassa kokeilunluonteisesti useita vuosia ennen kuin laki säädettiin pysyväksi. Kokeilunluonteiseksi on luonnehdittavissa alun perin myös tuloverotuksessa myönnetty kotitalousvähennys samoin kuin parturi- ja kampaamopalveluille sekä pienten korjauspalveluiden alennettu arvonlisäverokanta.²⁰³

Kokeilunluonteinen lainsäädäntö johdattaa pohtimaan muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- Onko lainsäädäntökokeilusta tehty asianmukainen vaikutusarvio?
- Onko vaikutusarvion tuloksia tulkittu asianmukaisesti?
- Vai onko jo ennalta päätetty, että kokeilunluonteinen lainsäädäntö säädetään pysyvästi voimassaolevaksi?
- Minkälaisia muita kokemuksia kokeilunluonteisesta lainsäädännöstä on ollut?
- Onko kokeilunluonteista lainsäädäntöä käytetty liian laaja-alaisesti vai liian pidättyväisesti?
- Onko kokeilunluonteisen lainsäädännön hyödyntäminen ylipäänsä ollut kovinkaan systemaattisesti harkittua vai pikemminkin sattumanvaraista?

²⁰³ Tässä voidaan viitata myös *sotu-kokeiluun*. Ks. tarkemmin *Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 153/2007*.

5.3.7 Sääntely-yhdistelmät ja niiden tarkoituksenmukaisuus

Yksi ilmentymä *ylisääntelystä* on se, että samaa ongelmaa säännellään tarpeettomasti liian monilla säädöksillä, mikä aiheuttaa muun muassa turhia hallintokustannuksia niin julkisvallalle kuin yritystoiminnalle²⁰⁴. Ylisääntelyllä on toisaalta muitakin ilmenemismuotoja. Ensinnäkin säädöksen vaikutukset saattavat mennä yli sen, mikä olisi tarpeen yhteiskunnallisen ongelman korjaamiseksi. Tässä voidaan viitata myös *suhteellisuusperiaatteeseen*, jonka mukaan lakiehdotusten on oltava oikeassa suhteessa ratkaistavaan ongelmaan²⁰⁵. Toiseksi säädös saattaa kattaa sellaisiaakin toimintoja, jotka eivät aiheuta ongelmia eli säädös on ylikattava. Lisäksi asiasta saatetaan säännellä oikeudellisesti, vaikka markkinatkin voisivat ratkaista käsillä olevan ongelman tai siihen voitaisiin puuttua elinkeinonharjoittajien täytäntöön panemalla itsesääntelyllä.

Lähellä ylisääntelyä on se, että uusia lakeja säädettäessä ei voimassaolevia säädöksiä ajanmukaisteta. Tässä valossa esimerkiksi Euroopan komission (2006) vaatimus siitä, että säädöksistä aiheutuvaa räsitusta on tarkasteltava kokonaisuudessaan ja että on vähennettävä tarpeettomia päällekkäisiä velvoitteita, on hyvin perusteltu. Lainsäädäntösuunnitelmassa kiinnitetään huomiota myös siihen, että riittävää ei ole pelkästään uuden lainsäädännön laadukkuudesta huolehtiminen, vaan lisäksi on varmistettava voimassa olevan lainsäädännön toimivuus, ajantasaisuus ja laadukkuus.²⁰⁶

Toisaalta saman ongelmakokonaisuuden sääntely tai yhteiskuntapoliittiseen tavoitteeseen pyrkiminen useammalla keinolla ei suinkaan aina ole perusteetonta. Esimerkiksi vero-ohjauksen käyttäminen valmistavana instrumenttina kiellolle voi olla hyvinkin perusteltua erilaisten sopeutumiskustannusten vähentämiseksi. Edellä mainitun valossa on tärkeää kartoittaa olosuhteet, joissa sääntely-yhdistelmien soveltaminen on perusteltua.

Sovellettaessa useampia ohjauskeinoja koetuksella saattaa olla erityisesti ohjauksen kustannustehokkuus. Toisin sanoen toimenpiteet eivät allokidu niihin kohteisiin, joissa esimerkiksi päästöjen vähentämisen tai energiansäästötoimet tulisivat huokeimmiksi. Otetaan esimerkiksi energiaavustuksia koskeva lainsäädäntö ja sen rinnalla sovellettavat ohjauskeinot.

²⁰⁴ Ks. myös TrVM 8/2010 vp.

²⁰⁵ Esimerkiksi erityyppisten tukien yhteensovittamisen laiminlyönti voi johtaa ylisuuriin kokonaistukimääriin. Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 210/2010.

²⁰⁶ Valtioneuvoston julkaisusarja 18/2007.

Ensinnäkin voi kysyä, eikö *energiaverotus* ole riittävän korkealla tasolla päästövähennys- ja energiansäästö tavoitteiden saavuttamiseksi, ja toisaalta eikö energiaveroja voisi korottaa, jotta tavoitteisiin päästäisiin. Toisaalta on otettava huomioon, että esimerkiksi juuri energiaverolainsäädännössä tapahtuvat muutokset voivat muodostua ongelmallisiksi energia-avustusten toimivuuden kannalta. Ensin voidaan kannustaa energia-avustuksella liittymään kaukolämmitykseen, mutta muutaman vuoden kulluttua energiaverotuksen muutos johtaa siihen, että kaukolämpöön siirtyminen onkin osoittautunut kannattamattomaksi. Mikäli lainsäädäntö kokonaisuutena on näin tempoilevaa, ei se voi olla heikentämättä säädösten legitimitettä/uskottavuutta, ja sen myötä vaikuttavuutta.²⁰⁷

Oma lukunsa on se, mikä päästökaupan suhde energia-avustuksiin on. Lisäksi mielenkiintoinen kysymys on kotitalousvähennyksen ja energia-avustusten välinen suhde. Vuoden 2009 alussa voimaan tulleella lain muutoksella energia-avustuksia päätettiin myöntää ainoastaan pienituloisille ruokakunnille. Muutoin energiakorjauksia subventoitiin tuloverolain kautta myönnettävän kotitalousvähennyksen muodossa.²⁰⁸

Joka tapauksessa on selvää, että erilaiset sääntely-yhdistelmät ovat omiaan johtamaan koordinoituihin ongelmiin, sekä joissain tapauksissa ylisääntelyyn ja tarpeettoman suuriin hallintokustannuksiin.

²⁰⁷ Ks. myös *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 213/2010*, jossa korostetaan sitä, että käytössä olevien tukimuotojen ja verotuksen kokonaiskoordinaatioon tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

²⁰⁸ Ks. myös *HE 140/2010 vp*.

6 Säädösehdotusten ja säädösten vaikutusarviointi

6.1 Johdattelevia näkökohtia

Oleellinen lainsäädännön laadun painopistealue on myös säädösehdotusten ja säädösten vaikutusarviointi muun muassa sen takia, että vaikutusarviointia on Suomessa jo pitkään kritisoitu eikä tilanne liene vieläkään huomattavasti kohentunut²⁰⁹. Lainsäädäntösuunnitelmassakin tunnustetaan, että yksi keskeisimmistä lainvalmistelun perusongelmista Suomessa on vaikutusten puutteellinen ennakoarviointi samoin kuin vaikutusten vajavainen jälkiseuranta²¹⁰. Sen sijaan Euroopan komissio on määrännyt vaikutusten arvioinnin tärkeimpien säädösehdotusten osalta *pakolliseksi*. Komissio on sitoutunut selvittämään ehdotustensa taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset. Avainasemassa vaikutusarvioinnissa on se, että arviointi perustuu luotettavaan näyttöön ja vaihtoehtojen perusteelliseen analysointiin.

Kun vaikutusarviointeja tehdään tieteellisin menetelmin, olisi usein toivottavaa hyödyntää ekonometrista tai yleisemmin tilastotieteellistä osaamista²¹¹. Toisaalta juridista osaamista tarvitaan tämän rinnalla kokonaisvaltaisen näkökulman turvaamiseksi.

Lainsäädännön vaikutusten arviointi on syytä ymmärtää laajasti. Se voi kattaa yhtä lailla vaikutusten ennakoarvioinnin lainvalmistelun yhteydessä kuin vaikutusten jälkiseurannan lain voimaantulon jälkeen. Vaikutusarviointi voi kohdistua yksittäisiin ulottuvuuksiin, kuten valtiontaloudellisiin vaikutuksiin tai ympäristövaikutuksiin, taikka se voi olla kokonaisvaltaista vaikutusarviointia. Lisäksi vaikutusarvioinnissa voi olla kysymys myös lainsäädännön soveltamiskäytännössä ilmenneiden ongelmien kartoittamisesta sen ohella, että kartoitetaan talousyksiköiden käyttäytymisvaikutuksia ja esimerkiksi taloudellisten tukien kohdentumista talousyksiköiden keskuudessa.

Viimeksi mainittua on syytä täsmentää. Lainsäädäntö jättää käytännössä aina sijaa harkintavallan käytölle ja erilaisten käytäntöjen luomiselle siitä

²⁰⁹ Ks. myös Pakarinen & Tala & Hämynen (2010).

²¹⁰ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

²¹¹ Asia erikseen on se, miten tarkastukset olisi organisoitava. Yhteistyö muiden organisaatioiden kanssa saattaa hyvinkin muodostua tietyin osin tarpeelliseksi.

yksinkertaisesta syystä, että lait ovat aina epätäydellisiä. Näin ollen arvioitaessa lainsäädännön laadukkuutta kokonaisuutena ei voida sivuuttaa soveltamiskäytäntöä. Onnistuessaan lain soveltajat luovat *hyviä käytäntöjä*, mutta toisaalta he voivat saada sellaisenaan laadukkaalla lainsäädännöllä aikaan epätoivottuja vaikutuksia. Edellä mainittu on nähtävissä myös monivaiheisena prosessina. Esimerkiksi verolainsäädäntöä uudistettaessa Verohallinnon ohjeiden onnistuneisuus voi olla avainasemassa tähdittäessä rajanveto- ja muiden tulkintaongelmien minimoimiseen. Tuomioistuinten kohdalla puolestaan oikeuslähdeopilliset sitoumukset saattavat rajoittaa tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen tähtäävää lain soveltamista²¹². Periaatteessa tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen tähtääminen voi tulla huomioiduksi oikeuslähteenä, mutta ainoastaan sallittuna oikeuslähteenä (vahvasti ja heikosti velvoittavien oikeuslähteiden jälkeen). Tällöin puhutaan *seuraamusargumentoinnista*. Kaiken lisäksi seuraamusargumentit ovat ainoastaan yksi lähde sallittujen oikeuslähteiden joukossa.²¹³

Lainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön välillä voi vallita niin sanottu *soveltamiskuilu*: sellaisenaan toimiva lainsäädäntö ei osoittaudu soveltamistasolla sen paremmin taloudellisesti kuin vaikuttavuudeltaan sellaiseksi kuin on tavoiteltu. Lainsäädännön laadukkuutta koskevan tarkastustoiminnan on tämän vuoksi tartuttava myös siihen kysymykseen, mitkä tekijät ovat soveltamiskuilun taustalla.²¹⁴ Esimerkiksi Suomessa kuluttajansuojalainsäädäntöä on pidetty sellaisenaan moitteettomana. Sen sijaan kuluttajariitalautakunnassa on – ainakin aikaisemmin – ilmennyt ongelmia jutturuuhkien takia.²¹⁵ Kysymys voi tällöin olla esimerkiksi sitä, ettei lakia soveltaville viranomaisille ole suunnattu riittävästi voimavaroja.²¹⁶

²¹² Myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuilla voi olla relevanssia. Niihin on viitattukin muutamissa tarkastuskertomuksissa.

²¹³ Yksinkertaistetusti muotoillen laki ja maantapa kuuluvat vahvoihin oikeuslähteisiin; lainvalmistelutyöt ja oikeuskäytäntö heikkoihin oikeuslähteisiin; ja muun muassa seuraamusargumentit, oikeusperiaatteet ja oikeuskirjallisuus sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvat oikeuslähteet sanelevat ratkaisun ensisijaisesti; jos ne vaikenevat, voidaan nojata heikkoihin oikeuslähteisiin; ja jos nekin vaikenevat, on mahdollistaa soveltaa sallittuja oikeuslähteitä.

²¹⁴ Ks. myös OECD (2010a).

²¹⁵ Ks. lähemmin Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 156/2007, jossa eritellään kuluttajahallinnon toimivuutta.

²¹⁶ Ks. myös Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (Elintarviketurvallisuusviraston kannanotto). Toisaalta voimavarojen riittämättömyydellä on liiankin helppo selittää erinäisiä puutteellisuuksia. Huomiota tulisi kiinnittää muihinkin seikkoihin, kuten siihen, onko voimavarat osattu valtionhallinnossa kohdentaa oikealla tavalla, ja onko henkilöstön erityisosaamisen kehittämisestä ja ylläpitämisestä huolehdittu asianmukaisesti.

Tässä yhteydessä luonnollisen kiinnostuksen kohteena ovat *valtionaloudelliset vaikutukset*. Alakysymyksinä voi tarkastelun kohteeksi nostaa seuraavia seikkoja:²¹⁷

- Kuinka laajalti valtionaloudellisia vaikutuksia lakiesityksissä on pyritty kartoittamaan?
- Missä määrin ja mistä johtuen (esimerkiksi ministeriökohtaiset erot ja lakiesitysten laajuus) asianomaisten vaikutusten arviointi on vaihdellut?
- Minkälaisin menetelmin valtionaloudellisia vaikutuksia on arvioitu vai onko tosiasiaassa käytetty hyväksi minkäänlaisia menetelmiä?
- Missä määrin vaikutusarvioinnissa on ollut käytettävissä luotettavaa dataa, ja toisaalta minkälaisia vaikeuksia datan hankinnassa on ollut?²¹⁸
- Onko asianmukaisesti informoitu niistä puutteista ja potentiaalisista epäkohdista, joita vaikutuslaskelmiin saattaa sisältyä?²¹⁹
- Missä määrin vaikutusarviointien puutteellisuuteen on kiinnitetty huomiota esimerkiksi eduskunnassa ja työryhmien työskentelyssä, ja miten tähän kritiikkiin on reagoitu?
- Miten vaikutusarviointien puutteellisuutta on arvioitava eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivallan kannalta?
- Miten valtionaloudellisten vaikutusten arvioinnin vajavaisuutta on arvioitava hyvän hallinnon periaatteita vasten peilaten?
- Onko huomioon otettu yhtä lailla välittömät kuin välilliset valtionaloudelliset vaikutukset?
- Minkälaisissa tapauksissa valtionaloudellisten vaikutusten jälkiseurantaan on ryhdytty ja miten se on organisoitu?

Lainsäädännön laadukkuutta tavallaan testataan sen voimaantulon jälkeen. Tällöin esille nousee monia kysymyksiä, kuten se, miten lainsäädännön noudattamisen valvonta on organisoitu²²⁰; kuinka pitkiä viranomaisten ja

²¹⁷ Ks. myös OECD (2008).

²¹⁸ Ks. myös Oikeusministeriön julkaisu 2004:4, jossa varsin monessa kohdassa tähdennetään luotettavan ja riittävän tietopohjan merkitystä, ja lisäksi TrVM 8/2010 vp.

²¹⁹ Ks. myös Valtionalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 163/2008, jossa tuodaan esille vaikutusarvion informatiivisuuden puutteet.

²²⁰ Esimerkkinä yllä mainitusta problematiikasta voidaan mainita tilaajavastuulaki, jonka velvoitteiden noudattaminen on tällä hetkellä 12 tilaajavastuutarkastajan vastuulla. Tarkastettavaa on erittäin paljon, mutta tarkastajia on vähän. Tämä on saattanut osaltaan vaikuttaa siihen, että tarkastuksista 60 prosentissa on havaittu eriaisteisia puutteita selvitysvelvollisuudessa, HE 172/2010 vp. Toi-

tuomioistuinten käsittelyajat ovat; sekä se, kuinka paljolti lain soveltamisessa ajaututaan tulkintaongelmiin. Valvonnan kannalta ongelmaksi voi muodostua esimerkiksi se, että käsitykset valvontatehtävän laajuudesta eivät ole selkeät. Tähän viitattiin säätiölaissa säädetyn viranomaisten valvontatehtävän osalta Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa 210/2010.²²¹ Valvonnan kannalta avainasemassa on luonnollisesti myös se, että väärinkäytökset tulevat asianmukaisesti ilmoitetuiksi; tällöin on tärkeää arvioida, mitkä tekijät vaikuttavat ilmoitusaktiivisuuteen²²².

Lainsäädännön valvonnan osalta yhden lähtökohdan muodostaa taloustieteen nobelisti *Gary S. Beckerin* (1968) ajatus siitä, että kiinnijäämisriski lain rikkomisesta pidettäisiin mahdollisimman alhaisena, kunhan tämä kompensoidaan mahdollisimman ankarilla sanktioilla pelotevaikutuksen säilyttämiseksi. Hän on perustellut näkemystään erityisesti kustannustehokkuudella: kiinnijäämisriskin nostaminen on yleensä ottaen paljon kustannuksia aiheuttavaa siihen verrattuna, että pelotevaikutukseen panostetaan sanktioita kiristämällä.²²³

Siitä huolimatta, että Beckerin näkemys on osa valtavirtaa oikeustaloustieteessä, sitä voi jossain määrin kritisoida. Esimerkiksi ajatusta voidaan pitää varsin kategorisena, koska kiinnijäämisriskin suuruuteen saatetaan vaikuttaa hyvin erilaisin keinoin, joiden kustannukset myös vaihtelevat tapauskohtaisesti. Toiseksi käytännössä sanktioiden – ja erityisesti rangaistusten – ankaruus ja käytettävissä olevat keinot kiinnijäämisriskin lisäämiseksi kulkevat käsi kädessä. Lisäksi yleinen oikeustaju ei helposti myönnä siihen, että sanktiot olisivat hyvin ankaria, mutta ne tuomittaisiin erittäin harvoin ja harvoille²²⁴.

saalta tämän ilmiön taustalla voivat olla muun muassa laiminlyöntimaksun alhaisuus sekä lain tulkinnanvaraisuudet ja muut epäselvyydet lain soveltamisessa.

²²¹ *Tässä yhteydessä on hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, missä määrin voimassaoleva lainsäädäntö on mahdollistanut lain kiertämistäjärjestelyjä. Toisaalta tämä tarjoaa pohjan tehdä toimenpidesuosituksia tällaisten järjestelyjen estämiseksi. Ks. verotuksen osalta esimerkiksi Valtionvarainministeriön julkaisu 35/2010, jossa ns. Hetemäen työryhmä arvioi verotuksen kehittämistarpeita.*

²²² *Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 163/2008.*

²²³ *Joka tapauksessa tarkastustoiminnassa joudutaan ajoittain ottamaan kantaa myös siihen, onko kiinnijäämisriski ollut tarpeeksi korkea. Ks. esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 163/2008, jossa todettiin, että Tullissa oli laiminlyöty joitakin kassantarkistuksia, minkä johdosta kiinnijäämisriski oli ollut pienehkö.*

²²⁴ *Toki poikkeuksiakin on olemassa. Esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksu kaupunkiliikenteessä on korkea suhteessa matkalipun hintaan. Samanaikaisesti*

Huomiota on kiinnitettävä myös muun muassa siihen, miten laajaksi lainsäädännöllisesti raskaimmat menettelytavat soveltamisalaltaan säädetään. Esimerkiksi ympäristönsuojelussa voidaan lähteä – karrikoiden ilmaisten – siitä, että pienimuotoiseltakin toiminnalta edellytettäisiin ympäristölupaa. Tämä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, koska näin säävutettävissä oleva rajajhyöty jäisi rajakustannuksia alhaisemmaksi. Tässä valossa onkin ollut perusteltua, että Suomessa on vastikään jossain määrin kevennetty ympäristölupasääntelyä.²²⁵ Toisena esimerkkinä mainittakoon se, ettei Kilpailuviraston tarvitse tutkia vähäpätöisiä kilpailunrajoituksia. Tätä voi puolestaan perustella prosessiekonomisista syistä käsin. On otettava huomioon vaihtoehtokustannukset: voimavarojen suuntaaminen pieniin juttuihin syö voimavaroja suurten juttujen käsittelyltä.

6.2 Kuuleminen osana lainvalmistelutyötä

Kuuleminen lainvalmistelun yhteydessä on olennainen osa kartoitettaessa ennakkoon niitä potentiaalisia vaikutuksia, joita lakiesityksellä - ja sittemmin lailla – saattaa käytännössä olla²²⁶. Tämän seikan painoarvoa on hyvä peilata sitä vasten, että lainsäädäntösuunnitelmassa on korostettu lainvalmistelun avoimuuden lisäämistä ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia. Se on yksi viidestä säädöspoliittisesta toimenpiteestä, joka lainsäädäntösuunnitelmassa mainitaan.²²⁷ Euroopan komission (2006) taholta on puolestaan korostettu sitä, että kuuleminen on olennainen osa vaikutusarviointia.

Hahmotetaan mahdollista tarkastuskohdetta ensisijaisesti kysymysmuodossa:

- Missä laajuudessa kuulemista tapahtuu eri lakiehdotusten yhteydessä?
- Miten kuultavaksi kutsuttavat valikoituvat ja missä muodossa sidosryhmät ja asiantuntijat osallistuvat lainvalmisteluun?
- Mihin vaiheeseen kuuleminen ajoittuu? Esimerkiksi OECD (2010a) on korostanut ajoituksen olevan tässä suhteessa kriittinen tekijä: halukkaiden on päästävä osallistumaan ennen kuin päätöksenteko etenee liian pitkälle.

tosiasia on se, että todennäköisyys jäädä kiinni liputta matkustamisesta on matala.

²²⁵ Ks. tarkemmin HE 100/2009 vp.

²²⁶ Ks. myös Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010.

²²⁷ Ks. myös Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

- Saadaanko kuulemisen yhteydessä relevanttia tietoa, jolla lakiesityksen laatua voidaan parantaa?²²⁸
- Onko asiantuntijakuulemisia tai muuta konsultaatiota ollut liikaa tietyissä tapauksissa?
- Onko valvontaviranomaisille mahdollistettu asianmukaisesti osallistuminen työryhmätyöskentelyyn, ja onko siis kuuleminen niiden osalta liian vähäinen vaikuttamiskeino?
- Kuinka onnistuneena tämän hetkistä kuulemismenettelyä Suomessa voidaan pitää? Esimerkiksi OECD (2010a) on maininnut, että julkisen kuulemisen ja vaikutusten ennakoarvioinnin välinen suhde on Suomessa heikko.
- Kuinka hyvin oikeusministeriön ohjeita kuulemisesta säädösvalmistelussa on noudatettu? Toisaalta mitkä seikat ovat aiheuttaneet ohjeiden laiminlyöntejä.

Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta koskevasta arvioinnista ilmenee hyvin, että lainvalmistelun avoimuus ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudet vaihtelevat varsin paljon ministeriökohtaisesti.²²⁹ Tämä luo toisaalta pohjaa niin sanottujen hyvien käytäntöjen kartoittamiselle. Samalla se pakottaa kysymään, tulisiko menettelytapoja pyrkiä yhtenäistämään ja virtaviivaistamaan ministeriöiden kesken. Lisäksi on hyvä panna merkille, että joidenkin ministeriöiden taholta syynä kuulemisen merkityksen korostamiseen on mainittu muun muassa positiiviset vaikutukset valmistelun laatuun ja säädösten täytäntöönpanoon.²³⁰

²²⁸ Ks. myös *Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (valtiovarainministeriön kannanotto)*.

²²⁹ *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009*.

²³⁰ *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009*.

6.3 Kansainväliset kokemukset vaikutusarvioinnin perustana

Hallituksen esityksiin sisältyy tavallisesti lyhyet luonnehdinnat siitä, miten eräissä muissa maissa ilmiöstä on säädetty. Kysymys on tällöin nimenomaan lyhyestä juridisesta johdattelusta, ei esimerkiksi sen kartoituksesta, minkälaisia käytännön kokemuksia lainsäädännön toimivuudesta asianomaisissa maissa on saatu. Tätä voi pitää puutteena, koska nimenomaan kyseisellä tiedolla olisi olennaista merkitystä lakiesityksiä valmisteltaessa.

Hallituksen esityksen laatimisoheissa viitataan tältä osin siihen, että lainsäädäntökatsauksessa olisi selostettava vastaavia valmisteilla olevia tai toteutettuja ratkaisuja erityisesti Pohjoismaissa ja Euroopan unionin jäsenmaissa.²³¹ Säädösehdotusten vaikutusarviointia koskeissa ohjeissa puolestaan on tähdennetty sitä, että muissa maissa toteutettujen vastaavanlaisten uudistusten vaikutusarviointit ja seurantaselvitykset olisivat arvioinnin tiedonlähteinä hyödyllisiä²³².

Teeman konkretisoimiseksi muun muassa seuraavat kysymykset ovat relevantteja:

- Missä laajuudessa kotimaisissa lainvalmistelutöissä hyödynnetään vertailumaista saatuja kokemuksia vastaavanlaisen lainsäädännön vaikutuksista? Tyydytäänkö tällöin pelkästään vertailumaiden lakien yleisluonnehdintaan ja eräiden lakitekniisten näkökohtien huomioon ottamiseen?
- Miten vertailumaat valikoituvat? Onko tältä osin vertailumaiden valinta ollut millään tavalla systemaattista?
- Minkälaiset tekijät ovat olleet esteenä kansainvälisten kokemusten hyödyntämiselle? Minkälaisia "ylittämättömiä" ongelmakohtia kansainvälisten kokemusten hyödyntämiseen liittyy?
- Onko kansainvälisten kokemusten hyödyntämisessä havaittavissa ministeriökohtaisia eroja?

²³¹ Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

²³² Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

6.4 Oikeusministeriön ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista on annettu uudet yhtenäiset ohjeet vuonna 2007²³³. OECD (2010a) on Suomea koskevassa maaraportissaan kiittänyt juuri hyvän sääntelykäytännön uusia välineitä, kuten valtioneuvoston yhtenäisiä ohjeita vaikutusten ennakoarvioinnissa. Ennen vuotta 2007 vaikutusarviointiohjeita leimasi pirstaleisuus.²³⁴

Oma lukunsa on kuitenkin se, minkälainen vaikutus ohjeilla tosiasiallisesti on ollut. Toisin sanoen, onko näitä ohjeita noudatettu käytännön lainvalmistelutyössä? Ohjeiden painoarvo on luonnollisesti merkityksetön, jos niiden täytäntöönpano on heikkoa. Peruskysymys on siis se, minkälaiset tekijät ovat yhtäältä mahdollisesti edesauttaneet ohjeiden noudattamista, ja toisaalta johtaneet siihen, ettei niitä ole noudatettu? Millä eri keinoin ohjeiden noudattamista on pyritty edistämään?

Tässä yhteydessä ei voi olla viittaamatta siihen tosiasiaan, että useimmilla vaikutusarviointeja tekevilla virkamiehillä on maassamme lakimiestausta. Tällaisissa olosuhteissa on erittäin hankala vahvistaa kvantitatiivisempaa ja taloustieteellisempää otetta vaikutusarvioinneissa, mitä OECD (2010a) on vaatinut. Toisaalta lainvalmistelijat ovat tässä suhteessa edellyttäneet sitä, että vaikutusarvioinneissa voitaisiin käyttää enemmän hyväksi ulkopuolista asiantuntija-apua.

Säädösehdotusten vaikutusarvioinnissa muutama periaatteellinen näkökanta ansaitsee tulla erikseen mainituksi. Ensinnäkin vaikutusarvioinnin ajoitus – so. toteutuksen aloittaminen jo tarpeeksi ajoissa – on tärkeässä asemassa²³⁵. Muutoinhan saattaa yksinkertaisesti käydä niin, että säädösehdotus valmistellaan ja laki säädetään, vaikka asianmukaisesti tehty arviointi olisi osoittanut sen tarpeettomaksi²³⁶. Toiseksi ja edelliseen liittyen, sääntelyvaihtoehtojen aito vertailu voi jäädä tekemättä, jos arviointia lykätään liian myöhään. Tällöin voi nimittäin olla käynyt jo niin, että sääntelyvaihtoehto on lyöty lukkoon eikä vaihtoehtojen arviointia enää

²³³ Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

²³⁴ Toisaalta lainsäädännön laadun parantamista vaikeuttanee edelleen paremman sääntelyn kehittämistyökalujen pirstaleisuus, joka ilmenee erilaisten ohjelmien, ohjeiden ja lainsäädäntösuunnitelman muodossa.

²³⁵ Ks. myös Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7 (Kilpailuviraston kannanotto), jossa korostetaan yllä mainittua näkökantaa.

²³⁶ Ks. myös Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

katsota tarpeelliseksi. Vaikutusarviointi olisi syytä nähdä yleisemminkin elimellisenä osana lainvalmisteluprosessia, ei pelkästään jälkikäteen toteutettavana luotauksena säädösehdotuksen vaikutuksista²³⁷. Kolmanneksi säädösehdotusten arvioinnissa on keskityttävä olennaisten vaikutusten erittelyyn²³⁸ siitä riippumatta, minkä luonteisia ne ovat (esimerkiksi valtiotaloudellisia vaikutuksia tai ympäristövaikutuksia) sekä riippumatta siitä, ovatko ne välittömiä vai välillisiä²³⁹.

Hallituksen strategia-asiakirjan seurantaraportin mukaan vuoden 2007 ohjeilla on oletettu olevan vaikutusta vasta lähivuosina valmistuvien lain-säädäntöhankkeiden osalta, joten tätä taustaa vasten teema ei olisi kypsä tarkastusaiheeksi.²⁴⁰ Joka tapauksessa teema on lainsäädännön laadukkuuden kannalta erittäin relevantti. Toisaalta nykyisten yhtenäisten ohjeiden taustalla ovat ohjeet taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998), ympäristövaikutusten arvioinnista (1998), yritysvaikutusten arvioinnista (1999) sekä aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2003). Unohtaa ei sovi myöskään hallituksen esityksen laatimisohteja vuodelta 2004²⁴¹. Kaiken lisäksi oikeusministeriön ohjeiden 2007:6 esipuheessa todetaan, että uusia ohjeita ryhdytään soveltamaan *välittömästi* uusiin säädöshankkeisiin ja mahdollisuuksien mukaan jo käynnistyneisiin hankkeisiin. Edellä mainittuja seikkoja vasten peilaten säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevien ohjeiden noudattaminen tai noudattamatta jättäminen olisi sovelias tarkastuskohde hyvinkin lyhyellä aikavälillä aloitettavaksi.

Säädösehdotusten vaikutusarviointia koskevien ohjeiden analysointi muodostaa kiistatta laajan teeman. Sitä on kuitenkin mahdollista purkaa suppeammaksi ja samalla siten, että teema kohdistuu nimenomaan valtiotaloudellisesti relevanttien vaikutusten arviointiin. Ensinnäkin kohteena voi olla taloudellisten vaikutusten arviointi siltä osin, kuin on kysymys nimenomaan julkiseen talouteen kohdistuvasta ennakoarvioinnista. Toi-

²³⁷ Ks. yllä mainitusta Määttä (2009). Esimerkiksi määriteltäessä tietyn verolain soveltamisalaa päätökset siitä tehtäisiin nojautuen vaikutusarviointiin (ja ottaen luonnollisesti hallinnolliset näkökohdat huomioon).

²³⁸ Olennaisuutta arvioitaessa mielenkiintoinen vertailukohta löytyy valtioneuvoston ohjesäännön 31.1 §:stä: valtiovarainministeriön lausunto on hankittava silloin, kun jonkin muun ministeriön valmisteltavana olevalla asialla on huomattava kansantaloudellinen tai valtiotaloudellinen merkitys.

²³⁹ Ks. myös Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

²⁴⁰ Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009.

²⁴¹ Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

seksi kohteena voi olla viranomaisten toimintaan kohdistuvien vaikutusten ennakoarviointi.²⁴²

6.5 Lainsäädännön aiheuttamat hallinnolliset kustannukset

Arviointi voi periaatteessa kattaa yhtä lailla yksityissektorille kuin julkissektorille oikeudellisesta sääntelystä aiheutuvat hallintokustannukset. Toisaalta voidaan puoltaa pelkästään julkisiinkin hallintokustannuksiin keskittymistä, koska Suomessa on parhailaan meneillään laajahko kehittämistyö yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Tämän näkökulman valintaa voidaan puoltaa myös OECD:n (2010a) kannanotolla, jonka mukaan Suomessa tulisi kiinnittää huomiota hallinnon sisäiseen taakkaan. Tätä voi perustella julkisen sektorin tuottavuusohjelmasta käsin. Tämän vuoksi on esitetty erillisen toimintaohjelman laatimista hallinnon oman hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Hallinnon sisäisen taakan problematisointi johtaa lukuisten kysymysten äärelle.

- Kuinka onnistuneesti hallinnon sisäinen taakka on onnistuttu arvioimaan lainvalmistelun yhteydessä? Minkälaisia mittaamismenetelmiä tällöin käytetään hyväksi?
- Millä keinoin voidaan välttää hallinnollisia kustannuksia ja miten nämä keinot ovat tosiasiallisesti toimineet? Esimerkiksi missä määrin hallinnon sisäisen taakan vähentämispyrkimys on ohjannut sääntelyvaihtoehdon valintaa?
- Miten hallinnon sisäisen taakan vähentämishjelmia on kehitetty ulkomailla?

Hallinnollisen taakan vähentämisen on katsottu myös parantavan merkittävästi suomalaisyritysten kilpailukykyä. Tässä valossa yritysten hallinto-taakan vähentämisellä olisi välillisesti myönteisiä vaikutuksia valtiontaloudenkin kannalta. Toinen linkki valtiotalouteen muodostuu OECD:n (2010a) huomautuksesta sen suhteen, miten yritysten hallinnollisen taakan vähentämishjelman toteutumista valvotaan sekä onko sillä tehokkaita tukiprosesseja ja institutionaalisia rakenteita.

²⁴² Ks. yllä mainitusta vaikutusten erittelystä lähemmin Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

6.6 Lainsäädännön vaikutusten jälkiseuranta

Minkälaisissa olosuhteissa lainsäädännön vaikutusten jälkiseuranta puoltaa erityisesti paikkaansa? Ensinnäkin laajat lainsäädäntöhankkeet ja -kokonaisuudet puoltavat jälkiseurannan organisointia²⁴³. Tämä on perusteltavissa kustannus-hyötynäkökulmasta käsin. Tässä voidaan viitata myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan käsitykseen asiasta: "taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävimmät säädökset tai säädösperusteiset järjestelmät arvioidaan systemaattisesti muutaman vuoden kuluttua säädöksen antamisesta tai olennaisesta muuttamisesta taikka olosuhteiden merkittävästi muuttuessa."²⁴⁴ Toisaalta jos lainsäädäntö käy läpi lukuisia vähäisempiä muutoksia, on paikallaan järjestää seuranta sen vaikutuksista. Lainsäädännön laaja kokonaisuudistus ja vaiheittaiset osittaisuudistukset ovat nimittäin vaihtoehtoja toisilleen.²⁴⁵ Kokeilunluonteiselle lainsäädännölle on ominaista, että sen säätämisestä pysyväksi päätetään vasta, kun kokeilusta on saatu empiiristä evidenssiä. Tässä tapauksessa voi sanoa, että jälkiseuranta on elimellinen osa lainsäädäntöprosessia. Lisäksi vaikutusten jälkiseurannan puolesta saattaa puhua se, jos lainvalmistelun yhteydessä lausunnonantajat ovat olleet olennaisesti erimielisiä lain vaikutuksista.

Jälkiseurannan tarpeeseen on kiinnitetty huomiota usealta taholta. Esimerkiksi OECD (2010a) on tähdentänyt jälkiseurannan merkitystä. Myös lainsäädäntösuunnitelmassa on kiinnitetty huomiota paitsi vaikutusten ennakkoarviointiin myös vaikutusten jälkiseurantaan.

Potentiaalisesti mielenkiintoisen tarkastuskohteen tarjoaisivat eduskunnan vastaukset lakiesityksistä, joissa edellytetään varsin lyhyellä aikavälillä hallitukselta selvitystä lain vaikutuksista. Esimerkiksi autoverolain muutosta koskien eduskunta edellytti hallituksen seuraavan muutosten vaikutuksia autokannan uusiutumiseen, joukkoliikenteen käyttöön ja liikenteen hiilidioksidipäästöihin.²⁴⁶ Eduskunnan vastauksessa EV 111/2010 vp – HE 41/2010 vp puolestaan edellytettiin, että hallitus seuraa lainmuutoksen vaikutuksia käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevaan soveltamiskäytäntöön ja arvioi sen pohjalta lain muutostarpeita sekä toimittaa

²⁴³ Ks. myös *Oikeusministeriön julkaisu 2004:4 ja Oikeusministeriön julkaisu 2007:6*.

²⁴⁴ *TrVM 1/2007 vp*.

²⁴⁵ *Määttä (2009). Toisaalta lainsäädäntö, joka on käynyt läpi lukuisia osittaisuudistuksia, on tärkeä kohde myös säädöshuoltoa silmällä pitäen.*

²⁴⁶ *EV 125/2007 vp – HE 147/2007 vp*.

tästä selvityksen valtiovarainvaliokunnalle vuoden 2012 loppuun mennessä. Kuinka hyvin näissä ja muissa eduskunnan vastauksissa esitettyjä vaatimuksia on noudatettu, on tärkeä kysymys muun muassa sitä taustaa vasten, että lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle.

Jälkiseurannan nykytilan arviointi johdattaa monien kysymysten ja näkökohtien äärelle:

- Missä laajuudessa jälkiseurantaa tapahtuu, miten se on organisoitu sekä minkälaisiin ongelmiin tällöin on törmätty?
- Miten jälkiseurannan tulokset on raportoitu? Riittävää tuskin on vain sen toteaminen, että tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Eräänlaisena ohjenuorana voidaan viitata eduskunnan tarkastusvaliokunnan lausumaan: "yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tietoina tulee riittävän johdonmukaisella tavalla esittää tavoitteiden saavuttaminen ja tavoitteista jääminen, syy tavoitteista jäämiselle sekä toimenpiteiden kustannukset."²⁴⁷ Tämän ohella huomiota tulisi jälkiseurannassa kiinnittää lainsäädännön sivuvaikutuksiin, ovatpa nämä olleet luonteeltaan myönteisiä tai kielteisiä.
- Onko jälkiseurannalle olemassa riittävän ja oikean kuvan vaikuttavuudesta ja muista relevanteista kriteereistä tarjoava mittaristo?²⁴⁸
- Kuinka tarkoituksenmukaisena vallitsevaa tilannetta voidaan pitää?

²⁴⁷ *TrVM 1/2009 vp – K 11/2009 vp, K 12/2009 vp.*

²⁴⁸ *Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 145/2007.*

7 Päätelmiä

Objektiivisessa tarkastustoiminnassa on onnistuttava siinä, missä juristit tai yhteiskuntatieteilijät eivät aina onnistu yksin arvioidessaan lainsäädännön laatuun liittyviä kysymyksiä. Ensinnäkin juristille lain laadukkuutta koskevat kysymykset typistyvät aivan liian pitkälle juridiikaksi. Esimerkiksi lakiesityksiä arvioidaan sen perusteella, miten hyvin ne ovat sopuoinnussa Euroopan yhteisön oikeuden, perustuslain ja ihmisoikeussopimusten määräysten kanssa. Problematisointi lainsäädännön tarkoituksenmukaisuudesta on tässä asetelmassa marginaalista.

Sen sijaan yhteiskuntatieteilijä problematisoi kyllä lakiesityksen tarkoituksenmukaisuutta, mutta tarkastelusta jää kaksi keskeistä näkökulmaa helposti ulkopuolelle. Liian vähäiselle huomiolle jää yhtäältä oikeudellinen toimintaympäristö, jossa lakiesityksiä laadittaessa joudutaan toimimaan, ja toisaalta yksityiskohtien painoarvo lakeja säädettäessä ja sovellettaessa (*the devil is in details*).

Lainsäädännön laadukkuuteen keskittyvässä tarkastustoiminnassa on siis onnistuttava yhdistämään oikeus- ja yhteiskuntatieteilijöiden vahvat puolet, mutta samanaikaisesti välttämään näitä molempia vaivaavat heikkoudet.²⁴⁹

Toinen keskeinen seikka lainsäädännön laadukkuutta ajatellen on ymmärtää se *kokonaisvaltaisesti*. Kysymys ei ole suinkaan vain siitä, että lakiteksti kirjoitetaan mahdollisimman ymmärrettävästi ja sujuvasti, vaan koko joukosta muita näkökohtia. Esimerkkeinä mainittakoon muun muassa se, että valmisteluprosessi osataan organisoida järkevästi; aikataulutuksessa onnistutaan; lailla päästään niihin päämääriin, joita sillä tavoitellaan; sekä lain valvonta ja vaikutusten jälkiseuranta järjestetään asianmukaisesti. Kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan kuuluu myös se, ettei yhtä lakia tarkastella irrallaan lainsäädäntöympäristöstä: yhtäältä on pantava merkille se, että erilaiset asetukset ja päätökset yksityiskohdista voivat olla avainasemassa, jotta laki osoittautuisi vaikuttavaksi ja muutoinkin tarkoituksenmukaiseksi; toisaalta samaa päämäärää voi palvella koko joukko ohjauskeinoja, jolloin niiden vaikuttavuutta ja muita ominaisuuksia on arvioitava kokonaisuutena.

²⁴⁹ Ks. myös *Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 194/2009*, jossa kritisoidaan sitä, että lainvalmistelutöissä sen paremmin kuin itse laissakaan ei näytetä ymmärtäneen erikoissairaanhoidon ja sosiaalitoimen yhteistyön tärkeyttä.

Toisaalta, jos kysymys on laajasta lainsäädäntökokonaisuudesta, ja jos tarkastuskohde halutaan ulottaa aina esivalmistelusta sen valvontaan ja vaikutusten jälkiseurantaan, saadaan luonnollisesti kokonaiskuva lainsäädäntöprosessista. Hintana voi tosin olla se, että laajuusongelmasta johtuen kuva jää pinnalliseksi.

On myös aiheellista korostaa sitä, että lainsäädännön laadukkuuden arviointia koskevat samanlaiset ohjeet ja ajatuskulut kuin yleisemmin *tuloksellisuustarkastusta*. Kysymys on siis vastuullistavasta tarkastustoiminnasta, jolla on yhteys valtiontalouteen joko suoraan tai ainakin välillisesti. Tarkastus voi kohdistua ainoastaan toimintaan, jonka joku on jo tehnyt eli tarkastukselle on leimallista *ex post* -lähestymistapa. Toisaalta kysymys ei tällöinkään ole pelkästään sellaisiin toimintoihin kohdistuvasta tarkastuksesta, johon voidaan liittää itsenäinen tuloksellisuuden vaatimus, vaan tarkastus voi kohdistua tässäkin yhteydessä merkittäviin tukitoimintoihin ja ohjausjärjestelmiin.²⁵⁰

²⁵⁰ Ks. yllä mainittuun liittyen tarkemmin Perkinen (2010). Ks. myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 197/2009, jossa käsitellään oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää. Ks. lisäksi Tala (2004), joka kiinnittää huomiota – OECD:n raportteihin viitaten – hyvän johtamisjärjestelmän luomiseen lainlaadintaa varten.

Lähteet

1. Säädökset

Arvonlisäverolaki (1501/993)

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

Autoverolaki (1482/1994)

Hallintolainkäyttölaki (586/1996)

Hallintolaki (434/2003)

Jäteverolaki (495/1996)

Kirjanpitolaki (1336/1997)

Kuluttajansuojalaki (38/1978)

Laki Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisä- ja valmisteverolainsäädäntöön (1266/1996)

Laki asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista (1184/2005)

Laki eräistä vakuutusmaksuista suoritettavasta verosta (664/1966)

Laki indeksiehdon käytön rajoittamisesta (1195/2000)

Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (469/1977)

Laki julkisista hankinnoista (348/207)

Laki kilpailunrajoituksista (480/1992)

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009)

Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta (1472/1994)

Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta (1260/1996)

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006)

Laki tupakkaverosta (1470/1994)

Laki valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtioneuvoston takuusta (449/1988)

Laki valtion talousarviosta (423/1988)

Laki valtion vientitakuista (422/2001)

Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006)

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000)

Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929)

Mielenterveyslaki (1116/1990)

Päästökauppalaki (683/2004)

Rikoslaki (39/1889)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Säätiölaki (109/1930)

Tuloverolaki (1535/1992)

Tupakkalaki (693/1976)

Vahingonkorvauslaki (412/1974)

Valtionavustuslaki (688/2001)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

Valtion maksuperusteasetus (211/1992)

Valtion maksuperustelaki (150/1992)

Verkkotunnuslaki (228/2003)

Vuorotteluvapaalaki (1305/2002)

Ympäristönsuojelulaki (86/2000)

2. Kirjalliset lähteet

Akerlof, George (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 488-500.

Baldwin, Robert & Cave, Martin (1999). *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press.

Becker, Gary S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 169–217.

Cooter, Robert & Ulen, Thomas (2004). *Law and Economics*. International Edition. Fourth Edition.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2010. Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Markku Hirvonen, Pekka Lith ja Risto Walden. Kesäkuu 2010.

Euroopan komissio (2006). *Parempaa sääntelyä – miten?* Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

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

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

Haupt, Stefan (2003). An Economic Analysis of Consumer Protection Law. *German Law Journal*, 1137–1164.

HE 203/198 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion maksupöytäkirjalain muuttamisesta.

HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

HE 125/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi verkkotunnuslain muuttamisesta.

HE 190/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehdon käytön rajoittamisesta annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta.

HE 32/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 114/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain 85 §:n muuttamisesta.

HE 100/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

HE 137/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain, Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain 18b §:n ja eräistä vakuutusmaksuista suoritettavasta verosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 201/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi indeksiehdon käytön rajoittamisesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

HE 202/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

HE 289/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi CE-merkintärikkomuksesta.

HE 41/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain muuttamisesta ja arvonlisäverolain väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kilpailulaiksi.

HE 122/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2011 tulovero-asteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verolakien muuttamisesta.

HE 124/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain 85a §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

HE 140/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista annetun lain muuttamisesta.

HE 147/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 158/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 84 §:n muuttamisesta.

HE 172/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain muuttamisesta.

Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle (2008). Pienyritysten kohtaamat hallinto- ja muut sääntelykustannukset. Joensuu.

Kaplow, Louis (1995). A Model of Optimal Complexity of Legal Rules. *Journal of Law, Economics & Organization*, 150-163.

Kaplow, Louis (2000). General Characteristics of Rules. Teoksessa Bouckaert, Boudewijn & De Geest, Gerrit (eds.). *Encyclopedia of Law and Economics, Volume V. Economics of Crime and Litigation*. Cheltenham, Edward Elgar, 502–528.

KOM(2006) 690 lopullinen. Komission valmisteluasiakirja. Ensimmäinen välikertomus sääntely-ympäristön yksinkertaistamisstrategian edistymisestä. Bryssel 14.11.2006.

KOM(2008) 33 lopullinen. Komission valmisteluasiakirja. Toinen välikertomus sääntely-ympäristön yksinkertaistamisstrategian edistymisestä. Bryssel 30.1.2008.

KOM(2009) 17 lopullinen. Komission valmisteluasiakirja. Kolmas välikertomus sääntely-ympäristön yksinkertaistamisstrategian edistymisestä. Bryssel 28.1.2009.

Korpela, J. & Mäkitalo, R. (2008). *Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen*. Edita Prima. Helsinki.

Kyttä, Kaisa & Tala, Jyrki (2008). *Selvitys lääkemarkkinoinnin itsesääntely-järjestelmistä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 88. Helsinki.

Milgrom, Paul & Roberts, John (1992). *Economics, Organization & Management*. Prentice-Hall, Inc. Upper Saddle River, New Jersey.

Mähönen, Jukka & Määttä, Kalle (2002). *Uusia näkökumia oikeustaloustieteeseen*. Teoksessa *Ervasti, Kaijus & Mincke, Nina (toim.). Oikeuden tuolla puolen*. Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Saarijärvi, 181–204.

Määttä, Kalle (2000). *Energiaveropolitiikka. Tutkimus sähköverosta ja lämmön tuotantopanosten verotuksesta Suomessa*. Lakimiesliiton Kustannus. Jyväskylä.

Määttä, Kalle (2003). *Mihin indeksiehtolakia tarvitaan? Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 72–77.

Määttä, Kalle (2006). *Oikeustaloustieteen perusteet*. Edita. Helsinki.

Määttä, Kalle (2007). *Veropolitiikka – teoria ja käytäntö*. Edita. Helsinki.

Määttä, Kalle (2009). *Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lain-valmisteluun*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki.

Määttä, Kalle (2010a). *Pikaluottojen sääntely oikeustaloustieteellisestä näkökulmasta*. *Lakimies*, 265–279.

Määttä, Kalle (2010b). *Sääntelytarkkuus. Oikeustaloustieteellinen doktriini ja sen kritiikki*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 107. Helsinki.

Määttä, Kalle & Keinänen, Anssi (2007). *Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen*. Helsinki.

OECD (1995). *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. OCDE/GD(95)95. Paris.

OECD (2003). OECD Reviews of Regulatory Reform. Finland. A New Consensus for Change. Paris.

OECD (2008). Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). Paris.

OECD (2010a). Better Regulation in Europe: Finland. Paris.

OECD (2010b). Tax Expenditures in OECD Countries. Paris.

Ogus, Anthony (2000). Self-Regulation. Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.). Encyclopedia of Law and Economics, Volume V. The Economics of Crime and Litigation, Cheltenham, Edward Elgar, 587-602.

Ogus, Anthony I. (2001, ed.). Regulation, Economics and the Law. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA.

Ogus, Anthony (2004). Regulation: Legal Form and Economic Theory. Oxford: Hart Publishing.

Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Hallituksen esityksen laatimisohteet. Helsinki.

Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Säädosohdotusten vaikutusten arviointi. Ohteet. Helsinki.

Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:7. Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Lausuntotiivistelmä. Helsinki.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2010. Säätiölainsäädännön kehittäminen. Arviomuistio. Helsinki.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohteita 18/2010. Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohteet. Helsinki.

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohteita 80/2010. Mallia lainvalmisteluun. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti. Helsinki.

Pakarinen, Auri & Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010). Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsinki.

Perkinen, Lassi (2010). Kolme näkökulmaa tuloksellisuustarkastuksen, arvioinnin ja tutkimuksen vertailuun. Teoksessa Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen. Helsinki, 15–24.

PeVL 3/2007 vp – MINS 2/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2007 vp. Ministeriön selvitys paremman sääntelyn toimintaohjelmasta.

PeVL 23/2009 vp – HE 100/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 23/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

PeVL 44/2010 vp – HE 179/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 44/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta.

Shavell, S. (1984). Liability for harm versus regulation of safety. *Journal of Legal Studies*, 357–374.

Sorsa, Kaisa (2010). Itsesääntely ja yhteiskuntavastuu. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45/2010. Helsinki.

Tala, Jyrki (2004). Lainsäädännön laatu Euroopassa. Teoksessa Litmala, Marjukka (toim.). *Oikeusolot 2004. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 210. Helsinki, 325–363.

Tala, Jyrki (2010). Lainsäädännön laatu Euroopassa – vertailua, ongelmia, kritiikkiä. *Lakimies*, 791–815.

Tikka, Kari S. (1972). Tutkimus tulo- ja omaisuusverosta vapautumisen tarkoituksessa tehdyistä toimista lainsoveltamisongelmana silmällä pitäen erityisesti verotuslain 56 §:ää. *Förlagsbogaet Judex Kustannusyhtiö*. Helsinki.

TrVL 6/2010 vp – HE 126/2010 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto 6/2010 vp. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2011.

TrVM 1/2007 vp – K 12/2007 vp, K 13/2007 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2007 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2006. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2006 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

TrVM 2/2007 vp – K 14/2007 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 2/2007 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2006.

TrVM 5/2008 vp – M/2008 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 5/2008 vp. Informaatio-ohjauksen toimivuus sosiaali- ja terveydenhuollossa.

TrVM 1/2009 vp – K 11/2009 vp, K 12/2009 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2009 vp. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2008. Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta.

TrVM 8/2010 vp – K 20/2010 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 8/2010 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2009.

TrVM 9/2010 vp – M 8/2010 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/2010 vp. Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous).

Työ- ja elinkeinoministeriö (2008). yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen – ehdotus kansalliseksi toimintaohjelmaksi. Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriö 1.9.2010. Loppuraportti. Yritysten hallinnollisen taakan kehitys vuonna 2009. Ramboll. Helsinki.

Työryhmämietintö 2005:10. Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämis-työryhmän (SÄKE-työryhmä) loppuraportti. Oikeusministeriö. Helsinki.

Työryhmämietintö 2007:14. Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämis-työryhmän (SÄKE II -työryhmä) loppuraportti. Oikeusministeriö. Helsinki.

Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaoston muistio 16.11.2009.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006. Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009. Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita (2010a). Ohjausjärjestelmätarkastuksen ohje. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjeita (2010b). Tuloksellisuustarkastuksen ohje. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 66/2003. Ympäristötukien vaikuttavuus – energiatuet ympäristönsuojelun välineenä. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 87/2004. Jäteverotus. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 106/2005. Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 127/2006. Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 129/2006. Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 136/2006. Kouluterveydenhuollon laatusuositus -suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 141/2007. Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 145/2007. Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö) -erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 153/2007. Sotu-kokeilun vaikutukset. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 156/2007. Kuluttajahallinnon toimivuus. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 163/2008. Väärinkäytökset valtionhallinnossa. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 168/2008. Valtion kassanhallinta. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 194/2009. Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 195/2009. Autoverotus. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 197/2009. Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 200/2009. Päästökauppa – Kioton joustomekanismit. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 202/2010. Työturvallisuus valtion työpaikoilla. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 210/2010. Säätiöiden valtiontuki ja valvonta. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 213/2010. Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 220/2011. Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Helsinki.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010. Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti. Helsinki.

VaVM 38/2009 vp – HE 201/2009 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 38/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi indeksiehdon käytön rajoittamisesta annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

Weimer, David L. & Vining, Aidan R. (2005). Policy Analysis. Concepts and Practice. Fourth edition. Pearson Prentice Hall.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-179-7 (nid.)