

11/2018

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Sääntelytaakan vähentäminen: laadukkaalla sääntelyllä kevyempi taakka

Kati Rantala HY, Pertti Ahonen Frisky & Anjoy, Noora Alasuutari HY, Jussi Kauppila SYKE, Petrus Kautto SYKE, Kanerva Kuokkanen HY, Essi Römpötti SYKE, Karolina Saarenpää HY, Jyrki Tala HY, Petri Uusikylä Frisky & Anjoy

Kohti sääntelytaakan realistista hahmottamista

Sääntelytaakalla viitataan tavallisesti sellaisiin lainsäädännöstä johtuviin vaikutuksiin, jotka kuormittavat sääntelyn kohteita taloudellisesti, kuluttavat aikaa tai aiheuttavat vaivaa tai harmia. Valtioneuvoston rahoittamassa ”Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen” -tutkimuksessa on pyritty muodostamaan mahdollisimman kattava, realistinen ja moniulotteinen **yleiskuva** yrityksiin ja kansalaisiin kohdistuvasta sääntelytaakasta Suomessa. Erityisenä tavoitteena on ollut tunnistaa **turhan taakan keskeisimmät lähteet**. Tarkan, määrällisen kokonaisarvion tuottaminen sääntelytaakasta osoittautui mahdottomaksi. Vaikka numeerisia kokonaisarvioita on esitetty muiden OECD- ja EU-maiden toimesta, lukujen luotettavuutta on kyseenalaistettu useissa arvioissa.

Sääntelytaakan eri muotoja on tarkasteltu eri aineistojen, menetelmien ja tulkintakehikoiden avulla. Sääntelytaakalla ei tarkoiteta sitä, että sääntely olisi yleisesti taakkaa. Sääntelytaakka tarkoittaa erityisesti turhaa kuormitusta, jota syntyy mm. seuraavista tekijöistä: epäselvä ja nopeasti muuttuva sääntely, ristiriitaiset ja päällekkäiset vaatimukset, kohtuuttoman raskaat menettelytavat asiointissa viranomaisten kanssa ja sääntelyn epäyhtenäinen toimeenpano.

Analyysit tarjoavat monipuolisen kuvan sääntelytaakan ulottuvuuksista ja kohdentumisesta yleisellä tasolla. Samoin analyysit antavat selityksiä sille, miksi sääntelytaakan euromääräisen kokonaisarvion esittäminen on hankalaa, eikä ehkä kovin mielekäästäkään. Keskeisten tulosten mukaan **1) sääntelytaakka on epämääräinen käsite, mutta ilmiönä moniulotteinen, 2) sääntelytaakan mittaaminen on vaikeaa, 3) sääntelyn hallinta ja ongelmat toimeenpanossa muodostavat keskeisen osan sääntelytaakkaa, 4) kohdetahojen kokemukset sääntelytaakasta ovat monimuotoisia**. Hankkeessa on esitetty 15 kehittämisehdotusta. Ne painottuvat sääntelytaakan vähentämisen kohdentamiseen, lainvalmistelun laatuun sekä toimeenpanotoimien kehittämiseen.

Tämä Policy Brief esittelee hankkeen yleisiä tuloksia. Hankkeesta on valmistunut myös kolme muuta Policy Briefiä. Niissä eritellään tarkemmin yrityksiin, kansalaistoimintaan ja yksittäisiin ihmisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa sekä ”yksi yhdestä” -menettelyä.

Tavoitteena yleiskuva sääntelytaakasta Suomessa

Lainsäädännöstä sen kohteille aiheutuvat kustannukset ovat viime vuosina nousseet huomion kohteeksi useissa OECD:n ja EU:n jäsenvaltioissa. Keskustelu on kiinnittynyt eniten hallinnollisiin taakkoihin eli sääntelyn kohteille aiheutuviin kustannuksiin, joita syntyy säännösten asettamista velvoitteista koota, järjestää, säilyttää tai raportoida tietoja viranomaisille tai kolmansille tahoille. Sääntelytaakkojen laskenta sisältää myös noudattamiskustannusten laskentaa. Sääntelytaakkakeskustelu on painottunut yritystoiminnan kohtaamaan kuormitukseen, mutta sääntelytaakan kohteita ovat myös julkiset organisaatiot, kansalaistoiminta ja yksittäiset ihmiset.

Useissa maissa on viime vuosina alettu edellyttää, että kunkin säädösehdotuksen aiheuttama kustannusten lisäys sääntelyn kohteille tulee kompensoida kustannuksia vähentävillä sääntelyn purkutoimilla. Samaan pyritään soveltuvin osin myös Suomessa. Lisäksi lainsäädännön kustannuksia on pyritty hillitsemään saneeraamalla sääntelykokonaisuutta laajasti, kuten Australiassa, tai valituilla toimialoilla EU:n REFIT-ohjelman tavoin. Pääministeri Sipilän hallituksen tavoitteet sääntelyn sujuvoittamiseksi kytkeytyvät tähän kansainväliseen taustaan.

Yleisenä ongelmana on kuitenkin sääntelytaakkaa koskevan tiedon epävarmuus ja epäluotettavuus, samoin tiedontuotannon läpinäkymättömyys. Kustannusten laskenta on lisäksi hyvin rajallinen lähestymistapa hahmottaa sääntelytaakkaa. Tutkimushankkeessa myös havaittiin, että edes summittaisen, uskottavan numeerisen kokonaisarvion antaminen ilman laajoja varauksia on mahdotonta. Osa OECD- ja EU-maista on esittänyt numeerisia arvioita, mutta niiden luotettavuus on kyseenalaistettu. Lainsäädännön aiheuttamien kustannusten ja muiden rasitteiden hillitsemiseen tähtäävien toimenpiteiden perustaksi tarvitaankin nykyistä parempaa tietopohjaa sääntelytaakan lähteistä ja muodoista, kohdentumisesta ja taustasyistä.

Yleisenä ongelmana on sääntelytaakkaa koskevan tiedon epävarmuus ja tiedontuotannon läpinäkymättömyys

Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen -hankkeen tavoitteena oli tuottaa mahdollisimman kattava, realistinen ja moniulotteinen *yleiskuva* sääntelytaakasta Suomessa. Tarkastelun kohteena oli: sääntelytaakan arvioinnin suhde muuhun säädöspoliittiseen keskusteluun, sääntelytaakka käsitteenä ja ilmiönä, sääntelytaakan hallintastrategiat ja erityisten arviointimenetelmien hyödynnettävyys, sääntelytaakan suhde sääntelyn myönteisiin vaikutuksiin sekä kansainväliin velvoitteisiin sekä sääntelytaakan eri muodot suhteessa yrityksiin ja kansalaisiin, erityisenä tavoitteena taakan keskeisimpien lähteiden tunnistaminen.

Yhtäältä sääntelytaakan muodostumista ja sitä koskevia arvioita tarkasteltiin sääntelyä ja sen toimeenpanoa harjoittavasta julkisesta vallasta käsin eli *”ylhäältä alas”*. Tämä tarkoittaa hallinnon pyrkimyksiä arvioida sääntelytaakkaa ja kehittää sen hallintaa. Lisäksi se tarkoittaa sellaisia rakenteita, jotka tukevat ”turhan” sääntelytaakan muodostamista. Tätä kuvaa täydentää *”alhaalta ylös”* -tarkastelu, jolla kartoitetaan erityyppisten yritysten, kansalaistoimijoiden sekä väestöryhmien edustajien kokemuksia sääntelytaakasta ja sääntelyn myönteisistä vaikutuksista.

Sääntelytaakkaa tarkasteltiin myös ilmiölähtöisesti ja sääntelyalakohtaisesti. Ilmiölähtöisyys tarkoittaa esimerkiksi yritysten toimintaedellytyksiä, ympäristönsuojelua sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja huono-osaisuutta suhteessa sääntelytaakkaan. Sääntelyalokohdittainen tarkastelu jakaantuu esimerkiksi työoikeuteen, verotukseen ja kirjanpitoon sekä ympäristö- ja sosiaalioikeuteen, joskaan hankkeessa ei ollut mahdollista paneutua yksittäisiin juridisiin kysymyksiin.

Aineisto ja menetelmät

Hankkeessa on analysoitu ja hyödynnetty sääntelytaakkaa ja sen arviointia käsittävää hallinnollista aineistoa ja tutkimuskirjallisuutta. Empiirisellä analyysillä on tarkennettu kuvaa yrityksiin, kansalaistoimintaan ja yksittäisiin ihmisiin kohdistuvan taakan keskeisistä lähteistä ja syntymekanismeista. Empiirinen analyysi on sekä määrällistä että laadullista, ja erityyppiset asetelmat nostavat esille erilaisia tuloksia. Osa tarkasteluista on kohdistunut jo pitkäänkin voimassa olleeseen sääntelyyn ja osa uuteen, valmisteilla olevaan sääntelyyn.

Yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan arviointi perustui edunvalvontajärjestöjen edustajien haastatteluihin, yrittäjien edustajille järjestettyyn työpajaan ja verkkokyselyyn sekä vuosien 2013 ja 2017 hallituksen esityksiin. Lisäksi analyysin kohteena olivat sääntelytaakan lähteet ympäristönsuojelussa. Tämä kokonaisvaltainen tapaustarkastelu yhdellä sääntelypolitiikan alueella perustuu osin aiemman tutkimuksen, dokumenttien ja voimassaolevien säädösten oikeudelliselle analyysille, osin tätä hanketta varten toteutettuihin haastatteluihin (yritysten, kansalaisten ja lakia soveltavien viranomaisten edustajat). Kansalaistoiminnassa vaikuttaville toimijoille järjestettiin myös työpaja, ja kansalaisten kokemuksiin viranomaisasioinnista perehdyttiin internet-keskustelua analysoimalla. Hallituksen esityksistä (vuodet 2013 ja 2017) analysoitiin myös kirjattuja arviota kansalaistoimintaan ja ihmisiin kohdistuvasta sääntelytaakasta.

Kuvio 1. Tutkimuksessa käytetty aineisto



Tulokset ja johtopäätökset

Sääntelytaakka: epämääräinen käsite, moniulotteinen ilmiö

Sääntelytaakan käsitteelle ei ole kiteytynyt yksiselitteistä, vakiintunutta merkityssisältöä. Kaikki sääntelytaakka ei ole myöskään turhaa tai haitallista, jos taakan suhteuttaa sääntelyn tavoitteisiin ja niiden mukaisiin myönteisiin vaikutuksiin (kuten terveyden tai turvallisuuden takaamiseen, ympäristönsuojeluun tai markkinahäiriöiden korjaamiseen). Sääntelytaakan sisältöä voidaan selkiyttää erittelemällä sen eri merkityksiä, kuten hallinnollista taakkaa, sääntelyn aiheuttamia muita kustannuksia, harmia ja vaivaa, sääntelyn ja siitä johdettujen menettelyjen hallintaan ja toimeenpanoon liittyviä ongelmia sekä viranomaisasioinnin kuormittavuutta. Kuormittavuutta määrittää myös sen kertaluontoisuus tai pysyvyys. Keskeistä on lisäksi erottelu välittömiin ja välillisiin taakoihin, joista jälkimmäiset ilmenevät usein monipolvisen, eri tekijöiden välittämän mekanismin kautta. Sääntelytaakkaa aiheuttaa myös sääntelyn epäselvyys, toistuvat muutokset sekä ristiriitaiset ja päällekkäiset vaatimukset. Sääntelystä eri tahoille aiheutuva rasite voi kuitenkin ajan oloon muuntua. Esimerkiksi digitalisaatio luo mahdollisuuksia hallin-

nollisen raportoinnin rationalisointiin ja kansalaisille suunnattujen palvelujen kehittämiseen. Yksittäisissä lakiuudistuksissa saattaa myös olla erisuuntaisia tiukentamisen, keventämisen ja selkeyttämisen toimia samanaikaisesti.

Vain osa sääntelytaakasta on turhaa suhteessa sääntelyn tavoitteisiin

Erityisessä tapausarkastelussa pyrittiin tunnistamaan ympäristösääntelyn valmistelussa yleisiä tekijöitä, jotka johtavat taakkaa aiheuttaviin sääntelyrakenteisiin. Näitä ovat muun muassa sääntelyn institutionalisoituminen ja polkuriippuvuus, sääntelyharhat, erityisintressien vaikutus sääntelyn lisäämiseksi ja ylläpitämiseksi sekä EU:n sääntelytapa. Sääntelyssä on myös rakenteita, jotka näyttävät turhan sääntelytaakan näkökulmasta ongelmallisina. Tällaisia ovat muun muassa ympäristösääntelyn monitasoinen rakenne, yleisten normien ylikattavuus, lupamenettelyn ja tapauskohtaisen harkinnan laajamittainen käyttö, laaja osallisuuden käsite ja osallistumiskäytännöt sekä tiedontuotantovelvoitteet. Toisaalta monet sääntelytaakkaa aiheuttavat rakenteet (sääntelyn monitasoisuus, joustavat normit ja laaja osallisuuden käsite) toimivat myös sääntelytaakan vähentämisen välineinä. Edellä kuvattujen tekijöiden tunnistaminen voi auttaa säädösvalmistelijoita välttelemään turhaa taakkaa aiheuttavia sääntelyrakenteita.

Sääntelyn aiheuttama kuormitus on siis lähtökohtaisesti monimuotoista. Arvio taakasta ja sen turhuudesta on myös tapauskohtaista ja edellyttää sääntelyn osa-alueen ja kohteiden realiteettien syvällistä tuntemusta. Sääntelytaakan erittelyllä pyritään löytämään keinoja taakan vähentämiseksi. Kovin kategorinen asetelma voi kuitenkin tuottaa lisäkustannuksia, jos sääntelytaakkaa ei suhteuteta sääntelyn myönteisiin vaikutuksiin. Sääntelytaakka ja sen arviointi onkin tärkeä nähdä yhtenä osana kokonaisvaltaisempaa, laadukasta lainvalmistelua, jolla viitataan ensinnäkin laaja-alaiseen vaikutusten arviointiin, joka kohdentuu taloudellisiin, sosiaalisiin ja ympäristöön kohdistuviin sekä myönteisiin ja kielteisiin vaikutuksiin. Lisäksi keskeistä on sidosryhmien tasapuolinen osallistaminen sääntelystä käytävään keskusteluun sekä säädösvalmistelun avoimuus ja laadukas tietopohja. Jos sääntelyä valmistellaan pelkästään sääntelytaakan arviointiin perustuen, riskinä on, että sääntely ei ole kokonaisuudessaan tarkoituksenmukainen, mikä on omiaan kasvattamaan sääntelytaakkaa. Myös sääntelyn ja sääntelytaakan käsitteiden erityyppinen hahmottuminen eri maissa on syytä tiedostaa tuotaessa kansainvälisessä yhteydessä käytettyjä käsitteitä ja toimintamalleja suomalaiseen säädöspolitiikkaan. Sääntelytaakka-käsitteen epämääräisyys ei kuitenkaan tarkoita, ettei sen edellä kuvattuja ulottuvuuksia olisi mielekästä arvioida ja pyrkiä vähentämään silloin, kun se on perusteltua.

Sääntelytaakan arviointi ja mittaaminen on vaikeaa

Lain valmisteluvaiheessa voidaan arvioida, millaista kuormitusta sääntelyn noudattaminen aiheuttaa kohdetahoilleen. Sääntelyn voimaantulon jälkeen voidaan puolestaan tarkastella, millaisia vaikutuksia ja kokemuksia säännösten toimeenpano ajan myötä synnyttää. Yksittäisten lakien ohella on mahdollista arvioida eri laajuisia sääntelykokonaisuuksia. Nykyään sääntelypoliittisessa keskustelussa painotetaan vahvasti, että sääntelyn vaikutukset perustuvat nimenomaan sääntelyn toimeenpanoon. Samalla säädöspoliittisessa keskustelussa on noussut esille tarve lisätä ja systematisoida sääntelyn jälkiarviointia. Haasteena on myös tunnistaa sääntelytaakan suhde sääntelystä aiheutuviin muihin vaikutuksiin, niin myönteisiin kuin kielteisiin.

Sääntelytaakan tarkasteluun on olemassa määrällisiä mittareita. Kustannuksia koskevan laskennallisen tiedon tuottaminen edellyttää kuitenkin arviointiin soveltuvien menetelmien hallintaa ja niiden rajoitteiden tunnistamista: mitä laskelmat tosiasiallisesti tarkoittavat, millaiseen aineistoon perustuvat ja mitä johtopäätöksiä niistä voi tehdä. Tällainen ote edellyttää erityistä

sääntelyn välittömiin noudattamiskustannuksiin sen kohteille. Se, mitä niistä lasketaan, vaihtelee metodeittain. Käytännön sovelluksissa lasketaan usein vain hallinnolliset taakat. Lisäksi asiantuntemusta. Samalla se rajoittaa muiden osallistumista keskusteluun sääntelytaakan arvioinnista ja vähentämisestä. Laadullisesti voidaan kartoittaa kohdetahoihin kohdistuvia velvoitteita tai rajoituksia ja niiden muutoksia taikka kohdetahojen kokemuksia sääntelytaakasta.

Sääntelytaakan tarkka erittely taloudellisia ja muita vaikutuksia mitaten on usein osoittautunut vaikeaksi. Vakiintuneissa sääntelyvaikutusten arviointimodeissa kiinnitetään huomiota vain sääntelyn välittömiin noudattamiskustannuksiin sen kohteille. Se, mitä niistä lasketaan, vaihtelee metodeittain. Käytännön sovelluksissa lasketaan usein vain hallinnolliset taakat. Lisäksi hallintokäytännöissä on hyväksytyt monet puutteelliset menetelmät, ja käytettyjen aineistojen heikkolaatuisuus sekä metodien soveltamisen ongelmat (osaamisen puute, huolimattomuus, houkutukset yksinkertaistaa ja muunnella saatuja tuloksia, tulosten jääminen käyttämättä) muodostavat lisäongelmia. Sääntelytaakan vähentämistoimien kansainvälinen tietopohja perustuu usein hallinnollisiin raporteihin, joihin kirjattujen määrällisten taakka-arvioiden epävarmuuksia ja toteutumisen ehtoja ei ole riittävästi avattu.

Sääntelyn hallinta ja toimeenpano sääntelytaakan erityisiä aiheuttajia

Empiirissä tarkasteluissa nousi esille, että merkittävää sääntelytaakkaa yrityksille, kansalais-toiminnalle ja yksittäisille ihmisille aiheutui erityisesti ongelmista sääntelyn hallinnassa ja toimeenpanossa. Näitä ongelmia selittää osin viranomaisten monille toiminnanalueille kuuluva harkintavalta. Se mahdollistaa viranomaistoiminnan joustavuuden päätöksiä tehtäessä, mutta riskinä on tulkintojen epäyhtenäisyys eri viranomaisten välillä tai alueellisesti. Hallituksen esityksissä toimeenpanoon liittyvät ongelmat näkyvät pyrkimyksinä selkeyttää sääntelyä ja keventää menettelytapoja viranomaisten kanssa asioidessa.

Yritysten esittämän sääntelytaakkakritiikin kärki kohdistuu erityisesti sääntelyn tulkinnanvaraisuuteen, toistuviin muutoksiin, epäselviin linjauksiin ja ohjeistuksiin sekä viranomaisten tekemien tulkintojen epäyhtenäisyyteen ja ennakoimattomuuteen. Esille nousi myös, että erilaisten säädösten keskinäisriippuvuus, ristiriitaisuus ja yhteisvaikutukset aiheuttavat suurta kuormitusta ja vaikeuttavat monesti yritysten toimintaa. Kansalais- ja vapaaehtoistoimintaan liittyvissä ongelmassa usein on kyse toimeenpanosta, viranomaisohjeistuksesta ja tiedottamisesta sekä kansalaistoimijoiden sääntelyyn liittyvistä käsityksistä pikemminkin kuin varsinaisesta sääntelystä. Yksittäisen ihmisen asioidessa viranomaisten kanssa yleisinä haasteina ovat sääntelyn ja siihen kytkeytyvien menettelytapojen ymmärtäminen ja hallinta.

Kohdetahojen monimuotoiset kokemukset sääntelytaakasta

Yritysten kohtaamaa sääntelytaakkaa määrittävät niin yritysten koko ja toimiala kuin sääntelyala erityissääntelyineen. Kansalaistoimintaa koskevan sääntelytaakan arvioinnissa korostuu vastaavasti kansalaisyhteiskunnan moninaisuus; esimerkiksi isoilla, perinteisillä järjestöillä voi olla erilaiset intressit kuin pienillä tai uusilla toimijoilla. Yksittäisiä kansalaisia tarkasteltaessa sääntelytaakka kohdistuu eri tavoin eri ihmisryhmille sekä erilaisessa sosiaalisessa asemassa oleville. Yksittäisten kansalaisten asiointiprosesseihin viranomaisten kanssa liittyy myös paljon sellaisia kuormittavia ulottuvuuksia (esimerkiksi etuus- tai oikeudellisten järjestelmien monimutkaisuus tai eri palveluiden väliin putoaminen), joita suppea sääntelytaakan käsite ei kata. Ihmisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa ei juurikaan tunnisteta hallituksen esityksissä.

Yrityksillä, kansalaistoimijoilla ja väestöllä on myös sisäisesti erilaiset kokemukset sääntelytaakasta

Keskeiset kehittämisehdotukset

Hankkeen ehdotukset sääntelytaakan vähentämisen keskeisiksi kohteiksi sekä vähentämisen menettelytavoiksi perustuvat hankkeessa laadituille analyyseille. Kehittämisehdotuksissa otetaan myös kantaa siihen, kuinka luoda toimivat rakenteet sääntelytaakan arvioinnille ja vähentämislle. Kehittämisehdotukset koskevat pääasiassa sääntelytaakan kohdentumista, lainvalmisteluprosesseja ja sääntelyn toimeenpanoa. Oheiset ehdotukset on tiivistelmä raportissa esitetyistä kehittämisehdotuksista.

Yleisiä näkökohtia turhan sääntelytaakan vähentämiseen

- 1. Harkintaa sääntelytaakka-käsitteen käyttöön.** Sääntelytaakka eri ulottuvuuksineen tarjoaa hyödyllisiä näkökulmia sääntelyyn ja sen toimivuuteen, mutta yläkäsitteenä se on epä-määräinen. Sääntelyn haitoista keskusteltaessa olisi monesti selkeämpää puhua suoraan hallinnollisesta taakasta, muista sääntelyn aiheuttamista kustannuksista, säännösten epäselvyydestä ja kohteilleen aiheuttamasta harmista ja vaivasta, sääntelyn ja siitä johdettujen menettelyjen hallinnasta sekä toimeenpanoon ja viranomaisasiointiin liittyvistä ongelmista.
- 2. Vähentämistoimien painopiste keskeisiin, ”turhiin” kuormituksiin.** Arvio sääntelytaakan turhuudesta edellyttää kulloisenkin sääntelyalan tuntemusta. Lisäksi sääntelyn keventämistoimien tulisi kohdistua kohdealueen kannalta keskeisiin kokonaisuuksiin ottaen huomioon, että eri toimialoilla ja sääntelyalueilla tarpeet voivat olla erilaisia. Keventämistoimien tulisi myös perustua riittävään selvitykseen siitä, että kohteena oleva sääntely on vanhentunutta, päällekkäistä muuhun sääntelyyn nähden tai epätarkoituksenmukaista asetettuihin tavoitteisiin nähden. Keskeistä on myös, miten sääntelyn keventämisellä perustellut toimenpiteet suhteutetaan siihen terveyden, turvallisuuden ja ympäristön suojelun tasoon, jota pidetään säädöspoliittisesti tarpeellisenä ja hyväksyttävänä. Lisäksi on syytä tiedottaa, että yhtä kohderyhmää koskeva sääntelytaakan vähentäminen saattaa lisätä toisen kohderyhmän kokemaa kuormitusta, ja näistä asioista on syytä käydä avointa keskustelua.
- 3. Lupajärjestelmien kehittäminen.** Niin sanottua yhden luukun periaatetta voidaan pitää yhtenä vartenotettavana vaihtoehtona sääntelytaakan vähentämiseksi, mutta sen todellisista vaikutuksista on toistaiseksi vähän näyttöä. Periaatteen toteuttamisen vaikutuksia on siten seurattava ja arvioitava huolellisesti. Vaikka myös sähköistä asiointia kehitetään, lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi ja luvanvaraisen toiminnan valvomiseksi sekä lupa- että valvontaviranomaisten toimintaa varten tulisi varata riittävästi resursseja. EU-lainsäädännön salliessa on syytä jatkaa kriittistä arviointia siitä, milloin toiminnan sääntelyä on tarkoituksenmukaista toteuttaa luvituksen avulla ja milloin esimerkiksi rekisteröinti- tai ilmoitusmenettely on riittävä. Lupaharkintaa tulisi ohjeistaa siten, että lupapäätöksessä pidättäytyään liian yksityiskohtaisista ja varsinkin lainsäädäntöä toistavista lupamääräyksistä.
- 4. Tiedontuotannon taakkojen välttäminen.** Tiedontuotannossa ja -kokoamisessa sähköiset järjestelmät mahdollistavat päällekkäisyyksien välttämisen. Samalla on kriittisesti arvioitava vaatimuksia koota tietoa, jos sen käyttö on hyvin vähäistä tai resursseja kootun tiedon tarkasteluun ei ole osoitettavissa. Tiedolla johtamisen tulisi olla normiohjausta tukevaa

ja täydentävää. Tiedon kokoamis- ja raportointivelvoitteita ei tulisi käyttää heikon tai epäselvän sääntelyn aiheuttamien ongelmien korjaamiseksi.

Lainsäädännön laatu ja arviointi

5. **Yleisesti laadukas ja riittävästi resursoitu lainvalmistelu.** Koska sääntelyn hallinta, tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukaiset menettelytavat, lakien päällekkäisyys, ristiriitaiset vaatimukset ja epäyhtenäinen toimeenpano aiheuttavat sääntelyn kohteille tarpeetonta kuormitusta, tehokkain keino sen vähentämiseen on laadukas lainvalmistelu. Se tuottaa tarkoituksenmukaista sääntelyä suhteessa tavoitteisiin ja on ilmaisultaan selkeää. Lisäksi siinä on valmisteluvaiheessa otettu huomioon toimeenpanon tosiasialliset käytännöt rajoitteineen, ja toimeenpanon tueksi on suunniteltu tukitoimia (kuten tiedotusta ja ohjeistusta).
6. **Sääntelyn selkeyttäminen.** Ristiriitaisen, epätarkan, monimutkaisen ja tulkinnanvaraisen sääntelyn selkeyttäminen on jo yleisesti sovellettu toimenpide säädösvalmistelussa, ja näitä toimenpiteitä on mielekästä myös jatkaa. Johdonmukaisella ja tarkoituksenmukaisesti kohdentuvalla sääntelyllä voidaan lisätä sääntelyä koskevien tulkintojen yhteismitallisuutta ja toimeenpanon yhdenmukaisuutta sääntelyn toimeenpanossa (ks. suositus 5).
7. **Sääntelytaakan arviointi osaksi laaja-alaista vaikutusten arviointia.** Pyrkimys arvioida sääntelytaakkoja muodostaa vain rajallisen tavan tarkastella sääntelyn haittoja tai vaikutuksia ylipäänsä. Sääntelyvaikutusten kokonaistarkastelussa tulisikin ottaa huomioon myös muut yrityksiin, ihmisiin ja ympäristöön kohdistuvat sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset. Keskeisiä sidosryhmiä on tärkeä kuulla tasapuolisesti, tai jos kuuleminen ei ole mahdollista, sääntelyn kohdetahojen realiteetteja on selvitettävä muilla tavoin. Arvioinnin menettelytavasta riippumatta on tärkeää muodostaa kuva vaikutusten muodostumisesta voista sekä tuoda esiin tarkastelun pätevyyttä ja luotettavuutta rajoittavat tekijät.
8. **Sääntelyn kohdetahojen moninaisuus huomioon.** Sääntelystä yrityksille aiheutuvaa kuormitusta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon erityyppisten taakkojen kohdentuminen eri tavoin eri toimialoihin ja erikokoisiin yrityksiin. Kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan sääntelyä ja sääntelytaakkaa arvioitaessa on olennaista muistaa kansalaisyhteiskunnan moninaisuus uusine muotoineen, samoin erikokoisten järjestöjen erilaiset intressit. Kansalaisyhteiskunnassa kohdistuvassa sääntelyssä on vastaavasti tärkeää huomioida, että sääntely tai siitä johdetut menettelyt kuormittavat eri tavoin eri väestöryhmiä eri elämäntilanteissa. Yksi mahdollisuus kehittää kansalaisten viranomaisasiointiin liittyvän sääntelytaakan arviointia on jäsentää sitä elämänalueittain Ranskan mallin mukaan. Siinä tarkastelu keskitetään yhdelle verkkosivulle, ja lähtökohtana on ihmisten arki eivätkä hallinnonalat.
9. **Harkintaa erityisten arviointimethodien käyttöön.** Sääntelytaakkojen eri ulottuvuuksien erittelyyn ja arviointiin eri maissa tähän saakka käytetyt metodit ovat poikkeuksetta ongelmallisia. Ne kohdistuvat vain rajalliseen osaan sääntelystä aiheutuvista kustannuksista. Metodien syöttötietojen eli aineiston laadun ongelmista aiheutuu myös se, että tulokset jäävät usein epäluotettaviksi. Metodien ongelmista ei silti aiheudu, ettei niitä tulisi lainkaan soveltaa, vaan niitä tulisi käyttää varoen tehden selväksi niiden rajoitukset. Yhtenä keinona lisätä sääntelytaakkojen arviointitiedon laatua ovat täydentävät menettelytavat kuten kysely- ja haastattelututkimukset, alaltaan rajoitetut kuten toimialakohtaiset selvitykset sekä pakollisiksi määrätyt toimialakohtaiset asiantuntijapaneelit laskentatulosten kelpoistamiseksi.

- 10. Lainsäädännön arviointineuvoston vahvistaminen.** Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaedellytyksiä on mielekästä vahvistaa, jotta se kykenee käsittelemään riittävän laaja-alaisesti niin yrityksiin kuin ihmisiin kohdistuvia vaikutusarviointeja, sääntelytaakka mukaan lukien. Kolmantena vaikutusarvioinnin tärkeänä, yleisenä painopistealueena on ympäristöön kohdistuvat vaikutukset. Arviointineuvoston painopisteet heijastavat vaikutusarvioinnin kohteisiin ja lajeihin suuntautuvaa yhteiskunnallista arvostusta, mikä puoltaa sääntelyn eri kohteiden tasapuolista huomioon ottamista.
- 11. Poliitiikka-alueiden laaja-alainen tarkastelu.** Yksittäisten politiikkatoimien laadukas valmistelu ja arviointi eivät aina riitä estämään sääntelyn ja siitä mahdollisesti aiheutuvan turhan taakan kumuloitumista, vaan välillä tarvitaan laajempia politiikka-alueen sääntelyn arviointeja muun muassa päällekkäisten ja jopa ristiriitaisten säädösten tai ohjauskeinojen tunnistamiseksi.

Sääntelyn toimeenpano

- 12. Tarkoituksenmukaisen toimeenpanon varmistaminen.** Viranomaiskäytäntöjen ja säädösten tulkinnan yhdenmukaisuuteen on panostettava. Laajoissa säädöshankkeissa tulisi valmistella erillinen toimeenpano-ohjelma, joka sisältää mm. säädösten tulkintaan liittyvät ohjeet ja hyvät käytännöt.
- 13. Selkeää viestintää sääntelystä kohderyhmille.** Sääntelyn kohteille on viestittävä sääntelystä ja sen muutoksista avoimesti ja selkeästi siten, että toimijat ymmärtävät sääntelyn ja sen edellyttämät velvollisuudet ja toimintamahdollisuudet omasta näkökulmastaan. Viranomaistoiminnassa on olennaista kiinnittää huomiota asiakkaan kohtaamiseen.
- 14. Neuvonnan lisääminen viranomaistoiminnassa.** Hallinnollisissa lupaprosesseissa ja valvontatoiminnassa viranomaisia tulisi nykyistä enemmän rohkaista ja ohjeistaa ennalta tapahtuvaan neuvontaan. Yrityksille suunnatussa työpajassa tuli esille toive aktiivisten neuvontapalvelujen integroimisesta uuden sääntelyn toimeenpanoon ja sen suunnitteluun jo osana lainvalmistelua. Näin voitaisiin vähentää puutteellisista lupahakemuksista tai vääristä laintulkinnosta kansalaisille ja yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Yritysten edustajat pitivät sähköisten palvelujen kehittymistä yleisesti hyvänä, mutta osin he toivoivat niiltä parempaa käytettävyyttä. ELY-keskusten chat-palvelu nousi esille hyvänä esimerkkinä digitaalisen neuvontapalvelusta. Ihmisiin kohdistuvassa sääntelyssä on tärkeää varmistaa tuen ja avun saanti erityisesti väestöryhmillä, joiden oikeuksien toteutumisessa on vaikeuksia ja joilla ei ole kykyä tai mahdollisuuksia digitaalisten palvelujen käyttöön.
- 15. Jälkikäteisarvioinnin systemaattinen kehittäminen.** Kaikkia sääntelyn vaikutuksia ei ole mahdollista tunnistaa ja arvioida ennalta, joten tarvitaan jälkikäteisarviointia. Jälkiarviointia on syytä kehittää aiempaa suunnitelmallisemmaksi ja järjestelmällisemmäksi. Vastuu tästä yleisestä kehittämisestä kuuluu säädöspolitiikan keskeiselle vastuutaholle eli valtioneuvostolle. Jälkiarviointia ei ole kuitenkaan mielekästä suunnitella pelkästään sääntelytaakan arvioinnin tarpeisiin, vaan on tärkeää ottaa huomioon sääntelyn tavoitteiden toteutuminen ja toimivuus yleisesti niin toimeenpanijoiden kuin keskeisten kohderyhmien näkökulmasta. Koska perusteellinen jälkiarviointi on työlästä, on syytä laatia kriteerit sille, minkälaisiin hankkeisiin suunnitellaan kattava ja minkälaisiin kevyempi jälkiarviointi.

Lisälukemista

Hankkeen raportti:

Rantala Kati, Ahonen Pertti, Alasuutari Noora, Kauppila Jussi, Kautto Petrus, Römpötti Essi, Saarenpää Karolina, Tala Jyrki & Uusikylä Petri (2018). Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 27/2018. <http://tietokayttoon.fi/julkaisut>

Hankkeen muut Policy Briefit:

Uusikylä Petri, Alasuutari Noora & Rantala Kati (2018). Yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka: kritiikki painottuu ongelmiin toimeenpanossa. Policy Brief 12/2018. Valtioneuvoston kanslia. <http://tietokayttoon.fi/julkaisut/artikkelit>

Kuokkanen Kanerva, Alasuutari Noora & Rantala Kati (2018). Kansalaistoimintaan ja ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka on monimuotoista. Policy Brief 13/2018. Valtioneuvoston kanslia. <http://tietokayttoon.fi/julkaisut/artikkelit>

Tala Jyrki (2018). Uusi keino säädöspolitiikkaan – Yksi yhdestä -mekanismin vahvuuksia ja ongelmia. Policy Brief 14/2018. Valtioneuvoston kanslia. <http://tietokayttoon.fi/julkaisut/artikkelit>

Muu kirjallisuus:

Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M. eds. (2016). Handbook of Regulatory impact assesment. Edward Elgar Publishing.

Hahn, R. & Renda, A. (2017). Understanding Regulatory Innovation: The Political Economy of Removing Old Regulations Before Adding New Ones. Revised August 2017.

Lodge, M. & Wegrich, K. (2012) Managing Regulation. Regulatory Analysis, Politics and Policy. Palgrave Macmillan.

Määttä, K. & Tala, J. (2015). Mitä sääntely maksaa - Sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten erittelyä. www.edilex.fi/artikkelit/14952_

Regulatory Policy in Perspective. A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015. OECD

Renda, A. & Schrefler, L. & Luchetta, G. & Zavatta R. (2013). Assessing the Cost and Benefits of Regulation. Centre for European Policy Studies and Economisti Associati.

Sinden, A. (2016). Cost-Benefit Analysis. Teoksessa Glicksman, R.L. et al.eds. Encyclopedia of Environmental Law: Environmental Decision-Making.

Lisätietoja:

Tutkimusjohtaja Kati Rantala. Rantala (VTT, dosentti) toimii Helsingin yliopistossa Kriminologian ja oikeuspolitiikan tutkimusyksikössä oikeuspolitiikan tutkimusyksikön johtajana. Hänellä on pitkäaikainen kokemus lainsäädäntötutkimuksesta niin teoreettisesti kuin empiirisesti. Muita keskeisiä tutkimusalueita ovat oikeuden saatavuus ja velkaongelmien tutkimus. Yhteystiedot: kati.rantala@helsinki.fi, 050 3876198.

Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Hallitusneuvos, yksikön päällikkö Arno Liukko
Valtioneuvoston kanslia, Istuntoyksikkö, arno.liukko@vnk.fi



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi