

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

# Oppeja maailmalta: Lainsäädännön jälkiarviointi lisää avoimuutta

Pertti Ahonen, Helsingin yliopisto  
Petri Uusikylä, Frisky & Anjoy

*Lainsäädännön vaikutusten arviointi on tärkeää sekä ennen lain hyväksymistä (ennakkoarviointi) että lain toimeenpanon jälkeen (jälkiarviointi). Lainsäädännön vaikutusten arvioinnin kehittäminen ja aiheen tutkimus ovat keskittyneet pääasiassa lain vaikutusten ennakkolliseen arviointiin (regulatory impact assessment). Jälkiarvioinnin (ex-post evaluation) merkitys on kuitenkin korostunut viime vuosina OECD:n suosituksissa, useiden valtioiden sääntelyn kehittämisen linjauksissa sekä Euroopan unionin toimielimissä.*

*Lainsäädännön jälkiarvioinnin tilaa ja kehittämistarpeita kartoittavassa VN TEAS-hankkeessa Lainsäädännön jälkiarviointi ja sen merkitys: nykytilan analyysistä kehittämis ehdotuksiin on tarkasteltu lainsäädännön jälkiarviointikäytäntöjä Suomen kannalta kiinnostavissa vertailu-maissa (Itävalta, Saksa, Alankomaat, Iso-Britannia, Yhdysvallat ja Australia) sekä Euroopan komissiossa. Kyseiset maat on valittu OECD:n lainsäädännön jälkiarviointeja koskevien raporttien perusteella eikä esimerkiksi sen perusteella, että maat olisivat poliittis-hallinnollisen järjestelmän tai toimintakulttuurin suhteen samankaltaisia kuin Suomi (esimerkiksi muut Pohjoismaat tai Viro). Tähän selvitykseen valituille maille on tunnusomaista, että lainsäädännön jälkiarviointia on pyritty kehittämään systemaattisesti. Tässä vertailussa on tarkasteltu (1) jälkiarviointien toteuttamisen hallinnollista organisointia, (2) asiakohtaista sisältöä, (3) jälkiarvioinnin sääntelyä ja ohjeistusta sekä (4) jälkiarvioinnin toimivuutta. Seuraavassa esitetään vertailun tuloksia ja pohditaan, miten muualla kehitettyjä lainsäädännön jälkiarviointikäytäntöjä voitaisiin hyödyntää Suomessa.*

## Mikä taho vastaa jälkiarviointien toteuttamisesta?

Jälkiarviointien toteutus voi vaihdella kertaluonteisista kokeiluista aina vakiintuneisiin, institu-tionalisoituihin toimintamalleihin. Esimerkkinä hyvin toimivasta jälkiarviointimallista voidaan pitää Itävallan hallinto- ja urheiluministeriössä toimivaa vaikutusarvioinnin yhteensovittamis-yksikköä (WdB). Saksassa on vuodesta 2019 lähtien ollut tekeillä jälkiarvioinnin institutionalisointi liittokanslerinviraston byrokratianpurkuyksikön (GBü) yhteyteen. Alankomaissa jälkiarviointitoimintaa sovittavat yhteen määrätyt oikeus- ja turvallisuusministeriön yksiköt ja Isossa-Britanniassa tehtävä kuuluu sääntelypolitiikkakomitealle (RPC). Euroopan komissiossa toimii erityinen sääntelyntarkastelulautakunta (RSB). Yhdysvalloissa vastuuyksikkönä on presiden-tin johtamis- ja budjettiviraston (OMB) yhteydessä toimiva informaatio- ja sääntelyvirasto (OIRA) ja Australiassa eräässä ministeriöistä toimiva parhaiden sääntelykäytäntöjen yksikkö (OBPR).

Eroja kohteiden kesken esiintyy muu muassa siinä, onko jälkiarviointi erotettu ennakkoarvi-oinnista (Itävalta), onko erottelu pitkälle viety mutta silti vähemmän jyrkkä (Saksa) vai kuu-luuko samoille yksiköille sekä jälki- että ennakkoarviointitehtäviä tai tuollaisten tehtävien yh-teensovittamistehtäviä (Alankomaat, Iso-Britannia, EU:n komissio, Yhdysvallat, Australia).

Varsinaisina arviointivelvollisina tahoina ovat kussakin tapauksessa ministeriöt tai niitä vastaavat yksiköt. Tavallista on se, että jälkiarviointiin on tavalla tai toisella kytketty valtiovarainministeriö tai vastaava yksikkö ja että jälkiarvioinnin tulokset raportoidaan maan parlamentille. Tämä on institutionaalisen oppimisen kannalta tärkeää, sillä parlamentin kautta tieto tulokista välittyy parhaiten uusiin lainsäädäntöhankkeisiin.

Yhdysvaltoja koskevat tulokset muodostuvat tietyllä tavoin muista kohteista poikkeaviksi. Maassa ei nimittäin ole vuoden 2016 jälkeen julkaistu ministeriöiden siihen saakka laajalti julkistamien jälkiarviointien tuloksia. Asian taustaan liittyy se, että vuodesta 2017 lähtien lainsäädännön vaikutusten arviointi maassa on painotetusti ennakollista, jolloin kriteerinä on se, että kutakin annettua uutta säädöstä (regulation) kohden puretaan vähintään kaksi vanhaa. Toisin sanoen kysymyksessä on sääntelytaakan keventäminen *one-in, two-out* -periaatteen mukaisesti. Yhdysvaltoja koskevan puutteellisen aineiston vuoksi se jätettiin lopullisen vertailun ulkopuolelle.

### Mikä on arviointimallien asiakohmainen sisältö?

Useimmissa tutkituissa arviointimalleissa arviointikriteereihin kuuluu asetettujen tavoitteiden saavuttamisaste. Myös sivuvaikutusten arviointeihin kiinnitetään laajalti huomiota. Verrattain tavallisia ovat myös erilaiset tehokkuuskriteerit, kuten hallinnollinen yksinkertaistaminen, vaikutusten mielekäs suhde kustannuksiin tai julkisten menojen leikkaaminen.

Itävalta poikkeaa muista tarkastelluista kohteista siten, että maassa sovelletut jälkiarvioinnin kriteerit ovat kaikki sisältöpainotteisia: kokonaistalous, yritysvaikutukset, vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon, sosiaalinen ulottuvuus laajassa mielessä, kuluttajavaikutukset sekä lapsi- ja nuorisovaikutukset. Saksassa esiintyy vaikutusten kolmijako kansalaisvaikutuksiin, yritysvaikutuksiin ja vaikutuksiin alempiin hallintotasoihin. Alankomaissa sukupuoli-, ympäristö- ja kehitysmaavaikutukset ja Australiassa sosiaalinen oikeudenmukaisuus ovat erityisiä arvioinnin kohteita tavanomaisempien kohteiden lisäksi.

Arviointien toteuttamiseen liittyy metodologisia kysymyksiä, jotka on syytä tehdä läpinäkyviksi. Saksassa korostetaan arviointialalla muutenkin yleistä kontrafaktuaalista menettelytapaa, jossa politiikkatoimia tarkastellaan suhteessa vaihtoehtoon, ettei niitä olisi lainkaan. Taustalla on ajatus siitä, olisiko mahdollista tulla toimeen ilman sääntelyä tai onko voimassa olevalla sääntelyllä vaihtoehtoja. Alankomaissa tähdennetään säännellyn toiminnan jatkuvuuden ja vakauden kriteerejä, oppimista politiikkatoimien perusteella, innovointia sekä säännösten ja niiden vaikutusten koordinoitua. Ison-Britanniassa metodologisina kriteereinä korostuvat arvioitavalle lainsäädännölle perustuvan toiminnan ajantasaisuus sekä vaikutuksia koskevien näyttöjen tasokkuus.

Euroopan komissio soveltaa jälkiarviointitoiminnassaan jo 1990-luvulla käyttöön tulleita, muutenkin laajalti käyttämiään arviointikriteerejä relevanssia, vaikuttavuutta ja tehokkuutta korostaen lisäksi kriteerinä myös toiminnan antamaa EU-lisäarvoa. Euroopan komissiota voidaan monella tavoin pitää esimerkkinä säädösten jälkiarvioinnin laajasta hyödyntämisestä. Australian erityispiirteinä korostuvat huomion kiinnittäminen riskien hallintaan sekä siihen, että politiikkatoimet ja niiden toteutuskeinot saataisiin mahdollisimman hyvin sovitettua yhteen.

### Miten jälkiarviointitoimintaa on normiohjattu?

Jälkiarviointitoiminnan normiohjaus vaihtelee huomattavasti eri maiden ja arviointikohteiden välillä. Tavallisinta on se, että yksittäisiin lakeihin sisältyy niitä koskevia kertaluonteisen tai toistuvan jälkiarvioinnin velvoitteita. Itävallassa ja Alankomaissa on annettu lisäksi yleisiä säännöksiä jälkiarvioinnin eräistä osista. Ison-Britannian erikoisuutena on vain yhden arviointialueen eli yritysvaikutuksia koskevan jälkiarvioinnin lakisääteisyys.

Jälkiarvioinnin alemman asteinen normiohjaus vaihtelee huomattavasti maittain. Normiohjauksen tapoina käytetään esimerkiksi asetusten ja työjärjestysten säännöksiä sekä ohjeita ja hyvinkin yksityiskohtaisia ohjekirjoja ja käsikirjoja.

## Millaisia ovat kansainväliset kokemukset jälkiarvioinnin toimivuudesta?

Lainsäädännön jälkiarviointien toimivuus riippuu monesta eri tekijästä. Vertailuaineiston perusteella, mikäli arvioinnin ala on huomattava laaja ja kattava, jäävät arviointitulokset usein pintapuolisiksi. Tällaisia päätelmiä on tehty ainakin Itävallassa ja Saksassa. Vastaavasti parhaita kokemuksia on saatu kapeammin rajatuista jälkiarviointiasetelmista kuten Isossa-Britanniassa yritysvaikutusten arvioinnista.

Kansainväliset kokemukset lainsäädännön vaikutusten jälkiarvioinnin toimivuudesta vaihtelevat kuitenkin maittain. Ne vaihtelevat myös sen mukaan, ottavatko asiaan kantaa arviointien tekemiseen osallistuneet virkamiehet vai riippumattomat tutkijat.

Kritiikkiä on esitetty sillä perusteella, että lainsäädännön vaikutusten arviointi on koskenut pääasiassa ennakoarviointia – ja jopa vain sääntelystä sen tietyille kohteille aiheutuvia kustannuksia. Kunnianhimoisimmillaan ennakoarviointi ja jälkiarviointi kytketään toisiinsa sääntelysyklin (*regulatory cycle*) sulkemiseksi. Tällöin moni jälkiarviointi samalla muodostaa ennakoarvioinnin syklin seuraavan pyörähdyksen alun. Tätä korostettiin Yhdysvalloissa siihen saakka, kunnes ministeriöiden laatimien jälkiarviointiraporttien julkaisu maassa päättyi vuonna 2017. Samanlaisia korostuksia on esiintynyt Euroopan komission jälkiarviointitoiminnassa.

Alankomaan kokemukset osoittavat, että lainvalmistelun ja lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointien kytkeytyminen kunnolla toisiinsa vaatii työtä. Alankomaissa kytkentä on nähty vaivan arvoiseksi, koska on pidetty tärkeänä oppia, miten lainsäädäntö tosiasiallisesti toimii ja vaikuttaa. Samalla on kaivattu paremmin arvioitavissa olevia politiikkatoimia sekä suuremman huomion kiinnittämistä lainvalmistelussa niihin olettamuksiin, joiden perusteella lakien uskotaan vaikuttavan. Samanlaista keskustelua on käyty myös Isossa-Britanniassa, jossa on lisäksi toivottu entistä parempaa lainsäädäntöä taustoittavaa näyttöperustaa. Iso-Britanniassa on myös havaittu eräiden arviointikohteiden olevan niin kompleksisia, etteivät perinteiset analyyttiset (esimerkiksi kvantitatiiviset) arviointimetodit toimi. Tällä perusteella on katsottu tarvittavan syventyviä, asiantuntijoiden kompetenssin monipuolisesti huomioon ottavia sekä laajoihin sidosryhmäkonsultaatioihin perustuvia laadullisia arviointiotteita.

Taulukko 1. Selvitystuloksia lainsäädännön vaikutusten jälkiarvioinnin toimivuudesta.

	Käytännön huomioita	Tieteellisen tutkimuksen tuloksia
Itävalta	<p>Jälkiarviointi kytkeytyy tiukasti valtion talousarvion rakenteisiin, päätöksentekoon ja toimeenpanoon.</p> <p>Jälkiarvioinnin lakisääteistäminen lisää kattavuutta mutta vähentää joustavuutta.</p>	<p>Jälkiarvioinnin hyödyistä on esitetty myös kriittisiä arvioita, joskin tulevaisuuden odotukset ovat valoisat. Jälkiarviointi edustaa muutosta maan arviointikulttuurissa, mutta siten, että kattavuuden vastapainona on tietty pintapuolisuus.</p> <p>Politiikkatoimiin suuntautunut huomio on mahdollisesti syrjäyttänyt huomiota julkisen sektorin sisäisiin uudistuspyrkimyksiin ja sisäisiin vaikuttavuustavoitteisiin.</p>
Saksa	<p>Jälkiarviointi on jätetty verrattain harvan ja yleisen sääntelyn varaan.</p> <p>Jälkiarviointiohjeet ovat puuttuneet, mutta vuodesta 2019 alkaen valmisteilla.</p> <p>Kehittämisen varaa on ilmennyt arvioinnin laadunvarmistuksessa, arviointikapasiteetissa sekä keskitetyssä pääsyssä kärsiksi arviointituloksiin.</p>	<p>Liittovaltiarakenteeseen on toivottu kiinnitettävän enemmän huomiota jälkiarvioinnissa.</p> <p>Sääntelyhyödyt ovat toistaiseksi saaneet vain rajoitetusti huomiota verrattuna sääntelyn kohteille aiheutuneisiin kustannuksiin.</p> <p>Saksaa koskevan tutkimuksen piirissä on paikannettu tarpeita keskeisten arviointialalla käytettyjen arviointifilosofioiden, -teorioiden, -asetelmien, -metodien ja -tekniikoiden laajaan ja aktiiviseen soveltamiseen kehitettäessä lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointia maassa.</p>
Alankomaat	<p>Lainvalmistelun kytkennät lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointeihin ovat jääneet ohuiksi. Lainvalmistelun on toivottu kehittyvän siten, että lainsäädännön vaikutusten jälkiarvioinnin perusteella voitaisiin oppia, miten lainsäädäntö toimii.</p> <p>Lainvalmistelulta toivottiin lisää huomiota olettamuksiin, joiden perusteella lakien uskotaan vaikuttavan halutulla tavalla. Poliitikkojen arviotavuutta halutaan parantaa. Ministeriöt halutaan saattaa keskenään lainvalmisteluyhteistyöhön.</p>	<p>Alankomaita koskevan tutkimuksen mukaan maassa esiintyy potentiaalia katkaistun aikasarjan asetelmien, kokeellisten asetelmien (<i>experimental design</i>) sekä eräiden taloustieteellisten tarkastelutapojen soveltamiseen jälkiarvioinnissa.</p>
Iso-Britannia	<p>Osa arvioinneista ei ole onnistunut selvittämään sitä, onko sääntely saavuttanut tavoitteensa.</p> <p>Yleisiä ongelmia ovat puutteet lainsäädäntöä taustoittavassa näyttöperustassa, jälkiarviointien kykenemättömyys osoittaa vaikutuksia, arviointiraporttien sekavuus sekä arviointiprosessin puutteellinen suunnittelu.</p>	<p>Isoa-Britanniaa koskevassa tutkimuksessa on korostettu ns. realistisen arviointiaselman (tarkasteltavana prosessina konteksti -&gt; välittävä mekanismi -&gt; vaikutus) soveltamisen mahdollisuuksia.</p> <p>Monet arviointikohteet ovat niin kompleksisia, että niiden kohdalla on vaikeaa soveltaa perinteisiä arviointiasetelmia ja menetelmiä. Usein näissä tapauksissa on käytetty osallistavia menetelmiä.</p>
Euroopan komissio	<p>Komission ylläpitämä lainsäädännön vaikutusten jälkiarvioinnin järjestelmä on toimiva verrattuna useimpien jäsenvaltioiden järjestelmiin.</p> <p>On katsottu tarvittavan parempaa sääntelyn ja sen arvioinnin yhteistyötä EU:n lainsäätäjän eli parlamentin ja neuvoston kesken komission myötävaikutuksella. Jälkiarviointien laatustandardien laadinta saattaisi olla paikallaan. Tiedonhallinnan parantamiseen on ollut keskeisenä kehittämiskohteena. Jälki- ja ennakoarvioinnit tulisi kytkeä paremmin toisiinsa. Sääntelyn parantamisen ohjelma REFIT tulisi valtavirtaistaa.</p>	<p>EU:n komission harjoittama jälkiarviointitoiminta on muodostunut huomattavan laajan tieteellisen tutkimuksen kohteeksi. Tosin tuon tutkimuksen tulokset ovat osin ristiriitaisia keskenään. Komissiossa onkin käyty keskustelua laajempien meta-analyyysien tai meta-arviointien tekemisestä.</p> <p>EU:ta koskevan tutkimuksen mukaan jälkiarvioinnin kehittämisessä olisi mahdollista soveltaa nykyistä enemmän käyttäytymistaloustieteellisiä malleja ja asetelmia.</p>
Australia	<p>Australian jälkiarviointijärjestelmän vahvoja piirteitä ovat vastuviraston OBR:n Britannian RPC:tä muistuttava rooli jälkiarviointien laadunvarmistajana sekä konsultaatioiden eriytyminen, vakiintunut käyttö arviointien yhteydessä.</p>	<p>Australiassa harjoitetun tutkimuksen piirissä esiintyy ilmeistä potentiaalia esimerkiksi taloustieteellisen difference-in-differences -menetelmän, kvasikokeellisten asetelmien, luontaiskokeellisten asetelmien, tiettyjen laadullisten metodiikan muotojen ja käyttäytymistaloustieteen soveltamiseen jälkiarvioinnissa.</p>

## Mitä Suomi voi oppia lainsäädännön jälkiarviointien kansainvälisistä kokemuksista?

Tarkasteltuja vertailumaita voidaan monin tavoin pitää edelläkävijöinä lainsäädännön jälkiarviointitoiminnassa. Toiminta on vertailumaissa kehittynyt pitkäjänteisen kehittämistyön tuloksena. Keskeistä on ollut kokonaisvaltainen pyrkimys lain vaikutusten osoittamiseen ja noita vaikutuksia koskevien näyttöjen kytkeminen viralliseen päätöksentekoon ja laajempaan kansanvaltaiseen keskusteluun. Kansainväliset esimerkit osoittavat myös sen, että lainsäädännön vaikutusten jälkiarviointitoiminnalla tulee olla selkeät vastuutahot. Niiden tehtävänä on huolehtia arviointitoiminnan ohjeistamisesta, tarvittavasta neuvonnasta ja tuesta sekä aineiston kokoamisesta ja raportoinnista. Ilman selkeitä toimintaperiaatteita ja vastuunottoa toiminta muodostuu sekavaksi, ja samalla tulosten luotettavuus ja käyttöarvo jäävät vähäisiksi.

Kansainväliset esimerkit osoittavat myös sen, että jälkiarviointitoiminnalla tulee olla kiinteä yhteys lainvalmisteluprosessiin. Vain mikäli lainvalmistelun tai ennakoarviointien yhteydessä kyetään uskottavasti määrittelemään lain oletetut vaikutukset, niiden vaikutusten todentaminen tai niiden osoittaminen jälkiarviointien avulla on mahdollista. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa yleisesti ja erityisesti jälkiarvioinnissa on ymmärrettävä vaikutusten syntyminen monimutkainen ja ilmiöperusteinen syntymekanismi. Vastaavasti on tuotava selvästi esiin se, että hyvin monen lain toimeenpanoon ja tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat monet keskinäisriippuvaiset ilmiöt. Suomessa lainsäädännön jälkiarviointimallin luominen edellyttää koko säädösprosessin kriittistä uudelleenarviointia ja kehittämistä. Osana tätä työtä voidaan toteuttaa myös lainsäädännön jälkiarviointia tärkeiksi katsottujen lakien kohdalla.

### Lisätietoja:

#### Professori Pertti Ahonen

Lisätietoja: [pertti.ahonen@helsinki.fi](mailto:pertti.ahonen@helsinki.fi)

#### VTT Petri Uusikylä

Lisätietoja: [petri.uusikyla@frisky.fi](mailto:petri.uusikyla@frisky.fi)

#### Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Istuntoasiainneuvos Elina Normo

Valtioneuvoston kanslia [elina.normo@vnk.fi](mailto:elina.normo@vnk.fi)

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA  
[www.tietokayttoon.fi](http://www.tietokayttoon.fi)