



Selvitys

Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi



Selvitys

Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointi

ISSN-L 1799-8115
ISSN 1799-8115 (NID.)
ISSN 1799-8123 (PDF)
ISBN 978-952-499-352-4 (NID.)
ISBN 978-952-499-353-1 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-353-1
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-353-1](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-353-1)

LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2016

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Dnro 138/54/2016

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointia koske-
neen selvityksen. Selvitys on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkas-
tuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Selvitys lähetetään valtioneuvoston kanslialle, opetus- ja kulttuuri-
ministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, työ- ja elinkeinoministeri-
ölle, oikeusministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle,
valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen selvityksen antamista valtioneuvoston kanslialla, opetus- ja
kulttuuriministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä sekä työ- ja elin-
keinoministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei selvitykseen sisäl-
ly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston
johtopäätöksistä ja kehittämisehdotuksista.

Helsingissä 26. lokakuuta 2016

Marko Männikkö
ylijohtaja

Timo Oksanen
tuloksellisuustarkastusneuvos

Selvitys kohdistui lainsäädännön sektorirajat ylittävien vaikutusten ennakkoarviointiin osana säädösvalmistelua. Selvityksellä pyritään tukemaan vaikutusten ennakkoarvioinnin kehittämistä. Selvityksen perusteella kestävä kehittäminen lähtökohdaksi on vaikutustiedon tasapainoinen kehittäminen tiedon muodostuksesta sen kokoamiseen, integroimiseen, arvioimiseen ja hyödyntämiseen ulottuvana elinkaarena. Sektorirajat ylittävien vaikutusten osalta erityisen tärkeää on kehittää arvioinnin kykyä hyödyntää sidosryhmiä sekä jo olemassa olevaa tietoa nykyistä paremmin.

Vaikutusarvioinnin lähtökohdat eivät ole läpinäkyviä

Säädösvalmistelun ja vaikutusarvioinnin sääntelystä ja ohjeistuksesta ei löydy selkeitä ja yksiselitteisiä ratkaisuja seuraaviin peruskysymyksiin:

- Miten viime kädessä perusteellaan se, että jotkin hallinnonalan vastuulla olevat säädöksen vaikutukset tulkitaan vaikutusarvioinnin ohjeiden määrittelemällä tavalla ”olennaisiksi” tai ”strategisiksi” – tai merkityksettömiksi?
- Missä määrin ja millä tavoin sektorirajat ylittäviksi ennakoitujen ja arvioitujen vaikutusten tulee vaikuttaa säädöksen sisältöön ja siinä tehtyihin valintoihin?
- Kuka säädösvalmistelun vastuuketjussa kantaa viime kädessä käytännön vastuun siitä, että hallinnonala-, toimiala-, oikeudenala-, talousarvion luokitus- ym. sektorirajat ylittävät säädöksen vaikutukset tunnistetaan, arvioidaan ja otetaan huomioon?
- Miten hallinnonalan sisällä ilmenevien ja sektorirajat ylittävien säädöksen vaikutusten hyödyt ja haitat punnitaan ja tasapainotetaan?
- Mihin erilaatuisten ja keskenään yhteismitattomien vaikutusten arvioinnilla viime kädessä pyritään?

Selvityksen perusteella sektorirajat ylittäviltä säädösten vaikutusten arvioinneilta puuttuu selkeä toiminnallinen identiteetti ja vastuujärjestelmä sekä politiikka- ja ohjausvälineiden tasolla että toimintakäytännön tasolla. Arviointiohjeen, hallituksen lakiesitysten laatimisohjeen ja vaikutusarvioinnin muiden kehittämissasiakirjojen asema ohjausvälineiden kokonaisuudessa (hallitusohjelma, kehys jne.) on osin selkeytymätön.

Selvityksen perusteella erityisesti sektorirajat ylittävien vaikutusten tapauksessa politiikkaohjaus ei välttämättä tue vaikutusarviointia. Ministeriön oma politiikkaohjaus voi suorastaan estää sektorirajat ylittävän vaikutusarvioinnin tai luoda siihen vaikeasti tunnistettavissa ja ohitettavissa olevia paineita ja riippuvuuksia. Ongelmaa korostaa se, että vaikutusarvioinnin lähtökohdat ovat kokonaisuudessaan melko läpinäkyttömiä.

Jotta lainsäädännön vaikutuksia voidaan hallita, tulee ottaa huomioon seuraavat kestäväen kehittämistoiminnan peruslähtökohdat:

- sääntelyn kohteena olevat yhteiskunnalliset ilmiöt ja ongelmat sekä niiden väliset riippuvuudet on tunnettava
- hallinto (ml. säädösvalmistelu) tulee organisoida yhteiskunnan ja ongelmien luonnetta vastaavalla tavalla, ei sektoreittain
- politiikan on asetettava sääntelylle ja ongelmien hallinnalle selkeät ja läpinäkyvät tavoitteet
- oppimista pois sektoripohjaisesta ajattelusta, sääntelystä ja hallinnasta on tuettava monipuolisesti kaikilla edellisillä ulottuvuuksilla ja myös systemaattisesti arvioitava.

Arvioinnin menettelyt eivät osallista sidosryhmiä läpinäkyvällä tavalla eivätkä erotu selkeästi muusta säädösvalmistelusta

Kehittämishankkeisiin perustuvissa suosituksissa rakennetaan ohjeellinen linkki vaikutusarvioinnin ja säädösvalmistelun muiden prosessien välille. Vaikka sidosryhmien kuulemista on ohjeistettu, käytännössä vaikutusarviointi toteutetaan edelleen liian usein kiireellisenä virkатыönä säädösvalmistelun loppuvaiheessa. Sidosryhmien mahdollisuus vaikuttaa arviointien ratkaisuihin (esim. selvitettävien vaikutusten rajaaminen, fokuointi ja määrittely) ja tätä kautta mahdollisesti myös säädösratkaisuihin on tämän vuoksi käytännössä hyvin vähäinen tai puuttuu kokonaan.

Säädösvalmistelun suunnittelu-, osaamisresurssi- ja toimintatapaongelmat vaarantavat sektorirajat ylittävän vaikutusarvioinnin uskottavuuden

Ministeriöiltä puuttuu yksityiskohtaiset linjaukset arviointimenettelyistä, eikä arviointeja suunnitella systemaattisesti, laadukkaasti ja läpinäkyvästi. Menettelyissä noudatetaan ensisijaisesti säädösvalmistelua yleisemmin koskevia määräyksiä ja ohjeita.

Säädösvalmistelua on vuosikymmenet hallinnut oikeudellinen professio ja arviointidiskurssi. Tässä ympäristössä vaikutusarviointi ei ole vielä läpinäkyvästi irtautunut muusta säädösvalmistelusta omaksi systemaattisesti suunnitelluksi ja toteutetuksi arviointimenettelykseen ja toimintakulttuurikseen. Sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arviointi erottuu vielä heikommin muusta säädösvalmistelusta ja vaikutusarvioinnista omaa erityisosaamista ja omia toimintatapojaan edellyttävänä arviointina.

Säädösvalmistelun osaamistarpeet ovat jatkuvasti lisääntyneet mm. siksi, että oikeussääntely monimutkaistuu ja paisuu poliittikkatasolla. Lisäksi yhteiskunnalliset ongelmat kietoutuvat toisiinsa yhä monimutkaisemmin paikallisen, alueellisen ja globaalien tason integroitua yhä voimakkaammin.

Säädösvalmistelun reaali maailmaa ministeriöissä luonnehtii samanaikaisesti kiireen lisääntyminen ja voimavarojen niukkuus sekä politiikka-agen-
dojen laventuminen ja niiden syklien nopeutuminen. Selvityksen perusteella säädösvalmistelun ja vaikutusarvioinnin valmistelu- ym. standardeista on edellä kuvatun kehityksen seurauksena vaarassa muodostua yhä enemmän julkisivu, jonka takana oleva reaali maailma jää epäselväksi ja tunnistamatta.

Vaikutusarvioinnin parantamiseksi tarvitaan sekä uutta tutkimustietoa että tehokasta säädösjohdantamista

Säädösten vaikutusten arviointia on ohjeistettu ja kehitetty palasina, tarkastelematta tiedon elinkaarta (tiedon muodostus, kokoaminen, integrointi, välitys, hyödyntäminen ja arviointi) dynaamisena ja systeemisenä kokonaisuutena. Tämän lähtökohdan ongelmat tulevat esille erityisesti sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Tiedon elinkaarta määrittäviin ja ohjaaviin rakenteisiin ja prosesseihin ei ole ministeriöissä viime vuosina tehty merkittäviä muutoksia.

Tiedon vaikuttavuuden edellytyksiä, ympäristöjä ja muita osakysymyksiä tunnetaan edelleen puutteellisesti. Arviointitiedon vaikuttavuuden edellytykset muodostavat monimutkaisen keskinäisriippuvuudessa olevan kentän, jota on viime vuosina pyritty mallintamaan. Kokonaisvaltaisten analyttisten mallien hyödyntäminen säädösvalmistelussa on vähäistä.

Tutkimusten, tarkastusten ja selvityksen perusteella tiedon vaikuttavuusmallien vaatimukset täyttävä arviointi edellyttää huomattavaa osaamista, riittävästi aikaa, asiantuntijaresurssien keskittämistä ja verkottumista sekä kehittyneitä johtamis- ja säädösvalmistelun menettelyjä.

Hyvän sääntelyn, säädösvalmistelun ja arvioinnin standardeja tulee konkretisoida eri toimintaympäristöihin

Vaikutustiedon hallinta rakentuu aina myös arvioitavaa kohdetta (lainsäädäntö) koskevalle ymmärrykselle. Säädösvalmistelua, säädössuunnittelua ja oikeussääntelyn vaikutuksia on toistaiseksi tutkittu niukasti. Lainsäädännön toimintaympäristö on jatkuvasti monimutkaistumassa. Myös toteuttamistavoiltaan lainsäädäntö on jatkuvassa muutoksessa. Hyvän sääntelyn ja arvioinnin määrittäminen vaikeutuu koko ajan.

Hyvää sääntelyä ja arviointia koskevien arviointistandardien jatkuvasta laajentumisesta on seurannut sekä hyötyjä että ongelmia. Viimeksi mainitut ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Laajenevan ohjeistuksen mukanaan tuoma monimutkaistuminen, vaikeudet määrittellä ja rajata standardijoukon kokonaisuutta jäsenyteenä ja edellisiin liittyvien vastuiden epäselvyys vähentävät käytännössä ohjeiden ja standardien merkitystä.

Yleisten tietomallien sijasta tai niiden rinnalla tulee tarkentaa eri toimintaympäristöissä, millaisia sektorirajat ylittäviä tietosisältöjä kulloisissakin tilanteissa (säädöshankkeen politiikkarelevanssi, kustannus- ja menovolyymi, vaikutus ihmisten elämiseen jne.) voidaan pitää tarkoituksenmukaisina.

Arviointiohjeiden sisältämät vaikutustiedon jäsentelyt ja erottelut ovat tärkeitä, mutta hyvin yleisluontoisia. Niiden rinnalla saatetaan tarvita toimiala- ja sääntelyaluekohtaisia yksityiskohtaisempia vaikutuserotteluja ja kriteerejä. Erityisesti tarvitaan käytännöllisiä minimistandardeja sen suhteen, millainen sektorirajat ylittävien vaikutuksien arviointi on erilaisissa oloissa tyydyttävää ja riittävää.

Kehittämistoimet sivuuttavat osan sektorien välisten säädösten vaikutuksien arvioinnin merkittävistä haasteista

Säädösvalmistelun tiedon hallintaa on viime vuosiin saakka lähestytty ja kehitetty ensisijaisesti säädösvalmistelijoiden osaamistarpeita selventämällä ja osaamista kehittämällä. Rakenteet, menettelyt ja toimintapolitiikat ovat perinteisesti jääneet vähäisemmälle huomiolle. VTV:n tarkastusten ja tämän selvityksen perusteella selvityksen kohteena olevissa ministeriöissä on kuitenkin viime vuosina kehitetty säädösjohtamisen rakenteita eri tavoin, esimerkiksi lainsäädäntösuunnitelmien käyttöönotto vuonna 2016 sekä lainsäädäntöneuvoksen virkojen perustaminen.

Vaikutusarvioinnin asiantuntijajyksikön perustaminen valtioneuvoston kanslian yhteyteen on vaikutusarvioinnin viime vuosien keskeisin kehittämistoimi. Tällä hetkellä on vielä epäselvää, missä laajuudessa asiantuntijajyksikön on mahdollista käsitellä sääntelyn sektorirajat ylittäviä taloudellisia ja muita vaikutuksia, jotka ovat usein epäsuoria ja liittyvät muihin kuin tietoisesti asetettuihin tavoitteisiin.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (KUTHANEK) ehdottamat institutionaaliset kehittämishankkeet ovat tärkeitä. Ne eivät kuitenkaan tuo suoraan apua selvityksen kannalta keskeisiin sektorirajat ylittävän arviointiosaamisen ja tietotaidon liikkuvuuden ja hyödyntämisen ongelmiin muutoin kuin kuntien ja valtion välisten sektorirajojen ylittämässä.

Kehittämisen taustalla ei ole ollut selkeää kokonaishahmotusta arviointitiedon hallinnasta monivaiheisena ja kompleksisena prosessina. Valtioneuvosto ja ministeriöt ovat pyrkineet eri keinoin integroimaan vaikutusarviointien menettelyjä (mallit, dialogit jne.). Keinojen välillä tapahtuvat valinnat eivät kuitenkaan rakennu sen harkitsemiselle kokonaisuutena, mikä keino missäkin ympäristössä tuottaa parhaan tuloksen.

Monet vaikutusarvioinnin kehittämisen ongelmat kulminoituvat vaikeuteen löytää tasapaino sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arvioinnin keskenään ristiriitaisten vaatimusten välillä ja ylläpitää tätä tasapainoa. Arvioinnin riippuvuus kulloisestakin toimintaympäristöstä ja tarve so-

vittaa yhteen arviointitoimintaa on tyyppiesimerkki niin sanotusta ilkeästä ongelmasta. Kehittämisessä tulee ottaa aiempaa enemmän lähtökohdaksi ilkeiden ongelmien luonne ja niille ominainen dynamiikka.

Kehittämis ehdotuksia sektorirajat ylittävien vaikutusten arvioinnille

Selvityksen alalukujen alussa on tehty tarkastelun esiin nostamien keskeisten havaintojen pohjalta yksilöidymiä kehittämis ehdotuksia. Seuraavassa on koottu ehdotukset mahdollisista lyhyemmän aikavälin kehittämistoimista:

1. Selvennetään vaikutusarvioinnin lähtökohtia määrittelemällä sitä koskevat arviointiohjeet ja suositukset nykyistä selvemmin osaksi valtioyhteisön ohjauspolitiikkaa, kokonaishallintaa (governance) ja ohjausvälineiden kokonaisuutta. Sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arviointi liitetään nykyistä kiinteämmin ja kokonaisvaltaisemmin valtioneuvoston ohjausvälineiden ja hallinnan kehittämiseen.
2. Hyödynnetään olemassa olevia rakenteita ja menettelyjä, joilla ministeriöiden johdon sitoutumista säädösten ennakoarviointiin voidaan parantaa (esim. kansliapäällikkökokous).
3. Sisällytetään hallituksen lakiesityksien arviointi- ja raportointiohjeisiin vaatimus dokumentoida säädösvalmistelun keskeiset tietolähteet ja -prosessit ennalta määritellyn luokituksen pohjalta.
4. Ministeriöissä luodaan säädöshankkeiden vaikutusarvioinnin suunnittelulle menettely, jossa eri sidosryhmillä on mahdollisuus ennalta vaikuttaa arvioinnin kohdistumiseen ja toteuttamiseen.
5. Arviointitiedon tuottamisen, välittämisen ja hyödyntämisen tavoitteet ja näkökulmat määritellään ohjeissa nykyistä selvemmin sekä yksittäisten säädösten että laajempien säädöskokonaisuuksien tasolla.
6. Parannetaan ministeriössä säädösvalmistelun ja vaikutusarvioinnin osaamista verkottamalla yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa, osallistumalla eri toimialoilla toimiviin tutkimuskonsortioihin, tukemalla ja kehittämällä monitieteisyyttä sekä kannustamalla ministeriön asiantuntijoita ja säädösvalmistelijoita omaehtoiseen verkostoitumiseen ja monialaisen osaamisen kehittämiseen.
7. Vaikutusarvioinnit liitetään nykyistä kiinteämmin osaksi ministeriöiden tiedolla vaikuttamisen politiikkaa ja hallintaa. Ministeriön tai valtioneuvoston tulee määritellä säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arvioinnille laadullinen perus- tai minimitaso.
8. Huolehditaan julkisesti rahoitetun tutkimustiedon joustavasta hyödyntämisestä vaikutusarvioinneissa.

Sisällys

Tiivistelmä	4
1 Mitä selvitettiin	13
1.1 Tausta	13
1.2 Selvityksen kohde	14
1.3 Selvityksen valtiontaloudellinen merkitys	15
1.4 Selvityksen rajaukset	16
2 Millainen identiteetti, tehtävä ja rooli vaikutusarvioinneilla on ohjausvälineenä?	19
2.1 Vaikutusarvioinnin olennaiset piirteet hallituksen lakiesityksissä	19
2.2 Vaikutusarviointien olennaiset piirteet sidosryhmien käsityksien perusteella	22
2.3 Vaikutusarviointien olennaiset piirteet osana julkisen hallinnon päätöksenteko- ja ohjausvälineiden kokonaisuutta	23
2.4 Kokoavia tulkintoja	26
3 Miten arvioinnin tarve tunnistetaan?	29
3.1 Arviointiohjeet auttavat yleisluonteisesti tunnistamaan arvioinnin tarpeen	29
3.2 Arviointimenettelyt eivät tue arviointitarpeen tunnistamista	31
3.3 Arviointien monialainen ympäristö heikentää arviointitarpeen läpinäkyvyyttä	33
3.4 Kokoavia tulkintoja	33
4 Miten arvioinnit toteutetaan?	37
4.1 Ohjeet, suositukset ja määräykset rakentavat arviointimenettelyjen lähtökohtia	37
4.2 Menettelyjen ongelmakohtia	38
4.3 Kokoavia tulkintoja	40
5 Miten arviointitietoa hallitaan?	43
5.1 Tiedon elinkaaren kokonaisuutta ei ohjeisteta eikä hallita	43
5.2 Tavoiteltavan tiedon ja tiedon hyödyntämisen luonnetta ei tarkenneta	45
5.3 Muutosvauhti haastaa osaamista ja tietorakenteita	45
5.4 Kokoavia tulkintoja	46
6 Miten vaikutusarviointia on pyritty kehittämään?	49
6.1 Kehittämisen muita katvealueita	51
6.2 Ilkeät ongelmat kehittämisen haasteena	54
6.3 Kokoavia tulkintoja	55
Liite: Miten selvitettiin	58
Liite: Vaikutusarvioinnin tapauksien kuvaus	64
Viitteet	72

1 Mitä selvitetiin

1.1 Tausta

Valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) todetaan, että kaikkien ministeriöiden tehtävänä on oman toimialansa lainvalmisteluasioiden käsittely (11. §). Kussakin ministeriössä lainsäädännön valmistelun laadusta huolehtiminen on määrätty kansliapäällikön vastuulle (45. §). Ministeriön tehtäväksi ja vastuuksi on säädetty myös tutkimusta, kehittämistä ja seurantaan koskevat asiat (VNOS 11. §). Ministeriöistä annetuissa asetuksissa ja ministeriöiden työjärjestyksissä voi olla määräyksiä säädösvalmistelun organisoimisesta ja kehittämisestä.

Lainvalmistelun kehittäminen valtioneuvostossa on puolestaan määrätty kuuluvaksi oikeusministeriön toimialalle (14. §). Oikeusministeriö on antanut säädösvalmistelusta kolme keskeistä ohjetta:

- Hallituksen esityksen laatimisohteet (jäljempänä HELO 2004)
- Säädosehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeet (jäljempänä OM 2007)
- Kuuleminen säädösvalmistelussa (2010).¹

Valtion talousarviolaissa (423/1988) käytetyn laajan arviointikäsitteen mukaisesti arviointien näkökulmana ovat esimerkiksi toiminnan vaikutukset ja vaikuttavuus, tehokkuus, laatu ja henkilöstö. Ministeriössä arvioinnit kohdistuvat erityisesti toiminnan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen (outcomes, impacts), ministeriön toimintayksiköissä ja tilivirastoissa toiminnalliseen tuloksellisuuteen, toiminnan laatuun ja henkisten voimavarojen käyttöön. Toimintoina arviointi- ja tutkimustoiminnot muodostuvat suunnittelusta, toteutuksesta, tuotoksista (raportit) sekä niiden hyödyntämisestä eri tarkoituksiin.

Hallinnonalan arviointitoiminnot tuottavat hallinnonalan ohjaustehtäviä (esimerkiksi säädösuunnittelua, johtamista ja raportointia) palvelevaa tietoa hallinnonalalle asetettujen politiikka-, policy-, tulos- ja muiden tavoitteiden toteutumisesta. Vuotuisesta tulos- ym. seurannasta ja raportoinnista arvioinnit erottuvat syvällisyydellään, vuotuisen tilinpäätösraportoinnin ylittävällä aikajänteellään ja tutkimuksellisuudellaan. Hallinnonalan tutkimustoiminnot tuottavat hallinnonalan arviointitietoa syventävää tietoa hallinnonalan tavoitteiden taustalla olevista yhteiskunnallisista tarpeista ja muutoksista sekä tavoitteiden toteutumisesta laajoina yhteiskunnallisina vaikutuksina (impacts).

Lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointi muodostaa monimuotoisen toiminta- ja tietoprosessin. Tässä prosessissa yllä kuvatut ministeriöiden ja koko valtioneuvoston valmistelu- ja tukitoiminnot (lainvalmistelu, tutkimus ja arviointi) yhdistyvät, parhaassa tapauksessa laadukkaasti yhteen sovitetuksi kokonaisuudeksi, heikoimmillaan joukoksi epämääräisesti toisiinsa asemoituvia palasia.

Lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnista ei ole olemassa velvoittavia säännöksiä. Käytännössä lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnin lähtökohtana ovat erilaiset ohjeet (erityisesti OM 2007) ja niihin sisältyvät mallit (esim. lainvalmistelun ns. prosessimalli) sekä kehittämissankkeiden päätelmät ja suositukset. Selvityksen kohteena olevalle alueel-

le näistä kohdistuu kaksi: säädösvalmistelua koskeva tarkastusohje sekä arviointia ja tutkimusta koskeva ohje. Ohjausjärjestelmätarkastukset kohdistuvat käytännössä ensisijaisesti yksittäisille hallinnonaloille.

Lainsäädännön taloudellis-hallinnollisten rajojen (esim. ministeriöt ja niiden organisaatioyksiköt) ylittävien vaikutusten arviointi on hajaantunut liiaksi ministeriöiden eri toimialojen toimintayksiköille. Sekä valtioneuvoston että yksittäisten ministeriöiden dynaaminen tehokkuus ja strateginen hallinta heikentyvät, mikäli säädösten sektorirajat ylittäviä vaikutuksia ei tunnisteta tai arvioida asianmukaisesti. Lisäksi erilaiset osaoptimoinnit heikentävät toimijakokonaisuuden kustannustehokkuutta sekä hallinnonalojen mahdollisuuksia saavuttaa niille asetettuja vaikuttavuustavoitteita tehokkaasti.

Tarve ja intressi selvittää säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointia on sitä suurempi, mitä myöhemmästä elinkaaren vaiheesta asiaa tarkastellaan. Eduskunnan tarkastusvaliokunta onkin kannanotoissaan kiinnittänyt erityistä huomiota säädösten ennakoarviointien puutoksiin. Tähän mennessä vaikutusarvioinneissa sektorirajat ylittäviin vaikutuksiin sisältyviä kysymyksiä ei kuitenkaan ole tarkasteltu keskitetysti ja kohdennetusti. Valtiontalouden tarkastusvirastolle selvityksen kohteena oleva toiminta on tärkeää siksi, että sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten heikosta hallinnasta muodostuva valtiontaloudellinen riski ja kustannus on huomattava, vaikka sitä on eri syistä vaikea määritellä täsmällisesti.

1.2 Selvityksen kohde

Selvityksen kohteena on ministeriöiden säädösvalmistelu ja erityisesti säädösvalmistelua tukeva ja siihen eri tavoin lomittunut säädösten vaikutusten ennakoarviointi. Selvityksessä tarkastellaan vaikutusten arviointimenettelyjä, niissä tuotettavaa tietoa sekä näitä tukevia tärkeimpiä rakenteita ja prosesseja.

Lukuisista eri ”sektorirajoista” (esim. hallinnonalat, talousarvion pääluokat, säädösten vaikutuslajit) selvityksen huomion kohteena on erityisesti se, millaiset edellytykset yksittäisillä ministeriöillä on arvioida säädöksestä *muille hallinnonaloille* kohdistuvia vaikutuksia. Käytännössä tämä ilmenee lukuisissa eri yhteyksissä, esimerkiksi talousarvion luokituksia tai vaikutusarvioinnin ohjeen vaikutusluokkia tulkittaessa ja sovellettaessa.

Selvityksen taustalla ovat olleet sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle ennakoinnattomia kustannuksia ja muita vaikutuksia aiheuttavat muiden hallinnonalojen säädöshankkeet. Tapaustarkastelut kohdistuvat työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalojen yksittäisillä toimialoilla toteutettujen lakihankkeiden sisältämiin arviointeihin. Selvityksessä pyrittiin kuitenkin muodostamaan käsitys toimialojen säädösarvioinneista myös esimerkkitapauksia laaja-alaisempina toimintakäytäntöinä.

Tapaustarkastelun kohteena (esimerkkitapaukset) oli neljä säädösvalmistelun menettelyä:

- HE 133/2012 laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta
- HE 306/2014 toisen asteen koulutuksen järjestäjätieverkon uudistamisesta
- HE 310/2014 toisen asteen koulutuksen rahoituksen uudistamisesta
- HE 109/2009 oppimisen ja koulunkäynnin ns. kolmiportaisesta tukemisesta

Tapaustarkastelun luonnetta ja rajoituksia sekä tapausten yksityiskoh-
tia tarkastellaan yksityiskohtaisemmin liitteessä 2.

Selvityksen ensimmäisessä luvussa tarkastellaan arviointien lähtökoh-
tia kysymällä, millainen identiteetti ja rooli vaikutusarvioinneilla on ohjaus-
ja hallintavälineenä. Toisessa luvussa selvitetään, millä tavoin vaikutusten
arviointitarve tunnistetaan. Kolmannessa ja neljännessä luvussa muodos-
tetaan yleiskuva arviointien toteuttamisesta ja arviointitiedon hallinnasta.
Viidennessä luvussa tarkastellaan selvityksen kohdealueella vireillä ollutta
kehittämistoimintaa. Selvityksen lopputuloksena on ehdotuksia siitä, miten
arviointitoimintaa voidaan selvityksen pohjalta kehittää.

Selvityksellä pyritään tukemaan vaikutusten ennakkoarvioinnin kehit-
tämistä. Selvityksen perusteella kestävä kehittäminen johtolankana on vai-
kutustiedon tasapainoinen kehittäminen tiedon muodostuksesta sen ko-
koamiseen, integroimiseen, arvioimiseen ja hyödyntämiseen ulottuvana
elinkaarena. Sektorirajat ylittävien vaikutusten osalta erityisen tärkeää on
kehittää arvioinnin kykyä hyödyntää sidosryhmiä sekä jo olemassa olevaa
tietoa nykyistä paremmin.

Lainvalmistelijoille selvityksen kautta avautuu mahdollisuus jäljittää
oman työn haasteiden ja ongelmien taustalla olevia laajempia systeemi-
siä ongelmia.

1.3 Selvityksen valtiontaloudellinen merkitys

Vaikka selvitys ei kohdistu suoraan säädösten valtiontaloudellisten tai yli-
päänsä taloudellisten vaikutusten jo verrattain runsaasti tarkastellulle ja
kehittämisen kohteena olleelle alueelle, selvityksessä valaistetaan sellaisia
sektorirajat ylittävien vaikutusten arvioinnin yleisiä ongelmia, jotka vai-
keuttavat osaltaan myös (valtion)taloudellisten vaikutusten arviointia. Toi-
saalta tarkastelu nostaa esille eräitä lainsäädännön laadun usein kätköön jää-
viä ongelmia ja puutoksia. Kun valtioyhteisön kokonaisuus ja sen etu jäävät
erilaisten sektorinäkökohtien, arvioimatta jäävien sivuvaikutusten ja liian
kapea-alaisten kustannus-hyötylaskelmien varjoon lainsäädännössä, ongel-
man taloudellinen ulottuvuus on ilmeinen, mutta sitä on hankala tarkasti
määrittellä². On tyydyttävä välillisempiin arviointitapoihin.

Erään vertailukohdan ja horisontin säädösten sivuvaikutusten enna-
kointien taloudelliselle perspektiiville muodostavat lääkekehitykseen si-
sältyvät vaikutusten ennakoinnit. Lääkkeen kehittäminen ja markkinoille
tuominen vievät helposti toistakymmentä vuotta. Kustannukset voivat ol-
la satoja miljoonia euroja, joissakin tapauksissa jopa miljardeja euroja. Täl-
laiseen on varaa vain kaikkein suurimmilla yrityksillä. Lääkkeen kehittä-
misen suuri riski on, että kehitystyön loppuvaiheessa lääkkeessä havaitaan
jokin haitallinen sivuvaikutus, joka estää lääkkeen viemisen markkinoille.
The Economist -lehdessä esitetyn konsulttiarvion mukaan jopa 70 prosent-
tia rahoista menee sellaisten tuotteiden kehittämiseen, jotka eivät koskaan
pääse markkinoille asti.³

Säädösvalmistelijalla saattaa olla käytettävissään aikaa säädösten vai-
kutusten ennakointiin vain muutama päivä. Erilaiset taloudellisuus-, säästö-
ja nopeuttamistavoitteet ovat pikemminkin edelleen vähentämässä kuin li-
säämässä vaikutusten arviointiin säädösvalmistelussa käytettävissä olevaa
aikaa ja muita voimavaroja.

Edellisen perusteella säädösten vaikutusten ennakoinnin kansantalou-
dellinen, julkistaloudellinen ja valtiontaloudellinen riskitaso on ilmeisen

korkea ja vaikeasti hallittavissa. Lisäksi se on lyhytnäköisten säästö- ja taloudellisuustavoitteiden vahvistumisen vuoksi pikemminkin lisääntymässä kuin vähentymässä. Tarkempi arvio edellyttäisi laajan erillisanalyysin.

1.4 Selvityksen rajaukset

Selvitys kohdistuu yhteiskunnan julkisten toiminta-alueiden (erityisesti ministeriöiden) rajat ylittävien lainsäädännön vaikutusten hallintaan. Säädösten vaikutusten ennakoarvioinnilla on eräitä tärkeitä yhtymäkohtia valtionhallinnossa harjoitettuun strategiatyöhön ja siinä ilmenneisiin ongelmiin.⁴

Toimintavoiltaan ja näkökulmaltaan molemmat ovat hallinnan uudenlaisia tulokkaita, joiden asemoimisessa olemassa olevaan juridis-hallinnolliseen lähtökohtaan on ilmennyt ongelmia. Molempien ongelmia selvityksessä tarkasteltaessa huomio on rajattu avaindokumentteihin ja niitä lähinnä ympäröiviin rakenteisiin, prosesseihin ja käytäntöihin.

Vaikuttavuudesta ja vaikutuksista on tullut poliittis-hallinnollisen kielikäytön ja lainsäädännön kehittämisen keskeinen osa. Näin on tapahtunut siitä huolimatta, että molemmat käsitteet samoin kuin arvioinnin käsitte ovat monimutkaisia, moniselitteisiä ja tulkinnanvaraisia.⁵ Lähikäsitteissä ”vaikutuksen” käsite sekoittuu helpoimmin ”vaikuttavuuden” käsitteeseen. Näiden ero ilmenee siinä, että vaikutukset viittaavat todellisuudessa tapahtuneisiin muutoksiin, jotka yleensä ymmärretään syy-seuraussuhteina. Vaikuttavuuden käsitteen kautta nämä muutokset saavat yhteiskunnallisen merkityksen, tulkinnan tai arvotuksen. Vaikutukset arvioidaan sitä varten rakennetussa menettelyssä esimerkiksi jonkin tarpeen tai tavoitteen suuntaiseksi tai vastaiseksi. ”Arviointi” on tapahtuma ja menettely, jossa vaikutuksen merkitys, tulkinta tai arvottaminen tiedollisesti oikeutetaan.

Laki tai muu säädös voi aikaansaada tai olla mukana aikaansaamassa yhteiskunnallisen toiminnan eri osa-alueilla erilaisia seurauksia. Seuraukset voivat olla vaihtelevissa määrin tiedostettuja tai tiedostamattomia, ennakkoon tunnistettuja tai hämärän peitossa, mittakaavaltaan suppeita tai laaja-alaisia ja laadultaan yksinkertaisia tai monimutkaisia.⁶ Selvityksessä tarkastellaan, miten ministeriöissä tiedollisesti ja toiminnallisesti hallitaan yhteiskunnan ja julkisen toiminnan eri osa-alueilla muodostuvia lainsäädännön seurauksia.

Vaikutusten yllä kuvattu monimuotoisuus ja sektorirajojen runsaus ja monimuotoisuus johtavat siihen, ettei selvityksessä ole mahdollista yksityiskohtaisesti analysoida edes tärkeimpiä vaikutuslajeja ja vaikutusten hallintamenettelyjä eri ympäristöissä, vaan on keskityttävä kokonaisuuden kartoittamiseen. Selvityksen tuomaa yleiskuvaa täydentävät tähän mennessä eri osa-alueille kohdistuvat katsaukset ja analyysit, joita selvityksessä on pyritty hyödyntämään⁷.

Vaikuttavuus ja vaikutukset ovat tärkeitä mutta epäselviä lainsäädännön ohjenuoria

2 Millainen identiteetti, tehtävä ja rooli vaikutusarvioinneilla on ohjausvälineenä?

Selvityksen perusteella lainsäädännön vaikutusten arvioinnin olennaiset piirteet jäävät epäselviksi ja läpinäkymättömiksi. Tilanne on erityisen epäselvä toimiala- ja muut sektorirajat ylittävien lainsäädännön vaikutusten osalta. Tämän vuoksi on perusteltua, että

- vaikutusarvioinnin lähtökohtia selvennetään määrittelemällä sitä koskevat arviointiohjeet ja suositukset nykyistä selvemmin osaksi valtioyhteisön ohjauspolitiikkaa, kokonaishallintaa (governance) ja ohjausvälineiden kokonaisuutta
- hyödynnetään olemassa olevia rakenteita ja menettelyjä, joilla ministeriöiden johdon sitoutumista säädösten ennakoarviointiin voidaan parantaa (esim. kansliapäällikkökokous)
- sisällytetään hallituksen lakiesityksien arviointi- ja raportointiohjeisiin vaatimus dokumentoida säädösvalmistelun keskeiset tietolähteet ja prosessit ennalta määritellyn luokituksen pohjalta.

2.1 Vaikutusarvioinnin olennaiset piirteet hallituksen lakiesityksissä

Selvityksen yhteydessä analysoitiin selvityksen esimerkkisäädöksiä koskevien hallituksen lakiesitysten vaikutusarviointeja sekä yleisesti että yksityiskohtaisemmin.

Vaikutusarviointien yleinen tarkastelu

Kussakin hallituksen lakiesityksessä oli kuvailtu suppeasti säädösten odotettuja vaikutuksia ministeriön omalle toimialalle ja muille toimialoille sekä niiden oletettua taustaa lakiesityksen tavoitteissa ja keinovalikoinnissa. Kuitenkin valtaosa selvityksen tiedonhankintaan osallistuneista ministeriöiden sekä edunvalvonta- ja asiantuntijaorganisaatioiden edustajista katsoi, että esimerkkisäädösten toimialarajat ylittäviä vaikutuksia ei ollut arvioitu lainkaan. Pienin poikkeuksin tämän seikan katsottiin luonnehtivan ministeriöiden säädösvalmistelun käytäntöjä laajemminkin.

Dokumenttien ja eri toimijoiden esittämien tulkintojen välillä esiintyvä ristiriita viittaa siihen, että HELO-ohjeen suositusten mukaisesti kirjoitettuja hallituksen lakiesityksen vaikutusjaksojen kuvauksia ei tyypillisesti mielletä varsinaiseksi arvioinniksi vaan pikemminkin raportoinniksi, kuvailuksi tms.

HELO-ohjeiden mukaista vaikutusten kuvailua hallituksen esityksessä ei välttämättä mielletä varsinaiseksi arvioinniksi

Tekstitarkastelu

Tekstitarkastelussa ilmeni, että esimerkkisäädösten hallituksen esityksien säädösten vaikutuksia käsittelevissä jaksoissa esiintyi seuraavanlaisia säädösten kuvauksia:

1. Kausaaliuskomuksien kuvauksia: esim. HE 133/2012, 52: ”Työnvälityksen ensisijaisuus ja työn vastaanottamisen tukeminen eri tavoin edistävät työmarkkinoiden toimivuutta”, sekä HE 310/2014, 39: ”Rahoitusjärjestelmän muutoksessa varmistettaisiin, että koulutuksen järjestäjät panostavat kaikkien opiskelijoiden tutkinnon suorittamiseen, koska rahoituksen perusteena huomioidaan opiskeluun käytetyn ajan lisäksi merkittävässä määrin myös suoritettut tutkinnot, lukion oppimäärä ja tutkinnon osat.”
2. Säädöksen tarkoitettujen vaikutusten kuvauksia: esim. HE 310/2014, 36: ”Toteutuessaan esityksestä seuraa muutoksia valtionosuusjärjestelmästä huolehtivien toimijoiden tehtäviin”, ja HE 306/2014, 20: ”Tavoitteena on järjestäjäverkko, joka muodostuisi toimintaedellytyksiltään vahvoista koulutuksen järjestäjistä.”
3. Toivottujen seurausten yleisluonteisia kuvauksia, ilman että ilmeisiä sosiaalisia, alueellisia tms. riskejä tarkastellaan eriytyneesti tai lainkaan: esim. HE 310/2014 vp, 35: ”Ehdotetulla rahoitusmallilla on vaikutuksia rahoituksen jakautumiseen toisen asteen koulutuksen järjestäjien välillä”, sekä HE 306/2014, 21: ”Järjestäjäverkon tiivistämisestä huolimatta uudistuksen tarkoituksena on taata koko maan kattava koulutuksen järjestäjäverkko niin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa peruskoulutuksessa kuin ammatillisessa aikuiskoulutuksessaakin.”
4. Lain keinojen tai niiden muutosten kuvausta aiempaan nähden: esim. HE 109/2009, 17: ”Esityksessä ei ehdoteta uusien tukimuotojen luomista, vaan käytössä olevien keinojen nykyistä suunnitelmallisempaa ja tehokkaampaa käyttämistä”, sekä HE 310/2014, 37: ”Uudessa rahoitusjärjestelmässä koulutuksen rahoitus ei perustu enää koulutuksen järjestäjälle määrättyyn kiinteään yksikköhintaan. Koulutuksen järjestäjän saaman rahoituksen kokonaismäärä riippuu jatkossa siitä, miten paljon huomioitavia suoritteita kukin koulutuksen järjestäjä sekä muut järjestäjät ovat tuottaneet.”
5. Lain keinovalikoiman (systematiikan) tai sen muutosten kokonaiskuvauksia: esim. HE 133/2012, 47: ”Esityksessä ehdotetaan, että nykyisin työ- ja elinkeinotoimistojen palveluvalikoimaan kuuluvista työnhakuvalmennuksesta, ohjaavasta koulutuksesta, ohjauksellisista ryhmistä, ammattialalle, yrittäjyyteen tai oppisopimukseen valmistavasta koulutuksesta ja työhönvalmennuksesta muodostettaisiin valmennus-niminen palvelu, joka jakaantuisi työnhakuvalmennukseen, uravalmennukseen ja työhönvalmennukseen.”
6. Kuvauksia yksittäisten muutosten vaikutuksista omalla toimialalla (TEM) ja muilla toimialoilla (STM): esim. HE 133/2012, 52: ”Työttömän työnhakijan määritelmään ehdotetut muutokset vaikuttavat siihen, ketkä tilastoidaan työttömiksi työnhakijoiksi.”
7. Yleisluonteisia tietoperustaltaan dokumentoimattomia arvioita tai ennakoita lain alakohtaisista tai toimialarajat ylittävistä seurauksista: esim. HE 109/2009, 19–20: ”Asteittain vahvistuva ja suunnitelmallinen tuki parantaisi oppilaan hyvän oppimisen ja kasvun edellytyksiä

ja antaisi mahdollisuuden ehkäistä ongelmien kasaantuminen ja monimuotoistuminen sekä joidenkin oppilaiden syrjäytyminen”, sekä HE 133/2012, 52: ”Koska työttömyysturvaa koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi, [työttömän työnhakijan] määritelmän muuttamisen ei arvioida merkittävästi lisäävän työttömien työnhakijoiden määrää.”

Hallituksen lakiesitysten tarkastelu osoitti, että säädösehdotusten vaikutuskuvaukset ovat monissa tapauksissa pikemminkin tavoiteltavan toiminnan suunnittelua ja kuvausta kuin lakiesityksen vaihtoehtojen ja vaikutusten systemaattista arviointia taikka sen aikaansaamien syy-seurausketjujen näyttöön perustuvaa tai muutakaan ennakoitua. Vaihtoehtoisia ohjauskeinoja ei juurikaan tarkasteltu.

Käytännössä hallituksen esitysten tekstikuvauksissa esitellään lähinnä lakiesitystä valmisteltaessa omaksuttuja oletuksia. Niiden tueksi tarjotaan vain niukasti todistusaineistoa. Silloin kun vaikutusväitteitä tai -arvioita esitetään, väitteiden tietoperusta jää käytännössä epäselväksi.

Selvityksen perusteella vaikutuskuvaukset mielletään yhtä hyvin toivotun kehityskulun kuin ennakoitavan kehityksen kuvailuksi tai raportoinniksi. Vaikutusarvioinnin nimellä kulkevan säädösuunnittelun tarkoituksena tai olennaisena piirteenä näyttää olevan pikemminkin toiminnan oikeuttaminen kuin toiminnan ja toimintavaihtoehtojen ennakoitavien seurausten kokonaisvaltainen ja analyttinen esiin tuominen. Tällaisena vaikutusarviointien haasteet ovat osa laajempaa toimintakulttuurin muutosta: ”– näkemykset siitä, kuinka lainvalmistelusta kannattaisi raportoida, ovat – yleisesti käymistilassa”⁸.

Kehityksen ja tavoitetilan kuvaukset ja varsinaiset vaikutuskuvaukset sekoittuvat hallituksen lakiesitysten vaikutusjakoissa keskenään

Yleisempi tutkimustieto

Edellä tehty tarkastelu viittaa siihen, että lakiehdotuksia valmisteltaessa ei ole joko lainkaan tai ainakaan systemaattisesti ja laadukkaasti arvioitu lakiehdotusten vaikutuksia yhteiskuntaan.

Tätä tulkintaa kyseenalaistaa kuitenkin se, että säädösten vaikutusten arviointi ja säädöksen tietoperusta yleisemminkään eivät välttämättä ilmene kokonaisuudessaan virallisista asiakirjoista tai edes eri toimijoiden arvioista⁹. Arviointitiedon hyödyntämisen kansainvälisistä ja kotimaisista analyyseistä ilmenee, että säädös- ja politiikkavalmistelun tietoprosessien eri vaiheissa tapahtuu koko ajan sekä tietoista että tiedostamatonta valikoitumista: tiedon haarukointia, suodattamista, puntarointia, omaksumista, tulkintaa ja ulkoistamista. Tämä prosessi ei suoraan ilmene lopputuloksissa eikä sitä koskevissa dokumenteissa.¹⁰

Tehdyt arvioinnit eivät välttämättä näy virallisissa dokumenteissa

Myös prosesseihin osallistuneiden käytössä oleva hiljainen tieto tiivistyy osaksi päätöksenteon tietoperustaa. Tämä prosessi on vieläkin epämääräisempi. Eri tietolähteistä muodostuu käytännössä miltei läpinäkymätön virta. Tätä päätöksenteon tietoperustaan johtavaa monimutkaista prosessia ei ole mahdollista kovinkaan pitkälle avata edes tapaustutkimuksen keinoin.

Edellisellä on useita seurauksia. Tässä yhteydessä tärkein on seuraava: se, että jokin ”tieto puuttuu” esim. hallituksen esityksestä, ei välttämättä merkitse sitä, ettei sitä olisi tunnistettu, tulkittu, sisäistetty ja hyödynnetty. Läpinäkymättömyys ilmenee myös päinvastaisessa suunnassa: vaikka tieto sisältyisi esitykseen, sen merkitys voi olla yhtä hyvin symbolista tai legitimoivaa kuin välineellistä.

Yllä hyvin pelkistetysti kuvatuista seikoista seuraa, että arviointien ja yleisemminkin tietoprosessien vaikutus säädösvalmisteluun ja päätöksentekoon ei ole useinkaan täysin läpinäkyvää. Tämä hankaloittaa lainvalmistelun tutkimista ja perustelee asian tarkastelua myös laajemmin kuin yksinomaan dokumenttianalysillä tai asiaa suoraan kyselyssä tai haastattelussa kysymällä.

Arviointien vaikutus päätöksentekoon ei ole läpinäkyvää

2.2 Vaikutusarviointien olennaiset piirteet sidosryhmien käsityksien perusteella

Säädösvalmisteluun osallistuneet virkamiehet ja eri sidosryhmien edustajat eivät selvityksessä määritelleet yksiselitteisesti säädösten vaikutusten arvioinnin olennaisia piirteitä. Haastatteluissa nousi kuitenkin epäsuoremmiin esille eräitä uskomuksia sekä asenteita ja toimintamalleja, joilla toimialarajat ylittäviä säädösten vaikutuksia pyritään tulkitsemaan ja hallitsemaan:¹¹

1. Koettu kausaalisuus: Keskeistä on säädösvalmistelijan käytännöllinen arvio siitä, ”leikkaako” säädösehdotus toisen hallinnonalan toimintaa. Ellei se ”leikkaa”, vaikutuksia ei ryhdytä erikseen systemaattisemmin jäljittämään ja arvioimaan.
2. Käyttäytymisvaikutukset ovat niin monimutkaisia, ettei vaikutusten jäsentyneelle arvioinnille tarjoudu useinkaan mahdollisuutta.
3. Poliitiikan perusluonne: Poliitiikka on toimialarajat ylittävää toimintaa, jossa hallitusohjelma ja kärkihankkeet määrittelevät lainsäädännön luonteen ja alueen. Tämän alueen ylittävä tai ohittava monialaisuus sivuutetaan käytännössä.
4. Oman politiikka-alueen monialaisuus: jos jo säädöksen taustalla olevan politiikka-alueen peruslähtökohta katsotaan toimialarajat ylittäväksi, säädöksen muita vaikutuksia ei ole tarpeen erikseen korostaa ja arvioida.
5. Säädöksen perusta hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa: kun politiikka on jo linjattu, toimialojen rajat ylittävälle säädösten vaikutusarvioinnille ei katsota olevan merkittävää tarvetta tai tilaa.
6. Osaamisen siilomaisuus: Ministeriöt erikoistuvat ”omiin vaikutuksiinsa”. Ideaali on käytännössä se, että jokaisella ministeriöllä on oma vaikutuslajinsa, joka osataan ja hallitaan. Muiden vaikutusten tunnistamiseen ei katsota olevan aikaa, osaamista ja työkaluja. Hallitukseen säädösten vaikutuksen arviointia ja sen laatua säädösvalmistelijat pyrkivät välttämään vaikutusten arvioinnin alueen laajentamista yli toimialarajojen.
7. Toiminnallinen siilomaisuus: Ministeriöiden siilomainen rakenne ja toimintamalli osoittavat toimintafilosofian, joka muutoinkin jättää niukasti tilaa monialaisuudelle. Valtioneuvoston siilorakenteesta seuraa, että ministeriöt katsovat hyvin vähän yli rajojen.
8. Retorisuus: toimialarajat ylittävien säädösten vaikutusten arvioinnit toteutetaan ja kirjataan hallituksen esityksiin sillä tavalla, että ulospäin kaikki näyttää hyvältä.

Säädösvalmistelijat ja sidosryhmät painottavat jonkin verran eri asioita. Edellisen luettelon alkupää ilmaisee ennen muuta säädösvalmistelijoiden painotuksia. Sidosryhmien käsitykset painottuvat luettelon loppupäähän. Keskeisinä pidetyissä asioissa on kuitenkin myös yhteisiä piirteitä. Näistä ehkä tärkein on seuraava: Poliittisen ohjauksen ja hallinnan tehtävänä, velvollisuutena ja oikeutena on määritellä, mitkä lähtökohdat sekä toimialaym. rajat ovat säädösvalmistelussa keskeisiä ja mitkä eivät. Virkamiehen tehtävänä ei ole varsinkaan hallitusohjelman sisältämän politiikkaohjauksen mutta ei myöskään hallituksen harjoittaman muun strategisen ohjauksen ja toimialaohjauksen rajojen kyseenalaistaminen ja uudelleen määrittely säädösten vaikutusarvioinnin keinoin.¹²

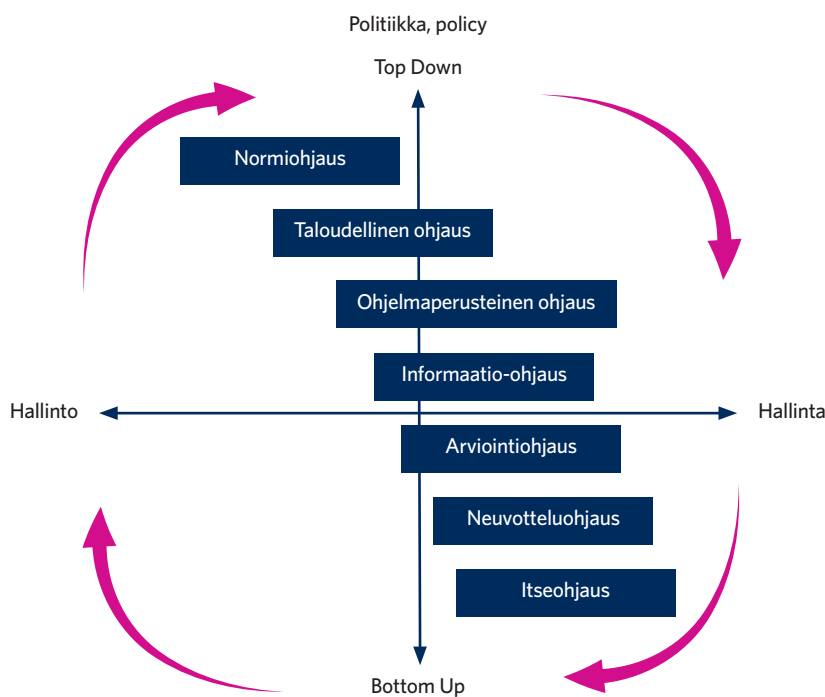
Poliittisen ohjauksen tulisi määritellä arvioinnin lähtökohdat

2.3 Vaikutusarviointien olennaiset piirteet osana julkisen hallinnon päätöksentekojä ja ohjausvälineiden kokonaisuutta

Säädösten vaikutusarviointien tulee tuottaa ja tuoda esille tietoa siitä, mitä seurauksia säädöksellä ennakoitavasti on. Vaikutusarviointia koskevat ohjeet esittävät vaikutusten luokituksia ja jäsennyksiä, joiden on tarkoitus ohjata vaikutusarvioinnin suuntautumista ja toteutusta. Tällaisena ne ovat osaa laajaa ohjaus- ja hallintavälineiden kokonaisuutta.

Kuvio 1 kuvaa tätä kokonaisuutta.

Kuvio 1: Julkisen hallinnon ja hallinnan ohjausvälineet säädösten vaikutusarvioinnin viitekehyksenä¹³



Valmisteltavana olevat säädökset säädösvalmistelun lopputuloksina edustavat kuviossa normiohjausta. Vaikka vaikutusarviointien asema ohjauskäsitteistössä ei ole selkeä, asemaltaan ja toteuttamistavaltaan säädösten vaikutusarviointit ovat lähinnä arviointiohjauksen keinoja. Niillä pyritään vaikuttamaan julkisen hallinnon ja yhteiskunnan eri toimijoiden toimintaan ja päätöksentekoon parantamalla niiden tietoperustaa.

Lisäksi vaikutusarviointeihin arviointiohjauksena sekoittuu *neuvotte-
luohjausta*, koska niitä toteutettaessa suoritetaan erilaisia kuulemis- ja lausuntomenettelyjä. Poliittis-hallinnollisen päätöksenteon ensisijaisena tehtävänä ei kuitenkaan ole toimia ”arviointiohjauksen” kohteena vaan ohjata itse päätösten valmistelua toivottuun suuntaan. Tämä edellyttäisi sitä, että arviointiohjausta ohjattaisiin eduskunnan hyväksymillä normeilla eli normiohjauksella.

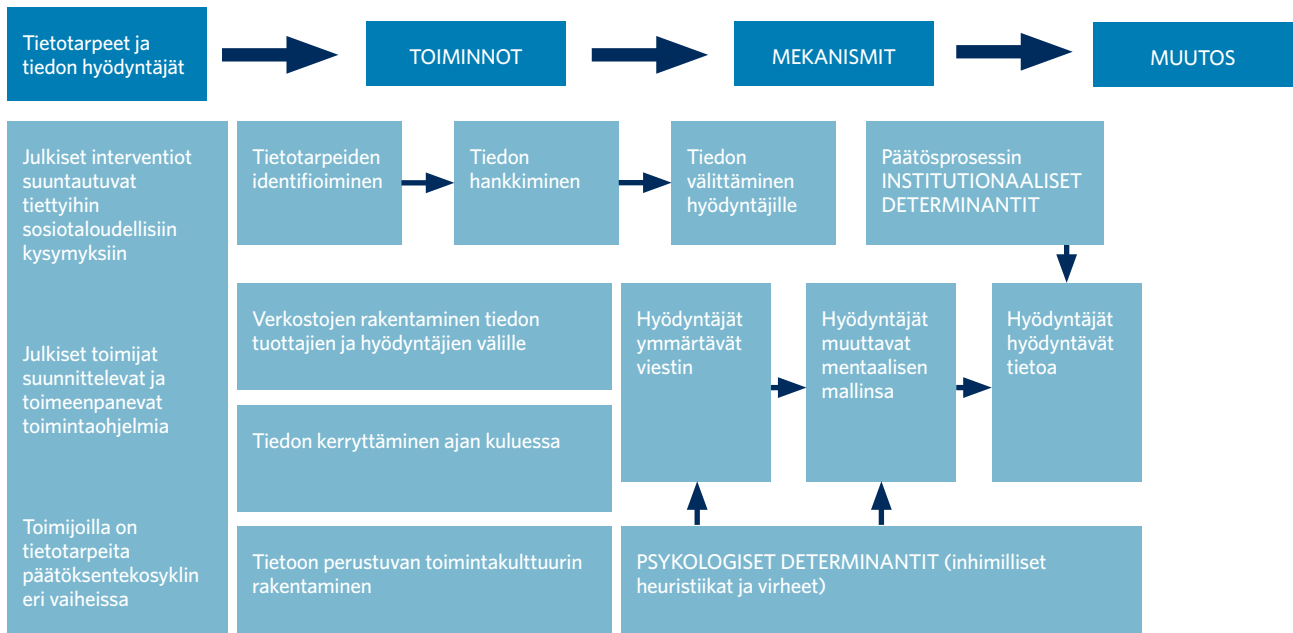
Käytännössä vaikutusarviointien ohjausta ei kuitenkaan toteuteta normiohjauksena vaan erilaisina ohjeina ja suosituksina eli *informaatio-ohjauksena*. Sen rinnalla tai ”yläpuolella” säädösvalmistelussa suoritettavaa säädösten vaikutusten ennakoarviointia ohjaavat lukuisat muutkin ohjausmuodot. Tällaisia ovat esimerkiksi perustuslain säätämät eduskunnan sisäiset päätöksentekosäännöt eräänlaisena normiohjauksen muotona (esim. perustuslakivaliokunta säädösten perustuslainmukaisuuden valvojana). Sisällölliseltä kannalta keskeisiä ovat hallitusohjelma, politiikkaohjelmat kärkihankkeineen sekä muunlaisilla strategioilla tehtävä *ohjelmaohjaus*, jota on nykyisen hallituksen aikana pyritty rajoittamaan ja selkeyttämään.

Edellisestä ilmenee, että vaikutusarviointien ohjeistusta ja vaikutusarviointeja itsessään ei ole selkeästi ja yksiselitteisesti asemoitu julkisen hallinnon ja hallinnon käytössä olevien ohjausvälineiden kokonaisuuteen. Tämä tekee osaltaan ymmärrettäväksi sen, että säädösvalmistelijat ja sidosryhmät suhtautuvat periaatteellisesti varovaisesti vaikutusarviointiohjeiden sisältämän laajan vaikutuskirjon mukaan tuomiseen säädösten valmisteluun.

Säädösvalmistelun menettelyjä luotaessa ja säänneltäessä ei ole tehty selvää valintaa myöskään sen suhteen, kuka säädösvalmistelun monopolisessa päätöksentekoprosessissa on viime kädessä tärkein vaikutustiedon hyödyntäjä (eduskunta, VN, ministeriöt, eturyhmät jne.). Kuvio 2 ilmaisee tähän sisältyvän ongelman laajuuden.

Kun vaikutusarvioinnin prosessien luominen ei ole lähtenyt liikkeelle eri toimijoiden aseman määrittelyllä ja identifioimisella tiedon hyödyntäjinä, tietoketjun peruspuitteet kuvion 2 vasemmassa yläalaidassa ovat vaarassa jäädä epäselviksi. Tällöin jopa se, kenen tarpeita järjestelmä viime kädessä palvelee, on vaarassa jäädä epäselväksi. Suomalaisessa säädösvalmistelussa tehtyjen vaikutusarviointien ongelmiin erityisesti eduskunnan näkökulmasta on kiinnitetty huomiota eri yhteyksissä.¹⁴

Kuvio 2: Tiedon hyödyntäjät säädösten vaikutusarvioinnin lähtökohtana¹⁵



Eri ohjaus- ja hallintavälineiden keskinäissuhteisiin sisältyvä epämääräisyys taustoittaa myös laajempaa epäselvyyttä sen suhteen, millaisille päätöksentekoa koskeville teorioille vaikutusarviointien ohjeistus viime kädessä rakentuu. Ohjeiden lähtökohtana on selvästikin rationaalisen toiminnan ja päätöksenteon yleinen malli. Sen mukaisesti toimiessaan päätöksentekijä (pelkistetysti kuvattuna) toimii seuraavasti:

1. asettaa toiminnan tavoitteet
2. selvittää mahdolliset keinot, eri keinojen vaikutukset suhteessa tavoitteisiin sekä keinojen mahdolliset muut vaikutukset
3. valitsee keinon, joka parhaiten toteuttaa asetetut tavoitteet.

Rationaalisen päätöksenteon mallia on usein kritisoitu siitä, että se yksinkertaistaa todellisuutta, sisältää perusteettomia oletuksia päättäjien toimintaympäristöstä, ylittää toimijoiden kognitiiviset ja muut voimavarat ja on muutoinkin käytännön päätöksentekoa ajatellen epätydyttävä.¹⁶ Kuviossa 2 tämä ilmenee muun muassa sen jäämisenä epäselväksi, kuka tai mikä kuvion eri osissa sijaitsevassa toimijaverkossa on päätöksentekijä – ja täsmällisemmin lausuttuna: millaiseksi laajan toimijaverkon eri osiin sijoittuvien päättäjien ja muiden toimijoiden asema säädöksen vaikutusten määrittelijänä, jäljittäjänä ja tiedon hyödyntäjänä viime kädessä muodostuu? Mikäli ”pätöksentekijä” ei identifioitu selkeästi, seurauksena on helposti se muun muassa vaikutusarvioinnin rajaamisen kannalta ongelmallinen seikka, että sääntelyn tavoitteet jäävät epäselviksi tai puuttuvat kokonaan.

Seuraavat esimerkit havainnollistavat asiaa. Ensiksikin säädösvalmistelu varhaisvaiheessa eduskunnalla on hyvin harvoin ollut vielä mahdollisuutta määrittellä säädöksen tavoitteita, vaikka niiden tulisi toimia vaikutusarvioinnin lähtökohtana. Tästä seuraa, että vaikka eduskunta valtiosäännön pohjalta onkin ”pätöksentekijä”, eduskunnan määrittelyminen rationaalisen mallin mukaiseksi päätöksentekijäksi on jossakin määrin ongelmallista. Tarvitaan monipuolisempaa ja eriytyneempää tarkastelua.

Toiseksi, säädösvalmistelun yhteydessä tehdyt vaikutusarviointit saattavat käydä täysin merkityksettömiksi, mikäli eduskunta muuttaa säädöksen keinovalikoiminta eduskuntakäsittelyn kuluessa. Eduskunnan hyväksymät ”keinot” eivät tässä tilanteessa ole luontevasti kuvattavissa osaksi rationaalisen päätösmallin kokonaisuutta, vaan ne irtautuvat siitä. Kolmanneksi, eduskunta on eräissä tapauksissa ja myös eräissä selvityksen esimerkki-tapauksessa arvioinut hyvin kriittisesti vaikutusarviointeja ja tulkinnut ne riittämättömiksi muuttamatta kuitenkaan esitettyjä säännöksiä.

Edellä esitetty osoittaa, että käytännön elämään siirrettynä rationaalisen toiminnan oletuksille rakentuva vaikutusarvioinnin ohje jättää epäselväksi jo sen perusasian, kuka viime kädessä päättää säädösten halutuista vaikutuksista ja niiden arvioinnista: eduskunta, hallitus, sidosryhmät vai asiantuntijat. Asiantuntijoidenkin arviot vaikutusarvioinnin laadusta poikkeavat usein toisistaan.¹⁷ Ohjeistuksesta ei myöskään kiteydy selvää vastausta siihen, mikä säädösten vaikutusarvioinneissa on käytännön elämän rajoitukset huomioon ottaen olennaisia ja mikä vähemmän tärkeää ja mitkä sektorirajat ovat olennaisia ja mitkä vähemmän tärkeitä.

Viimeksi mainittu rajoitus on erityisen ongelmallinen juuri toimialarajat ylittävien vaikutusarviointien kannalta. Toimialarajat ylittävät vaikutukset ovat usein toiminnan sivu- tai etävaikutuksia, tarkoitettuja tai tarkoittamattomia. Tällaisina niille on vain harvoin asetettu erikseen tavoitteita. Tämä johtaa helposti siihen, että rationaalisen toiminnan mallia noudattava toimija sivuuttaa ne kokonaan. Eräissä arvioissa sivuvaikutusten arviointiin kohdistuvaa velvoitetta onkin luonnehdittu lähinnä moraaliseksi.¹⁸

Kuka tai mikä taho tosiasiallisesti päättää halutuista vaikutuksista ja arviointien sisällöstä?

2.4 Kokoavia tulkintoja

Tarkastelun perusteella säädösten vaikutusarviointien olennaiset piirteet jäävät epäselviksi tai kiistanalaisiksi. Tämä ilmenee siinä, ettei seuraaviin kysymyksiin ole selkeitä vastauksia:

- Mitä ja millaisia ohjauksivälineitä vaikutusarviointit ohjeistuksineen viime kädessä ovat?
- Mikä niiden suhde on muihin päätös- ja ohjauksivälineisiin – erityisesti ristiriitatilanteissa?
- Kuka vaikutusarviointien sisällöstä tosiasiallisesti päättää?
- Millä tavoin niiden tuoman tiedon oletetaan vaikuttavan päätöksentekoon?

Selvien vastauksien puuttumisella edellisiin kysymyksiin on ilmeinen yhteys siihen, että säädösvalmistelijat ja heidän sidosryhmänsä asemoivat itsensä silmiinpistävän varovaisesti vaikutusarviointeihin ja niitä koskevaan ohjeistukseen. Vastuu vaikutusarviointien alasta ja ulottuvuudesta kuuluukin viime kädessä poliittisille päätöksentekijöille.¹⁹ Koska päätöksenteko ja sen tietoperustaa koskeva ohjaus eivät käytännössä etene suoraviivaisesti

(kuviossa 1 ylhäältä alas ja kuviossa 2 vasemmalta oikealle) vaan ovat paljon monimuotoisempia ilmiöitä, vastuusuhteet ja tavoiteltu toimintamalli jäävät epäselviksi.

Tarkastelun perusteella lainsäädännön vaikutusarvioinnin lähtökohdat eivät ole läpinäkyviä. Toimialarajat ylittävien vaikutusten arvioinnissa tilanne on vieläkin monimutkaisempi. Selvityksen tarkastelun perusteella sen enempää vaikutusarviointien ohjeistuksesta kuin vaikutusarviointiin osallistuvien tulkinnoista ei löydy selkeitä vastauksia myöskään seuraaviin kysymyksiin:

- Miten oikeutetaan se, että jonkin hallinnonalan valmisteluvastuulla olevat säädöksen vaikutukset tulkitaan vaikutusarvioinnin ohjeiden määrittelemällä tavalla "olennaisiksi" tai "strategisiksi" - tai merkityksettömiksi?
- Missä määrin ja millä tavoin toimialarajat ylittäviksi ennakoitujen ja arvioitujen vaikutusten tulee vaikuttaa säädöksen sisältöön ja siinä tehtyihin valintoihin?
- Kuka säädösvalmistelun vastuuketjussa kantaa käytännön vastuun siitä, että hallinnonala-, toimiala-, oikeudenala-, talousarvion luokitus- ym. rajat ylittävät säädöksen vaikutukset tunnistetaan, arvioidaan ja otetaan huomioon?
- Miten hallinnonalan sisällä ilmenevien ja rajat ylittävien säädöksen vaikutusten hyödyt ja haitat punnitaan ja tasapainotetaan?
- Mihin erilaatuisten ja keskenään yhteismitattomien vaikutusten arvioinnilla viime kädessä pyritään?

Selvityksen perusteella varsinkin hallitusohjelmaan kirjattujen säästö- ja tehostamistavoitteiden ja perustuslakiin kirjattujen sivistyksellisten ja hyvinvointiin liittyvien oikeuksien välillä ilmenee käytännössä jännitteitä. Ne monimutkaistivat esimerkiksi säädösten vaikutusten arviointia ja nostivat vaikutusarvioinnin puutteita esille myös lakien eduskuntakäsittelyssä.

3 Miten arvioinnin tarve tunnistetaan?

Arviointitiedon tarpeen tunnistaminen on arviointiprosessin eräs avaintekijä, jossa epäonnistuminen riittää jo itsessään tekemään arvioinnin muut, toimivatkin menettelyt tai vaiheet merkityksettömiksi. Selvityksen perusteella säädösten vaikutusarviointien toteuttamisen ympäristöön sisältyy kuvion 2 eri osiin jäljitettävissä olevia haasteita ja ongelmia, jotka heikentävät kykyä tunnistaa säädösvalmistelussa toimialarajat ylittävien vaikutusten arvioinnin tarvetta. Tällaisia ovat erityisesti seuraavat seikat:

- tiedon hyödyntäjiä ei tunnisteta tai priorisoida, jolloin tarvekin jää tunnistamatta
- valmisteltavana olevan säädöksen vaikutus muihin julkisiin toimintaohjelmiin (esim. kehys ja valtion talousarvio) jää tunnistamatta
- arviointitoiminnot organisoidaan arviointitarpeen tunnistamisen näkökulmasta tehottomasti tai muuten epätarkoituksenmukaisesti
- arviointimenettelyjen taustalta puuttuu tutkimustiedon ja asiantuntemuksen laajempi kokonaisuus ja tietokulttuuri, joita hyödyntämällä hankalasti ennakoitavissa ja tunnistettavissa olevat sektoreiden väliset säädösten sivu- ja etävaikutukset käyvät paremmin tunnistettaviksi.

Tässä luvussa huomio kohdistuu erityisesti kolmanteen tekijäryhmään.

3.1 Arviointiohjeet auttavat yleisluonteisesti tunnistamaan arvioinnin tarpeen

Arviointitarpeen tunnistamisen ympäristössä voidaan erottaa seuraavat osakysymykset:

1. säädöksen kohdealueella esiintyvät asiat, ilmiöt ja arvot, joihin säädöksen vaikutus voi ulottua sillä tavoin, että säädöksen vaikutuksen tarkempi selvittäminen on tarpeen (säädöksen vaikutusalueen tunnistaminen)
2. säädöksen ja sen kohdealueen välillä esiintyvien asioiden, ilmiöiden ja arvojen välisen syy-seuraussuhteen olemassaolo (syy-seuraussuhteen tunnistaminen)
3. syy-seuraussuhteen yleinen laatu ja luonne (syy-seuraussuhteen alustava tulkitseminen)
4. syy-seuraussuhteen tarkempi laatu ja luonne (syy-seuraussuhteen tutkiminen ja arviointi).

Näistä kolme ensin mainittua sisältävät arviointitarpeen tunnistamista ja neljäs varsinaisen vaikutusennakoinnin tai -arvioinnin. Toimialojen rajat ylittävien vaikutusten arvioinnin keskeinen ongelma sisältyy siihen, että ylitettäessä hallinnonalojen rajoja tai muita rajoja kukin edellisistä osakysymyksistä on huomattavasti vaikeammin hallittavissa kuin kohdistettaessa huomio yksinomaan rajojen sisälle. Tähän sisältyviä kysymyksiä käsitellään jäljempänä erikseen eri alaluvuissa.

Säädöksen vaikutusalueen tunnistaminen

Säädösten vaikutusarviointia koskevat ohjeet ja suositukset kohdistuvat suurelta osin säädösten vaikutusalueen tunnistamisen eri osakysymyksiin. Arviointiohjeet (OM 2007, HELO-ohje)²⁰ auttavat säädösten mahdollisen vaikutusalueen tunnistamista ja vaikutusten alustavaa kartoittamista erottelemalla toisistaan eri vaikutusalueita (taloudelliset vaikutukset, viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset jne.). Lisäksi niissä erotellaan kullakin vaikutusalueella relevantteja vaikutustyyppisiä ja alalajeja (vaikutukset kotitalouksien asemaan jne.). Erottelut ovat yleisluonteisia mutta mahdollistavat systemaattisen huomion kohdistamisen säädöksen mahdollisiin seurauksiin ja myös säädöksen toimialarajat ylittäviin vaikutuksiin.

Tuore ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointisuositus (IVA) on esimerkki ohjeesta, jossa täydennetään edellisiä ohjeita käsittelemällä systemaattisemmin ja yksityiskohtaisemmin vaikutusten tunnistamista. Koska ohje käsittelee erityisesti sosiaali- ja terveysalan arviointikysymyksiä muiden alojen näkökulmasta, se on selvityksen kannalta erityisen kiinnostava.

IVA-suosituksessa on luotu vaikutusten tunnistamismatriisi. Sen avulla on mahdollista tarkastella yhdistetysti vaikutusalueita (taulukon rivit, esim. vaikutus eri ikäryhmiin tai sosioekonomisiin ryhmiin) ja vaikutustyyppisiä (taulukon sarakkeet, esim. vaikutus terveyteen tai hyvinvointiin). Lisäksi suosituksessa esitetään vaikutusten tarkistuslista. Siinä viritetään erilaisia lisäkysymyksiä, jotka auttavat tarkentamaan etsittävinä olevien vaikutusten yksityiskohtia.²¹

IVA-suositus täydentää yleisiä vaikutusarviointiohjeita ja suosituksia

Syy-seuraussuhteen tunnistaminen

Eteneminen eri vaikutusalueiden ja mahdollisen vaikutuksen tunnistamisesta arviointitarpeen määrittelemiseen edellyttää alustavaa käsitystä säädöksen ja sen kartoitetun vaikutusalueen välisestä syy-seuraussuhteesta. Käsityksen muodostamista vaikeuttaa merkittävästi se, että toimialarajat ylittävät säädösten vaikutukset ovat yleensä epäsuoria. Arviointiohjeissa tätä käsitellään hyvin niukasti.

IVA-suosituksessa syy-seuraussuhteen tunnistamiseen opastetaan seuraavasti: ”Vaikutusten tunnistamisen voi aloittaa perustellulla arviolla; arvioija kerää tietoa eri lähteistä todennäköisistä vaikutuksista ja niiden kohteena olevista ihmisryhmistä. Alustava lista tarkistetaan ja täydennetään soveltuvin osin asiantuntijaryhmissä ja vaikutusten kohteena olevien ihmisryhmien edustajien kanssa.”²² Merkille pantavaa on, että syy-seuraussuhteen tunnistamista lähestytään lähinnä ”tarkistus- ja täydennyskysymyksenä”. Kvantitatiivisen arvioinnin ja esimerkiksi riskiarvioinnin menetelmiin ei viitata, vaan lähestymistapa on korostetun laadullinen. Riippumatta omaksutusta metodologisesta lähtökohdasta tätä voidaan pitää jonkinlaisena rajoituksena.

Syy-seuraussuhteen alustava tulkitseminen

Tulkitseminen ei viittaa tässä mahdollisen syy-seuraussuhteen kontrolloimiseen ja testaamiseen esimerkiksi tilastollisilla aineistoilla vaan todennäköiseksi arvioidun vaikutussuhteen merkityksen laaja-alaisempaan arvottamiseen lainsäädännön kohdealueella. Arviointiohjeille on yhteistä se, että arvottamiskysymystä ohjeistetaan suuntaamalla arvioinnin huomio säädöksen ”olennaisiin” vaikutuksiin.

Ohjeistus kehottaa arvioimaan ”olennaisia” vaikutuksia

Koska kaikki mahdolliset vaikutukset eivät voi olla säädöksen olennaisia vaikutuksia, arviointitarpeen tunnistamisesta tulee vaikutusarvioinnin toteuttamisketjun kriittinen piste. Toisaalta säädösten toimialarajat ylittävät vaikutukset ovat usein sivuvaikutuksia. Tällaisina ne ovat eräänlaista vaikutusten harmaata aluetta. Juuri niissä tarvittaisiin ohjeiden tuomaa apua.

Ohjeiden mukaan olennaiset vaikutukset on arvioitava kussakin säädös-hankkeessa. Arviointitarpeen tunnistamisen ongelma kiertyy käytännössä paljolti siihen, *mistä yksittäisen hankkeen vaikutuksen olennaisuus voidaan päätellä*. Ohjeissa ei tarkenneta, mistä ja miten olennaisten vaikutusten alue ja sisältö tunnistetaan. Arviointiohje painottuu mahdollisesti relevanttien vaikutusten yleiseen esittelyyn. Eri vaikutuslajien keskinäinen priorisointi sivuutetaan.

Valinta on ymmärrettävä, koska ”olennaisten vaikutusten” lähempi määrittely on viime kädessä poliittisen päätöksenteon ja muiden ohjausvälineiden kuin arviointiohjeiden asia. Käytännössä arviointiohjeiden tehtävä muodostuu näin kaksijakoiseksi: ne suuntaavat huomion sekä säädösten yhteiskunnallisiin seurauksiin että niiden suhteeseen muihin julkisen vallan käytössä oleviin ohjausvälineisiin.

Miten olennaiset vaikutukset kulloinkin tunnistetaan?

3.2 Arviointimenettelyt eivät tue arviointitarpeen tunnistamista

Toimialojen rajat ylittävien vaikutusten arvioinnin toteuttamistapaa ja menettelyjä käsitellään jäljempänä erikseen luvussa 4. Tässä vaiheessa on tarpeen erikseen tarkastella sellaisia arviointien toteuttamisen osakysymyksiä, jotka erityisesti vaikuttavat arviointitarpeen tunnistamiseen tai tunnistamatta jäämiseen. Näitä ovat erityisesti arvioinnin puutteellinen identifioituminen säädösvalmistelussa, arviointitoiminnan suunnittelun heikkoudet sekä säädösvaikutusten arviointien heikko tai riittämätön kytkeä ministeriön tiedonhallinnan kokonaisuuteen.

Vaikutusarvioinnin roolin ja identiteetin epäselvyys

Säädösvalmistelua on vuosikymmenet hallinnut oikeudellinen professio ja arviointidiskurssi. Tämän eräs seuraus on se, että vaikutusarviointi ei ole identifioitunut säädösvalmistelussa omaksi ammatilliseksi osaamisalueekseen ja toimintakulttuurikseen vaan se joutuu kilpailemaan muiden osaamisalueiden, ammatillisten käytäntöjen ja työeetosten kanssa. Selvityksen näkökulmasta tätä ongelmaa kärjistää se, että toimialojen rajat ylittävien säädösten vaikutusten arviointi erottuu vielä heikommin omana erityisosaamista ja omia toimintatapojaan edellyttävänä arviointikäytäntönään. Rajat ylittävien vaikutusten arviointitarpeen tunnistaminen joutuu kilpailemaan säädösvalmistelun niukasta ajasta, osaamisesta ja muista resursseista ilman vakiintunutta toimintakulttuuria.

Arviointitoiminnan suunnittelun heikkoudet

Selvityksen perusteella vaikutusarviointien suunnittelu on tätä nykyä puutteellista, epäsystemaattista ja osaksi jopa hankekohtaisesti vaihtelevaa. Koska arviointitarpeen tunnistaminen on arviointimenettelyn varhaisin ja mones-

Arvioinnin suunnittelu vaatii uudenlaista huomiota

sa suhteessa keskeisin vaihe, suunnittelun puutteellisuus on erityisen haitallista. Suunnittelua on pyritty ministeriöissä kehittämään muun muassa ottamalla käyttöön suunnittelulomake.

Toimialarajat ylittävien vaikutusten luonne vaikeuttaa kuitenkin suunnittelua monin tavoin. Säädösten vaikutusten kirjo on laaja ja vaikeasti ennakoitavissa.

Yksittäisiä vaikutuksia laajemman vaikutuskirjon tunnistamista arvioinnin kohteeksi hankaloittaa se, että kirjon lisääntyessä säädösten vaikutusten yhteismitallisuus heikkenee. Selkeämmin mitattavissa, tunnistettavissa ja viestitettävissä olevien päävaikutusten rinnalla säädösten toimialarajat ylittävät vaikutukset ovat yleensä epämääräisempiä, heikommin ilmeneviä ja pikemminkin heikkoja signaaleja kuin selkeitä ”viestejä”. Tämä hankaloittaa sekä niiden arvioinnin suunnittelua että vaikutusten arviointitarpeen tunnistamista. Lisäksi yksittäisten vaikutusten suhteellinen merkitys vaihtelee. Säädösvalmistelun aikataulut eivät välttämättä mahdollista taupauskohtaista puntarointia.²³

Säädösten sektorirajat ylittävät vaikutukset ovat usein epämääräisiä ja yhteismitattomia

Säädosarvioinnin irrallisuus tiedon hallinnan kokonaisuudesta

Toimialojen rajat ylittävien säädösten vaikutusten arviointitarpeen tunnistaminen on siinä määrin monimutkaista, että sen tueksi tarvitaan myös valtioneuvoston ja ministeriöiden laaja-alaisempaa toiminnan ja tiedon hallintaa.

Tässä suhteessa tilanne ei ole nyt tyydyttävä. Selvityksen perusteella ministeriöiden ennakkoinnin, strategisen suunnittelun (esim. SWOT-analyysit), tutkimustoiminnan, kehittämisen ja säädosvaikutusten arvioinnin toiminnot ovat sekä keskenään että sisäisesti erillisiä. Tämän eräs tärkeimmistä syistä on se, että useimmat niistä organisoidaan käytännössä yksikkö- ja toimialalähtöisesti eikä ministeriön kokonaisuutta tai koko valtioneuvoston tietotarpeita painottaen. Tämän vuoksi niiden kyky tukea säädösten vaikutusten ennakkointia tuottamalla tietoa ministeriön laajemmasta tulevaisuuden toimintaympäristöstä on rajallinen.

Arviointitoiminnot organisoidaan usein toimiala- ja yksikkölähtöisesti

Ulkoinen paine ja yhteistoiminta auttavat tunnistamaan arviointitarpeita

Selvityksen perusteella arviointimenettelyissä on myös sellaisia piirteitä, jotka auttavat tunnistamaan säädösten toimialarajat ylittävien vaikutusten arviointitarvetta. Näitä ovat erityisesti seuraavat:

1. Ministeriöiden virkamiesten keskinäiset epäviralliset kontaktit säädosvalmistelun varhaisvaiheessa. Selvityksen perusteella tällaisia kontakteja esiintyy verrattain yleisesti.
2. Säädosvalmisteluun osallistuu useita ihmisiä ja sitä edeltää laaja-alainen selvitystyö raportointineen. Esimerkkitapauksissa tällaista valmistelua tapahtui useassakin hankkeessa.
3. Ulkoinen sidosryhmäpaine ja ministeriöiden ulkopuolisten toimijoiden luoma paine (esim. eduskunnan valiokunnat, eturyhmät, OECD ja Kuntaliitto).

3.3 Arviointien monialainen ympäristö heikentää arviointitarpeen läpinäkyvyyttä

Selvityksen perusteella arviointitarpeen määrittäminen voi jo itsessään olla monimutkainen, poliittisesti latautunut prosessi. Poliitiikka voi johtaa sekä arviointitarpeen tunnistamiseen että sen sivuuttamiseen. Verrattain yleisesti ja myös selvityksen esimerkkitapauksissa vaikutusten laaja-alaisempi arviointitarve nostetaan esille vasta eduskunnassa. Erään esimerkkisäädöksen valmistelija totesi haastattelussa, että kun hallituksen esitys oli lähetetty osastolta eteenpäin ministeriön sisäiseen jatkokäsittelyyn, siitä oli jossakin vaiheessa poistettu eräitä vaikutusarvioinnin kohtia ilmoittamatta asiasta lainkaan osastolle. Esimerkiksi OECD piti maa-arvioinnissaan 2010 tärkeänä ”selvää toimintaohjetta vaikutusten arviointiin”.

Yksittäinen sääntely on aina osa laajempaa politiikkavälineistöä, josta käsin arviointitarpeet tulisi jäljittää. Tutkimusten ja selvitysten perusteella arviointitarpeen tunnistaminen edellyttää sekä politiikkatoimien nykyistä parempaa kokoamista ja koordinoitua että säädösjohtamisen kaltaista ministeriön säädösvalmistelun kokonaisuuden selventämistä ohjaamaan arviointitarpeiden tunnistamista ja priorisointia.²⁴

Vaikka arviointitarpeen tunnistamista on edellä tarkasteltu arvioinnin toteuttamista edeltävänä erillisenä toimintona, käytännössä ne lomittuvat toisiinsa. Niiden välillä vallitsee myös kahdensuuntainen riippuvuussuhde: ellei arviointitarvetta tunnisteta, asianmukaista arviointimenettelyä ei käynnistetä. Toisaalta vasta verrattain kehittynyt säädösvalmistelun kokonaisuus mahdollistaa riittävän jäsenytyneen kuvan arvioinnin tarpeesta.²⁵ Selvityksessä ilmeni, että säädösvalmistelujen voimavarojen niukkuus hankaloittaa tämän riippuvuuden hallintaa.

Tutkimuksessa on kehitetty uudenlaisia malleja helpottamaan edellä mainitun riippuvuuden hallintaa.²⁶ Käytännössä säädösvalmistelun tiiviit aikataulut ja muut resurssirajoitteet hankaloittavat kokonaisvaltaisten mallien hyödyntämistä.

3.4 Kokoavia tulkintoja

Edellä havaittu olennaisten kysymysten epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus konkretisoituu, kun vaikutusten arvioinnin tarve tulisi tunnistaa. Kaiken taustalla on kysymys siitä, mitä kannusteita tai jarruja organisaatioiden politiikkaohjaus ja johtaminen kokonaisuudessaan asettavat toimialojen rajat ylittävien vaikutusten tunnistamiselle (mitä hyötyjä ja haittoja tunnistamisesta käytännössä seuraa?).

Vaikutusarviointien ohjeistus on viime vuosina kehittynyt tukemaan tunnistamiseen sisältyviä kognitiivisia prosesseja. Arviointiohjeet auttavat säädösten mahdollisen vaikutusalueen tunnistamista ja vaikutusten alustavaa kartoittamista erottelamalla toisistaan eri vaikutusalueita (taloudelliset vaikutukset, viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset jne.) ja vaikutustyyppejä.

Etenemistä tästä alkulähtökohdasta vaikutusten arvioinnin tarpeen tarkempaan jäljittämiseen ja konkreettisen arviointitarpeen tunnistamiseen hankaloittavat tiedon muodostuksen ja hyödynnettävyyden eräät keskeiset osakysymykset.²⁷

Laaja-alaisemman arvioinnin tarve saattaa eri syistä nousta esille vasta eduskunnassa

1. Miksi sektorirajat laaja-alaisesti ylittäviä säädösten vaikutuksia kannattaisi tunnistaa tai kyetään ylipäänsä tunnistamaan (professionaalinen ja organisatorinen osaamis-, kannustin- ja motivaatio-ongelma)?
2. Miten tunnistaminen tapahtuu ja tiedollisesti oikeutetaan (tieto- ja menetelmäongelma)?
3. Millaisessa menettelyssä arviointitarve tunnistetaan tarkoituksenmukaisimmin – yleensä ja suhteessa varsinaiseen arviointiin (menettelytapaongelma)?
4. Miten arviointitarpeen tunnistaminen (panoksena tai osaprosessin lopputuloksena) asemoituu luontevimmin ministeriöiden laaja-alaisempaan tiedon tarpeen ennakkollisen hallinnan kokonaisuuteen (tiedon systematisoinnin ongelma)?

Selvityksen perusteella näihin kysymyksiin on viime vuosina kohdistettu lisää huomiota. Vastaukset jäävät kuitenkin edelleen monessa suhteessa epäselviksi. Tästä seuraa, että säädösvalmistelun käytännön toimintaprosesseissa on vaikea toimia mielekkäästi ja prosesseja on vaikea myöskään arvioida mielekkäästi.

Tilannetta hankaloittaa se, että yllä mainitut epäselvyydet myös vahvistavat toinen toisiaan. Tämän vuoksi niitä pitäisi tarkastella myös kokonaisuutena. Lisäksi epäselvyydet ovat osaksi seurausta edellä käsitellyistä laajemmista ja periaateellisemmista ongelmista (sektorirajat ylittävien vaikutusten arvioinnin olennaiset kysymykset). Eteneminen perusteltuihin ja kestäviin ratkaisuihin käytännön menettelyissä edellyttää huomion kiinnittämistä sekä ongelmien keskinäisiin (riippuvuus)suhteisiin ja kokonaisuuteen että yksittäisiin osakysymyksiin.

4 Miten arvioinnit toteutetaan?

Vaikutusarviointien ja varsinkin toimialarajat ylittävien vaikutusten arvioinnin perusongelmana on se, että vaikutusarviointien ympäriltä puuttuu professionaalinen, organisatorinen, toiminnallinen ja resurssisiin liittyvä ”mahdollisuuksien alue”. Vaikutustyyppien erottelut, arvioinnin kriteerit, prosessikaaviot ja muut vastaavat ihanteiden kuvaukset eivät ratkaise tätä ongelmaa. Käytännössä vaikutusarviointi toteutetaan liian usein kiireellisenä virkakatona ja usein vasta säädösvalmistelun loppuvaiheessa. Sidosryhmien mahdollisuus vaikuttaa arviointien ratkaisuihin, esimerkiksi selvittävien vaikutusten rajaamiseen, fokusointiin ja määrittelyyn, ja tätä kautta mahdollisesti myös säädösratkaisuihin, on tämän vuoksi käytännössä hyvin vähäinen tai puuttuu kokonaan.

Selvityksen perusteella on tärkeää, että arviointiohjeissa ja ministeriöissä määritellään ohjeellinen perusmenettely säädöshankkeiden suunnittelemiselle niin, että eri sidosryhmillä on mahdollisuus ainakin merkittävässä hankkeissa ennalta vaikuttaa arvioinnin kohdistumiseen ja toteuttamiseen.

4.1 Ohjeet, suositukset ja määräykset rakentavat arviointimenettelyjen lähtökohtia

Ministeriöiltä puuttuu selkeät linjaukset arviointimenettelyistä. Menettelyissä noudatetaan säädösvalmistelua yleisemmin koskevia määräyksiä ja ohjeita.

Säännöksissä ja määräyksissä lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointia koskevat tehtävät ja velvoitteet sisältyvät valtioneuvoston ohjesääntöön ja ministeriöiden työjärjestyksiin. Sekä työ- ja elinkeinoministeriössä että opetus- ja kulttuuriministeriössä kansliapäällikön tehtävänä on huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä (VNOS 1401/2004, 45. §, 1750/2015, 24. § sekä 359/2014, 30. §). Työ- ja elinkeinoministeriössä kansliapäällikön apuna tässä tehtävässä on lainsäädäntöjohtaja (44. §). Hänen tehtävänään on huolehtia erikseen muun muassa ministeriön lainsäädäntöohjelman laatimisesta ja säädöshankkeiden seurannasta.

Arviointiohjeessa (OM 2007) ja HELO-ohjeessa suositeltava arvioinnin menettely nousee esille lähinnä kuvattaessa vaikutusarvioinnin prosessin eri vaiheita. Hieman yksinkertaistettuna menettelyn kulku voidaan kokonaisuudessaan kuvata seuraavasti:

1. aloite ja esiselvitykset (arvioidaan mm. nykytilaa, hankkeen tavoitteita ja toteuttamisen vaihtoehtoja)
2. esivalmistelu (tunnistetaan eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia, päätetään vaikutusarvioinnin laajuudesta jne.)
3. perusvalmistelu tai lausunto- ja kuulemismenettely (vaikutuksia arvioidaan valmisteluorganisaatiossa mm. sidosryhmiä kuulemalla)
4. jatkovalmistelu ja viimeistely (selostetaan arvioinnin keskeiset tulokset)
5. päätöksenteko (tietoa hyödynnetään päätöksenteossa).

Arviointimenettelyjen lähtökohtana on ministeriön työjärjestys

Esitetty prosessikuvaus täydentyy myöhemmissä oikeusministeriön ohjeissa yksityiskohtaisemmaksi²⁸. Yksityiskohtaisempi malli jäsentää säädöksen vaikutusarviointia edellisissä vaiheissa 1–5 havainnolliseksi työnkukkaavioiksi. Malliin on sisällytetty myös roolien ja vastuiden kuvaus sekä arviointiprosessin liitännät muihin päätösprosesseihin. Oikeusministeriön laatimissa lainvalmistelijoiden kuulemisohjeissa viimeksi mainittua on tarkennettu siten, että ”keskeiset sidosryhmät on osallistettava valmisteluun, tai niiden näkemyksiä on muuten riittävän laajasti kuultava”. ”Merkittävät lakihankkeet tulee pääsääntöisesti valmistella työryhmissä, joissa on mukana myös sidosryhmiä.”²⁹

4.2 Menettelyjen ongelmakohtia

Mallien yleisluonteisuus

Selvityksen perusteella prosessimalleissa on kahdenlaisia ongelmia, jotka heikentävät niiden kykyä osoittaa tarkoituksenmukaisesti toimialarajat ylittävän vaikutusarvioinnin menettelyt:

1. Abstraktisuus: mallit luovat yleisen lähtökohdan eri ministeriöiden arviointimenettelyille. Niissä ei ole voitu ottaa huomioon erityistilanteita ja erityisiä olosuhteita, joissa tulisi luoda tai hyödyntää tapauskohtaisempia ratkaisuja. Ministeriöt eroavat toisistaan luonteeltaan, mittakaavaltaan ja ympäristöltään, ja yksittäiset säädösvalmistelut poikkeavat myös kussakin ministeriössä toisistaan merkittävästikin esimerkiksi mittakaavaltaan.
2. Kapea-alaisuus: mallit jäsentävät tyypillisesti vain jonkin yksittäisen toiminta- tai tietoprosessin.

Suosituksset jättävät siten epäselväksi, miten menettelyn tulisi poiketa tyypillisestä menettelystä silloin, kun toimialarajat ylittävien vaikutusten arvioinnin erityinen tarve on tunnistettu. Arviointiohjeet jättävät määrittelemättä menettelyjen yksityiskohdat. Samalla jää epäselväksi, mitä arviointimenettelyn tulisi viime kädessä edistää – ylipäänsä ja suhteessa muihin tavoitteisiin:

1. laajaa viranomaisten ja virkamiesten osallistamista eri tasoilla ja tahoilla, jotta voidaan varmistaa, että lain vaikutukset toteutetaan lain toimeenpanossa aktiivisesti ja tehokkaasti
2. laajaa muiden sidosryhmien osallistamista, jotta eri sidosryhmät sitoutuvat toteuttamaan osaltaan sääntelyn tavoitteita ja rekisteröivät tai viestivät sen muut vaikutukset
3. tutkimuksellisen riippumattoman ja objektiivisen ennakkoevidenssin saavuttamista.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on hyväksytty ohje ”Lainvalmistelu opetus- ja kulttuuriministeriössä” joulukuussa 2015. Ohje ei tuo mitään erityistä uutta vaikutusarviointien menettelyihin mutta tarkentaa ministeriön menettelyjä jossakin määrin. Kuten yleisemmissä suosituksissa, myös tässä ohjeessa korostetaan säädösvalmistelun ja -arvioinnin riippuvuutta hankkeen laadusta, luonteesta ja mittakaavasta. Tästä seuraa, että suositusten merkitys arviointimenettelyjen yksityiskohtien rakentamisessa ja ymmärtämisessä jää verrattain rajalliseksi.

Miten menetellä, kun toimialarajat ylittävän vaikutusarvioinnin tarve on tunnistettu?

Arvioinnin jääminen muun säädösvalmistelun katveeseen

Selvityksessä tarkasteltujen esimerkkisäädösten arvioinnit oli toteutettu osana tavanomaista säädösvalmistelun virkatyötä³⁰. Selvityksessä ilmeni, että tämä luonnehtii arviointimenettelyjä yleisemminkin. Tämä lyö leimansa arviointimenettelyyn. Kun arviointi on muun säädösvalmistelun rinnalla kulkeva epäitsenäinen toiminto, vaikutusarviointi on pikemminkin osa säädösehdotuksen oikeuttamiseen tähtäävää kokonaisprosessia kuin toiminto, joka voisi aidosti kyseenalaistaa säädösvalmistelun peruslähtökohdat.

Vaikka säädösvalmistelua ohjaamaan on kehitetty prosessimalleja, ainakaan vaikutusarvioinneissa prosessimallit eivät kohtaa säädösvalmistelun arkitodellisuutta. Monet seikat vahvistavat tätä vaikutelmaa. Sidosryhmien edustaja totesi selvityksen tiedonhankinnassa tyypilliseksi sen, että vaikutusarviointi ”postitetaan valmistelutyöryhmässä mukana oleville sidosryhmien edustajille työryhmätyön jälkeen vasta aivan prosessin loppuvaiheessa”³¹.

Vaikka säädösvalmistelu kokonaisuudessaan onkin vähitellen suunnitelmallistumassa, vaikutusarviointeja itsessään ei ministeriöissä välttämättä systemaattisesti suunnitella. Niiden tietolähteitä ei myöskään dokumentoida. Dokumentoimattomuus ja epävirallisuus luonnehtivat varsinkin säädösvalmistelun varhaisvaiheita, jolloin epävirallisella vuorovaikutuksella sidosryhmien kanssa on todettu olevan keskeinen vaikutus lainsäädännön sisältöön.³² Tämä epävirallisuus hankaloittaa käsityksen muodostamista siitä, millaisia vaikutusten arviointimenettelyt ylipäänsä ovat.

Tutkimuksen perusteella hallituksen esityksistä noin puolet valmisteltiin vuonna 2009 työryhmän, ohjausryhmän tai vastaavan elimen tuella ja puolet virkatyönä.³³ Komiteamuotoisen valmistelun määrä on saman tutkimuksen perusteella suorastaan romahtanut. Selvityksessä ilmeni, että työ- ja elinkeinoministeriö on vähentänyt työryhmien osuutta säädösvalmistelussa.

Selvityksen esimerkkisäädösten valmistelussa oli säännönmukaisesti mukana ohjaus- tai seurantaryhmä. Vaikutusarviointit eivät kuitenkaan ole ohjaus- ja seurantaryhmien työn keskiössä. Ne toteutetaan joko yksinomaan virkatyönä tai enintään ohjaus- ja seurantaryhmien yleisessä seurannassa.

Ohjeistetut mallit eivät välttämättä kohtaa arkitodellisuutta

Aikataulujen tiukkuus, osaaminen ja muut voimavaraongelmat

Selvityksen perusteella säädösvalmistelua lainvalmistelu- tai ruohonjuuritasolla luonnehtivat kiireen lisääntyminen ja voimavarojen niukkuus sekä politiikka-agendojen laantumisen ja niiden syklien nopeutuminen. Samanaikaisesti säädösvalmistelun osaamisvaatimukset ovat jatkuvasti lisääntyneet muun muassa siksi, että oikeussäätely politiikkatasolla monimutkaistuu ja paisuu.³⁴

Lisäksi yhteiskunnalliset ongelmat kietoutuvat toisiinsa paikallisen, alueellisen ja globaalin tason integroitua yhä voimakkaammin. Rajojen ylittyminen haastaa yhteiskunnat kaikilla tasoilla.

Yllä kuvatun yhtälön hallinta on kaikkialla ollut vaikeaa, mutta kaikkein suurimpia ongelmia sääntelyn toimintaympäristön monimutkaistuminen luo nimenomaan sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arvioinnille.

Politiikka-agendojen laajentuminen tuo lisähaasteita arvioinnille

4.3 Kokoavia tulkintoja

Säädösvalmistelua ja arviointitoimintaa kokoamaan ja yhdenmukaistamaan kehitetyt prosessi- ym. mallit antavat suuntaa uudelleenlaisille toimintatavoille mutta jättävät niiden yksityiskohdat monessa suhteessa avoimiksi. Kehittämishankkeisiin perustuvissa suosituksissa rakennetaan ohjeellinen linkki vaikutusarvioinnin ja säädösvalmistelun muiden prosessien välille. Käytännössä vaikutusarviointi toteutetaan tyypillisimmin kiireellisenä virkatyönä yleensä vasta säädösvalmistelun loppuvaiheessa. Sidosryhmien mahdollisuus vaikuttaa arviointien ratkaisuihin (esim. selvittävien vaikutusten rajaaminen, fokusointi ja määrittely) ja tätä kautta mahdollisesti myös säädösratkaisuihin on tämän vuoksi käytännössä hyvin vähäinen tai puuttuu kokonaan.

Vaikutusarviointien ja varsinkin toimialarajat ylittävien vaikutusten arvioinnin perusongelmana on se, että vaikutusarviointien ympäriltä puuttuu professionaalinen, organisatorinen, toiminnallinen ja resursseihin liittyvä ”mahdollisuuksien alue”. Vaikutustyyppien erottelut, arvioinnin kriteerit, prosessikaaviot ja muut vastaavat ihanteiden kuvaukset eivät ratkaise ongelmaa.

Ongelman jäljittäminen riittävän syvälle toimintakulttuuriin on välttämättömyys sen juurien paikallistamiseksi. Arvioinnin ongelmia on kuitenkin tarpeen lähestyä myös käytännöllisemmin. Tällöin esille nousee kaksi keskeistä puutosta tai kapeikkoa. Näistä ensin mainittu kannattelee jälkimmäistä, vaikka jälkimmäinen sisältää myös siitä eriytyvän oman, mittavan ongelmansa:

1. Vaikutusarviointi ei riittävästi identifioitu käytännön säädösvalmistelussa omaksi systemaattisesti suunnitelluksi ja toteutetuksi menettelykseen.
2. Toimialojen rajat ylittävien vaikutusten arviointi ei riittävästi erotu omaa erityisosaamista ja omia toimintatapojaan edellyttävänä arviointinaan.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden uudennaiset vakiomuotoiset organisaatorakenteet eivät kykene merkittävästi parantamaan tilannetta, koska ongelmien mittakaava ja luonne vaihtelee merkittävästi ministeriöittäin. Ministeriöiden sisälläkin tilanne vaihtelee muun muassa toimialoittain. Selvityksen perusteella rajat ylittävien vaikutusten hallintaan tarvitaan uudennalaisia, kulloisenkin ympäristön, olosuhteiden ja tarpeiden mukaan joustavia rakenteita ja toimintatapoja, joita ei ole mahdollista kattavasti määrittellä.

Säädösten vaikutusten arvioinnissa tarvittavan asiantuntemuksen ja osaamisen kokoaminen verkostojen, yhteistoimintaryhmien ja vastaavien uudennalaisten toimintamallien avulla on selvityksen perusteella lisääntynyt. Tämä on myönteinen kehityspiirre.

Sen sijaan ongelman hallitseminen luomalla ulkoisille sidosryhmille aiempaa laajempia mahdollisuuksia osallistua vaikutusarviointiin on selvityksen perusteella jäänyt puolittiehen.

Lisäksi selvityksessä ilmeni viitteitä siitä, että sidosryhmien osallistaminen säädösvalmisteluun on pikemminkin vähentymässä kuin lisääntymässä. Tutkimusten perusteella sidosryhmien osallistaminen vaikutusarviointeihin on jo tähän mennessä ollut pikemminkin muodollista kuin todellista. Kun muutostekijät kasautuvat samanaikaisesti eri suunnilla, kasvaa riski, että vaikutusarvioinnin menettelyistä suosituksineen ja standardeineen tulee yhä enemmän julkisivu, josta elävä elämä etäännyy yhä kauemmaksi.

5 Miten arviointitietoa hallitaan?

Organisaatioiden tietovirrat keskittyvät eri syistä yleensä tukemaan sektorien (esim. policyjen, hallinnonalojen, toimialojen, organisaatiokokonaisuuksien ja niiden yksiköiden) sisäisiä tarpeita ja sivuuttavat muunlaiset tietotarpeet vähemmän merkittävänä. Myös arviointiohjeistuksessa esiintyvä vaikutustiedon priorisointiperuste (tiedon ”olennaisuus”) johtaa helposti painottamaan sektorisidonnaista tietoa. Tästä aiheutuvat riskit ja ongelmat ovat vaarassa kärjistyä tilanteessa, jossa organisaatioiden voimavarat ovat muutoinkin supistumassa ja kyseenalaistumassa tai vähintään kasvuvauhdiltaan hidastumassa.

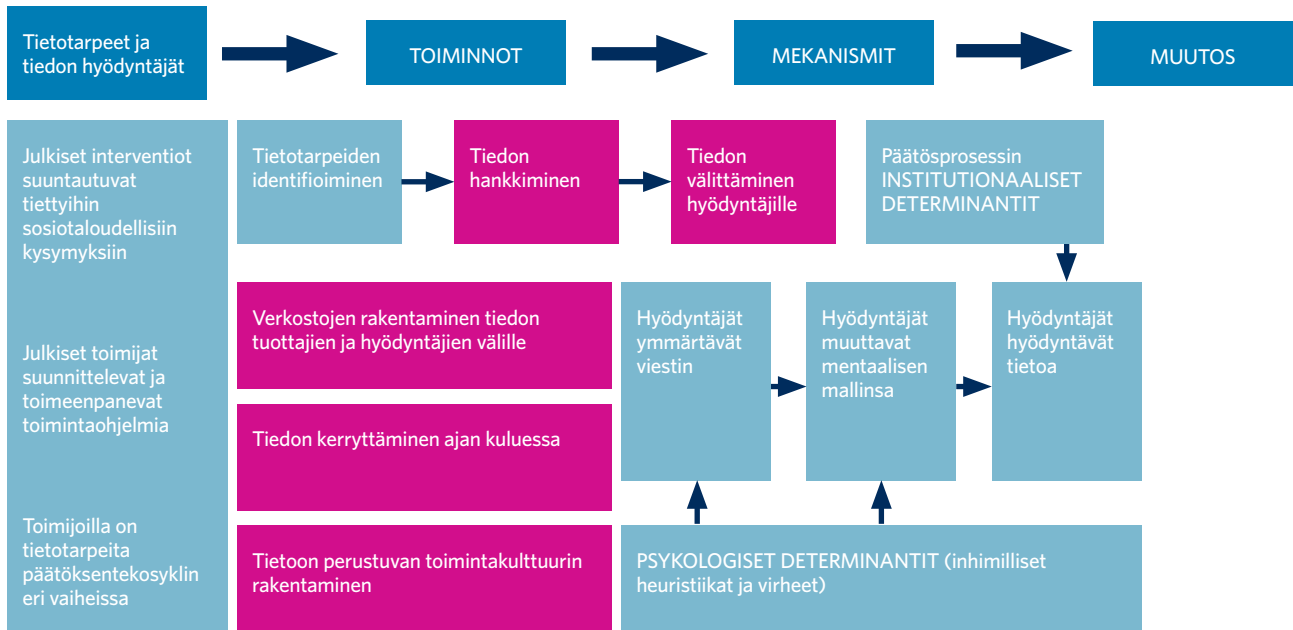
Selvityksen perusteella on tärkeää, että

- säädösvalmistelun osaamista ministeriössä parannetaan verkottamalla yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa, osallistumalla olemassa oleviin tutkimuskonsortioihin ministeriön eri toimialoilla, tukemalla ja kehittämällä monitieteistä osaamista sekä kannustamalla ministeriön asiantuntijoiden ja säädösvalmistelijoiden omaehtoista verkostoitumista (suoritusarviointi ym.)
- varmistetaan valtioneuvoston rahoittaman strategisen tutkimuksen tuloksien välittyminen säädösvalmisteluun ja huolehditaan julkisesti rahoitetun tutkimustiedon joustavasta saamisesta vaikutusarvioinneissa hyödynnettäväksi
- arviointitiedon tuottamisen, välittämisen ja hyödyntämisen tavoitteet ja näkökulmat määritellään ohjeissa nykyistä selvemmin sekä yksittäisten säädösten että laajempien säädöskokonaisuuksien tasolla ja vaikutusarvioinnit liitetään nykyistä kiinteämmin osaksi ministeriöiden tiedon politiikkaa ja hallintaa
- ministeriö (tai valtioneuvosto) määrittelee säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arvioinnille laadullisen perus- tai minimitason.

5.1 Tiedon elinkaaren kokonaisuutta ei ohjeisteta eikä hallita

Arvioinnin tarpeen tunnistamisen ohella erityisesti arviointitiedon hallinta on arviointiprosessin avaintekijä, jossa epäonnistuminen riittää jo itsessään tekemään arvioinnin muut, toimivatkin menettelyt tai vaiheet merkityksettömiksi. Selvityksen perusteella säädösten vaikutusarviointien toteuttamisen ympäristöön sisältyy kuvion 3 eri osiin jäljitettävissä olevia haasteita ja ongelmia, jotka heikentävät kykyä hallita säädösvalmistelussa toimialarajat ylittävien vaikutusten arvioinnin tietoperustaa.

Kuvio 3: Tiedon hallinnan kriittiset pisteet säädösten vaikutusarvioinnissa³⁵



Selvityksen perusteella toimialarajat ylittävien vaikutusten arviointien tietoprosesseissa kohdataan käytännössä toistuvasti seuraavia ongelmia, jotka heikentävät mahdollisuutta tuottaa mielekästä ja merkityksellistä tietoa:

1. vaikutusketjujen monimutkaisuus ja ennakoimattomuus tekevät arvioinnin käytännössä usein hankalaksi ja epävarmaksi
2. säädösten vaikutuksia koskeva perustieto ja ymmärrys (esim. tieto sääntelyn toimintaympäristöstä ja toimintaprosesseista riippuvuukseen ja vaikutusmekanismeineen) on niukkaa ja vajavaista
3. säädösvalmistelun olosuhteet eivät luo mahdollisuutta laadukkaiden tietomenettelyjen käynnistämiseksi tai tiedon välittämiseksi (esim. aikataulusyistä)
4. menetelmäasiantuntemuksessa on puutteita.

Säädösten vaikutusten arviointia on ohjeistettu ja kehitetty palasina, tarkastelematta tiedon elinkaarta (tiedon muodostus, kokoaminen, integrointi, välitys, hyödyntäminen ja arviointi) dynaamisena ja systeemisena kokonaisuutena. Arviointia koskevat suositukset ja ohjeet kohdistuvat lähinnä tiedon elinkaaren alkuvaiheeseen. Tiedon elinkaaren muut vaiheet ja kokonaisuus jäävät ohjeissa vähäiselle huomiolle. Myöskään arviointitiedon suhdetta säädösvalmistelua laaja-alaisempaan säädösten, muiden ohjausvälineiden, toiminnan ja tiedon kokonaisuuteen ei määritellä eikä ohjeisteta.

Ohjeissa keskitytään tietotarpeen yleiseen laadulliseen luokitteluun (vaikutuslajit) ja tuotettavan tiedon yleisluonteiseen priorisoimiseen (”olennaisuus”, ”arvioinnin tapauskohtainen suhteuttaminen säädöshankkeen laatuun ja luonteeseen”).

IVA-suosituksessa systematisoidaan vaikutustiedon hankinnan kokonaisuutta. Ohjeen näkökulma tietoon ja sen hankintaan on laaja-alainen. Sekä laadullinen painotus (”tärkeintä on sidosryhmien aito vuorovaikutus”) että vaikutustiedon luokittelut saavat ohjeessa lisää huomiota ja valaistusta.³⁶ Suositus ei kuitenkaan laajenna ohjeiden ja suositusten aluetta tiedon muodostuksen jälkeisiin tiedon elinkaaren osiin.

Ohjeissa painottuvat tietotarpeen laadullinen luokittelu ja tuotettavan tiedon priorisointi, eivät tiedon analyysi ja hyödyntäminen

5.2 Tavoiteltavan tiedon ja tiedon hyödyntämisen luonnetta ei tarkenneta

Politiikkaohjauksen lyhytjänteisyys sekä tiedon hyödyntämisen näkökulman puuttuminen hankaloittavat yleisesti säädösten vaikutuksiin kohdistuvan tiedon hallintaa ja hyödyntämistä. Tiedon elinkaarta määrittäviin ja ohjaviin rakenteisiin ja prosesseihin ei ministeriöissä ole viime vuosina tehty merkittäviä muutoksia.

Kuviossa 3 nämä ongelmat havainnollistuvat seuraavasti:

1. Kuvion vasemman laidan politiikkaohjauksen liityntä tiedon tuottamiseen on heikko.
2. Hyödyntäjä- ja hyödyntämiskeskeinen näkökulma tuotettavaan tietoon puuttuu.
3. Taho tai toimija, joka huolehtisi edellisistä ja samalla kuvion 3 toimintojen ja tehtävien kokonaisuudesta, puuttuu.

Vertauskuvallisesti ilmaisten tiedon hallinnalta puuttuu siten kuviossa 3 sekä selkeiden politiikka- ja tietotavoitteiden luoma ”työntö” että yksilöityjen tiedon hyödyntämisen lähtökohtien ja tavoitteiden luoma ”veto”. Kohdasta 3 ilmenee, että ongelman taustalla on edellisiä yhdistävän ”tiedon välittäjän” tai välittävän tason (knowledge broker) puutos, josta edellä mainittu työnnon ja vedon heikkous on seurausta.³⁷ Tällaista toimintoa ei ole mahdollista toteuttaa yksinomaan ministeriöiden käytössä olevilla välineillä.

Tiedon tuottajan ja hyödyntäjän väliltä puuttuu ”välittävä toimija”

5.3 Muutosvauhti haastaa osaamista ja tietorakenteita

Säädösvalmistelun tiedon hallintaa on viime vuosiin saakka lähestytty ja kehitetty ensisijaisesti säädösvalmistelijoiden osaamistarpeita selventämällä ja osaamista kehittämällä. Rakenteet, menettelyt ja toimintapolitiikat ovat perinteisesti jääneet vähäisemmälle huomiolle. VTV:n tarkastusten ja selvityksen perusteella selvityksen kohteena olevissa ministeriöissä on kuitenkin viime vuosina kehitetty säädösjohtamisen rakenteita eri tavoin (esim. lainsäädäntösuunnitelmien tuleminen käyttöön vuonna 2016 sekä lainsäädäntöneuvoksen virkojen perustaminen).³⁸

Osaamisen organisoinnin haaste on käytännössä mittava, koska onnistunut toimialarajat ylittävien vaikutusten arviointi edellyttää sekä oikeus- ja yhteiskuntatieteellistä että taloustieteellistä osaamista. Näiden osaamisalueiden välillä on paljon katkoksia ja vain vähän yhteisiä käsitteellisiä, kielellisiä ja metodologisia lähtökohtia.

Säädösvalmistelun osaamisperustaa ei selvityksessä ryhdytty yksityiskohdissaan selvittämään. Suhteellisen tuoreiden tarkastusten perusteella selvityksessä mukana olleilla ministeriöillä on selviä vahvuuksia osaamisessa. Tämä johtopäätös ei suoraan ulotu toimialarajat ylittävän arvioinnin osaamisen erityisiin haasteisiin. Oikeusministeriön osaamiskartoituksen perusteella sektorirajat ylittävien vaikutusten arvioinnissa tarvitaan monessa suhteessa jopa huippuosaamista: esimerkiksi kykyä tunnistaa eri vaikutusalueita, arvioida vaikutuksia päätyypeittäin, kykyä ennakoita riskejä ja välillisiä vaikutuksia sekä kykyä tuoda vaikutusten arviointiin uusia näkökulmia.³⁹

Sektorirajat ylittävien arviointien haasteena on erilaisen osaamisen yhdistäminen

Tietoa ja osaamista on kuitenkin myös tämän selvityksen valossa periaatteessa riittävästi. Ongelmana on ennen muuta säädösvalmistelun muotoisen osaamisen organisoiminen niin, että se on kulloinkin joustavasti hyödynnettävissä.

Yksittäistapauksessa vaikutusarviointia vaikeuttaa olennaisesti se, että säädösten sivu- tai etävaikutukset muodostuvat ja leviävät yleensä pitkähköllä aikajänteellä. Vaikutuksien syntyminen ja niiden luonne on usein hankalasti ennakoitavissa, ja toisinaan niitä on suorastaan mahdotonta ennakoida.⁴⁰ Tästä seuraa, että hankekohtaisen vaikutusarvioinnin sijasta vaikutustieto muodostuu käytännössä jo olemassa olevista tutkimus- ja arviointitiedoista.

Käytännössä tilastotietoa ja syvällisempää tutkimus- ja arviointitietoa on säädösvalmistelun käytettävissä aivan liian vähän⁴¹. Myös sosiaali- ja terveystaloudellinen kustannusarviointi on kehittymätöntä. Tämä haittaa ennakoarvioinnin kehittämistä selvityksen kohteena olevissa ministeriöissä.⁴²

Tilastoihin perustuva seurantatieto (data) on välttämätöntä. Käytännössä sekin on riittämätöntä ja säädösvalmistelun tarpeisiin usein jo vanhentunutta. Säädösvalmistelun käytössä ei ole välttämättä myöskään määrärahoja edes tarjolla olevan tilastotiedon hyödyntämiseen.

Säädösvalmistelun aikataulut eivät yleensä mahdollista erillisten tutkimushankkeiden käynnistämistä.

Vaikutukset ovat hankalasti ennakoitavissa

5.4 Kokoavia tulkintoja

Säädösten toimialarajat ylittävien vaikutuksien tiedonhallinta on selvityksen kohdealueella vielä melko varhaisessa kehitysvaiheessa. Vaikutustiedon hallinnassa – sekä rakenteissa ja prosesseissa että osaamisessa – huomio on laajemminkin kohdistunut yksipuolisesti tiedon tuottamisen ja saatavilla olon varmistamiseen. Tiedon kokoaminen, integroiminen, hyödyntäminen ja arviointi niitä tukevine rakenteineen ja prosesseineen ovat jääneet paljon vähemmälle huomiolle.

Kehityksen yksipuolisuudesta seurauksena oleva tasapainottomuus luo erityisiä haasteita toimialarajat ylittävän arviointitiedon hallinnalle. Ongelmaa korostaa osaltaan se, että sektorirajat ylittävän tiedon osalta jo tiedon muodostukseen ja saatavilla oloon on kiinnitetty selvästi vähemmän huomiota – yleensä ja erityisesti ottaen huomioon sektorirajat ylittävän tiedon hallinnan erityiset vaatimukset.

Rajat ylittävää tietoa luonnehtii tietynlainen poikkeuksellisuus. Eri syistä organisaatioiden tietovirrat keskittyvät yleensä tukemaan sektorien (esim. policyjen, hallinnonalojen, toimialojen, organisaatiokokonaisuuksien ja niiden yksiköiden) sisäisiä tarpeita ja sivuuttavat muunlaiset tietotarpeet vähemmän merkittävinä.

Myös arviointiohjeistuksessa esiintyvä vaikutustiedon priorisointiperuste (tiedon ”olennaisuus”) johtaa helposti painottamaan sektorisidonnaista tietoa. Tästä aiheutuvat riskit ja ongelmat ovat vaarassa kärjistyä tilanteessa, jossa organisaatioiden voimavarat ovat muutoinkin supistumassa ja kyseenalaistumassa tai vähintään kasvuvauhdiltaan hidastumassa.

Edelliseen sisältyviä riskejä lisää se, että lainsäädännön luonnetta ohjauskeinona, säädösvalmistelua ja vaikutusarviointeja tunnetaan ja ymmärretään edelleen monessa suhteessa vajavaisesti.

Sektorisidonnainen tieto painottuu helposti arvioinneissa

Lisäksi yhteiskunnan monimutkaistuessa ja sen muutosvauhdin nopeutuessa lainsäädäntö ja sen mukana myös sitä tukevat toiminnot alkavat käyttäytyä yhä enemmän monimutkaisena systeeminä, jossa pienikin muutos voi aikaansaada mittavia seurauksia (ns. perhosefekti).⁴³ Toisaalta panoksilla mitaten suuretkaan muutokset eivät välttämättä johda seurauksiin, joita tavoiteltiin: marginaalisten tulosten lisäksi tuloksena voi olla myös mittavia ennakoimattomia tai vaikeasti ennakoitavissa olevia seurauksia. Käytäntö, joka on hyvä yhdessä ympäristössä, tuottaakin vajaan hyötyjä ja ehkä myös mittavia lisäongelmia toisessa ympäristössä.⁴⁴

Muutos kohden suurempaa kompleksisuutta ja systeemisyyttä koskee aivan erityisesti lainsäädännön sektorirajat ylittäviä vaikutuksia. Lainvalmistelun kehittämishankkeiden sisältämät kitkat, viiveet ja heikot tulokset kertovat osaltaan siitä, että tiedossamme ja ymmärryksessämme on edelleen runsaasti aukkoja sen suhteen, miten oikeudellisella sääntelyllä on mahdollista mielekkäästi vaikuttaa yhteiskuntaan.⁴⁵

Myös tiedon vaikuttavuuden edellytyksiä, ympäristöjä ja muita kuvion 3 osakysymyksiä tunnetaan edelleen puutteellisesti.⁴⁶

6 Miten vaikutusarviointia on pyritty kehittämään?

Vaikutusarvioinnin kehittäminen on keskittynyt jossakin määrin yksipuolisesti rakenteisiin, lainsäädännön välittömiin taloudellisiin vaikutuksiin, tiedon elinkaaren alkuvaiheisiin (tiedon muodostuksen mallintaminen) sekä säädösvalmistelijoiden osaamiseen. Vaikutusarvioinnin kehittämisen perustana ei ole ollut aineellisen pääoman (määrärahat) ja aineettoman pääoman (inhimillinen-, sosiaalinen-, suhde- ja rakennepääoma) kokonaisuudelle rakentuvaa ja kokonaisuuden tarpeista lähtevää punnintaa. Kehittämisen taustalla ei myöskään ole ollut selkeää kokonaishahmotusta arviointitiedon hallinnasta monivaiheisena ja kompleksisena prosessina.

Valtioneuvosto on muun muassa KOKKA-, POVI- ja OHRA-hankkeissa kehittänyt politiikkaohjausta, ohjauksen tietoperustaa ja säädösten vaikutusarvioinnin rakenteita. On tarpeen, että sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arviointi liitetään nykyistä kiinteämmin ja kokonaisvaltaisemmin valtioneuvoston ohjaus- ja hallintavälineiden kehittämiseen.

Säädösvalmistelun ulkoinen ja sisäinen toimintaympäristö monimutkaisuudet jatkuvasti. Laajentuva ja monimutkaistuva arviointien ohjeistus ja sen myötä kasvavat odotukset luovat säädösvalmisteluun ehkä jo liiankin suuria paineita, kun otetaan huomioon, että säädösvalmistelun ympäristöä luonnehtivat muun muassa lisääntyvä kiire ja nopeutuvat päätösykkilit. Edellinen asettaa kehittämishankkeet hyvin vaativaan tilanteeseen.

Sekä säädösvalmistelun alueella yleensä että sääntelyn vaikutusten arvioinnin alueella erikseen on toteutettu kuluneella vuosituhannella runsaasti sekä kansallisia että kansainvälisiä kehittämishankkeita. Viimeisissä kotimaisissa kehittämishankkeissa on kohdistettu huomiota muun muassa säädösvalmistelijoiden osaamisen kehittämiseen (OM:n julkaisu 7/2013), prosessien mallintamiseen (OM:n julkaisu 39/2011) sekä institutionaaliseen kehittämiseen (vaikutusarvioinnin asiantuntijajyksikön perustaminen osana ns. OHRA-hankkeen ehdotuksia).⁴⁷

Jotkin tärkeät kehittämistoimet ja hankkeet ovat siinä määrin tuoreita tai keskeneräisiä, ettei niiden arviointi ole tässä vaiheessa mielekästä ja mahdollistakaan. Tällaisena voidaan mainita erityisesti Vaikutusarvioinnin asiantuntijajyksikön perustaminen sekä hallituksen kärkihanke 3: ”Sujuvoitetaan säädöksiä.” Molemmat hankkeet sivuavat painotuksillaan monin tavoin säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten hallintaa (mm. vaikutusarviointien laadun parantaminen, turhan sääntelyn purkaminen, hallinnollisen taakan keventäminen ja kansalaisten osallistumisen tukeminen).⁴⁸

Jälkikäteen tehdyt arvioinnit kehittämisen tuloksista vaihtelevat. Lukuisissa säädösvalmisteluun kohdistuneissa arvioinneissa kehittämisen tulokset pitkällä aikajänteellä tarkasteltuna on katsottu vaatimattomiksi.⁴⁹ Viime aikoina on esitetty väitteitä myös sääntelyn ja säädösvalmistelun laadun heikentymisestä.

Selvityksen perusteella säädösvalmistelussa ja sen toimintaympäristössä on pinnan alla runsaasti hankalasti havainnoitavissa ja määriteltävissä olevia systeemiongelmia ja tekijöitä, joilla on taipumusta mitätöidä tehtyä kehittämistyötä. Esimerkkeinä voidaan mainita ministeriöiden toiminnan keskinäisen koordinoinnin vaikeus, ns. osaoptimoinnit, vaikeudet organisoida

Vaikutusten arviointia on kehitetty hankkeilla ja asiantuntijaelimillä

Säädösvalmisteluun kohdistuu paineita ja jopa ylisuuria odotuksia

ministeriöiden rajat ylittäviä hankkeita sekä säädösvalmistelun politiikka-ohjauksen ja muun ohjauksen (esim. vaikutusarvioinnit) välisen suhteen läpinäkyvämmä. Sektorirajat ylittävän vaikutusten arvioinnin ongelmia hankaloittaa juuri se, että ne ovat tyypillisesti systeemiongelmia. Vaikutusarviointien tai tiedon riittävyyden ongelma on vain yksi osaluottavuus laajemmassa ja monimutkaisemmassa ongelmakokonaisuudessa. Systeemiongelmiensa näkökulmasta vaikutusarvioinnin perusongelmana on keskittyminen sektoriin (ministeriö, vaikutuslaji jne.).

Systeemin näkökulmasta tällainen keskittyminen näyttäytyy keskittymisenä osiin kokonaisuuden sijasta. Tähän sisältyvien ongelmien jäljittäminen vaatii pitkäjänteistä tutkimus-, kehittämis-, arviointi- ja tarkastustyötä, kokeiluja ja riittävästi voimavaroja. On myös välttämätöntä vahvistaa laaja-alaista systeeminäkökulmaa kehittämishankkeiden luomisessa ja niiden arvioinnissa.⁵⁰

Tiedon elinkaaren näkökulmasta säädösvalmistelun vaikutusarviointien ongelmat on kehittämissuhteissa jäsennetty hyvin erityisesti tiedon elinkaaren alkuvaiheiden osalta (vaikutusarviointitiedon syntyminen välineineen sekä tiedon institutionaalinen laadun varmistus). Esimerkkeinä voidaan mainita Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan (KUTHANEK) esittämät kehittämistoimet sekä sosiaali- ja terveysministeriön PORA-hanke.

Säädösten kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä käsitellyt KUTHANEKin arviointijaos ehdotti vuonna 2015 arviointitoiminnan institutionaalista vahvistamista perustamalla uusi asiantuntijaelin ("arviointijaosto") huolehtimaan arvioinnin kehittämisestä ja laadunvarmistuksesta. Samana vuonna toimintansa aloittanut arviointijaosto jatkaa kuntavaikutusten arviointiraportissa käynnistettyä kehittämistyötä.

KUTHANEKin ehdottamien kehittämistoimien kirjo on laaja-alainen. Eräs osa niistä muodostuu säädöshankkeiden taloudellisten vaikutusten arviointiohjeesta.⁵¹ Arviointiohje-ehdotus jatkaa jo verrattain pitkää perinnettä, jossa vaikutusarvioinnin kehittämistoimia kohdistetaan erilaisiin kriteerilistauksiin ja luokituksiin. Vaikutusarviointeihin sisältyvää tiedonhankintaa pyritään ohjeistamaan ja systematisoimaan niiden avulla. Ehdotuksen lähtökohta tiedonmuodostukseen on kuitenkin aiempia arviointiohjeita ja suosituksia monipuolisempi ja laaja-alaisempi.

Sosiaali- ja terveysministeriön käynnistämä PORA-hanke pyrkii parantamaan sosiaali- ja terveystalouden huomioimista muilla politiikkasektoreilla ja hallinnonaloilla. Hanke toteutetaan pääosin ministeriöiden ja niiden työtä tukevien asiantuntijaorganisaatioiden yhteistyönä. Se koostuu muun muassa seuraavista toiminnoista:

1. mallinnetaan, kuinka muut hallinnonalat voivat ottaa huomioon päätöksensä ja hankkeidensa vaikutukset hyvinvointiin, terveyteen ja eri-arvoisuuteen sekä edistää hyvinvointia, terveyttä ja yhdenvertaisuutta päätöksissään ja hankkeissaan
2. kartoitetaan, miten sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laajat hyvinvointi- ja terveystaloudelliset päätökset ja hankkeet voidaan valmistella yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa.

Hanke on käynnistynyt alkuvuonna 2016. Hankkeen arviointi ei ole tässä vaiheessa mahdollista.

Systeeminäkökulman vahvistaminen vaatii sekä toiminta- että tietokulttuurin uudistamista

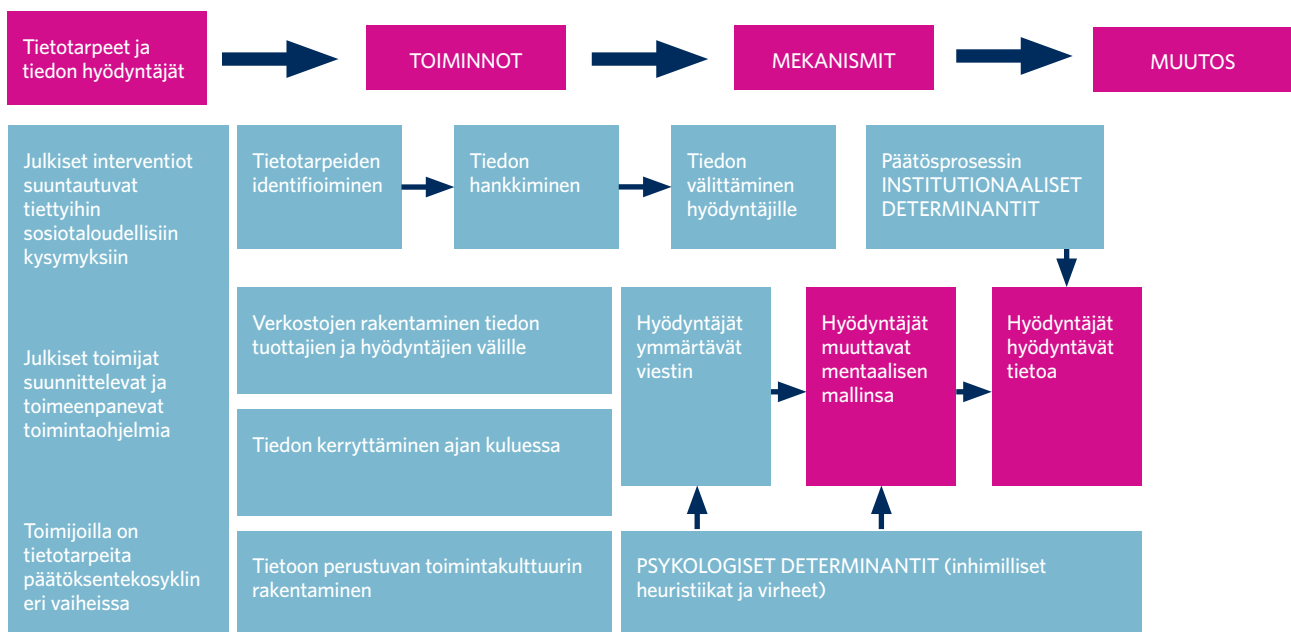
6.1 Kehittämisen muita katvealueita

Seuraavassa ei ryhdytä systemaattisesti arvioimaan vireillä olevia tai suoritettuja vaikutusarviointien kehittämistoimia. Sen sijaan pyritään muodostamaan yleiskuva siitä,

1. miten kattavaa kehittämistoiminta on ollut erityisesti sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arvioinnin näkökulmasta
2. onko kehittämistoimissa sellaisia selviä puutoksia tai katveja, jotka tekevät ymmärrettäväksi kehittämisen tulosten ja vaikutusten niukuuden.

Tarkastelun lähtökohdaksi otetaan edellä eri yhteyksissä hyödynnetty tiedon välitystä (brokering) koskeva analyysimalli.

Kuvio 4: Hallinnan kokonaisuus säädösten vaikutusarvioinnin kriittisenä kehittämiskohdeena⁵²



Artikkelissaan "Evaluation units as knowledge brokers – Testing and calibrating an innovative framework" Olejniczak, Raimondo ja Kupiec ovat jäsentäneet aiempaa selvästi laaja-alaisemman mutta silti käytännön apuvälineeksi soveltuvan tavan tarkastella toiminnan ja tiedon vaikuttavuutta. Aluksi on tarpeen tiivistää heidän esittämänsä tiedon hallinnan vaikuttavuuden osatekijät⁵³ (luettelo etenee kuviossa vasemmalta oikealle):

1. huomiota on siirrettävä yksittäisistä arviointikohteista (laki, ohjelma jne.) laaja-alaisempiin policy-, politiikka- ja säädöskokonaisuuksiin
2. toimijoiden tiedon tarpeet on ennalta kartoitettava huolellisesti eri tasoilla (politiikka, makro-, meso- ja mikrotasot)
3. huomio on siirrettävä tilivelvollisuuskysymyksistä oppimiseen
4. mallin eri osioista ja elementeistä on luotava tasapainoinen tiedon hallinnan kokonaisuus, joka ottaa huomioon kulloisenkin toimijan ja toimintaympäristön erityispiirteet, tarpeet ja olosuhteet
5. tiedon hyödyntämiseen sisältyy aina epävarmuustekijöitä, jotka on hyväksyttävä
6. tiedon hyödyntäminen on sidoksissa erilaisiin toimintamalleihin, jotka on otettava huomioon (mentaaliset ym. tiedon hyödyntämisen mallit).

Vaikka oheisia tiedon hallinnan osatekijöitä ei ole selvityksessä suoraan käytetty vaikutusarviointien tarkastelun lähtökohtana, selvityksen havaintojen perusteella niistä voidaan yleisesti ja kokoavasti todeta seuraavaa.

Tutkijoiden ja instituutioiden, kuten OECD:n, puheenvuoroissa kohta 1 on nostettu esille eräänä säädösvalmistelun ja sen vaikutusarviointien kehittämisen avainsuuntana. Myös suosituksissa ja kehittämishankkeissa vaatimus arvioinnin kohteen laaja-alaisuudesta kattamaan yhtä useampien säädösten muodostaman kokonaisuuden nousee esille.

Tällaisten kannanottojen tueksi ei kuitenkaan yleensä esitetä asian monimutkaisuuden ja laaja-alaisuuden edellyttämää monipuolista käsittelyä. Kun usein jo yhden säädöksen vaikutusten kunnollinen arviointi on tutkimusten ja selvitysten perusteella suuri haaste säädösvalmistelulle, miten siirtyä luontevasti määrällisesti ja laadullisesti kokonaan toisenlaisten, yleensä huomattavasti vaativampien, arviointiasetelmien pariin?

Suosituksukset ja ohjeet pyrkivät ottamaan huomioon myös kohdan 2, joihin vaikutusten kriteerilistat ja muut vaikutuserottelut eivät vielä sanottavasti tarkenna eri tiedon hyödyntäjien ja tarvitsijoiden konkreettisia tietotarpeita.

Myös kohta 4 on saanut jossakin määrin huomiota sekä ohjeissa että kehittämishankkeiden laajajaksossa kokonaisuudessa.

Luettelon alakohdat 3, 5 ja 6 näyttävät jääneen kehittämishankkeissa ja -asiakirjoissa verrattain vähäiselle huomiolle. POVI-hankkeen raporteissa kiinnitetään kuitenkin eri yhteyksissä huomiota muun muassa politiikan taipumukseen väheksyä toiminnan jälkiarviointien tarvetta ja tulkita ne ”peruutuspeiliin katsomiseksi” sekä poliitikkojen haluttomuuteen katsoa peiliin.⁵⁴

Kuvioon 4 viitaten kehittäminen on kohdistunut valtaosaltaan tiedon hyödyntämisen institutionaalisiin determinantteihin. Tiedon hyödyntämisen psykologiset kannustimet ja reunaehdot ovat jääneet vähälle huomiolle. Selvityksen perusteella kehittämishankkeiden keskeinen ongelma ei sisälly edellä olevan luettelon yksittäisiin alakohtiin. Ydinongelma on se, että kuvioista 4 ilmenevää mallia ja luettelon alakohtien 1–6 kokonaisuutta ei ole säädösvalmistelun näkökulmasta missään yhteydessä asetettu systemaattisen harkinnan ja kehittämisen kohteeksi.

Kehittämissuuntana on laaja-alaisempien säädös- ja politiikkakokonaisuuksien arviointi -

mutta miten se tehdään?

Kuviosta 4 ilmenevään malliin suhteutettuna vaikutusarviointien hallinnan eräänä ydinpiirteenä voidaan pitää tietynlaista kontekstuaalisuuden korostusta. Kontekstuaalisuudella tarkoitetaan vaikutusarviointien yhteydessä sitä, että arviointien järjestelyt (rakenteet, prosessit ja resurssit) määrittyvät joustavasti kulloisenkin toimintaympäristön (ministeriö, toimiala jne.) tarpeiden pohjalta, vaihtelevasti, eikä niitä pyritä yhdenmukaistamaan, jolloin toimintaympäristöjen erilaisuus jää ottamatta huomioon.

Edelliseen liittyvä toinen keskeinen vaikutusarviointien kehittämistoiminnan puutos: kontekstuaalisuuden tavoittelemisen liian yksipuolisesti toimintojen hajautuksen näkökulmasta. Tämä on johtanut järjestelmän pirstoutumiseen – ääritapauksessa niin, että menettelyn yksityiskohdat määrittyvät sen perusteella, kenen vastuulla yksittäinen säädösvalmistelu kulloinkin on. Valtioneuvoston kanslian virkamies kiinnitti haastattelussa huomiota vaikutusarvioinnin säädöstasoisuuden ongelmaan laajemminkin: ”Onko syytä edes puhua yksinomaan säädösten vaikutusten arvioinnista? Anglosaksisissa maissa ’regulation’ ei tarkoita yhtä lakia, vaan laajempaa kokonaisuutta. Ongelmana on se, että säädösten vaikutusten arviointi on aina yhden sektorin vastuulla oleva asia, jota tuo sektori dominoi. Jos siis otetaan perspektiiviksi ’lain vaikutusten arviointi’, ajaudutaan vääjäämättä siihen, että vaikuttavuuden arviointi loitontuu politiikka- tai policytasolta ja juuttuu säädöstasolle.”

Säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arvioinnissa tilannekohtaisuuden muodostuminen järjestelmän erääksi peruspiirteeksi on erityisen selvää.

Kolmas edellisen esiin nostama kehittämisen puutos onkin kyvyttömyys tai haluttomuus määritellä ja toteuttaa monimutkaisen toimintajärjestelmän piirteet huomioon ottavaa säädösten vaikutusarvioinnin integroimisesta, jossa otetaan huomioon myös ministeriöiden ja toimialojen toimintaympäristöjen erilaisuus.

Tieteen ja yhteiskunnan välistä integroitumista on lähestytty erottamalla toisistaan erilaisia integroitumisen ulottuvuuksia tai tyyppejä. Hirsch-Hadorn ym. erottavat toisistaan seuraavat integroitumisen ulottuvuudet:⁵⁵

1. dialogiperusteinen integroituminen
2. malliin perustuva integroituminen
3. yhteiseen tuotokseen perustuva integroituminen
4. yhteiseen visioon perustuva integroituminen
5. ”yhteismitallistamiseen” perustuva integroituminen.

Tyypittelyä voidaan käyttää apuna myös säädösten vaikutusarviointien integroitumisen kehittämiskeinojen tarkastelussa.

Lausunto- ja kuulemismenettelyjä laaja-alaisemman osallistamisen merkityksen korostaminen sekä säädösvalmistelijoiden epäviralliset yhteistoimintaverkostot (1), säädösten vaikutusten luokitukset (2), lainsäädäntösuunnitelman käyttöönotto (3), rationaalisen päätöksenteon mallit (4) sekä prosessimallit toimija- ja vastuumäärittelyineen (5) tarjoavat kukin esimerkkejä säädösvalmistelun tai siihen liittyvän arviointitoiminnan kehittämisessä sovelletuista integroimiskeinoista. Selvityksen tiedonhankintaan osallistuneiden lainvalmistelijoiden ja sidosryhmien edustajien näemyksen mukaan kohdan 1 menettelyt olivat keskeisiä sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointitarpeen tunnistamisessa.

Arviointien järjestelyissä on systeemisen tarkastelun sijaan korostunut joustava tapaus- ja tilannekohtaisuus,

mikä on omiaan rajaamaan huomion yhteen ministeriöön ja säädökseen

Edellä esitetty tyypittely auttaa jäljittämään kehittämistoiminnan neljän piirteen: integroitumista edistävien keinojen moninaisuuden. Koska arviointitoiminnan integroimisen keinojen mielekkyyttä, tarkoituksenmukaisuutta ja keskinäistä paremmuutta ei ole missään yhteydessä kootusti harkittu ja reflektoitu, etujen lisäksi keinojen moninaisuudesta tulee myös jonkinlainen rajoite. Eri keinoilla on erilaisia etuja ja haittoja, ja nämä hyödyt ja haitat ilmenevät eri tavoin eri ympäristöissä.

Kehittämistyössä on tunnistettava kaikki vaikutusarviointien edistämisen keinot ja niiden soveltuvuus kulloiseenkin ympäristöön

6.2 Ilkeät ongelmat kehittämisen haasteena

Eräänä keskeisenä kehittämistoiminnan ongelmien tarkastelun viitekehyksenä, joka joudutaan seuraavassa sivuuttamaan lähinnä maininnalla, voidaan lopuksi viitata ns. ilkeitä ongelmia (wicked problems) koskevaan tutkimus- ja yhteiskuntakeskusteluun. Sen lähtökohtana on yhteiskuntatutkimuksessa esiintyvä havainto, jonka mukaan eräät yhteiskunnalliset ongelmat ja riskit ovat käytännössä osoittautuneet lähes immuuneiksi niihin kohdistuville hallinta- ja ratkaisuyrityksille.

Lähempi perehtyminen tällaisiin ongelmiin on johtanut tutkijoita tarkastelemaan niitä erityislaatuina ongelmina, joiden hallinta ei seuraa ”tavanomaisten ongelmien” hallinnan logiikkaa: perehdytään yleisesti ongelmaan, rajataan tarkasteltavaksi ja ratkaistavaksi tuleva ongelman osa, asetetaan tavoitteet ratkaisulle, hankitaan tietoa ongelman ilmenemisestä, syistä jne. Prosessin lopuksi ongelma ratkaistaan eliminoimalla sen syyt tai vaikutukset. Lopuksi ratkaisu viestitetään selkeästi ja yksinkertaisessa muodossa.⁵⁶

Ilkeiden ongelmien rinnalla esiintyy ns. tavanomaisia tai kesyjä ongelmia (tame problems). Näiden välillä olevia keskeisiä eroja voidaan havainnollistaa seuraavasti:

1. Kesyt ongelmat
 - Ongelma voidaan tarkasti määritellä.
 - Ongelma ja ongelmanratkaisu voidaan ja tulee loogisesti erottaa toisistaan. Kummankin määrittelyn lähtökohtana on tutkimus- tms. tieto.
 - Ongelmien ratkaiseminen voidaan antaa joidenkin tehtäväksi.
 - Ongelmalla on alku ja loppu.
 - Ongelman ratkaisu voidaan todeta ja sitä voidaan hyödyntää uusissa ongelmatilanteissa.
2. Ilkeät ongelmat
 - Ongelmaa ei voida tarkasti määritellä, sillä se on oireiden, syiden ja seurausten kimppu.
 - Ongelman määrittelyä ei voida erottaa sen ratkaisemisesta, koska nämä kietoutuvat toisiinsa. Kummankin määrittelyn lähtökohtana ovat pikemminkin kokeet ja pilotit kuin jo olemassa oleva tieto ja kokemus.
 - Ongelma näyttää erilaiselta riippuen siitä, mistä näkökulmasta sitä tarkastellaan.
 - Ongelmalla ei ole alkua eikä loppua.
 - Ongelmia voidaan ratkaista vain osittain.
 - Ongelman ratkaisemista ei voida antaa kenenkään tehtäväksi.
 - Jokainen ongelma on uniikki, eikä ratkaisua voida siirtää uuteen paikkaan.

Jo ilman seikkaperäistä analyysia on ilmeistä, että tämä käsite-erottelu voi olla hyödyllinen pohdittaessa sitä, mikseivät läheskään kaikki säädösvalmistelun mittavatkaan kehittämisponnistukset ole johtaneet tyydyttävään tulokseen. Erityisen hyödylliseltä tämä käsite-erottelu vaikuttaa lähestyttäessä sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arvioinnin ongelmia ja kehittämishankkeita.

Koska nämä vaikutukset kietoutuvat lähes säännöllisesti ja monimutkaisesti muihin yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja vaikutusketjuihin, kehittämistoimien hiipuminen tai heikot tulokset johtuvat ehkä osaksi yrityksestä käsitellä niitä ns. kesyinä ongelmina. Tästä on seurauksena turhia kustannuksia, organisaatiopsykologisia turhaumia, heikosti perusteltuja tuloodotuksia ja vastuun kohdennuksia, kehittämistoiminnan vaikuttavuuden puutoksia, kehämäistä ongelmanratkaisua sekä lukuisia muitakin haittoja.⁵⁷

”Ilkeiden ongelmien”
tunnistaminen, tulkitseminen
ja huomioiminen on
erityisen tärkeää sektorirajat
ylittävien säädöshankkeiden
arviointeja toteutettaessa

6.3 Kokoavia tulkintoja

Lainsäädännön ja muiden valtioyhteisön ohjausvälineiden rakentuuessa ministeriölähtöisesti tai laajemminkin sektorikeskeisesti (esim. valtion talousarvio ja kehys) myös kehittämistoiminnalla on taipumus orientoitua sektorikeskeisesti. Sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arvioinnin kehittäminen on saanut uutta huomiota osakseen. Kokonaisuutena se on kuitenkin ollut niukkaa, hajanaista ja läpinäkymätöntä.

Lisäksi vaikutusarvioinnin kehittäminen on keskittynyt jossakin määrin yksipuolisesti rakenteisiin, lainsäädännön välittömiin taloudellisiin vaikutuksiin, tiedon elinkaaren alkuvaiheisiin (tiedon muodostuksen mallintaminen) sekä säädösvalmistelijoiden osaamiseen. Omaksuttu priorisointi voi olla niukkojen resurssien vuoksi tarpeen. Riskinä on keskittyminen pikemminkin tärkeimmiltä näyttäviin asioihin kuin kärsivällinen etsiytyminen kehittämisen onnistumisen perustana oleviin syy-seuraussuhteisiin kokonaisuudessaan.

Vaikutusarvioinnin kehittämisen perustana ei ole ollut aineellisen pääoman (määrärahat) ja aineettoman pääoman (inhimillinen-, sosiaalinen-, suhde- ja rakennepääoma) kokonaisuudelle rakentuvaa ja kokonaisuuden tarpeista lähtevää punnintaa. Seurauksena on, että esimerkiksi seuraavia kysymyksiä ei ole avoimesti kehittämishankkeissa puntaroitu:

1. Missä määrin säädösvalmistelun rakenteet (rakennepääoma) parhaiten tukevat ja kehittävät säädösvalmistelijoiden arviointiosaamista, milloin ne rajoittavat sitä?
2. Missä määrin ja milloin sosiaalinen ja suhdepääoma (esim. yhteistyöverkostot) rakentavat parhaiten osaamista, milloin ne ovat riittämättömiä ja milloin suorastaan haitallisia osaamisen lähteitä?
3. Milloin rakennepääoma (esim. uudentyyppiset arviointimenettelyt) on paras tapa rakentaa arviointiosaamista, ja milloin se on tähän tarkoitukseen riittämätöntä?
4. Millainen tutkimustiedon (tietopääoma), kokeilujen (oppimispääoma) ja pitkäkestoisen käytäntöjen juurruttamisen (käytäntöpääoma) yhdistelmä kerryttäisi parhaiten sektorirajat ylittävien vaikutusten arvioinnissa tarvittavia kapasiteetteja?
5. Milloin koulutus (inhimillinen pääoma) on hyödyllisin tai ainoa tapa parantaa arviointiosaamista tai kapasiteetteja, ja milloin se on yksinomaan hukkapääomaa, koska organisaation muut pääomat eivät tue asianmukaisesti sen hyödyntämistä?

Kehittämisen lähtökohtia heikentää osaltaan se, että ministeriöissä harjoitettu toiminnallinen kehittäminen näyttää joissakin tapauksissa heikentävän säädösvalmistelun ja vaikutusarvioinnin resursseja ja muita edellytyksiä. Esimerkkinä voidaan mainita tehtävien siirtäminen ministeriöltä toiselle (esim. varhaiskasvatus, ammattiin johtava työvoimakoulutus). Säädösvalmistelun resurssien siirtäminen ministeriöstä toiseen tehtävien siirron yhteydessä on osoittautunut hankalaksi.

Kehittämisen taustalla ei myöskään ole ollut selkeää kokonaishahmotusta arviointitiedon hallinnasta monivaiheisena ja kompleksisena prosessina. Valtioneuvosto ja ministeriöt pyrkivät eri keinoin integroimaan vaikutusarviointien menettelyjä (mallit, dialogit jne.). Keinojen välillä tapahtuvat vallinnat eivät kuitenkaan rakennu sen harkitsemiselle kokonaisuutena, mikä keino missäkin ympäristössä tuottaa parhaan tuloksen.

Sektorirajat ylittävien säädösten vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon sekä kulloinenkin toimintaympäristö (toimialat, yhteiskuntasektorit erityispiirteinen) että tarve sovittaa yhteen arviointitoimintaa yhdenmukaisilla ja kokoavilla rakenteilla. Miten löytää järkevä tasapaino näiden keskenään ristiriitaisten vaatimusten välillä? Tämä ongelma on luonteeltaan tyyppiesimerkki ns. ilkeästä ongelmasta. On tärkeää, että kehittämistoiminnassa otetaan aiempaa enemmän lähtökohdaksi edellä mainitun kaltaisten ilkeiden ongelmien luonne ja niille ominainen dynamiikka.

Tässä liitteessä kuvataan, miten selvityksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Selvityksen tavoite ja hyödyntäminen

Selvityksessä pyrittiin muodostamaan erilaiset ympäristö- ja vaikutustekijät laaja-alaisesti huomioon ottava käsitys siitä, millaiset edellytykset yksittäisillä ministeriöillä hallinnonaloina on hallita vastuullaan olevasta lainsäädännöstä yhteiskunnan muille toiminta-alueille muodostuvia vaikutuksia. Monipuolisuudesta ja laaja-alaisuudesta pyrittiin varmistumaan mm. hyödyntämällä analyttisiä malleja, jotka jäsentävät kohdetta osana laajempaa toiminta- ja tietokokonaisuutta. Malleja hyödynnettiin kysymyksiä muodostettaessa, tiedonhankintaa suunniteltaessa, kertynyttä tietoa analysoidessa ja tuloksia tulkittaessa.⁵⁸

Käytäntöjä, ongelmia ja kehittämistarpeita tarkastelemalla pyritään parantamaan tähän asti niukasti tarkasteltujen hallinnonalarajat ylittävien säädösten vaikutusten hallintaa, lisäämään niitä koskevaa ymmärrystä sekä tukemaan säädösvalmistelun vaikutusten hallinnan kehittämishankkeita valtionhallinnon eri tasoilla.

Koska lainsäädännön vaikutusarvioinneilta puuttuu selkeä säädännäinen lähtökohta ja velvoite, selvityksen rooli ja lähestymistapa on pikemminkin kehittävä kuin toimijoita vastuullistava.

Selvityksen kohde

Selvitys kohdistui työ- ja elinkeinoministeriön työvoima- ja elinkeinoasioiden toimialalle sekä opetus- ja kulttuuriministeriön koulutuksen toimialalle. Selvityksen tapaustarkasteluissa ja selvityksen primaariaineistoissa huomio kohdistui erityisesti em. ministeriöiden säädöksistä sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalalle kohdistuviin vaikutuksiin. Sekundaariaineistojen (tutkimukset, tarkastukset, selvitykset ja vastaavat) avulla pyrittiin parantamaan havaintojen ja päätelmien luotettavuutta laajentamalla tietoperustaa muiden ministeriöiden käytännöistä saadulla tiedolla.

Tapaustarkastelun kohteena (esimerkkitapaukset) oli neljä säädösvalmistelun menettelyä:

1. HE 133/2012 laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta
2. HE 306/2014 toisen asteen koulutuksen järjestäjaverkon uudistamisesta
3. HE 310/2014 toisen asteen koulutuksen rahoituksen uudistamisesta
4. HE 109/2009 oppimisen ja koulunkäynnin ns. kolmiportaisesta tukemisesta.

Tapaukset valittiin niin, että niiden avulla voidaan havainnollistaa ennakkoarvioinnin toimivuuden vahvaa sidosta arvioinnin toimintaympäristön laatuun ja luonteeseen (yksinkertainen/monimutkainen).

Kaikissa tapauksissa pyritään tehostamaan sääntelyn kohteena olevaa toimintaa tai sen ohjausta (toisen asteen koulutuksen rakenne ja rahoitus,

työvoima- ja yrityspalvelut sekä oppilaan ohjaus). Tämä tapahtuu muuttamalla rahoitus- ja rakenneohjausta, laventamalla palveluvalikoimaa, organisoimalla toimintaa uudelleen sekä kehittämällä (oppilaan) ohjausprosessia. Selvityksessä hyödynnetyistä vaikuttavuustiedon analyysimallista⁵⁹ ilmenee, että tapauksiin sisältyvissä arviointimenettelyissä on monia yhteisiä piirteitä tai osioita, joiden jokaisen on toimittava, jotta tietoa voidaan hyödyntää mielekkäästi ja kestäväällä pohjalla.

Toisaalta säädösvalmistelun ja -arvioinnin tapaukset muodostavat kukin myös oman omintakeisen kokonaisuutensa ja ympäristönsä.

Toisen asteen koulutuksen järjestäjätieverkon (HE 306/2014) ja rahoituksen (HE 310/2014) uudistaminen poikkeavat haasteellisuudeltaan selvästi muista tapauksista. Myös muut tapaukset (HE 109/2009, HE 133/2012) olivat säädöshankkeina laajahkoja. Niissä kyse ei kuitenkaan ollut laaja-alaisesta järjestelmämuutoksesta vaan palvelujärjestelmän sekä ohjauksen ja hallinnon rajatumasta ja konkreettisemmasta osittaismuutoksesta.

Tapausten kaikkiin yksityiskohtiin ja eroavuuksiin ei ollut selvityksessä mahdollista syvällisesti perehtyä.⁶⁰

Toimijoille, jotka osallistuivat selvityksen tiedonhankintaan, varattiin tilaisuus esittää kommenttejaan selvityskertomuksesta. Lisäksi pyydettiin lausunto seuraavilta organisaatioilta:

- valtioneuvoston kanslia
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö.

Selvityksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Selvityksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät on tiivistetysti koottu oheiseen taulukkoon.

Selvityksen osakysymykset

1. Millainen identiteetti, tehtävä ja rooli vaikutusarvioinneilla on ohjausvälineenä ja osana ohjausvälineiden kokonaisuutta?
2. Miten ministeriön säädösvalmistelussa tunnistetaan tarve arvioida säädöksen vaikutuksia muille hallinnonaloille?
3. Millä tavoin vaikutuksia arvioidaan?
4. Mitkä arviointitiedon elinkaaren vaiheisiin liittyvät ongelmat vaikeuttavat eniten ministeriöiden kykyä hyödyntää toistensa tuottamaa arviointitietoa?
5. Miten arviointitoimintaa on kehitetty?

Kriteerit

Toimivuus

Vaikutusarvioinnilla ja sitä koskevalla ohjauksella on selkeä rooli ja tehtävä lainsäädäntöä koskevan päätöksenteon kokonaisuudessa sekä julkisten ohjaus- ja hallintavälineiden kokonaisuudessa.

Läpinäkyvyys

Hallinnonala- ja muut sektori-rajat ylittäviä lainsäädännön vaikutuksia tunnistetaan, arvioidaan ja tiedollisesti hallitaan niin, ettei säädöksistä synny merkittäviä piilovaikutuksia muille hallinnonaloille ja yhteiskunnan muille organisaatioille.

Avoimuus ja osallistavuus

Säädöksiä valmisteltaessa ja valmisteluprosesseja organisoitaessa huolehditaan siitä, että valmisteltavana olevan säädöksen kohde- ja vaikutusalueeseen kuuluvat ministeriöt ja muut toimijat voivat osallistua tehokkaasti ja vaikuttavasti säädösvalmisteluun.

1. Lähtökohdat, 2. aineistot ja 3. analyysimenetelmät

1. Systeemijattelu, sääntelyteoria, hyvää sääntelyä koskevat muut mallit.
 2. Dokumentit, haastattelut.
 3. Aineiston laadullinen luokittelu käyttäen apuna käsiteanalyysia sekä primaariaineiston osalta NVivo-ohjelmaa.
1. Ohjelmateoria, tiedon elinkaarta ja arviointitiedon vaikeavuutta kuvaavat mallit.
 2. Dokumentit, kysely ja haastattelut.
 3. Aineiston laadullinen luokittelu kohdan 1 mallien ja käsiteanalyysin avulla. Primaariaineiston luokittelussa ja tulkinnassa hyödynnettiin myös Webropol- ja NVivo-ohjelmia.

Selvityksen toteutusaika

Selvityksen tiedonhankinta käynnistyi maaliskuussa 2016. Selvitys julkaistaan lokakuussa 2016. Selvityksen havaintoja, tulkintoja ja johtopäätöksiä tarkasteleva sidosryhmätyöpaja järjestetään kesäkuussa 2017.

Selvityksen tapausaineisto on vuosilta 2009, 2012 ja 2014. Muu tiedonhankinta kohdentui ministeriöiden säädösten ennakoarvointitoimintaan ja käytäntöihin alkuvuonna 2016.

Selvityksen tekijä

Selvityksen teki tuloksellisuustarkastusneuvos Timo Oksanen. Selvitystä ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen. Kertomuksen laadunvarmistajana toimi tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

Selvityksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Ministeriöiden ja muiden hallinnollisten perusrajojen yli etenevien lainsäädännön seurausten hallinnan asettaminen selvityksen kohteeksi merkitsee monessa suhteessa hyppyä tuntemattomaan ”paradigmaan”. Kuten tieteen ja tiedon alueella, paradigmojen rajat eivät hallinnon ja hallinnankaan alueella ole ehdottomia vaan suhteellisia. Molemmilla alueilla esiparadigmaattinen tilanne merkitsee kuitenkin sitä, että selvityksen lähtökohdat eivät ole itsestään selviä. Jo peruskysymykset, kuten millaisia ovat hyvä toiminta, toimija, rakenne tai prosessi, mille tasolle hyvyyden tai laadun tulisi asettua, miten edelliset suhteutuvat toiminnan kulloiseenkin ympäristöön ja mistä osatekijöistä kokonaisuuden laatu muodostuu, jäävät tulkinnanvaraisiksi.

Lähtökohtien selkeytymättömyys vaikeuttaa myös selvityksen kohdistamista ja rajaamista. Sektorirajat ylittävä lainsäädännön vaikutusten hallinta ja sitä koskeva tieto osatekijöineen rakentuvat monessa suhteessa samoille seikoille kuin sektorin sisäinen, esim. lainvalmistelun kyvyllä omaksua eri puolilta tietoa. Tästä seuraa, ettei selvitystä voida rajata yksinomaan sektorirajat ylittäviin asioihin. Rajojen ylittämällä on kuitenkin myös uudenlaisia, osaksi tuntemattomiakin piirteitä, joita on kyettävä tavalla tai toisella lähestymään. Asetelman spiraalimaisuus merkitsee sitä, että selvityksen kohteen rajaaminen (”spiraalin katkaisu”) voidaan tehdä vain hyvin suhteellisessa mielessä.

Ennakoarvointien osalta selvityksen tiedonhankinta kohdistuu ja samalla rajoittuu lähinnä kahteen tasoon: yksittäisten säädösten ympärille rakentuviin menettelyihin ja arvointitoiminnasta muodostuneisiin toimintakäytäntöihin (rakenteineen ja prosesseineen). Esimerkkitapaukset valittiin niin, että niiden avulla voidaan havainnollistaa ennakoarvioinnin toimivuuden vahvaa sidosta arvioinnin toimintaympäristön laatuun ja luonteeseen (yksinkertainen/monimutkainen). Toimintakäytäntöjen kuvaus perustuu niistä erikseen hankittuun tietoon, ei tapausten yleistämiseen.

Tutkimusten ja arviointien perusteella säädösvalmistelun menettelyt eroavat sekä luonteeltaan että laadultaan toisistaan merkittävästi eri hallinnonaloilla ja hallinnonalojen sisällä yksittäisillä toimialoilla. Tästä seuraa, että selvitys kokonaisuudessaan on enemmän ennakoarvioinnin lähtökohtia ja kehittämistarpeita pohtimaan kannustava puheenvuoro kuin kokonaisvaltainen katsaus säädösten ennakoarviointiin valtioneuvostossa tai ministeriöissä.

Kehittämistyötä tukeva selvityksen painotus johtaa huomion pikemminkin kehittämisen edellytysten (pullonkaulojen ja vahvuuksien) selvittämiseen ja parantamiseen kuin yksittäisten tietoprosessien ongelmien analysoimiseen ja kuvaamiseen. Tähtäimessä on pikemminkin laajan toimijakokonaisuuden ongelmien ja pullonkaulojen paikallistaminen kuin yksittäisten osien tarkka ongelmakeskeinen kuvaaminen. Kehittämistarpeiden mieltämiseksi myös mahdollisia ongelmia on kuvattava, mutta näitä pyritään kuvaamaan pikemminkin kehittämisen kuin vastuullistamisen viitekehyksessä.

Selvitys kohdistui opetus- ja kulttuuriministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilla toteutettuun lainsäädännön vaikutuksien arviointiin.

Tapaustarkastelun kohteena (*tapaukset*) oli neljä säädösvalmistelun menettelyä koulutuksen (OKM) ja elinkeino- ja työvoima-asioiden (TEM) toimialoilta:

- HE 133/2012 laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta
- HE 306/2014 toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon uudistamisesta
- HE 310/2014 toisen asteen koulutuksen rahoituksen uudistamisesta
- HE 109/2009 oppimisen ja koulunkäynnin ns. kolmiportaisesta tukemisesta

Vaikutuksissa huomio kohdistui erityisesti sektorirajat (hallinnonala, budjettiluokka, vaikutuslaji jne.) ylittäviin vaikutuksiin. Huomion kohteena olivat erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kohdistuvat säädösten vaikutukset.

Hankala poliittinen ympäristö yhdistyneenä koulutusjärjestelmän toimintaympäristömuutoksiin ja säästötarpeisiin murentaa säädösten vaikutusten arvioinnin uskottavuutta (HE 306 ja 310/2014)

Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon ja rahoituksen lakiesitysten valmistelun lähtökohta sisältyi hallituksen ns. rakennepakettiin. Molemmissa säädösten vaikutusten arviointi oli erittäin vaativaa ja tulkinnanvaraista. Vaikutusarviointien poikkeuksellinen vaativuus ja ilmeinen puutteellisuus taustoittuvat molemmissa lakiesityksissä moniin eri tekijöihin. Arviointia monimutkaistivat erityisesti seuraavat tekijät:

1. toisen asteen koulutusjärjestelmän rahoituksen ja rakenteen yleinen monimutkaisuus
2. poliittisen ohjauksen läpinäkyttömyys
3. puolueiden näkemyserot
4. pitkäjänteisen kehitysagendan puuttuminen
5. valmisteluorganisaation yksiköiden ristiriitaiset intressit
6. voimakas lobbaus
7. loppua kohti äärimmilleen tiivistynyt säädösvalmistelun aikataulu.

Kukin näistä voi osaltaan perustaa laadukkaalta vaikutusarvioinnilta.

Näissä kuten useissa muissakin hallituksen lakiesityksissä eduskunnan valiokunnat kiinnittävät erikseen huomiota vaikutusarviointien puutteisiin. Koska rationalisointi- ja säästötoimien vaikutuksista ei katsottu esitetyn riittävää näyttöä, lakiesitysten katsottiin luovan merkittäviä riskejä sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiselle⁶¹.

Jälkikäteen säädösvalmistelijat tulkitsivat asetelmaa niin, että ”toisella tavalla kirjoitettuna tavoitekohta olisi voinut olla vaikka vaikutusarviointitekstiä. Haluttiin sanoa, että vaikka säästöpakon sanelemat säädökset mah-

dollistivat laajatkin puuttumiset, järjestäjäverkko ja alueellinen tasa-arvo eivät olleet vaarantumassa.”⁶²

Lakiesitysten ja niiden käsittelyn edellä mainitut piirteet kertovat siitä, ettei vaikutusarviointien ideasta, luonteesta ja tehtävästä näytä vallitsevan selkeää ja yhtenäistä käsitystä. Lisäksi poliittisesti haasteellisissa hankkeissa vaikutusarviointit toimivat eräänlaisessa ”myrskynsilmissä”, jossa koko niiden perusidentiteetti on vaarassa hävitä. Tällaisessa ympäristössä niiden luotettavaan tutkimiseen on käytettävissä hyvin niukasti välineitä.

Sen määrittelemisen, missä määrin edellä mainittujen lakiehdotusten raukeaminen lainsäädäntömenettelyn päätteeksi johtui viime kädessä vaikutusarviointien puutteista ja missä määrin muista seikoista, ei ole selvityksen perusteella mahdollista. Selvityksen aineistoissa politiikan, rationaalisuuden ja hyvän hallinnan (säädosarvioinnin) vaatimuksien keskinäiset jännitteet tulivat kuitenkin konkreettisimmin esille juuri edellä mainittujen hallituksen esitysten käsittelyssä.

Palvelujen ja hallinnon uudistamisen vaikutuksia on helpompi ennakoita kuin laajoja järjestelmämuutoksia, mutta ihmisten käyttäytymisen ennakointi on vaikeaa (HE 133/2012)

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (ns. TYP-laki) oli itsessään suu-rehko lakihanke. Käytännössä sillä toteutettiin työvoimapalvelujen palveluvalikoiman muutoksia osana laajempaa lainsäädännön kehittämishanketta. Palvelukokonaisuuden lisäksi kokonaishankkeen osioita olivat TE-palvelu-verkko, monikanavaiset palvelut ja asiakkuuksien hallinta. Lisäksi lailla yhtenäistettiin aiempaa sääntelyä, jolloin se toimi myös kodifikaationa. Haastattelussa ministeriön toimialasta vastaava virkamies katsoi lain viimeksi mainitun piirteen perustelevan sen, että lain vaikutuksia ei ole tarpeen laaja-alaisesti arvioida.

Ministeriön virkamiesten mukaan lakiin ei sisällynyt vaikutusarviointia hankaloittavia politiikanäkökohtia. Vaikutusten arvioinnin haasteet olivat TYP-laissa lähinnä metodologisia (miten arvioida työvoimapalveluja muut-tavan säädöksen käyttäytymisvaikutuksia muilla sektoreilla?) tai käytännöllisiä (miten pitkälle vaikutusketjuissa on käytännössä mahdollista edetä?), eivät poliittishallinnollisia. Säädosvalmistelijan mukaan ”säädöksen kytkös sosiaali- ja terveysministeriöön muodostuu lähinnä siitä, että miten esimerkiksi palveluvalikoiman muutokset vaikuttavat työttömyysturvamenojen taustana. Mutta käyttäytymisvaikutusten arviointi (työttömyysturva vs. muu) on äärettömän hankalaa. Tässä esityksessä ajateltiin lähinnä kustannuspuolta.”⁶³

Laajan palvelukokonaisuuden muuttamisen vaikutuksista SOTE-palvelujen käyttöön ei ollut säädosvalmistelussa käytettävissä vertailutietoa. Muutosta pohjustettiin kyselyllä. Vertailutiedon puuttumisen vuoksi muutos tehtiin silti säädosvalmistelijan mukaan ”tältä osin tyhjiössä tiedon suhteen”.

Vaikka TYP-laki ei ollut poliittisesti herkkä, politiikka-agendojen lyhytjäteisyys vaikeutti myös sen vaikutusarviointien toteuttamista. Tähän ly-

hytjäteisyyteen kuuluu sekin, että laissa on sen säätämisen (vuoden 2012) jälkeen toteutettu muutoksia selvittämättä sitä ennen systemaattisesti lain toteutuneita vaikutuksia. Tästä on vaarassa syntyä eräänlainen kasautuvan epävarmuuden kierre. Ennakkoarvioinnin oikeellisuus jää käytännössä epävarmaksi, koska tietoa lain toteutuneista vaikutuksista (suhteessa ennakoituihin) ei ole.

Sektorirajat ylittävien säädöksen vaikutusten jäljittämässä on käytännössä vedettävä rajoja. Kaikkia vaikutuksia ei ole mahdollista ja järkevääkään selvittää. Säädosvalmistelija ilmaisi tämän seuraavasti: ”Perusasiat (miten X vaikuttaa työttömyysetuuteen?) säädosvalmistelussa tunnistetaan aina jo lähtökohdiltaan. Mutta muutosten vaikutuksia muuhun kuin työttömyysturvaan ei selvitetä niin aktiivisesti. Tällainen asia voi kuitenkin tulla esille erilaisissa epävirallisissa kontakteissa.”

Oppilaan ohjauksen hallinnon uudistamisen vaikutukset selvitettiin ja tunnistettiin selkeässä, ennakoitavassa ja kiireettömässä ympäristössä (HE 109/2009)

Neljäntenä tapauksena on perusopetuslain muuttaminen siirtymällä oppilaan ohjauksessa ns. kolmiportaiseen oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Lakimuutoksella tavoiteltiin parempaa opetusta ja opetusjärjestelyjä sekä oppilaan tehostettua ohjausta koskevien hallintopäätösten parempaa suunnitelmallisuutta, läpinäkyvyyttä ja oppilaan varhaista tukea.

Lakimuutoksenympäristö oli selvityksen tapauksista vaikutusarvioinnin kannalta selvästi suosiollisin. Tälle oli useita syitä.

Erityisopetuksen muutoksien tavoitelluista vaikutuksista vallitsi laajahko yhteisymmärrys. Lakiehdotus oli myös liitetty osaksi erityisopetuksen laaja-alaista strategista suunnittelua⁶⁴. Strategiasta saatiin palautetta ns. KELPO-hankkeessa⁶⁵. Tämä tieto jalostettiin myöhemmin hallituksen lakiesityksen pohjaksi.

Lakimuutoksen eräs lähtökohta oli lisätä pedagogisen asiantuntemuksen osuutta oppimisiongelmiä kartoittamisessa ja vähentää ongelmien lääketieteellistä selvittelyä tukipäätösten yhteydessä. Tämän vuoksi lain voitiin ennakoida vähentävän sektorirajat ylittävien käytäntöjen luomia ongelmia. Tämä sektorirajat ylittäviä säädöksen vaikutuksia suoraan rajoittava ja vähentävä muutos helpotti myös lain vaikutusten arviointia.

Vaikutusarviointia helpotti osaltaan myös se, että oppilaan ohjauksen toimintatavan muutosta oli mahdollista valmistella rauhassa poikkeuksellisen pitkään, useita vuosia. Pitkän valmisteluperiodin kuluessa valmisteluun oli mahdollista liittää myös tutkimustiedon tuottamista ja hyödyntämistä. Koska lain säätäminen oli kytketty selkeästi myös laaja-alaiseen erityisopetuksen strategiaan, strategian valmistelun yhteydessä kertynyt tietoperusta paransi osaltaan myös lakiehdotuksen vaikutusarviointien lähtökohtaa.

Edelliset seikat yhdessä politiikkaohjauksessa vallitsevan laajahkon yhteisymmärryksen kanssa tarjosivat poikkeuksellisen hyvän lähtökohdan sekä oppilaan ohjauksen uudistamista koskevalle säädosvalmistelulle

että lain vaikutusten ennakkoinnille. Lain toimeenpanoa helpotti myös ns. KELPO-hanke vuosina 2008–2013. Siihen sisältyi noin 45 miljoonan euron määräraha, jonka ministeriö myönsi muutosten toimeenpanon tehostamiseen. Edellisiä täydentää lakimuutoksen toimeenpanosta jälkikäteen laadittu seurantaselvitys.⁶⁶

Tapausmenettelyjen yhteisiä ongelmia

Tapauksissa ilmeni eräitä yhteisiä ongelmia. Ongelmien konkreettinen muoto vaihteli, mutta yhteisiä haasteita ja kipupisteitä esiintyi lukuisissa yhteyksissä. Tiedon hankinnan organisointi, aikataulutuksen vaatavuus ja koordinointi muun säädösvalmistelun kanssa, arviointiosaamisen niukkuus sekä lainvalmistelun juridisen perusperspektiivin hallitsevuus suhteessa vaikutusarviointien kaltaisiin uudensuuntaisiin menettelyihin ovat esimerkkejä ongelmista, jotka tavalla tai toisella hankaloittivat vaikutusarviointeja käytännössä kaikissa tapauksissa. Tähän liittyviä kysymyksiä käsitellään osakysymyksittäin perusteellisemmin selvitysraportin muissa jaksoissa.

Toiminnan ja rakenteiden sektoroituminen muodostaa vaikutustiedon laaja-alaisuudelle vakavimman uhkan

Selvitys kohdistui ensisijaisesti tiedon hallinnan menettelyihin. Tiedon hallintaa ei kuitenkaan toimi eikä se ole myöskään mielekkäästi ymmärrettävissä ja tarkasteltavissa ympäristöstään erillisenä. Selvityksen tapausmenettelyjen perusteella säädösten sektorirajat ylittävien vaikutusten arviointeja hankaloittaa yhtä hyvin organisaatioissa vakiintunut toimintakulttuuri kuin tietotekniikka, tiedon hallinta ja juridiikka. Tapausmenettelyissä esiin nousevasta toimintakulttuurisesta ongelmasta puhutaan samaa tarkoittaen eri yhteyksissä hieman eri termein (esim. blokkiutumisen tai siiloutuminen).

VTV:n tarkastuksissa ja selvityksissä on jo aiemmin käsitelty blokkiutumisen ilmenemistä tiedon ja osaamisen alueella (tutkimus ja kehittäminen, innovaatiot)⁶⁷. Myös selvityksen tapaustarkasteluissa kertyneen tiedon perusteella säädösten sektorirajat ylittävän vaikutustiedon niukkuus ja heive röisyys on yhteydessä laajempaan sektoroitumisen ongelmaan. Tällaisena se muodostaa erityisen vakavan ja moniulotteisen haasteen.

Sektorirajojen ylittämisen ongelma taustoittuu vuosikymmeniä jatkuneeseen tilanteeseen, jossa sektoripohjainen *erikoistuminen* (esim. hallinnonalat, talousarvion luokat, akateemisen ja virkamieskoulutuksen lähtökohdat ja arvioitavien vaikutusten tyypittelyt) on hallinnut arvoja, asenteita, toimintamalleja ja toimintatapoja sekä ministeriöissä että koko valtionhallinnossa. Sen rinnalla yhteistoiminta ja ”integroituminen” ovat ministeriöiden toimintamalleina vielä kehittymättömiä. Koska tarvittava toimintakulttuurin muutos ulottuu toiminnan juurille saakka, muutos on prosessina hidasta. Sen edistäminen perinteisillä keinoilla (uudet rakenteet tms.) on usein hankalaa ja tehotonta. Tämä ilmeni eri tavoin selvityksen tapaustarkasteluissa.

Asia havainnollistui hyvin ministeriön virkamiehen haastattelussa. Kysyttäessä työryhmien ja yhteistoimintaverkkojen mahdollisuuksista rikkoo sektorirajoja virkamies totesi, että ”On tarve puhua hyvin monenlaisesta poikkihallinnollisuudesta, mutta ei ole syytä luoda uutta rakennetta kullekin poikkihallinnollisuudelle. Onhan poikkihallinnollisia työryhmiä. Käytännössä on usein niin, että virkamies juoksee kertomaan sinne oman sektorijuttunsa, pakkaa sitten kiireisenä laukkunsa, palaa sitten sieltä itseseen, eikä kerro muille ministeriössä, mitä siellä oli esillä. Mikään ei välttämättä muutu.”⁶⁸

Miksi sektorirajoja on vaikutusarvioinnissa vaikea ylittää?

Vaikka yhteistoiminnan merkitystä toistellaan yhä enemmän politiikka- ja suunnitteluasiakirjoissa, käytännössä ”muut sektorit”, ovat ne sitten hallinnonaloja, toimialoja, talousarvion vastuualueita, organisaatioita tai muita ”rajat ylittäviä” alueita, ovat sekä politiikalle että säädösvalmistelun ammattilaisille edelleen *toimintakulttuurisesti etäisiä*. Sektorirajat ylittävien vaikutusten arvioinneissa tästä johtuvat ongelmat ilmenevät toisinaan suoraan, esimerkiksi osaamisen, taitotiedon ja menettelyjen sektorikohtaisuutena tai muunlaisena kapea-alaisuutena. Usein ne ilmenevät kuitenkin myös epäsuoraan, esimerkiksi niin, että organisaation tuki tai toleranssi merkittävälle rajojen ylittämiselle voi olla niukkaa. Tämä oli epäsuorasti havaittavissa myös selvityksen esimerkkitapauksissa.

Selvityksen perusteella pidäkkeiden ilmeneminen epäsuorasti on usein hankalimmin nähtävissä ja hallittavissa. Säädösten vaikutusten arvioinnissa sektorirajan ylittäminen merkitsee usein siirtymistä *sekä* tiedollisesti *että* poliittisesti epävarmemmalle alueelle. Se edellyttää arvioiden esittämistä eduskunnalle ja muille arvovaltaisille toimijoille perusluonteeltaan epävarmoista asioista ja ilmiöistä. Näistä seikoista seuraa, että kannusteiden luominen rajojen ylittämiselle on hankalaa. Rajojen hankaluus ilmenee osuvasti esimerkiksi erään ministeriön säädösvalmistelijan toteamuksessa: ”Kun vaikutukset ovat epävarmoja ja haetaan varmuutta kuitenkin, helposti joudutaan mahdottomaan tilanteeseen. Itse olen törmännyt eduskunnan valiokunnassa hankaliin tilanteisiin tässä suhteessa: mitä voi ja rohkenee sanoa?”⁶⁹ Esimerkiksi mittavat tutkimuslaitosten henkilöstön irtisanomiset johtavat erään haastatellun mielestä ainakin pitkällä aikavälillä tilanteen hankaloitumiseen entisestään⁷⁰.

Myös tietoisesta sektorirajat ylittävien vaikutusten arvioinnin ”kevenämisestä” saatiin tapaustarkasteluissa viitteitä. Erään arvion mukaan ”erityisesti tämän hallituksen aikana on selkeästi supistettu monialaista valmistelua. Entistä enemmän valmistellaan vain virkamiespohjalta ilman sidosryhmiä. Tämä heikentää laaja-alaisuutta ja kapeuttaa näköaloja.”⁷¹

Mistä tapaukset kertovat ja mistä ne eivät kerro?

On kuitenkin varottava havainnoimasta ja tulkitsemasta nykytilannetta liian pessimistisesti tai yksinomaan perinteisillä linseillä. Selvityksen esimerkkitapauksissa ilmeni, että vaikka säädösvalmistelua ja vaikutusarviointeja ympäröivässä toimintakulttuurissa ja arviointimenettelyissä on edelleen runsaasti avartamisen tarvetta, virkamiesten välillä on jo nyt runsaasti erilaista suoraa ja epävirallista sektorirajat ylittävää vuorovaikutusta.

Esimerkkitapausten perusteella haasteena on pikemminkin tämän vuorovaikutuksen kehittäminen aiempaa läpinäkyvämmäksi ja avoimemmaksi kommunikaatioksi kuin uudenlaisten rakenteiden luominen vuorovaikutuksen hallitsemiseksi, hillitsemiseksi tai jarruttamiseksi.

Käytännössä kaikissa tapauksissa on kysymys tasapainoilemisesta julkisen talouden yleensä euromääräisinä tai muutoin operationaalisina esitetävien sektorikohtaisten tehokkuus-, tuloksellisuus- ja säästövaikutusten ja laaja-alaisempien, yleensä hankalasti mitattavien systeemivaikutusten välillä. Viimeksi mainitut ovat usein taloudenkin kannalta selvästi keskeisempiä vaikutuksia tai vaikutusverkkoja, esimerkkinä nuorten syrjäytymisriskin kasvaminen koulutusverkkoa mittavasti supistettaessa ja tehostettaessa tai työllisyyspalveluja tuottavia organisaatioita vähennettäessä. Laaja-alaisen systeemivaikutusten mittaukseen ja arviointiin kohdistuvat ongelmat johtavat kuitenkin helposti siihen, ettei tasapainoista vaikutusarviointia kyetä tekemään vaan keskitytään sektorien (hallinnonalat, toimialat jne.) sisällä ja usein yksinomaan lyhyellä aikavälillä ilmeneviin säädösten haluttuihin vaikutuksiin.

Esimerkkitapauksissa tähän liittyviä ongelmia on hallittu vaihtelevasti. Myös ongelmien hallinnan ympäristön haasteellisuus vaihtelee tapauksittain. Laajemman tapausjoukon tarkasteleminen tai moniulotteisempi perehtyminen tarkasteltuihin tapauksiin johtaisi todennäköisesti pikemminkin uudenlaisten erityispiirteiden tunnistamiseen erilaisissa ympäristöissä kuin pitkälle yleistettävissä oleviin säännönmukaisuuksiin.⁷²

Miten nähdä sekä metsä että puut yhdellä linssillä?

- 1 Ks. OM:n julkaisut 2004:4, 2007:6 ja 2010:18. Valtioneuvosto on 4.2.2016 antanut myös periaatepäätöksen säädösvalmistelun kuulemisohjeesta.
- 2 Kustannus-hyötyanalyysin osalta ks. myös Izadi ym. "Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vaikutusten arviointi" (VNK:n julkaisu 1/2016) s. 8. Taloustieteellisen ja monitieteisen riskikäsitteen ongelmista ks. Sven Ove Hanson: "Risk". The Oxford Handbook of Interdisciplinarity, ed. Frodeman, Robert & Thompson Klein, Julie & Holbrook J. Britt., Oxford 2010, s. 536-545.
- 3 <http://www.tekniikkatalous.fi/teknikka/kemia/2002-09-12/Systeemibiologia-tuo-toivoa-1%C3%A4%C3%A4kekehitt%C3%A4jille-3274745.html>
- 4 Ks. myös VTV:n selvitys 1/2014 ("Strategiatyö ministeriöhallinnossa").
- 5 Ks. Marjatta Rajavaara: "Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvoastelemisestä vaikutusten todentamiseen", Helsinki 2007, s. 173-174, 199, sekä Tervonen-Concalves, Leena ja Oinonen, Eriikka: "Vaikuttavuuden vaade ja vaikutelmien politiikka. Tapausesimerkinä terveyden edistäminen", Yhteiskuntapolitiikka 2014:5, s. 531.
- 6 Ks. Peter Dahler-Larsen: "Vaikuttavuuden arviointi". Stakes 2005, 7 ss, sekä teoksesta "Systems Concepts in Action", ed. Bob Williams & Richard Hummelbrunner, Standford 2011, s. 163-183.
- 7 Ks. esim. "Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi" (VTV:n tarkastuskertomus 216/2011), hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyviä ennakoarvioiteja käsittelevät Kati Rantalan "Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa ja VTV:n tarkastusraportti "Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma" (VTV 18/2012), EU-vaikutusten ennakoarviointia käsittelevä "EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen" (VNK:n selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2015), "Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta" (VM:n julkaisu 9/2015) sekä "Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vaikutusten arviointi" (VNK:n selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2016).
- 8 Ks. Rantala, Kati "Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa", Helsinki 2011, s. 180.
- 9 Ks. esim. Rantala, Kati 2011, s. 179, 183.
- 10 Ks. Simpura, Jussi: Kolmannen asteen yhteys: "Tutkitun tiedon hankekohtainen, panoskohtainen ja institutionaalinen vaikuttavuus". Yhteiskuntapolitiikka 77/2012 1, s. 63-71.
- 11 Vrt. Pakarisen lakien vaikutusten arvioinneista eri diskursseina esittämään ("Lakien vaikutusten arviointi diskursssina", 2012, 54-61), sekä Rantala, Kati 2011, 181 s.
- 12 Ks. myös VTV: n selvitys 3/2013 "Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet", 41-46, sekä yleisemmin arvioinnin politiikkasuhteesta Elliot Stern: "Evaluation: Critical for Whom and Connected to What?". Evaluation 2008:14: s. 249-258.
- 13 Ks. Roininen, Janne: Vaikuttavuuden tietkartta - monta tietä vaikuttavuuteen, Suomen arviointiyhdistyksen vuosiseminaari 2010.
- 14 Ks. TrVM 9/2014 vp. Ks. myös "Arviointimuistio Hallituksen esitysten laatimisohteiden (HELO) uudistamisesta. Lausuntotivistelmä". OM:n julkaisu 58/2015, s. 21-22. Arvioinneista ks. Pakarinen, Tala & Hämynen "Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä", Helsinki 2010, s. 3-4, sekä Pajukoski "Vaikutusten arviointi lakiehdotusten valmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä", teoksesta Vaikuttavatko politiikat? Toim. Sakari Hänninen ja Maijaliisa Junnila, Tampere 2012, s. 57-62.
- 15 Ks. Olejniczak Karol & Raimondo, Estelle & Tomasz, Kupiec: Evaluation units as knowledge brokers: Testing and calibrating an innovative framework. Evaluation 2016, Vol. 22(2), s. 168-189.
- 16 Ks. esim. Pakarinen 2012 "Lainsäädäntötutkimus ja säädöspolitiikka", 2012, s. 49 ja siellä viitattu kirjallisuus, sekä Määttä, Kalle: "Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun", 2009," 68 s.
- 17 Ks. Rantala, Kati 2011, s. 149-150, 190 ja 205.
- 18 Ks. Rantala, Kati 2011, s. 192.
- 19 Ks. OM:n julkaisu 27/2015, s. 15 sekä VTV:n selvitys 3/2013: Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet, s. 36-46 tarpeesta selkeyttää eri näkökulmista lainsäätäjän ja lainvalmistelijoiden roolijakoa.
- 20 Ks. OM:n julkaisu 2007:6 sekä 2004:4.
- 21 STM:n julkaisu 2016:2, s. 14-15.
- 22 STM:n julkaisu 2016:2, s. 14.
- 23 Ks. VTV:n tarkastuskertomus 216/2011: Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi, s. 28-29.
- 24 Ks. VTV:n selvitys 3/2013: Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet, s. 12-13.
- 25 Ks. Junnila, Marja-Liisa & Hänninen, Sakari: "Säädösehdotusten vaikutusten ennakoarviointi", teoksesta "Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Teoriaa ja käytäntöä", toim. Virtanen, Stenvall ja Rannisto, Tampere 2015, s. 216-217.
- 26 Ks. esim. Junnila & Hänninen 2015 ja Olejniczak et. al. 2016.
- 27 Tiedon hallinnan kysymyksiä käsitellään seikkaperäisemmin luvussa 5.
- 28 Ks. OM:n julkaisu 39/2011.
- 29 Ks. OM:n julkaisu 18/2010, s. 13.
- 30 Ks. Rantala, Kati 2011, s. 149.
- 31 Sidosryhmäorganisaation edustajan haastattelulausuma.
- 32 Ks. Rantala, Kati 2011, s. 187, 189 sekä Pakarinen 2012: "Lainvalmistelu vuorovaikutuksena", teoksesta "Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta", Joensuu 2012.
- 33 Ks. Pakarinen 2012, s. 30.

- 34 Ks. kokoavasti "Säädöspolitiikan yhteistyöryhmän loppuraportti", OM julkaisu 27/2015, s. 14-16.
- 35 Ks. Olejniczak et. al. 2016, s. 177.
- 36 STM 2016:2, s. 18-19.
- 37 Ks. seikkaperäisemmin Olejniczak et. al. 2016, 174 s.
- 38 Ks. esim. "Opetus- ja kulttuuriministeriön ohjausjärjestelmä", VTV 4/2016, "Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu", VTV 12/2012 sekä Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon ohjausjärjestelmä, VTV 234/2011. Työ- ja elinkeinoministeriön säädösjohtamiseen kohdistui myös vm. tarkastuksen erilliselvitys "Työ- ja elinkeinoministeriön säädösjohtaminen".
- 39 OM 7/2013, liite 1, s. 7.
- 40 Ks. esim. Hilden, Mikael: "Voiko hallitsematonta hallita?". Sivuvaikutukset politiikka-arvioinneissa. Ilmastonmuutoksen ohjelma.
- 41 Ks. esim. Tala, Jyrki "Lakien laadinta ja vaikutukset", Helsinki 2005, s. 88, 100.
- 42 Ks. Kauppinen ym.: "Sosiaalisten ja terveysvaikutusten ennakoinnin kehittäminen Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009):2, s. 164-165.
- 43 Ks. esim. Tala 2005, s. 222.
- 44 Ks. seikkaperäisesti Arnkil, Tom, Erik & Seikkula, Jaakko & Arnkil, Robert: "Hyvien käytäntöjen tutkittavuudesta, siirrettävyydestä ja jatkuvuudesta". Yhteiskuntapolitiikka 70 (2005):6, s. 639-649.
- 45 Vrt. Tala "Lakien laadinta ja vaikutukset", s. 229-232, Pakarinen 2012 jakso 3.3.1 sekä VTV "Lainsäädännön laatu ja kehittämistarpeet", s. 10-11. Kehittämishankkeita käsitellään perusteellisemmin seuraavassa luvussa.
- 46 Tiedon "välityksen" osalta ks. esim. Olejniczak et. al. 2016, s. 183-184.
- 47 Kehittämistoimien laajaa kirjoa on eritelty monipuolisesti KUTHANEKin organisoiman säädösten taloudellisten vaikutusten arvioinnin kehittämishankkeen raportissa (VM:n julkaisu 9/2015, s. 30-34).
- 48 Ks. asetus lainsäädännön arviointineuvostosta 1735/2015 sekä <http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelman-toteutus/digitalisaatio/karkihanke3>
- 49 Ks. kokoavasti erityisesti VTV:n julkaisu "Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet" (selvitys 3/2013), tutkimuksen näkökulmasta ks. myös Tala 2005, 229 s.
- 50 Ks. OM:n julkaisu 27/2015, s. 15-16 sekä yleisemmin Patton: Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation & Use. New York 2011.
- 51 Ks. VM:n julkaisu 9/2015, s. 45-47.
- 52 Ks. Olejniczak et. al. 2016, s. 177.
- 53 Olejniczak et. al. 2016, s. 174-183. Laaja-alaisemmasta lähtökohdasta ks. Mark, Melvin & Henry, Gary: "The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence". Evaluation 10 (1) 2004, s. 35-57.
- 54 Ks. VNK:n julkaisu 2/2011, s. 16, 22-23 sekä VNK:n julkaisu 8/2011, s. 12 ja 38.
- 55 The Oxford Handbook of Interdisciplinarity, ed. Frodeman, Thompson-Klein and Mitcham. Oxford 2010.
- 56 Ks. esim. Conklin, Jeffrey: "Dialogue mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems". West Sussex 2006.
- 57 Ks. Conklin 2006.
- 58 Tiedon vaikuttavuuden osalta ks. erityisesti Olejniczak et. al. 2016, Mark & Henry 2004. Arviointien toimintamallien osalta ks. Chen, Huey-Tsyh: Practical Program Evaluation. New York 2002.
- 59 Ks. Olejniczak et. al. 2016, 174 s.
- 60 Tapaustarkastelujen monimutkaisuudesta tietoprosesseina ks. myös GAO "Case Study Evaluations" (GAO/PEMD-91-10.1.9) , s. 13-17.
- 61 HE 306/2014 osalta ks. PeVL 74/2014 vp., 1-2 sekä HE 310/2014 osalta ks. SiVM 30/2014 vp. ja PeVL 60/2014, s. 2-3.
- 62 Säädösvalmistelijan haastattelulausuma.
- 63 Säädösvalmistelijan haastattelulausuma.
- 64 Ks. Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47.
- 65 "Tehostetun ja erityisen tuen kehittämistoiminta" (KELPO) v. 2008-2013.
- 66 Ks. OKM:n julkaisu 2014:2: Oppimisen ja hyvinvoinnin tuki. Selvitys kolmiportaisen tuen toimeenpanosta.
- 67 Ks. erityisesti VTV:n työpajoihin perustuvat selvitykset "Laaja-alainen innovaatiotoiminta" (2010) https://www.vtv.fi/files/2335/Nakokulmia_netti.pdf sekä Tutkimus-, koulutus- ja innovaatiotoiminnan hyödyntäminen kiinteistö- ja rakennusallalla (2013) https://www.vtv.fi/files/3546/VTV_2_2013_Keskustelunaloite_NETTI.pdf
- 68 Ministeriön virkamiehen haastattelulausuma.
- 69 Ministeriön virkamiehen haastattelulausuma.
- 70 Sidosryhmäorganisaation edustajan haastattelulausuma.
- 71 Sidosryhmäorganisaation edustajan haastattelulausuma.
- 72 Tapausten yleistämiseen sisältyvistä haasteista eri näkökulmista ks. myös GAO "Case Study Evaluations" (GAO/PEMD-91-10.1.9), sekä Simons, Helen: "Interpret in context: Generalizing from the single case in evaluation". Evaluation 2015, Vol. 21 (2), s. 173-188.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-353-1 (PDF)