

22/2011

Yhteistyöllä laatua lainvalmisteluun

Valtioneuvoston säädösvalmistelun
kehittämistyöryhmän (SÄKE III -työryhmä)
loppuraportti

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

22/2011

Yhteistyöllä laatua lainvalmisteluun

Valtioneuvoston säädösvalmistelun
kehittämistyöryhmän (SAKE III -työryhmä)
loppuraportti

31.3.2011

Julkaisun nimi Yhteistyöllä laatua lainvalmisteluun
Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE III -työryhmä)
loppuraportti

Tekijä Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (SÄKE III -työryhmä)
Puheenjohtaja: neuvotteleva virkamies Maija Salo
Sihteeri: tutkija Hanna-Leena Iso-Ketola
tutkija Tea Skog

**Oikeusministeriön
julkaisu** 22/2011
Mietintoja ja lausuntoja

OSKARI numero OM 28/41/2007 **HARE numero** OM005:00/2008

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-114-2

URN URN:ISBN:978-952-259-114-2
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-114-2>

**Asia- ja avain-
sanat** säädösvalmistelu, lainvalmistelun kehittäminen

Tiivistelmä SÄKE III -työryhmän tehtävänä on ollut jatkaa ministeriöiden välistä yhteistyötä säädösvalmistelun kehittämiseksi ja etsiä keinoja ja menetelmiä yhteisen hyvän säädösvalmistelukulttuurin luomiseksi valtioneuvostossa ja ministeriöissä. Työryhmän työn lähtökohtana ovat olleet Paremmän sääntelyn toimintaohjelman ja lainsäädäntösuunnitelman toteuttamiseen liittyvät kehittämistoimet ja niiden edistäminen.

Tässä työryhmän loppuraportissa on tiivistetysti kerrottu työryhmän työstä ja sen käsittelemistä paremman sääntelyn asiakokonaisuuksista sekä työryhmän seuraamista ja tukemista kehittämishankkeista.

31.3.2011

**Publikationens
titel** Samarbete för högklassig lagberedning
Slutrapport av arbetsgruppen för utvecklande av statsrådets lagberedning

Författare Statsrådets arbetsgrupp för utvecklande av lagberedningen
(SÅKE III arbetsgruppen)
Ordförande: konsultativ tjänsteman Maija Salo
Sekreterare: forskare Hanna-Leena Iso-Ketola
forskare Tea Skog

**Justitieministeri-
ets publikation** 22/2011
Betänkanden och utlåtanden

OSKARI nummer OM 28/41/2007 **HARE nummer** OM005:00/2008

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-114-2

URN URN:ISBN:978-952-259-114-2
Permanent adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-114-2>

**Sak- och
nyckelord** författningsberedning, utvecklande av lagberedning

Referat SÅKE III arbetsgruppen har haft som uppgift att fortsätta samarbetet mellan ministerierna med målet att utveckla lagberedningen och finna medel och metoder för att skapa en gemensam god lagberedningskultur inom statsrådet och ministerierna. Arbetsgruppen har haft som utgångspunkt i sitt arbete att vidta utvecklingsåtgärder som tar sikte på att genomföra åtgärdsprogrammet för en bättre reglering.

I denna arbetsgruppens slutrapport har i koncentrerad form berättats om arbetsgruppens arbete och de helheter för en bättre reglering som arbetsgruppen behandlat samt om de utvecklingsprojekt som arbetsgruppen har följt med och stött.

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti ajalle 1.2.2008–31.3.2011 ministeriöiden ja eduskunnan edustajista koostuvan valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE III -työryhmä) tukemaan ja koordinoimaan ministeriöiden säädösvalmistelun kehittämistä tavoitteenaan valtioneuvoston hyvän säädösvalmistelukulttuurin edistäminen.

SÄKE III -työryhmän toimeksiannon mukaisena tehtävänä on ollut tukea hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteuttamista, pohtia keinoja vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseksi ja ohjeiden soveltamisen tukemiseksi, tukea ministeriöiden sisäistä säädösvalmistelun kehittämistyötä ja välittää tietoa ja esimerkkejä hyvistä säädösvalmistelukäytännöistä, tiedottaa vireillä olevista kansallisista säädösvalmistelun kehittämishankkeista ja -toimenpiteistä sekä edistää niiden täytäntöönpanoa, edistää vaikuttamista ja osallistumista paremman sääntelyn EU- ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön sekä raportoida toiminnastaan.

Tässä työryhmän loppuraportissa on tiivistetysti kerrottu työryhmän työstä ja sen käsittelemistä paremman sääntelyn asiakokonaisuuksista sekä työryhmän seuraamista ja tukemista kehittämishankkeista.

Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti loppuraporttinsa oikeusministeriölle.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2011


Maija Salo


Marika Paavilainen


Kaija Suvanto


Päivi Pekkarinen


Minnamaria Nurminen


Jyri Inha


Salla Kalsi


Jukka-Pekka Tolvanen


Pasi Järvinen


Päivi Salo


Risto Eerola

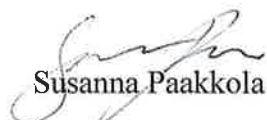

Katarina Petrell


Taina Riihinen


Riitta Aulanko


Timo Turkki


Maarit Kallio


Susanna Paakkola


Kaisa Leena Välipirtti


Liisa Lundelin-Nuortio


Riitta Rönn


Marja Wallin


Tea Skog

SISÄLLYS

1. TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN JA TOIMINTA	11
1.1 Työryhmän tausta ja tehtävät.....	11
1.2 Työn organisointi.....	12
2. TYÖRYHMÄN KÄSITTELEMÄT PAREMMAN SÄÄNTELYN ASIAKOKONAISUUDET.....	13
2.1 SÄKE II –työryhmän ehdotukset.....	13
2.2 Kuuleminen	13
2.3 Vaikutusten arviointi.....	14
2.4 Valtioneuvoston ja eduskunnan työn yhteensovittaminen.....	18
2.5 Oikeuskanslerinviraston havaintoja säädösvalmistelusta.....	20
2.6 Säädösvalmistelun voimavarat.....	21
2.7 Ministeriöiden sisäinen säädösvalmistelun kehittämistyö.....	22
2.8 Muu kehittämistyö.....	23
2.9 Yhteenveto työryhmän työstä.....	25
2.10 Parempi sääntely seuraavalla hallituskaudella	25
3. JATKOTYÖ.....	30
LIITTEET	
LIITE 1	
Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän kokousten teemat.....	31
LIITE 2	
Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaoston asettamispäätös 29.10.2008	35
LIITE 3	
Vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkoston asettamispäätös 16.2.2010.....	38
LIITE 4	
Ehdotuksia henkilöstön riittävyyden ja osaamisen parantamiseksi lainvalmistelussa	41
LIITE 5	
Valtioneuvoston lainvalmistelijapoolin toteuttaminen: vaihtoehtojen arviointia.....	45
LIITE 6	
Ministeriökohtaiset säädösvalmisteluverkostot.....	47
LIITE 7	
Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaoston muistio 16.11.2009	56
LIITE 8	
Vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkoston selvitys 1.2.2011: Vaikutusten arvioinnin hyvät käytännöt, ongelmat ja tuen järjestäminen ministeriöissä.....	75

1 TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN JA TOIMINTA

1.1 Työryhmän tausta ja tehtävät

Oikeusministeriö asetti 21.1.2008 valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE III -työryhmän) jatkamaan sitä edeltäneen SÄKE II -työryhmän työtä (Oikeusministeriön työryhmämietinnöt 2007:14). Työryhmän työn jatkamisen taustalla olivat useat vireillä olevat säädösvalmistelun kehittämishankkeet, joista keskeisimpänä pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen tavoite parantaa säädösympäristöä ja lakien selkeyttä sekä siten edistää kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä. Hallitus toteutti paremman sääntelyn toimintaohjelman ja laatii hallituskauden merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet sisältävän lainsäädäntösuunnitelman. Tässä tarkoituksessa hyväksyttiin joulukuussa 2007 osana hallituksen strategia-asiakirjaa hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteuttaminen, paremman sääntelyn toimintaohjelman täytäntöönpanon varmistaminen ja lukuisten muiden kehittämistoimien vireilläolo korostivat tarvetta kaikki ministeriöt ja eduskunnan kattavan työryhmän toiminnan jatkamiseen.

SÄKE III -työryhmä asetettiin 1.2.2008–31.3.2011 väliseksi ajaksi tukemaan ministeriöiden välistä yhteistyötä säädösvalmistelun kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä on ollut tukea ja koordinoita ministeriöiden säädösvalmistelun kehittämistyötä ja toimia hyviä säädösvalmistelukäytäntöjä kehittävänä yhteistyöelimenä. Tässä tehtävässä työryhmän tuli erityisesti:

- tukea hallituksen lainsäädäntösuunnitelman toteuttamista
- pohtia keinoja vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseksi ja ohjeiden soveltamisen tukemiseksi
- tukea ministeriöiden sisäistä säädösvalmistelun kehittämistyötä ja välittää tietoa ja esimerkkejä hyvistä säädösvalmistelukäytännöistä
- tiedottaa vireillä olevista kansallisista säädösvalmistelun kehittämishankkeista ja -toimenpiteistä sekä edistää niiden täytäntöönpanoa
- edistää vaikuttamista ja osallistumista paremman sääntelyn EU- ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön sekä
- raportoida toiminnastaan.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tukenut omalta osaltaan hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hankkeita sekä vireillä olevia säädösvalmistelun kehittämishankkeita, toiminut ministeriökohtaisten selvitysten ja näkemysten välittäjänä sekä edistänyt niiden täytäntöönpanoa.

Työryhmä on edistänyt vaikuttamista ja osallistumista paremman sääntelyn EU- ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön sekä välittänyt tietoa ministeriöiden hyvistä säädösvalmistelukäytännöistä tavoitteena valtioneuvoston yhtenäisen hyvän säädösvalmistelukulttuurin aikaansaaminen.

1.2 Työn organisointi

Oikeusministeriö pyysi 7.11.2007 päivätyllä kirjeellä ministeriöitä ja eduskuntaa nimeämään työryhmään jäsenen. Ministeriöiden sisäisestä organisaatiosta ja säädösvalmisteluasioiden määrästä ja luonteesta johtuen työryhmässä on kuitenkin voinut olla useampia henkilöitä samasta ministeriöstä. Tavoitteena oli, että työryhmän jäsenenä olisi henkilöitä, jotka ministeriöissä vastaavat säädösvalmistelun kehittamisestä ja koordinoinnista.

Työryhmän puheenjohtaja on toiminut neuvotteleva virkamies Maija Salo oikeusministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimettiin hallitussihteeri (myöhemmin hallitusneuvos) Marika Paavilainen ja hallitusneuvos, käännöstoimiston päällikkö Katarina Petrell valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto ulkoasiainministeriöstä, yksikön johtaja Taina Riihinen oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Pekkarinen ja poliisijohtaja Kimmo Hakonen (myöhemmin lainsäädäntöneuvos Riitta Aulanko) sisäasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Minnamaria Nurminen ja hallitusneuvos Timo Turkki puolustusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jyri Inha ja hallitusneuvos Kirsi Seppälä (myöhemmin säädösvalmisteluavustaja Maarit Kallio) valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Salla Kalsi opetusministeriöstä (myöhemmin opetus- ja kulttuuriministeriöstä), lainsäädäntöneuvos Jukka-Pekka Tolvanen ja vanhempi hallitussihteeri (myöhemmin lainsäädäntöneuvos) Susanna Paakkola maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Anna-Liisa Tarvainen (myöhemmin hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti) liikenne- ja viestintäministeriöstä, lainsäädäntöneuvos (myöhemmin lainsäädäntöjohtaja) Pasi Järvinen ja neuvotteleva virkamies Liisa Lundelin-Nuortio työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallitusneuvos Eija Koivuranta (myöhemmin hallitusneuvos Päivi Salo) sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, hallitusneuvos (myöhemmin lainsäädäntöjohtaja) Riitta Rönn ympäristöministeriöstä sekä valiokuntaneuvos Risto Eerola ja eduskuntas sihteeri Marja Wallin eduskunnasta.

Työryhmän sihteerinä on toiminut 1.2.2008–28.2.2010 tutkija Hanna-Leena Iso-Ketola ja 1.3.2010 lähtien tutkija Tea Skog, molemmat oikeusministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut 24 kertaa. Työryhmän kokousten teemat ja niiden asian tuntijat ovat liitteessä 1.

2 TYÖRYHMÄN KÄSITTELEMÄT PAREMMAN SÄÄNTELYN ASIAKOKONAISUUDET

2.1 SÄKE II -työryhmän ehdotukset

SÄKE II -työryhmän tehtävänä oli seurata ja pohtia miten hallituksen esitysten antamisajankohtien toteutumaa saataisiin parannettua. Yhtenä keinona säädösvalmistelun suunnitelmallisuuden toteutuvuuden parantamiseksi nähtiin se, että ministeriöt seuraisivat valtioneuvoston kanslialle ilmoittamiensa hankkeiden valmistelun etenemistä säännöllisesti, esimerkiksi ministeriön johtoryhmässä. Vaalikauden puolivälissä 2009 hallitus katsoi politiikkariihen linjauksissaan, että hallituksen esitysten listan toteutuminen kirjataan ministeriöiden tulossopimuksiin. Linjausten toteutumisen seurannassa vaalikauden lopussa todettiin, että linjaus oli ministeriöissä toteutettu.

Toisena keinona hallituksen esitysten antamisajankohtien toteutumiseksi nähtiin se, että annettavien esitysten listaus toimitettaisiin säännöllisesti valtioneuvoston yhteisen kansliapäällikkökokouksen käsiteltäväksi ja seurattavaksi. Poliitiikkariihen linjauksissa hallitus totesi, että säädösvalmistelutyön seuranta otetaan säännölliseksi aiheeksi kansliapäällikkökokouksiin. Myös tämä linjaus toteutettiin.

SÄKE II -työryhmän näkemyksen mukaan säädösten valmisteluprosessi tulisi suunnitella ja aikatauluttaa valmistelun päävaiheittain. Lisäksi hankkeiden valmisteluai-katauluja tulisi ministeriöissä säännöllisesti seurata ja ottaa uudelleen arvioinnin kohteeksi. SÄKE III -työryhmä käsiteli asiaa osana henkilöstön riittävyttä koskevia ehdotuksia (liite 4, kohta 5). Tähän liittyen vuonna 2010 kartoitettiin hallitusohjelman loppuseurannan yhteydessä koko ministeriön lainsäädäntöhankkeet kattavien suunnitelmien käyttöä ministeriöissä. Suurin osa ministeriöistä on ottanut käyttöön lainsäädäntösuunnitelman.

SÄKE II -työryhmä ehdotti, että syventävän ja täydentävän säädösvalmistelukoulutuksen järjestämistä pohditaan oikeusministeriössä osana paremman sääntelyn kokonaisuutta. Oikeusministeriö käynnisti vuonna 2010 Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen. Hanketta varten tehdyn suunnitelman mukaan säädösvalmistelukoulutuksen uudistamisesta valmistellaan ehdotus vuoden 2012 loppuun mennessä.

2.2 Kuuleminen

Valtioneuvosto hyväksyi uudet ohjeet kuulemisesta säädösvalmistelussa 10.3.2010 valtioneuvoston periaatepäätöksenä¹. Työryhmä on osallistunut ohjeiden valmisteluun kokoamalla ohjelunonnoksista ministeriöiden lainvalmistelijoiden näkemyksiä ja käsittelemällä luonnoksia kokouksissaan. Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö ovat järjestäneet ohjeista ministeriökohtaisia koulutustilaisuuksia, joissa näiden tahojen lisäksi kouluttajina ovat toimineet kunkin ministeriön viestinnän sekä tieto-

¹ Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010.

palvelun tai asiakirjahallinnon edustajat. Työryhmän jäsenet ovat osallistuneet koulutustilaisuuksien järjestämiseen ministeriöissään.

Työryhmä on antanut 16.6.2008 päivätyn lausunnon työryhmämuistiosta Sähköisen kuulemisen kehittäminen valtionhallinnossa, vaihe II².

2.3 Vaikutusten arviointi

Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaosto

Oikeusministeriö asetti 29.10.2008 valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmään (SÄKE III -työryhmä) säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin kehittämisestä vastaavan jaoston. Jaoston toimikaudeksi asetettiin 1.11.2008–31.12.2009 (asettamis päätös liite 2).

Jaoston tehtävänä oli luoda säädösvalmistelusta ja vaikutusten arvioinnista vastaaville virkamiehille arvioinnissa hyödynnettäviä työkaluja ja tukitoimia, toteuttaa hallituksen lainsäädäntösuunnitelman vaikutusten arvioinnin toimenpiteitä ja tehdä ehdotuksia vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi valtioneuvostossa. Jaoston tehtävänä oli erityisesti

- järjestää ja koordinoida vaikutusarvioinnin yleisiä ja vaikutusalaakohtaisia koulutustilaisuuksia sekä tuottaa arvioinnissa hyödynnettävää aineistoa (mm. arvioinnin menetelmistä ja tiedonlähteistä sekä hyvistä esimerkeistä) Internet-sivuille ja Senaattoriin,
- tukea ja seurata hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden vaikutusten arviointia, sekä
- koota palautetta vaikutusarviointiohjeiden ja arvioinnin tukitoimien toivuudesta ja seurata vaikutusten arvioinnin kansainvälistä kehittämistyötä sekä tehdä tarvittavia kehittämissuhteita.

Jaoston koollekutsujana ja toiminnan koordinoijana toimi oikeusministeriö. Jaosto kokoontui toimikautensa aikana 9 kertaa, minkä lisäksi se järjesti yhteiskokouksen oikeusministeri Tuija Braxin johtaman paremman sääntelyn neuvottelukunnan kanssa huhtikuussa 2009 ja valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän kanssa joulukuussa 2009. Jaosto jatkoi vaikutusarviointikoulutusten järjestämistä ja järjesti toimikautensa aikana kaksi vaikutusten arvioinnin koulutustilaisuutta ministeriöiden säädösvalmistelijoille ja asiantuntijoille. Lisäksi jaosto jatkoi ohjeita täydentävän verkkoaineiston tuottamista ministeriöiden Internet-sivuille ja valtioneuvoston Intranettiin, Senaattoriin. Hyviä arviointiesimerkkejä, tarkempaa ohjeistusta, tiedonlähteitä ja linkkejä sekä eri vaikutusalueiden asiantuntijoiden yhteystietoja koottiin jaoston toimikauden aikana muun muassa kielellisistä vaikutuksista, työllisyysvaikutuksista, aluekehitysvaikutuksista, yritysvaikutuksista ja sukupuoli-vaikutuksista.

² Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:8.

Jaosto laati toiminnastaan muistion, jossa kuvataan tarkemmin sen toteuttamia tukija kehittämistehtäviä säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseksi (liite 7). Lisäksi muistio sisältää jaoston näkemyksiä vaikutusarvioinnin keskeisistä haasteista ja kehittämiskohteista.

Jaoston näkemyksen mukaan säädösehdotusten vaikutusarvioinnissa eri toteuttamisvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten arviointi on ohjeistuksesta, koulutuksesta ja muista tukitoimista huolimatta puutteellista ja laadullisesti melko vaihtelevaa. Vaikutusten arviointi ei ohjeiden edellyttämän mukaisesti ole kiinteä osa säädösvalmistelutyötä hankkeen alusta lähtien. Lisäksi vaikutusten arviointi dokumentoidaan perusvalmistelussa puutteellisesti. Tällä hetkellä ainoastaan hallituksen esityksessä edellytetään keskeisten vaikutusten kuvaamista, minkä seurauksena eri toteuttamisvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten tunnistamisen ja arvioinnin keskeiset havainnot ja tulokset saattavat jäädä dokumentoimatta valmistelun kuluessa. Edelleen jaosto tunnisti keskeiseksi haasteeksi arviointitiedon puutteellisen hyödyntämisen valmistelussa ja päätöksenteossa samoin kuin sen, ettei vaikutusten arvioinnin toteuttamista tai laatua systemaattisesti varmisteta ennen säädösehdotuksen antamista eduskunnalle.

Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaosto esitti valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmälle, että säädösehdotusten vaikutusarvioinnin kehittämistyötä jatketaan ministeriöiden yhteistyönä. Jaosto katsoi, että erityisesti tulisi jatkaa vaikutusarviointiohjeita täydentävän verkkoaineiston kokoamista ministeriöiden verkkosivuille ja Senaattoriin, koota esimerkkejä vaikutusten dokumentoinnista ja hyviä arvioinneista Senaattoriin, tarjota aktiivisesti vaikutusalaakohtaista asiantuntijatukea säädösvalmistelussa hyödynnettäväksi, integroida vaikutusarviointikoulutus osaksi säädösvalmistelun perus- ja täydennyskoulutusta sekä valtioneuvoston esittelijän koulutusta, varmistaa vaikutusten arvioinnin suorittaminen ja laatu ennen hallituksen esityksen käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa sekä kehittää vaikutusten dokumentoinnin seurantaa ja luoda siitä pysyvä järjestely.

Vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkosto

Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaoston esittämällä tavalla valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä asetti säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin kehittämistä vastaavan vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkoston jatkamaan vaikutusarvioinnin kehittämistyötä ministeriöiden yhteistyönä. Verkoston toimikaudeksi asetettiin 1.3.2010–1.3.2011 (asettamispäätös liite 3).

Asettamispäätöksen mukaisesti verkoston tuli laatia itselleen työsuunnitelma, joka piti sisällään esimerkiksi seuraavia tehtäviä

- vaikutusarviointiohjeita täydentävän verkkoaineiston ja arviointiesimerkkien kokoaminen ministeriöiden verkkosivuille ja Senaattoriin,
- säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin tukeminen ja kokemusten kerääminen jaoston tarjoamasta arvioinnin tuesta lainsäädäntösuunnitelman hankkeilta,

- vaikutusarviointikoulutuksen sisällön kehittäminen ja sen integroiminen osaksi säädösvalmistelun perus- ja täydennyskoulutusta sekä valtioneuvoston esittelijän koulutusta,
- vaikutusalaakohtaisen koulutuksen järjestäminen,
- keinojen etsiminen vaikutusten arvioinnin suorittamisen ja laadun varmistamiseksi ministeriöissä ennen hallituksen esityksen käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa,
- vaikutusten arvioinnin dokumentoinnin seurannan kehittäminen
- valtioneuvoston kanslian asettaman politiikkatoimien vaikuttavuusarviointihankkeen jatkotyöhön osallistuminen, sekä
- OECD:n vaikutusten arviointia koskevien suositusten täytäntöönpanon suunnittelu ja valmistelu.

Lisäksi jäsenten tuli osana verkoston toimintaa ylläpitää ja kehittää omaa vaikutusalueitaan koskevaa ohjeistusta ja koulutusta sekä tarjota asiantuntijatukea oman alansa vaikutusten arviointiin.

Oikeusministeriö toimi verkoston koollekutsujana, mutta asettamis päätöksen mukaisesti verkoston puheenjohtaja- ja sihteeritehtävät kiersivät verkostossa edustettuina olevissa sektoriministeriöissä ja -tutkimuslaitoksissa. Verkosto kokoontui toimikautensa aikana 8 kertaa, minkä lisäksi se järjesti yhteiskokouksen valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän kanssa helmikuussa 2011. Verkosto raportoi toiminnastaan työryhmälle syyskuussa 2010 sekä helmikuussa 2011.

Verkosto jatkoi ohjeita täydentävän verkkoaineiston tuottamista valtioneuvoston Internetiin, Senaattoriin. Verkoston toimikaudella päivitettiin vaikutusarvioinnin asiantuntijajajaoston tuottamaa ohjeistusta Senaattorissa, samoin kuin tuotettiin uutta vaikutusalaakohtaista ohjeistusta muun muassa kielellisten- ja ympäristövaikutusten arviointia tukemaan. Verkoston kokouksissa käsiteltiin muun muassa vaikutusarviointikoulutuksen järjestämistä ja sen sisällön kehittämistä, OECD:n paremman sääntelyn suosituksia ja lainsäädäntötyön indikaattoreita sekä tutkimuslaitosyhteistyön kehittämistä vaikutusten arviointien laadinnassa. Lisäksi kulloinkin kokouksen puheenjohtajana toiminut ministeriö esitteli vaikutusalaakohtaista ohjeistusta tai esimerkkihankkeita omalta hallinnonalaltaan. Verkostossa käsiteltiin muun muassa vaikutusten arviointia rahoitusmarkkinoiden säädösvalmistelussa sekä yhdenvertaisuusvaikutusten, rikosentorjuntavaikutusten, työllisyys- ja työelämävaikutusten ja ilmasto-vaikutusten arviointia. Verkostossa on käsitelty myös vaikutusarviointia EU-lainsäädännön valmistelussa. Verkoston työhön osallistui edustaja valtioneuvoston kanslian politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kokonaiskehittämishankkeesta ja verkoston jäseniä puolestaan oli mukana kyseisessä hankkeessa.

SÄKE III -työryhmän pyynnöstä verkosto kartoitti ja laati toimikautensa aikana selvityksen vaikutusarvioinnin hyvistä käytännöistä, ongelmista ja tuen järjestämisestä verkoston piiriin kuuluvissa ministeriöissä (liite 8). Selvitykseen koottiin ministeriökohtaisesti esiin nousseita vaikutusarvioinnin hyviä käytäntöjä ja ongelmia samoin kuin ministeriökohtaisen tuen järjestämisen käytänteitä. Lopullinen raportti sisältää ministeriöiden virkamiesten vastauksien pohjalta laaditun yhteenvedon sekä laajemman selvityksen verkostossa yhteisesti sovittuja teema-alueita hyödyntäen.

Vaikutusarvioinnin hyvien käytäntöjen osalta selvityksessä todetaan muun muassa, että vaikutusarvioinnin tiedonhankinnassa ja vaikutusten arvioinnissa hyödynnetään monipuolisesti vaikutusarviointiohjeita, työryhmän jäsenten asiantuntemusta, ministeriön sisäistä substanssiosaamista sekä hallinto- ja talousosaamista, muiden ministeriöiden säädösvalmistelijoita, sidosryhmiä ja ulkopuolisia vaikutusarvioinnin asiantuntijoita sekä olemassa olevaa tutkimustietoa, tilastoja ja räätälöityjä tilaustutkimuksia. Edelleen hyvinä käytäntöinä nousivat esiin erilaisten sähköisten kyselyjen lisääntynyt käyttö, epämuodolliset ministeriöiden väliset kontaktiverkostot, kuulemisen ajoittaminen käsittelyvaiheen mukaan, erillisneuvottelujen ja räätälöityjen lausuntopyyntöjen järjestäminen, vaikutusalaakohtaiset työpajat samoin kun mahdollisesti riittävän taustatiedon puutteen kirjaaminen avoimesti hallituksen esitykseen.

Vaikutusarvioinnin ongelmien osalta verkoston selvityksessä päädyttiin hyvin samankaltaisiin tuloksiin kuin sitä edeltäneen vaikutusarviointijaoston työssä. Vaikutusten arviointia ei suunnitella riittävästi ja arviointi suoritetaan monessa tapauksessa vasta valmistelun loppuvaiheessa, mikä johtaa helposti siihen, että arviointien todellinen vaikuttavuus toteuttamisvaihtoehdon valintaan jää heikoksi. Erityisesti selvityksessä korostui, ettei vaikutusarvioinnin ja poliittisen päätöksenteon yhteyttä tunnisteta riittävästi. Keskeisinä ongelmina havaittiin lisäksi menettelyjen systemaattisuuden ja suunnitelmallisuuden puute sekä vaikutusarvioinnin organisoimisessa, tiedonhankinnassa että käytännön arviointityössä. Samoin ongelmaksi havaittiin vaikutusarvioinnin dokumentointia koskevan ohjeistuksen puutteellisuus.

Vaikutusarvioinnin tuen osalta selvityksessä nousi esiin, että erilaisia tukipalveluja hyödynnetään verrattain harvoin, mutta vaikutusarvioinnin osaamisen kehittämistä pidetään tarpeellisena.

Vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkosto esitti valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmälle, että säädösehdotusten vaikutusarvioinnin kehittämistyötä tulee edelleen jatkaa valtioneuvoston tasolla ministeriöiden välisenä yhteistyönä. Verkosto oli käytäntöjen ja ongelmien kartoittamisen lisäksi onnistunut lisäämään tietoisuutta vaikutusarvioinnin merkityksestä säädösvalmistelussa. Jatkossa vaikutusarvioinnin kehittämistyötä tekevällä työryhmällä tulee kuitenkin olla selkeämpi toimenkuva ja organisointi sekä pysyvin järjestelyin toimiva puheenjohtaja ja sihteeristö.

Säädöshankkeiden yritysvaikutusten arvioinnin kehittäminen

Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointia tuki kauppa- ja teollisuusministeriön SÄVY-hanke (1.12.2004 – 31.12.2007), jonka tavoitteena oli edistää säädösvalmistelun yritysvaikutusten huomioon ottamista ja arviointia. SÄVY-hankkeen työtä jatketaan hallitusohjelman mukaisesti osana työ- ja elinkeinoministeriön toimintaa. Keskeisinä tehtävinä on edistää yritysvaikutusten huomioimista säädösvalmistelussa, tukea ministeriöiden säädösvalmistelijoita yritysvaikutusten arvioinnissa ja kehittää yritysvaikutusten arviointimenetelmiä. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti toukokuussa 2009 myös työryhmän, joka seuraa säädöshankkeiden yritysvaikutusarvi-

ointien toteuttamista. SÄKE III -työryhmässä on raportoitu säännöllisesti yritysvaikutusarviointien seurantatyöryhmän työstä.

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämistä koskevan hallituksen toimintaohjelman valmistelu ja toimeenpano

Hallitusohjelman mukaisesti yrittäjyyteen liittyvää byrokratiaa vähennetään. Hallituksen strategia-asiakirjassa asetettiin tavoitteeksi laatia ja toteuttaa prioriteettialoihin perustuva ohjelma yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan keventämiseksi. Hallituksen linjauksen taustana oli Euroopan unionin tavoite vähentää hallinnollista taakkaa EU-lainsäädännössä ja sen täytäntöönpanossa neljänneksellä vuoteen 2012 mennessä ja Euroopan unionin jäsenmaiden sitoutuminen hallinnollisen taakan vähentämiseen kansallisessa lainsäädännössä vastaavan tasoisesti. Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan yritysten tiedonantovelvollisuuksiin liittyviä tietovaatimuksia, joita yritys ei oman liiketoimintansa vuoksi tekisi.

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla yhteistyössä muiden ministeriöiden, viranomaisten ja sidosryhmien kanssa valmisteltiin kansallinen ohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Ohjelma hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuonna 2009. Ohjelman tavoitteena on vähentää kansalliseen lainsäädäntöön perustuvaa hallinnollista taakkaa vuoden 2006 tasosta neljänneksellä vuoden 2012 loppuun mennessä. Ohjelman toimeenpanoa on esitelty työryhmässä työ- ja elinkeinoministeriön toimesta säännöllisesti.

2.4 Valtioneuvoston ja eduskunnan työn yhteensovittaminen

Työryhmässä on ollut edustajia sekä ministeriöistä että eduskunnasta, joten valtioneuvoston ja eduskunnan työn yhteensovittaminen on ollut esillä tarpeen mukaan eri asioiden käsittelyn yhteydessä. Lisäksi työryhmä järjesti teemaan keskittyvän erillisen kokouksen, johon kutsuttiin eduskunnan kanslian ja valiokuntien virkamiehiä.

Hallituksen esitysten aikataulut

Valtioneuvoston kanslian istuntoyksikkö kokoaa ja ylläpitää eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten luettelo. Luettelo päivitetään jatkuvasti ja se on saatavilla muun muassa Senaattorista. Eduskunnassa luettelo käytetään eduskunnan täysistuntotyön ja valiokuntatyön suunnittelun perustana. *Eduskunnan näkökulmasta* sen työtä voitaisiin helpottaa seuraavasti:

- Olisi toivottavaa, että eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten listaus kattaisi kaikki hallitukselle annettavat esitykset (ml. budjettilait).
- Hallituksen esitysten antamisessa tulisi pyrkiä tasaisempaan esitysten antamiseen istuntokausien loppuruuhkien välttämiseksi. Muiden eduskunnalle annettavien asioiden kuin budjettilakien antamista tulisi ajoittaa aiempaa enemmän kevätistuntokaudelle.

- Annettuja ja sovittuja määräaikoja tulisi pyrkiä noudattamaan: Budjettilait annetaan budjetin yhteydessä syksyllä ja kiireelliset esitykset määräaikaan mennessä.
- Valtaosa lakien voimaantuloajankohdista on joko 1.1. tai 1.7. Tästä eduskunnalle aiheutuvan esitysten käsittelyruuhkan vuoksi olisi hyvä esittää jostain muuta voimaantuloajankohtaa, jos se vain on mahdollista.
- Ministeriöiden tulisi kiinnittää huomiota hallituksen esitysten laatuun. Eduskunnalle tulee antaa mahdollisimman hyvä ja viimeistelty esitys. Esitykset on tarkastutettava oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Lakien voimaantuloajankohdienten osalta on toisaalta erityisesti yritysten näkökulmasta tuotu esiin, että muutosten voimaantulon keskittäminen tiettyihin päivämääriin helpottaa muutoksiin sopeutumista.

Hallituksen esitysten sivumäärän kasvu ja epätasainen antaminen eduskunnalle aiheuttavat ruuhkaa ja viivästymisiä valtioneuvoston käännöstoimistossa. Valmistelijoiden tulisi nykyistä varhaisemmassa vaiheessa ottaa yhteyttä käännöstoimistoon ja ilmoittaa mahdollisista aikataulumuutoksista, jotta käännöstoimisto voi varautua niihin. Esityksen kääntäminen käännöstoimistossa ei muuta valmistelijan vastuuta ruotsinkielisestä käännöksestä ja sen vastaavuudesta suomenkielisen tekstin kanssa. Yleistynyttä käytäntöä jakaa käännos korjauslistalla valtioneuvoston yleisistuntoon ei pidetä suotavana.

Ministeriöiden ja valiokuntien yhteistyö

Ministeriöiden ja valiokuntien yhteydenpitotavat ovat varsin vaihtelevia. Yleisin tapa on joko ministeriön johdon tai valmistelijan ja valiokuntaneuvosten välinen yhteydenpito. Muita yhteistyömuotoja ovat ministeriön johdon ja toimialan valiokunnan tapaamiset, ministeriön virkamiesten ja ao. valiokuntaneuvosten yhteiset tilaisuudet sekä valmistelijoiden ja valiokuntaneuvosten yhteydenpito hallituksen esityksen käsittelyn kuluessa. Lisäksi sisäasiainministeriössä on käytössä säädöshankkeiden jälkikäteinen arviointi tilaisuuksissa, joihin eduskunnasta osallistuu valiokunnan mietinnön valmistellut valiokuntaneuvos. Tätä hyvää käytäntöä voidaan suositella hyödynnettäväksi myös muissa ministeriöissä.

Ministeriöiden valmistelijoiden ja eduskunnan valiokuntien välinen yhteydenpito ja yhteistyö toimivat yleensä hyvin. Yhteydenpitoa valiokuntiin tulee kuitenkin mieluummin lisätä kuin vähentää, sillä valmistelijoiden yhteydenotot ja erilliset tilaisuudet auttavat esitysten sisällön omaksumisessa sekä valiokuntatyön aikatauluttamisessa ja suunnittelussa. Lausuntojen pyytäminen muilta valiokunnilta on lisääntynyt. Tämä aiheuttaa aikatauluhaasteita erityisesti kiireellisten esitysten käsittelylle. Valiokuntaneuvoksille olisikin hyvä viestittää etukäteen, jos jo etukäteen on havaittavissa tarve pyytää lausuntoa muilta valiokunnilta.

Eduskuntakirjelmät

Ministeriöt informoivat eduskuntaa EU-asioissa U-kirjelmien ja E-kirjeiden muodossa. Asia viedään eduskunnan käsiteltäväksi ja sen kannan määrittystä varten mahdollisimman varhaisessa vaiheessa asian käsittelyn alkaessa EU:n elimissä. Tarkoituksena on, että asian viedään eduskuntaan hyvissä ajoin ennen kuin päätös tulee asiallisesti ratkaistuksi ja Suomea sitovaksi. Kirjelmien käsittelyyn eduskunnassa tulisi varata vähintään neljä viikkoa, mikä on syytä ottaa huomioon suhteessa asian käsittelyaikatauluun EU-tasolla. EU-tason käsittelyaikatauluista onkin hyvä etukäteen informoida valiokuntaa. Keskustelussa esillä on ollut keino parantaa EU-asioiden käsittelyn suunnitelmallisuutta esimerkiksi siten, että EU-asioita koskevista eduskuntakirjelmistä koottaisiin hallituksen esitysten luettelon kaltainen puoli-vuosittainen listaus.

2.5 Oikeuskanslerinviraston havaintoja säädösvalmistelusta

Työryhmä järjesti teemaan keskittyvän kokouksen, johon kutsuttiin virkamies oikeuskanslerinvirastosta kertomaan viraston työstä valtioneuvoston säädösvalmisteluasioissa.

Säädösasioihin liittyvät työmenetelmät voidaan jakaa kolmeen asiaryhmään: 1) valtioneuvoston esittelylistojen tarkastus, 2) ennakkolliset oikeudelliset kannanotto-pyyntö ja 3) klassinen lausuntopyyntömenettely. Säädösvalmistelun kehittämisen näkökulmasta painotettiin erityisesti ennakkollisia oikeudellisia kannanottopyyntöjä niiden vapaamuotoisuuden ja joustavuuden vuoksi. Ennakollista kannanottopyyntöä on perusteltua käyttää silloin, kun esiteltävään asiaan liittyy rajattu oikeudellinen kysymys, josta ministeriössä ei ole aikaisempaa kokemusta. Virasto vastaa noin 50–100 ennakkolliseen kannanottopyyntöön vuosittain.

Oikeuskanslerinviraston valvonnan rajaukseen liittyen todettiin valvonnan olevan nimenomaan laillisuus-, ei laatuvalvontaa. Toisaalta varsin usein on tulkinnanvaraista, onko työnjäljessä ja havaituissa puutteissa kysymys laillisuudesta vai laadusta. Valvonnan tiukan aikataulun vuoksi jopa mahdollisuus puuttua kaikkiin havaittuihin oikeudellisiin asioihin on rajallista ja tästä johtuen laatuksymyksiä ei käytännössä ole mahdollista valvoa.

Säädösvalmistelun laadun kannalta keskeisiksi ongelmiksi tunnistettiin erityisesti yhteiskunnallisesti suurten ja merkittävien hankkeiden liian tarkka sisällöllinen ja aikataulullinen sitominen jo poliittisen prosessin alussa, krooninen aikapula sekä lainvalmistelutehtäviin koulutetun ja kokeneen henkilöstön vähäisyys. Näiltä osin todettiin, ettei poliittinen johto välttämättä aina ymmärrä lainvalmisteluprosessin kokonaisuutta. Tämän vuoksi pidettiin tärkeänä, että esitystä laadittaessa käydään säännöllistä keskustelua poliittisen johdon kanssa hankkeen eri vaiheissa, koska poliittinen vaikuttaminen varmistuu vähitellen. Valmisteluun liittyvän aikapulan osalta todettiin, että koko projektin aikana oleva kiire vie valmistelun lopussa kiireen etenkin käänös- ja laintarkastusvaiheeseen, mistä johtuen näitä vaiheita pidetään usein

valmistelun pullonkauloina, vaikka tosiasiaassa ongelma liittyy siihen, ettei koko prosessia ole suunniteltu riittävästi.

2.6 Säädosvalmistelun voimavarat

Matti Vanhasen II hallituksen strategia-asiakirjassa määriteltiin hallituksen tavoitteet säädosvalmistelun laadun parantamiseksi³. Vaalikauden puolivälissä 2009 hallitus arvioi tavoitteiden toteutumisen tilannetta. Johtopäätöksenä oli, että säädosvalmistelun laadun parantaminen ei toteudu, jos valmisteluprosessin aikatauluongelmia ja henkilöstön puutteeseen liittyviä kysymyksiä ei ratkaista. Hallituksen linjauksen mukaan henkilöstöresurssikysymyksiin tuli kehittää uusia ratkaisuja, esimerkiksi valtioneuvoston lainvalmistelijapooli⁴.

Hallituksen linjauksen toteuttaminen osoitettiin oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön vastuulle. Asiaa pohdittiin aluksi virkamiesryhmässä, jonka työskentelyyn osallistuivat seuraavat henkilöt:

Alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen, valtioneuvoston kanslia
 Finanssineuvos Katju Holkeri, valtiovarainministeriö
 Lainsäädäntöneuvos Jyri Inha, valtiovarainministeriö
 Hallitusneuvos Kirsi Äijälä, valtiovarainministeriö
 Tutkija Hanna-Leena Iso-Ketola, oikeusministeriö
 Neuvotteleva virkamies Maija Salo, oikeusministeriö

Virkamiesryhmä laati kaksi muistiota, joita käsiteltiin myös SÄKE III -työryhmässä. Ensimmäisessä muistiossa esitettiin ehdotuksia toimenpiteistä, joilla henkilöstön riittävyttä ja osaamista parannettaisiin (liite 4). Toisessa muistiossa arvioitiin valtioneuvoston lainvalmistelijapoolin toteuttamisen eri vaihtoehtoja (liite 5). Vaihtoehtoista otettiin keskustelujen tuloksena ensimmäiseen muistioon sen kohdassa 1.3. mainitut asiat. Paremmen sääntelyn ministerityöryhmä käsittelee muistioita 15.12.2009 ja puolsi toimenpide-ehdotusten (liite 4) toteuttamista oikeusministeriön koordinoimina. Ehdotuksia koskevia muistion päivityksiä on sen jälkeen käsitelty työryhmässä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä toteutettiin vuosina 2009 ja 2010 laaja kartoitus säädosvalmisteluun käytettävissä olevista henkilöresursseista. Kartoitus sisälsi myös SWOT-analyysin resursseihin liittyvistä pullonkauloista. Kartoituksessa nousi esille valmisteluresurssien vähäisestä määrästä johtuva valmistelun haavoittuvuus. Analyysien keskeisin havainto oli, että säädosvalmistelusta vastaavien asiantuntijoiden työtehtäviin kuuluu runsaasti muita, usein teknisluonteisia tehtäviä. Ministeriön laajennettu virkamiesjohtoryhmä hyväksyi marraskuussa 2010 resurssikartoituksen perusteella laaditun säädosvalmistelun kehittämishojelman. Säädosvalmistelijoiden työ organisoidaan uudelleen siten, että muiden kuormittavien töiden määrää vähennetään ja avustajien toimenkuvaa laajennetaan. Sisäisenä koulutuksena on käynnissä säädosvalmisteluavustajan koulutusohjelma, johon osallistuu 15 henkilöä. Lisäksi

³ Hallituksen strategia-asiakirja. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007 s. 91-97.

⁴ Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä. – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009 s. 18, 27 ja 259-270.

ministeriön säädösvalmistelun kehittämissuunnitelmassa ja sen kanssa samanaikaisesti hyväksytyssä sähköisessä prosessiohjeessa painotetaan säädöshankkeiden hankkeistamista sekä johdon vastuuta hankehallinnassa. Kartoitusta on käsitelty myös SÄKE III -työryhmässä.

Ympäristöministeriön sisäisessä kehittämistoiminnassa (kohta 2.7.) on selvitetty säädösvalmistelun resursointia. Resursoinnin parantamiseksi on tehty suunnitelmia, joiden mukaan juridisiin tehtäviin pyritään saamaan lisää henkilöstöä sekä luomaan säädösvalmisteluavustajien tehtäväkuvia. Lisäksi periaatteena pidetään, että säädöshankkeet valmistellaan juristien ja substanssiasiantuntijoiden tiiviinä yhteistyönä.

2.7 Ministeriöiden sisäinen säädösvalmistelun kehittämistyö

Ympäristöministeriön Yhdessä tehden laatua lainvalmisteluun -toimintaohjelma

Ympäristöministeriön säädösvalmistelun suunnitelmallisen kehittämisen perustaksi valmistui vuonna 2009 Yhdessä tehden laatua lainvalmisteluun -toimintaohjelma. Sen täytäntöönpano on lainsäädäntöjohtajan johdolla nostettu ministeriön strategian mukaiseksi hankkeeksi. Vuoden 2011 alkupuolella aloitetaan strategisena hankkeena säädösehdotusten, ohjelmien ja hankkeiden vaikutusten arvioinnin kehittäminen. Myös säädösten täytäntöönpanon suunnitelmallisuutta parannetaan ministeriön yhteisillä toimintamalleilla.

Lainvalmisteluprosessi liikenne- ja viestintäministeriössä

Liikenne- ja viestintäministeriössä säädösvalmisteluprosessia on virtaviivaistettu ja yhdenmukaistettu vuonna 2007 valmistuneen säädösvalmisteluohjeen mukaisesti. Säädösvalmistelun laatua tarkkaillaan johtoryhmissä, joille valmistelijat raportoivat hankkeistaan. Kansliapäällikkö johtaa säädösvalmistelua osastoilla vähintään kerran vuodessa käytävissä seurantakokouksissa, joissa käydään läpi edellisen kauden esityksistä saadut kokemukset ja esitellään seuraavan kauden alustava ohjelma. Vaikutusarviointeihin kiinnitetään huomiota koulutuksessa ja mm. t&k-ohjelmaa laadittaessa. Säädösvalmistelijoiden LAVE-verkko jatkaa kokoontumisia ja verkostomaista yhteydenpitoa.

Säädösvalmistelun kehittäminen työ- ja elinkeinoministeriössä

Työ- ja elinkeinoministeriö aloitti toimintansa vuoden 2008 alusta. Ministeriöön perustettiin erillinen lainsäädäntöjohtajan johtama säädösvalmistelun kehittämysyksikkö, jonka tehtävänä ministeriön käynnistysvaiheessa oli luoda yhtenäinen ja tehokas säädösvalmisteluprosessi. Yksikkö toimii asiantuntijana vaikutusarviointiin, erityisesti yritysvaikutusten arviointiin liittyvissä kysymyksissä, säädösteknisissä kysymyksissä sekä tukee PTJ-järjestelmän käytössä. Lisäksi sillä on koordinaatiotehtäviä, kuten ministeriön sisäisen säädösvalmistelun kehittämisverkoston organisointi

ja ylläpito, säännöllisen yhteydenpidon järjestäminen eduskunnan ja ministeriön virkamiesten välillä sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaisten toimien koordinointi ministeriössä.

Lainsäädännön laadun turvaamiseksi valmistelulle on vuodesta 2010 alkaen määritetty tulostavoitteet, jotka liittyvät hallituksen esitysten valmisteluajataulujen noudattamiseen, sisämarkkinadirektiivien toimeenpanoon, hallituksen esitysten säädöstekniseen moitteettomuuteen ja vaikutusarviointien kattavuuteen. Valmisteluajataulujen (HE-listaus) noudattaminen ja sisämarkkinadirektiivien toimeenpano ovat valtion talousarviossa (ministeriön toimintamenot, selvitysosa) olleet ministeriön toiminnallisia tavoitteita jo vuodesta 2008 alkaen.

Valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämisohjelma ja sidosryhmästrategia

Raportti valtiovarainministeriön säädösvalmistelun kehittämisohjelmasta ja sidosryhmästrategiasta ilmestyi vuonna 2008 (VM080:00/2008). Raportissa on listattu keskeisiä kehittämisalueita ja niihin liittyviä konkreettisia kehittämistoimenpiteitä. Kehittämisohjelman jatkotoimenpiteistä ja toteuttamisaikataulusta päättää ministeriön johto tilannekohtaisesti. Säädösvalmistelun kehittämisryhmä koordinoi tarpeellisin osin jatkotoimenpiteitä. Kehittämisryhmän tarkoituksena on edistää ja koordinoita ministeriön säädösvalmistelijoiden yhteistyötä, verkostoitumista ja tiedonkulkua.

Ministeriökohtaiset säädösvalmisteluverkostot

Työryhmässä on ylläpidetty listausta ministeriöiden sisäisistä säädösvalmisteluverkostoista. Verkostojen keskeisenä tehtävänä on muun muassa välittää tietoa ja vaihtaa ajatuksia ajankohtaisista säädösvalmisteluun liittyvistä kysymyksistä, seurata valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyötä sekä suunnitella ja järjestää säädösvalmistelun koulutustilaisuuksia. Yhteenvedo ministeriöiden verkostoista on liitteenä (liite 8).

2.8 Muu kehittämistyö

Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke

Oikeusministeriö käynnisti 1.4.2010 Sujuvampaa lainvalmisteluun -hankkeen yhteistyössä Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran kanssa. Hankkeen tavoitteena on parantaa lainvalmistelun laatua ja tuottavuutta luomalla uusia konkreettisia toimintamalleja. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa valmisteltiin lainvalmisteluprosessille uusi ideaalimalli ja ehdotuksia prosessin ohjaamisesta valtioneuvoston tasolla. Hankkeessa toimii projektiryhmä ja ohjausryhmä.

Hankkeen ohjausryhmänä on toiminut paremman sääntelyn neuvottelukunnan asettama jaosto 1.4.2010–31.3.2011. Hankkeen projektiryhmässä ajalla 1.4.2010–31.5.2011 toimivat työryhmän jäsenistä Marika Paavilainen ja Taina Kulmala valtioneuvoston kansliasta, Päivi Salo sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Riitta Rönn ympäristöministeriöstä. Projektiryhmän puheenjohtaja toimii Maija Salo ja sihteerinä Tea Skog.

Pilottiministeriöinä lainvalmisteluprosessin ideaalimallin valmisteluvaiheessa toimivat sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö. Lainvalmisteluprosessin ideaalimallin täsmentämisessä työ- ja elinkeinoministeriön tilalle edelläkävijäministeriöksi nimettiin oikeusministeriö, jonka edustajat osallistuvat hankkeeseen työ- ja elinkeinoministeriön edustajan tilalla.

Senaattorin Säädosvalmistelu-osio

Valtioneuvoston uudistettu sisäinen verkko Senaattori avattiin vuonna 2008. Senaattorissa on oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla laadittu Säädosvalmistelu-osio, joka sisältää tietoa, ohjeita ja malleja säädosvalmistelijoille. Osion päätoimittaja on tietoasiantuntija Leena Palmén oikeusministeriöstä. Työryhmä ja Leena Palménin johdolla toiminut alatyöryhmä ovat osallistuneet osion suunnitteluun, ylläpitoon ja kehittämiseen.

OECD:n paremman sääntelyn maatutkinta

Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD on yhteistyössä Euroopan komission kanssa suorittanut maatutkinnan, jossa on arvioitu Suomen kykyä tuottaa laadukasta lainsäädäntöä. Maatutkinta tehtiin 15 EU-maassa ja sen tavoitteena oli selvittää, miten jäsenmaiden hyväksymät yhteiset lainsäädäntötyötä koskevat periaatteet ovat toteutuneet. OECD:n tarkastajat vierailivat Suomessa vuonna 2008. Useat työryhmän jäsenet osallistuivat tarkastajien järjestämiin haastatteluihin ja tarkastajille toimitetun kirjallisen aineiston tuottamiseen. Suomea koskeva raportti julkaistiin huhtikuussa 2010 ja se sisältää suositukset toimenpiteistä lainsäädäntötyön kehittämiseksi⁵. Suositusten toimeenpanoa on käsitelty työryhmässä.

Paremman sääntelyn EU-yhteistyö

EU:n paremman sääntelyn tavoitteena on yksinkertaistaa ja parantaa olemassa olevaa lainsäädäntöä, suunnitella uudet säännöt paremmin sekä tehostaa sääntöjen noudattamista ja niiden vaikuttavuutta EU:n suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Näihin tavoitteisiin ovat sitoutuneet EU-toimielimet, jäsenvaltiot ja sidosryhmät. Keskeisiä kehittämiskohteita EU-tasolla ovat erityisesti vaikutusarviointien ja kuulemisen kehittäminen, lainsäädännön yksinkertaistaminen ja yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen.

⁵ Better Regulation Europe: Finland. OECD 2010.

Komissio julkaisi lokakuussa 2010 tiedonannon ”Smart Regulation in the European Union”, joka kytkeytyy järkevään sääntelyyn sekä kestäväan ja osallistavaan kasvuvuun tähtäävään Eurooppa 2020 -strategiaan. Tiedonanto linjaa komission järkevän sääntelyn politiikan tavoitteita ja siinä keskitytään erityisesti toimien vakiinnuttamiseen työskentelykulttuuriin ja integroimiseen eri politiikka-alueisiin. Tiedonantoa ja paremman sääntelyn EU-yhteistyötä yleisesti on esitelty työryhmälle työ- ja elinkeinoministeriön toimesta.

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishanke

Työryhmä ja sen alaisuudessa toimineet vaikutusarvioinnin asiantuntijajaosto sekä tämän jälkeen vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkosto ovat toimineet tiiviissä vuorovaikutuksessa myös politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeen kanssa. Kehittämishanke käynnistettiin vaalikauden puolivälin politiikkariihen linjauksen perusteella ja siitä on vastannut valtioneuvoston kanslia.

2.9 Yhteenveto työryhmän työstä

Työryhmä on edellä kuvatulla tavalla käsitellyt monia säädösvalmisteluun liittyviä asiakokonaisuuksia ja toiminut aktiivisesti hyvien säädösvalmistelukäytäntöjen kehittämiseksi ja jakamiseksi sekä siten vaikuttanut yhteisen hyvän säädösvalmistelukulttuurin luomiseen valtioneuvostossa. Keskeisimmät työryhmän käsittelemät asiakokonaisuudet ja toimenpiteet ovat liittyneet kuulemisen ja vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseen, lainvalmistelun suunnitelmallisuuden kehittämiseen ja ministeriöiden sisäisen säädösvalmistelun kehittämistoiminnan tukemiseen. Samalla työryhmä on toiminut tärkeänä tiedonvaihto- ja ideointifoorumina.

Työryhmän toimikauden aikana on ollut havaittavissa positiivista kehitystä ministeriöiden sisäisten säädösvalmisteluverkostojen ja ohjeiden sekä hyvien käytäntöjen luomisessa. Säädösvalmistelun kehittämistoiminta on ministeriöiden säädösvalmistelijoille tehdyn mielipidekyselyn mukaan lisääntynyt valtioneuvoston tasolla ja erityisesti ministeriöissä vaalikauden aikana. Kehittämistyön vaikuttavuus käytännön työhön on myös nähtävissä. Kuten liitteenä olevasta taulukosta on havaittavissa, on kaikissa ministeriöissä edelleen vireillä toimia säädösvalmistelun kehittämiseksi ja paremman sääntelyn toteuttamiseksi.

2.10 Parempi sääntely seuraavalla hallituskaudella

Työryhmässä on pohdittu, millaisia näkökulmia tulevan hallituksen tietoon tulisi saattaa paremman sääntelyn toimintaohjelman toimenpiteiden etenemisestä tällä vaalikaudella ja millaisia haasteita on näkyvissä tulevina vuosina. Tähän loppuraporttiin on laadittu yhteenveto työryhmän keskusteluissa esitetyistä mielipiteistä.

Lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääminen

Lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisäämiseksi on olennaista, että vuonna 2010 annettuja ohjeita kuulemisesta säädösvalmistelussa aidosti noudatetaan. Ohjeiden noudattamista olisi tarpeen seurata. Valmistelukulttuurin kehittäminen siten, että avoimuus ja sidosryhmien osallistuminen ovat luonnollinen ja kiinteä osa valmisteluprosessia, tulisi ottaa myös lainvalmistelijoiden koulutuksessa huomioon.

Konkreettinen avoimuuden väline, joka lisää myös sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia, on hankekohtainen viestintä. Laatomalla hankkeelle omat verkkosivut ja pitämällä hankkeen tiedot ajankohtaisina sekä verkkosivuilla että valtioneuvoston hankerekisteri HARE:ssa voidaan varmistua siitä, että kansalaiset ja sidosryhmät saavat tarvittaessa nopeasti ja yksinkertaisesti tarvitsemansa tiedon vireillä olevasta hankkeesta. Lainvalmistelutyön lähtökohtana tulisi olla, että valmisteluprosessissa huomioidaan niin työtavoissa, hankkeen suunnittelussa kuin resursoinnissakin avoimen valmistelun tavoite ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudet. Tämän lisäksi viestintäsuunnitelman valmistelu on yksi keino liittää mukaan valmisteluun ne tahot, joita ministeriön poliittinen johto haluaa informoida ja kuulla. Samalla voidaan varmistua poliittisen ohjauksen oikea-aikaisuudesta.

Sidosryhmien osallistumisessa ja kuulemisessa tulisi hyödyntää yhä enemmän sähköisiä työvälineitä kuten otakantaa/.fi palvelua. Myös erilaisten strukturoitujen verkkokuulemisten, mielipidekyselyjen ja haastattelujen tekemiseen tulisi panostaa. Lisäksi erilaisten kansalais- ja asiantuntijapaneelien hyödyntämisen mahdollisuudet sekä niistä saatavat hyödyt valmistelulle ja avoimuuden toteuttamiselle tulisi tunnistaa paremmin.

Osallistumismahdollisuuksien lisäämisen ohella on tarpeen kehittää todellisia vaikutusmahdollisuuksia. Sidosryhmien osallistumisen ajoitus on suunniteltava tältä kannalta ja osallistumisen vaikuttavuutta on myös arvioitava jälkikäteen. Seuraavan vaalikauden aikana sosiaalisen median hyödyntäminen tulee todennäköisesti lisääntymään myös lainvalmistelussa. Tällöin on tarpeen luoda pelisääntöjä ja malleja sille, kuinka sosiaalisessa mediassa käytyä keskustelua voidaan hyödyntää säädösvalmisteluprosessissa ja kuinka sitä kuvataan valmisteluasiakirjoissa ja hallituksen esityksessä.

Sääntelyn vaihtoehtojen arvioinnin lisääminen

Paremman sääntelyn toimintaohjelmassa on korostettu, ettei sääntely saa olla itsetarkoituksellista, vaan on harkittava erilaisia vaihtoehtoisia ohjauskeinoja. Hallituksen strategia-asiakirjan mukaan vaihtoehtoisten ohjauskeinojen arviointia on edistettävä, sillä niitä ei arvioida ja käytetä riittävän laajasti, vaan usein jo uudistushankkeiden alkuvaiheissa päädytään sääntelyratkaisuihin.

Työryhmässä on keskusteltu sääntelylle vaihtoehtoisten keinojen käytön lisäämisestä ja todettu erityisesti, ettei sääntelyn vaihtoehtojen arviointiin ole omaa kirjallista ohjeistusta, mikä vaikeuttaa käytännön lainvalmistelijan arviointityötä huomattavasti. Työryhmässä on pohdittu, tulisiko Hallituksen esityksen laatimisohteita täydentää tältä osin ja todettu, ettei vaihtoehtoisten keinojen arviointia ole luontevaa ohjeistaa samassa yhteydessä varsinaisen hallituksen esityksen laadinnan kanssa. Sääntelyn vaihtoehtojen selvittäminen tulisi tapahtua esivalmisteluvaiheessa. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa luodussa säädösvalmisteluprosessin ideaalimallissa vaihtoehtojen arviointi onkin kirjattu yhdeksi esivalmistelun tehtävistä⁶.

Vaihtoehtojen käyttö ja vaihtoehtoisten ratkaisujen näkeminen vaatii valmistelijoilta osaamista ja valmistelun pohjaksi vankkaa tietopohjaa, joihin molempiin tulee panostaa, jos vaihtoehtojen käyttöä aidosti halutaan lisätä. Tämän tarkastelun olisi oltava osa säädöstarpeen arviointia, jolloin tulisi kirjattua tietoa niistä eri keinoista, joilla tiettyyn yhteiskunnalliseen kysymykseen/tavoitteeseen tartutaan. Tähän liittyy myös sääntelyn purkamisen ja uusien ohjauskeinojen tunnistamisen tarve.

Edelleen työryhmässä on katsottu, että sääntelylle vaihtoehtoisten keinojen käyttöä tulisi arvioida myös lainsäädäntöhankkeissa niiltä osin kuin hankkeessa on erotettavissa asiakokonaisuuksia, jotka voidaan toteuttaa vaihtoehtoisin keinoin. Erityisesti keskustelussa painotettiin vaihtoehtojen arvioinnin lisäämisen ongelmallista suhdetta liian yksityiskohtaisiin hallitusohjelmakirjauksiin, jotka eivät käytännössä jätä valmistelijalle mahdollisuutta arvioida sääntelylle vaihtoehtoisten keinojen käyttöä. Vaihtoehtojen käytölle tulisikin jättää poliittisessa ohjauksessa paremmin enemmän tilaa. Työryhmässä on tuotu esiin, että poliittisen ohjauksen tulisi suuntautua tavoitteisiin, joihin pyritään tai ongelmien ratkaisuun, joihin tarttumisen keinovalikoima tulisi jättää avoimemmaksi. Jos lähtökohtana ongelman ratkaisulle tai tavoitteeseen pääsyn edellytys on lain säätäminen, vaihtoehtojen tarkastelulle ei ole tilaa eikä tilausta. Yleisesti työryhmässä oltiin sitä mieltä, että työtä vaihtoehtojen arvioinnin lisäämiseksi tulee edelleen lisätä. Samassa yhteydessä vaihtoehtojen arvioinnin suhde lainvalmisteluprosessiin tulee määritellä tarkemmin.

Lainsäädännön vaikutusten arvioinnin tehostaminen

Lainsäädännön vaikutusten arvioinnin tehostamisen osalta työryhmässä on korostettu erityisesti ministeriöiden välistä yhteistyötä samoin kuin ministeriöiden yhteistyötä tutkimuslaitosten kanssa ja tutkimuslaitosten keskinäistä yhteistyötä. Esimerkiksi hallinnonalaisten maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön tutkimuslaitosten yhteistyössä on keskusteltu siitä, kuinka ne voivat entistä paremmin tuottaa säädösvalmistelua tukevaa tutkimusta ja selvitystä.

Edelleen on painotettu sen seikan tärkeyttä, että valmistelijat ja valmistelua ohjaavat sekä siitä vastaavat tahot tiedostavat vaikutusten arvioinnin merkityksen. Vaikutusarvioinnin osaamista voitaisiin lisätä valmistelijoita kouluttamalla sekä huomioidamalla näkökulma myös rekrytoinnissa. Käytännön valmistelutyössä tärkeänä on pi-

⁶ Mallia lainvalmisteluun. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen I väliraportti. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 80/2010.

detty työpari- ja tiimityöskentelyä, jossa juristit ja valmisteltavan alan muut asiantuntijat työskentelevät yhdessä. Tällaisella toimintatapojen ja toimintakulttuurin muutoksella voidaan suhteellisen pienin ponnistuksin parantaa vaikutusten arvioinnin osaamista ja tätä kautta arviointien laatua merkittävästi. Myös hyvien käytäntöjen jakaminen onnistuneista vaikutusarvioinneista esimerkiksi verkostomaisella työskentelytavalla on hyvä keino lisätä osaamista.

Vaikutusten arvioinnin lähtökohtana on, että tieto, jonka avulla vaikutuksia tunnustetaan, on saatavilla ja hyödynnettävissä muodossa. Siten työryhmässä on noussut esiin tarve edelleen kehittää eri sektoreiden välistä tiedonvälitystä, kiinnittää erityistä huomiota tiedon hyödyntämisen kysymyksiin kuten tiedon saatavuuteen sekä lisätä sektoritutkimuksen roolia arviointitiedon tuottajana. Tähän liittyen on käynnissä useita kehittämishankkeita, joista keskeisin on valtioneuvoston kanslian politiikka-toimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishanke.

Säädöshuollon tehostaminen

Lainsäädännön selkeyden, oikeudellisen laadun ja hallittavuuden osalta työryhmässä todettiin, että säädösvalmistelussa tulisi olla tavoitteena moitteeton lakitekninen laatu. Tällöin eduskuntakäsittelyssä ei olisi tarpeen tehdä hallituksen esitykseen enää muita muutoksia kuin eduskunnan omista päätöksistä johtuvia. Työryhmän näkemyksen mukaan oikeusministeriön laintarkastusyksiköllä on keskeinen rooli sekä neuvovana yksikkönä että säädösesitysten tarkastajana säädöshuollon tehostamiseen pyrkivissä toimissa. Säädösvalmistelijoiden tuleekin voida konsultoida yksikköä tarvittaessa jo hankkeen valmistelun aikana. Tämän vuoksi työryhmässä on todettu, että jatkossa tulisi vähintäänkin huolehtia siitä, että laintarkastuksen nykyiset resurssit turvataan. Työryhmässä on esitetty, että tulevaisuudessa olisi myös hyvä pohtia, miten laintarkastuksen korjausehdotusten noudattamista tehostetaan.

Laintarkastuksen keskeisen roolin lisäksi säädöshuoltoa on katsottu voitavan tehostaa erityisesti valmistelijoiden tietoisuuden lisäämisellä säädöshuollon periaatteista. Tietoisuutta lisätään kouluttamalla ja yhteisistä periaatteista keskustelemalla kaikilla säädösvalmistelusta vastaavilla tasoilla. Säädöshuollon periaatteiden toteutumiseen tarvittaisiin myös seurantaa, jotta pystytään todentamaan, tapahtuuko muutosta.

Voimassa olevan lainsäädännön toimivuuden, ajantasaisuuden ja laadukkuuden osalta on pohdittu mahdollisuutta tehdä selvityksiä eri toimialojen lainsäädännön nykytilasta erityisesti loppukäyttäjän näkökulmasta. Uuden lainsäädännön laadukkuudesta huolehdittaessa tämä luonnollisesti tulee ottaa huomioon jo valmisteluvaiheessa.

Säädösvalmistelun kehittämisen organisointi

Työryhmän näkemyksen mukaan säädösvalmistelun kehittäminen ja tähän liittyvä yhteistyö ministeriöiden ja asiantuntijalaitosten kesken on lähtökohtaisesti sujunut hyvin. Ministeriöiden sisäisessä säädösvalmistelun kehittämistoiminnassa on edetty

ministeriöstä riippuen hieman eri tahdissa kunkin ministeriön omista kehittämistarpeista ja painotuksista riippuen. Työryhmä katsoo ministeriöiden oman kehittämistyön olevan myös jatkossa tärkeää. Tärkeää on lisäksi varmistaa, että kehittäminen etenee suunnilleen samassa tahdissa kaikissa ministeriöissä ja myös valtioneuvoston yhteisestä säädösvalmistelun kehittämisestä huolehditaan.

Työryhmässä on pohdittu, kenelle valtioneuvostotason kehittämistyön vetovastuu, yleinen asiantuntijuus sekä yhteistyön koordinointi kuuluisivat ja on korostettu ministeriöiden välisen yhteistyön jatkuvuutta ja erityisesti oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian tiivistä yhteistyötä. Valtioneuvoston yhteisen säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän sekä ministeriöiden sisäisten säädösvalmistelun kehittämistyöryhmien kautta osaamisen ja erilaisten yhteisten periaatteiden tulisi jalkautua jatkosakin kaikkiin valmistelusta vastaaviin toimijoihin.

Muita ehdotuksia

Jos lainvalmistelun laatua halutaan parantaa, ministeriöiden poliittisen ja virkamiesjohdon sitoutuminen asianmukaiseen valmisteluprosessiin sekä sen aikatauluihin ja resursointiin on välttämätöntä. Lainsäädäntöhankkeeseen liittyvät poliittiset kannanotot tulisi saada valmistelijan tietoon riittävän ajoissa valmistelun eteenpäin viemistä varten. Lainsäädäntöhankkeet on myös priorisoitava, jos resursseja ja aikaa ei ole riittävästi kaikkiin suunniteltuihin hankkeisiin. Laadukas lainsäädäntöprosessi vaatii ennen kaikkea riittävästi aikaa ja resursseja, mutta niitä on myös osattava käyttää oikein. Projektiosaamisen lisääminen lainvalmistelussa olisi tarpeen. Se parantaisi lainsäädännön tasoa ja tehokkuutta.

3. JATKOTYÖ

Työryhmässä on keskusteltu siitä, tarvitaanko valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämisestä vastaavaa työryhmää seuraavalla hallituskaudella ja mikä olisi tällaisen työryhmän rooli.

Työryhmän näkemyksen mukaan valtioneuvoston yhteisestä säädösvalmistelun kehittämisestä vastaavaa työryhmää tarvitaan jatkossakin. Käynnissä oleva kehittämissyö ja siihen liittyvä toimintatapojen ja -kulttuurin muutos vaativat jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä. Ministeriöiden sisäinen kehittämissyö koetaan yksittäisten lainvalmistelijoiden kannalta valtioneuvoston tason kehittämissyötä vaikuttavammaksi, mutta ministeriöiden kehittämissyössä tarvitaan myös valtioneuvoston tason koordinoitua ja poikkihallinnollisuutta. Työryhmässä on esitetty toiveita, että työryhmä voisi jatkossa ottaa strategisemmän lähestymistavan ja vahvemman roolin valtioneuvoston tason kehittämissyössä. Nykyisen työryhmän rooli varsinaisena lainvalmistelun kehittäjänä on koettu ongelmalliseksi, koska työryhmällä ei ole päätösvaltaa. Tällöin kehittämissyön painopiste pysyy ministeriöiden sisäisessä kehittämissyössä, jonka tarvetta työryhmässä toisaalta on myös korostettu.

Työryhmän näkemyksen mukaan valtioneuvoston yhteisestä säädösvalmistelun kehittämissyöstä vastaavan työryhmän roolin tulisi jatkossa olla selkeämmin ministeriöiden sisäistä kehittämissyötä tukeva ja koordinoiva siten, että työryhmässä keskityttäisiin hallitusohjelman seurantaan ja esimerkiksi konkretisoitaisiin tulevan hallituksen säädöspoliittisia tavoitteita. Lisäksi työryhmä toimisi edelleen hyvien käytäntöjen jakamisen foorumina ja yhteisten ohjeiden sekä aineistojen valmisteluun osallistuvana toimijana sekä kehittäisi yhteistyötä muiden lainvalmisteluun osallistuvien toimijatahojen kanssa. Tällä tavoin se olisi tärkeä tiedonvaihto- ja kehittämissyöfoorumi ministeriöiden sisäiselle säädösvalmistelun kehittämissyölle.

Lainvalmistelun kehittämiseen tarvitaan jatkossakin sekä valtioneuvoston tason että ministeriöiden sisäistä kehittämissyötä. Jatkotyön tavoitteista ja organisoinnista päätettäneen samassa yhteydessä kuin seuraavalla hallituskaudella päätetään yleisesti paremman sääntelyn toimien jatkamisesta.

**VALTIONEUVOSTON SÄÄDÖSVALMISTELUN
KEHITTÄMISTYÖRYHMÄN (SÄKE III) KOKOUSTEN TEEMAT**

Kokous	Teema	Asiantuntijat
1. kokous 11.2.2008	Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma	<i>Maija Salo ja Taina Riihinen, oikeusministeriö</i>
2. kokous 7.4.2008	Hallituksen esityksen käännettäminen	<i>Katarina Petrell ja Anneli Tahvanainen, valtioneuvoston kanslia</i>
3. kokous 11.6.2008	Hanke valtionhallinnon vuorovaikutuskäytäntöjen parantamiseksi (HAVU-hanke) Vaikutusten arvioinnin kehittäminen	<i>Sari Aalto-Matturi, oikeusministeriö</i> <i>Hanna-Leena Iso-Ketola oikeusministeriö</i>
4. kokous 8.9.2008	Lainsäädäntösuunnitelma hallituksen strategia-asiakirjan puolivälin arvioinnissa Ministeriöiden sisäinen säädösvalmistelun kehittämistyö	<i>Taina Kulmala, valtioneuvoston kanslia</i> <i>Työryhmän jäsenet</i>
5. kokous 20.10.2008	OECD:n lainsäädäntötyön (regulatory capacity) maatumkinta	<i>Maija Salo, oikeusministeriö</i>
6. kokous 24.11.2008	Kuulemisen menetelmät säädösvalmistelussa Yritysten hallinnollisen taakan vähentämishjelma Senaattorin säädösvalmisteluosio	<i>Marianna Uotinen-Tarkoma ja Ilkka Harju, valtiovarainministeriö sekä Jyrki Jauhainen, oikeusministeriö</i> <i>Liisa Lundelin-Nuortio ja Anu Mutanen, työ- ja elinkeinoministeriö</i> <i>Leena Palmén, oikeusministeriö</i>
7. kokous 27.1.2009	HARE:n uudistamishanke Maa- ja metsätalousministeriön mentorointihankkeen esittely Lainvalmisteluprosessi liikenne- ja viestintäministeriössä	<i>Maija Jussilainen, Valtiokonttori</i> <i>Pirjo Inkinen, maa- ja metsätalousministeriö</i> <i>Laura Vilkkonen, liikenne- ja viestintäministeriö</i>

<p>8. kokous 3.3.2009</p>	<p>Säädösvalmisteluavustajan työministeriössä</p> <p>Säädösvalmistelun kehittämis-verkoston tehtävät työ- ja elinkeinoministeriössä</p>	<p><i>Päivi Pekkarinen, sisäasianministeriö ja Maarit Kallio, valtiovarainministeriö</i></p> <p><i>Pasi Järvinen, työ- ja elinkeinoministeriö</i></p>
<p>9. kokous 7.4.2009</p>	<p>Kohti säädösvalmistelun kuulemisohjetta</p>	<p><i>Maija Salo, oikeusministeriö</i></p>
<p>10. kokous 14.5.2009</p>	<p>Yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen</p> <p>Puolustusministeriön sisäisen säädösvalmisteluohjeen esittely</p>	<p><i>Liisa Lundelin-Nuortio, työ- ja elinkeinoministeriö</i></p> <p><i>Minnamaria Nurminen ja Timo Turkki, puolustusministeriö</i></p>
<p>11. kokous 7.9.2009</p>	<p>Hallituksen politiikkariihen linjausten täytäntöönpano</p> <p>Säädösvalmistelun kehittäminen ministeriöiden tulossopimuksissa</p> <p>Valtioneuvoston kertomus kieli-lainsäädännön soveltamisesta 2009</p>	<p><i>Taina Kulmala, valtioneuvoston kanslia ja Maija Salo, oikeusministeriö</i></p> <p><i>Esko Mustonen, Valtiovarain controller -toiminto, Päivi Pekkarinen, sisäasiainministeriö ja Salla Kalsi, opetusministeriö</i></p> <p><i>Paulina Tallroth, oikeusministeriö</i></p>
<p>12. kokous 6.10.2009</p>	<p>Lainvalmistelun avoimuus ja sidoryhmien osallistumismahdollisuudet</p> <p>Ohjeet Ahvenanmaan asemasta lainvalmistelussa ja EU-asioissa</p>	<p><i>Sari Aalto-Matturi ja Maija Salo, oikeusministeriö sekä Maija Jussilainen, Valtiokonttori</i></p> <p><i>Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö</i></p>
<p>13. kokous 10.11.2009</p>	<p>Valtioneuvoston ja eduskunnan työn yhteensovittaminen</p>	<p><i>Minna-Liisa Rinne, Keijo Koivukangas, Kirsi Pimiä ja Marja Wallin, eduskunta, Marika Paavilainen, valtioneuvoston kanslia sekä Jukka Salovaara, valtioneuvoston EU-sihteeristö</i></p>

<p>14. kokous 8.12.2009</p>	<p>Vaikutusarvioinnin asiantuntija- jaoston kehittämisehdotukset ja jatkotyö, mm. politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen</p> <p>Yritysten hallinnollisen taakan vähentämishojelman toimeenpano</p> <p>Paremmän sääntelyn EU-yhteistyö</p> <p>Hallituksen politiikkariihen linjaus: kehitetään uusia ratkaisuja henkilöstöresurssikysymyksiin</p>	<p><i>Taina Kulmala, valtioneuvoston kanslia sekä asiantuntijajaoston jäsenet</i></p> <p><i>Pasi Järvinen, työ- ja elinkeinoministeriö</i></p> <p><i>Liisa Lundelin-Nuortio, työ- ja elinkeinoministeriö</i></p> <p><i>Maija Salo, oikeusministeriö</i></p>
<p>15. kokous 20.1.2010</p>	<p>Asiantuntijoiden kehitys- ja urapolut valtionhallinnossa -hanke</p> <p>Valtioneuvoston käännöstoimiston mentorointihanke</p> <p>Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi -hanke</p>	<p><i>Ari Holopainen, valtiovarainministeriö ja Hanna-Leena Iso-Ketola, oikeusministeriö</i></p> <p><i>Katarina Petrell, valtioneuvoston kanslia</i></p> <p><i>Jyrki Tala, Kati Rantala ja Auri Paka- rinen, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos</i></p>
<p>16. kokous 16.2.2010</p>	<p>Yhdessä tehden laatua lain- valmisteluun. Säädösvalmistelun kehittäminen ympäristöministeriössä</p> <p>Valtiovarainministeriön säädös- valmistelun kehittämissuunnitelma ja sidosryhmästrategia</p> <p>Sääntelyn laatua koskevat tutkimus- ja selvityshankkeet</p>	<p><i>Riitta Rönn, ympäristöministeriö</i></p> <p><i>Jyri Inha ja Maarit Kallio, valtiovarainministeriö</i></p> <p><i>Maija Salo, oikeusministeriö</i></p>
<p>17. kokous 13.4.2010</p>	<p>Lainvalmistelun laatuselvitys eräiden käytännön kokemusten perusteella</p> <p>Termit ja määritelmät säädöksissä</p>	<p><i>Markku Harrinvirta ja Maria Magi, Deloitte</i></p> <p><i>Kaisa Kuhmonen, valtioneuvoston kanslia, Matti Räsänen, Kotimaisten kielten tutkimuskeskus ja Katri Seppälä, Sanastokeskus TSK</i></p>

18. kokous 8.6.2010	<p>Säädösehdotuksia koskevan valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonta</p> <p>Lainlaatijan oppaan uudistettu lakitekniikkaa koskeva osuus</p> <p>OECD:n lainsäädäntötyön indikaattorit ja paremman sääntelyn suositukset</p> <p>Lainvalmistelun resursointia koskevien ehdotusten toteuttaminen ja seuranta</p>	<p><i>Risto Hiekkataipale, oikeuskanslerinvirasto</i></p> <p><i>Taina Riihinen, oikeusministeriö</i></p> <p><i>Maija Salo, oikeusministeriö</i></p> <p><i>Maija Salo, oikeusministeriö</i></p>
19. kokous 22.9.2010	Säädösvalmistelun voimavarat työ- ja elinkeinoministeriössä	<i>Niina Hannonen, työ- ja elinkeinoministeriö</i>
20. kokous 26.10.2010	<p>Sähköisen osallistumisen kehittäminen</p> <p>Politiikkatoimien vaikuttavuus-arvioinnin kehittämishanke</p>	<p><i>Petteri Repo, Kuluttajatutkimuskeskus ja Sari Aalto-Matturi, oikeusministeriö</i></p> <p><i>Taina Kulmala, valtioneuvoston kanslia</i></p>
21. kokous 17.11.2010	<p>Lainsäädännön yritysvaikutusten arvioinnin seuranta</p> <p>Yritysten hallinnollisen taakan vähentämishankkeen toimeenpano</p> <p>Paremmen sääntelyn EU-yhteistyö: komission tiedonanto järkevistä sääntelystä (smart regulation)</p>	<p><i>Liisa Lundelin-Nuortio, työ- ja elinkeinoministeriö</i></p> <p><i>Pasi Järvinen, työ- ja elinkeinoministeriö</i></p> <p><i>Liisa Lundelin-Nuortio, työ- ja elinkeinoministeriö</i></p>
22. kokous 14.12.2010	<p>Senaattorin säädösvalmisteluosion kehittäminen</p> <p>Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke</p>	<p><i>Leena Palmén, oikeusministeriö</i></p> <p><i>Maija Salo, oikeusministeriö</i></p>
23. kokous 8.2.2011	Tehokas laintarkastus	<i>Taina Riihinen, oikeusministeriö</i>
24. kokous 23.3.2011	Tuloksia Paremmen sääntelyn kriittisestä arvioinnista	<p><i>Jyrki Tala, Kati Rantala ja Auri Pakarinen, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos</i></p>



29.10.2008

OM 28/41/2007
OM 005:00/2008**VAIKUTUSARVIOINNIN ASiantuntijajaoston Asettaminen Valtioneuvoston SÄÄDÖSVALMISTELUN KEHITTÄMISTYÖRYHMÄÄN****Asettaminen**

Oikeusministeriö on tänään päättänyt asettaa valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmään (SÄKE III -työryhmä) säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin kehittämistä vastaavan jaoston.

Toimikausi

1.11.2008–31.12.2009.

Tausta

Vaikutusten arvioinnin kehittäminen on ollut useiden vuosien ajan keskeinen tavoite niin kansallisessa kuin EU:n säädösvalmistelun kehittämistyössä. Vaikutusten arvioinnin tehostaminen on myös yksi keskeinen hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa¹ mainittu tavoite, joka koskee kaikkia ministeriöitä.

Valtioneuvosto hyväksyi 1.11.2007 säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevat ohjeet (Oikeusministeriön julkaisu 2007:6), joiden keskeinen tavoite on edistää vaikutusten tasapainoista arviointia kiinteänä osana säädösvalmisteluprosessia. Oikeusministeriön verkkosivujen Paremmän sääntelyn osioon on koottu ohjeita täydentävää tietoa ja vaikutusalojoista asiantuntijoiden yhteystietoja säädösvalmistelijoiden tukemiseksi.

Helmikuussa 2008 SÄKE III -työryhmä perusti alatyöryhmän toteuttamaan vaikutusten arvioinnin koulutusta. Alatyöryhmässä on ollut edustus valtiovarainministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, ympäristöministeriöstä ja oikeusministeriöstä. Vuoden 2008 aikana alatyöryhmä on järjestänyt kolme yleistä vaikutusten arvioinnin koulutustilaisuutta ja lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden valmistelijoille oman koulutustilaisuuden.

Lainsäädäntösuunnitelmassa vaikutusten arvioinnille asetettujen tavoitteiden toteuttaminen, ohjeiden laatiminen ja koulutuksen järjestäminen ministeriöiden yhteistyönä ovat korostaneet tarvetta eri vaikutusalueiden asiantuntijoiden pysyvämmästä organisoitumisesta vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi. Tarve asiantuntijoiden organisoidulle yhteistyölle on todettu aiemmin myös Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut -työryhmän mietinnössä (Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 7/2007).

¹ Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

Vaikutusarvioinnin asiantuntijoiden verkostoitumista on käsitelty SÄKE III -työryhmän kokouksissa 7.4.2008 ja 11.6.2008, joissa päätettiin, että asiantuntijajaosto perustetaan SÄKE -työryhmään. Jaoston perustamista on myös esitelty paremman sääntelyn ministerityöryhmälle 22.5.2008.

Tavoite

Tavoitteena on, että koulutuksen ja muiden tuki- ja kehittämistoimien myötä säädösehdotusten vaikutusten arvioinnit laaditaan ohjeiden mukaisesti.

Tehtävät

Jaoston tehtävänä on luoda säädösvalmistelusta ja vaikutusten arvioinnista vastaaville virkamiehille arvioinnissa hyödynnettäviä työkaluja ja tukitoimia, toteuttaa hallituksen lainsäädäntösuunnitelman vaikutusten arvioinnin toimenpiteitä ja tehdä ehdotuksia vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi valtioneuvostossa.

Jaoston tehtävänä on erityisesti:

- Järjestää ja koordinoida vaikutusarvioinnin yleisiä ja vaikutusalakoh-
taisia koulutustilaisuuksia sekä tuottaa arvioinnissa hyödynnettävää
aineistoa (mm. arvioinnin menetelmistä ja tiedonlähteistä sekä hyvistä
esimerkeistä) Internet-sivuille ja Senaattoriin.
- Tukea ja seurata hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöshank-
keiden vaikutusten arviointia.
- Koota palautetta vaikutusarviointiohjeiden ja arvioinnin tukitoimien
toimivuudesta ja seurata vaikutusten arvioinnin kansainvälistä kehit-
tämistyötä sekä tehdä tarvittavia kehittämissuhteita.

Vaikutusarvioiden tekeminen ja teettäminen tai vastuu vaikutusarviointien laadusta ei kuulu jaoston tai sen asiantuntijoiden tehtäviin, vaan vastuu säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista ja sen sisällöstä kuuluu asianomaiselle ministeriölle.

Organisointi

Oikeusministeriö toimii alkuvaiheessa jaoston koollekutsujana ja koordinoi sen toimintaa. Jaoston toiminnan kehittyessä myös muut tahot voivat toimia koollekutsujana siitä erikseen sovittaessa.

Puheenjohtaja:

Maija Salo, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö

Jäsenet:

Marika Paavilainen, hallitussihteeri, valtioneuvoston kanslia

Taina Riihin, toimistopäällikkö, oikeusministeriö

Hannu Takala, rikosentorjuntaneuvos, oikeusministeriö

Maarit Kallio, säädösvalmisteluavustaja, valtiovarainministeriö

Esko Mustonen, finanssiasiantuntija, Valtiovarain controller -toiminto

Juha Honkatukia, yksikön johtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
Liisa Lundelin-Nuortio, neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö
Johanna Alatalo, erikoissuunnittelija, työ- ja elinkeinoministeriö
Ilkka Mella, neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö
Rolf Myhrman, apulaisosastopäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö
Annamari Asikainen, ylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö
Sakari Hänninen, tutkimusprofessori, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes
Riitta Rönn, hallitusneuvos, ympäristöministeriö
Jukka Similä, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus SYKE
Jyrki Tala, professori, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos

Sihteeri:

Hanna- Leena Iso-Ketola, tutkija, oikeusministeriö

Resurssit

Jaosto tekee työnsä virkatyönä. Jaoston jäsenet osallistuvat oman vaikutusalueensa osalta ja tarvittavin voimavaroin jaostolle asetettujen tehtävien toteuttamiseen.

Kansliapäällikkö



Tiina Astola

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

JAKELU

Jaoston puheenjohtaja, jäsenet ja sihteeri

TIEDOKSI

Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän jäsenet
Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto
Oikeusministeriön viestintäjohtaja



Valtioneuvoston säädösvalmistelun
kehittämistyöryhmä

16.2.2010

OM 28/41/2007
OM005:007/2008

VAIKUTUSARVIOINNIN ASiantuntijaverkosto

Asettaminen

Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmä (SÄKE III -työryhmä) on tänään päättänyt asettaa säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi vastaavan vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkoston.

Toimikausi

1.3.2010–1.3.2011.

Tausta

Oikeusministeriö asetti ajalle 1.11.2008–31.12.2009 valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmään (SÄKE III -työryhmä) säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi vastaavan jaoston, jossa oli edustus keskeisistä ministeriöistä ja tutkimuslaitoksista.

Jaoston tehtävänä oli järjestää ja koordinoita vaikutusarvioinnin yleisiä ja vaikutusala-kohtaisia koulutustilaisuuksia sekä tuottaa arvioinnissa hyödynnettävää aineistoa Internet-sivuille ja Senaattoriin, tukea ja seurata hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden vaikutusten arviointia, koota palautetta vaikutusarviointiohjeiden ja arvioinnin tukitoimien toimivuudesta ja seurata vaikutusten arvioinnin kansainvälistä kehittämistyötä sekä tehdä tarvittavia kehittämissuunnitelmia. Jaosto luovutti valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmälle 8.12.2009 muistion, jossa kuvataan jaoston toteuttamia tuki- ja kehittämistehtäviä. Muistiossa jaosto esittää, että säädösehdotusten vaikutusarvioinnin kehittämistyötä jatkettaisiin ministeriöiden yhteistyönä.

Tehtävät

Verkoston tulee laatia itselleen työsuunnitelma esimerkiksi seuraavista tehtävistä:

- Jatkaa vaikutusarviointiohjeita täydentävän verkkoaineiston ja arviointiesimerkkien kokoamista ministeriöiden verkkosivuille ja Senaattoriin.
- Tarjota aktiivisesti tukea säädösehdotusten vaikutusten arviointiin ja koota kokemuksia jaoston tarjoamasta arvioinnin tuesta lainsäädäntösuunnitelman hankkeilta.
- Kehittää vaikutusarviointikoulutuksen sisältöä ja integroida se osaksi säädösvalmistelun perus- ja täydennyskoulutusta sekä valtioneuvoston esittelijän koulutusta. Järjestää vaikutusala-kohtaista syvempää koulutusta.
- Etsiä keinoja vaikutusten arvioinnin suorittamisen ja laadun varmistamiseksi ministeriöissä ennen hallituksen esityksen käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.
- Jatkaa ja kehittää vaikutusten dokumentoinnin seurantaa.

- Osallistua valtioneuvoston kanslian asettaman politiikkatoimien vaikuttavuusarviointihankkeen jatkotyöhön.
- Suunnitella ja valmistella OECD:n vaikutusten arviointia koskevien suositusten täytäntöönpanoa.

Lisäksi jäsenten tulee osana verkoston toimintaa ylläpitää ja kehittää omaa vaikutus-alueettaan koskevaa ohjeistusta ja koulutusta sekä tarjota asiantuntijatukea oman alansa vaikutusten arviointiin.

Verkoston laatima työsuunnitelma jaetaan tiedoksi SÄKE III -työryhmälle. Verkosto raportoi toimikautensa lopussa työstään SÄKE III -työryhmälle.

Organisointi

Verkoston puheenjohtaja- ja sihteeritehtävät kiertävät verkostossa edustettuina olevissa sektoriministeriöissä ja -tutkimuslaitoksissa.

Jäsenet:

Jukka-Pekka Takala, rikksentorjuntaneuvos, oikeusministeriö (rikksentorjuntavaikutukset)

Maj Krogell-Haimi, ylitarkastaja, oikeusministeriö (kielelliset vaikutukset)

Tea Skog, tutkija, oikeusministeriö (vaikutusarvioinnin yleinen kehittäminen)

Keijo Suuripää, poliisiylitarkastaja, sisäasiainministeriö (rikksentorjuntavaikutukset)

Panu Artemjeff, ylitarkastaja, sisäasiainministeriö (yhdenvertaisuusvaikutukset)

Jouko Narikka, budjettineuvos, valtiovarainministeriö (taloudelliset vaikutukset)

Laura Vilkkonen, lainsäädäntöneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö (tietoyhteiskunta-vaikutukset)

Liisa Lundelin-Nuortio, neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö (yritysvaikutukset)

Johanna Alatalo, erikoissuunnittelija, työ- ja elinkeinoministeriö (työllisyysvaikutukset)

Ilkka Mella, neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö (aluekehitysvaikutukset)

Sari Kauppinen, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö (sosiaali- ja terveysvaikutukset)

Riitta Sännti, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö (lapsiin kohdistuvat vaikutukset)

Annamari Asikainen, ylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö (sukupuolten väliseen tasa-arvoon kohdistuvat vaikutukset)

Satu Sundberg, hallitussihteeri, ympäristöministeriö (ympäristövaikutukset)

Jukka Similä, yksikön päällikkö, Suomen ympäristökeskus (ympäristövaikutukset)

Lisäksi verkoston työhön voi osallistua edustaja valtioneuvoston kanslian politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kokonaiskehittämishankkeesta ja asiantuntijoita verkostossa edustettuina olevien ministeriöiden toimialojen sektoritutkimuslaitoksista.

Kustannukset ja rahoitus

Verkosto tekee työnsä virkatyönä. Kukin ministeriö ja tutkimuslaitos osallistuvat omalta osaltaan ja tarvittavin voimavaroin verkostolle asetettujen tehtävien toteuttamiseen.

JAKELU

Verkoston jäsenet

TIEDOKSI

SÄKE III -työryhmän puheenjohtaja, jäsenet ja sihteeri
Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto

Oikeusministeriö

MUISTIO

31.1.2011 (päivitys)

EHDOTUKSIA HENKILÖSTÖN RIITTÄVYYDEN JA OSAAMISEN PARANTAMISEKSI LAINVALMISTELUSSA

Hallituksen politiikkariihen linjaus: uusia ratkaisuja lainvalmistelun henkilöstöresurssikysymyksiin

Tilanne: Paremman sääntelyn ministerityöryhmä käsitellyt 15.12.2009 ja puoltanut toteuttamista oikeusministeriön koordinoimana

Valtioneuvoston taso

Toimenpide	Toteutus	Vastuu	Aika- taulu	Tilanne
1. Vastuu tärkeimmistä lakihankkeista koko valtioneuvostolle	1.1. Hallituksen strategia-asiakirjaan (HSA) 2011 laaditaan lista hallituskauden keskeisistä lainsäädäntöhankkeista, joiden toteuttamisesta sovitaan valtioneuvoston tasolla. HSA:ssa määritellään mitkä ministeriöt osallistuvat valmisteluun. Ministeriöt esittelevät hankkeiden aikataulu- ja resurssisuunnitelmat paremman sääntelyn ministerityöryhmälle ja raportoivat säännöllisesti hankkeiden etenemisestä.	VNK, OM, ministeriöt	2011	Seuraava hallitus päättää
	1.2. Eduskunnan antamien, lainvalmistelua koskevien toimeksiantojen (ponsien) toteuttamista ryhdytään seuraamaan osana HSA:n seurantaa	VNK	2011– 2013	Seuraava hallitus päättää
	1.3. Valtioneuvoston osaamispooli käyttöön: – Ministeriöiden tehtävät oman substanssialansa neuvonnassa määritellään – Valtioneuvoston puhelinluetteloon tai sisäiseen verkkoon Senaattoriin luodaan hakemisto, jossa on erityisasiantuntemusta omaavien henkilöiden yhteystiedot eri ministeriöissä (esim. henkilöstöasiat, päätöksentekomenettely)	SÄKE	2010– 2011	Käsitellään sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa, jonka OM käynnisti 1.4.2010

2. Paremmat yhteiset palvelut lainvalmistelijoille	2.1. OM:n laintarkastusyksikön voimavaroja lisätään lakitekniikan ennakkolliseen neuvontaan ennen varsinaista laintarkastusvaihetta	OM	2011	Laintarkastuksen kehittämisestä ja roolista on käynnistetty selvitys OM:ssa
	2.2. Säädösten kääntämistyön riittävät voimavarat turvataan ottaen huomioon mahdolliset toimintaympäristön muutokset	VM, VNK, ministeriöt		Valtionhallinnon kielipalvelukeskuksen perustamista valmistellaan VM:ssä
	2.3. Vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkoston toimintaa jatketaan ja ministeriöiden roolia asiantuntijapalveluissa vahvistetaan	OM, VNK	2010	SÄKE-työryhmä on asettanut ministeriöiden vuorottaisella vetovastuulla toimivan vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkoston 1.3.2010–1.3.2011
3. Säädosvalmistelun osaamiseen pitkäjänteistä kehittämistä	3.1. Nykyisten erillisten koulutuskokonaisuuksien pohjalta kootaan yhtenäinen säädosvalmisteluhenkilöstön koulutusohjelma, johon lisätään projekteissa työskentelyn ja projektien johtamisen koulutusta. Samalla sovietaan koulutuksen kustannuksista ja työnjaosta.	OM, VNK, UM, HAUS, Kehikko	2011–2012	Koulutusohjelma valmistellaan Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa
	3.2. Säädosvalmistelun kehittäminen ja johtaminen otetaan esiin seuraavissa koulutustilaisuuksissa: Johdon foorumi, Tulevaisuuden johtajat ja JOKO	VM, HAUS, OM	2011–2012	Ks. edellinen rivi
	3.3. Säädosvalmisteluoppaiden sisältö sovitetaan yhteen sekä julkaistaan ja ylläpidetään sähköisenä (esim. OM:n oppaat, Svenskt lagspråk i Finland Slaf, VN:n esittelijän opas, valtiosopimusopas). Oppaita täydennetään käytännön ohjeistuksella Senaattorissa.	OM, VNK, UM	2011	Lainlaatijan oppaan osa 2 Lakitekniikka ja Slaf uudistettiin 2010. OM valmistelee uutta lainlaatijan opasta, joka sisältää lakitekniikan lisäksi mm. perustuslakiin ja EU-oikeuteen liittyvät kysymykset
	3.4. Levitetään tietoa ja hyviä käytäntöjä osaamisen siirtoa ja parantamista edistävistä työtapoista, esim. seniori-juniori -työparit, mentorointi, tehtäväkierto	SÄKE, ministeriöiden omat verkostot, Kehikko	2010–2011	Vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkosto on kartoittanut hyviä vaikutusarvioinnin käytäntöjä.
4. Lainvalmistelun työvaiheille sähköiset työkalut	4.1. Kansalaisten osallistumisen ja lausuntomenettelyn uudet sähköiset työvälineet valmistellaan osana sähköistä osallistumisympäristöä SADE-hankkeessa	OM	2010–2013	Esiselvitys valmistunut ja määrittely käynnissä. Uusi palvelu otetaan asteittain käyttöön 2011–2013
	4.2. Tietojärjestelmiä kehitetään palvelemaan käytännön valmistelutyötä niin, että valmisteluun liittyvät asiakirjat	VM, VNK (PTJ, Euto-		HARE:n uudistamisen esiselvitys valmistui 2009.

	<p>siirtyvät järjestelmästä toiseen sujuvasti ja luotettavasti prosessin eri vaiheissa toimijalta toiselle (ministeriöt, valtioneuvoston kanslia, eduskunta). Lainvalmisteluprosessia tukevien tietojärjestelmien (ministeriöiden asiantuntijajärjestelmät ja Eutori, työryhmäohjelmistot, PTJ, eduskunnan järjestelmät sekä HARE tai vastaava) yhteentoimivuus varmistetaan laatimalla valtioneuvoston kokonaisarkkitehtuuri, jossa kunkin eri järjestelmän tehtävä on määritelty. Lisäksi määritellään yhteentoimivuudelle välttämättömät rajapinnat sekä yhteiset sanastot ja asiakirjarakenteet. Kaikki käynnistyvät tietojärjestelmähankkeet suunnitellaan ja toteutetaan kokonaisarkkitehtuurin mukaisesti.</p>	<p>ri), HARE:n omistaja (avoin)</p>		<p>Valtioneuvoston tietoarkkitehtuurin kuvaus valmistui 2010 osana valtioneuvoston arkkitehtuurityötä (VALTASA).</p> <p>VNK:n hanke VN:n päätösasiakirjojen rakenteistamiseksi valmistuu 2012.</p>
--	---	-------------------------------------	--	--

Ministeriön taso

Toimenpide	Toteutus	Vastuu	Aikataulu	Tilanne
5. Ministeriön lainsäädäntösuunnitelma	<ul style="list-style-type: none"> – Ministeriön johto päättää hallituskauden alussa ja puolivälissä toteutettavista lainsäädäntöhankkeista ja niiden resursoinnista sekä seuraa vähintään vuosittain hankkeiden etenemistä – Ministeriön sisäinen valmistelupooli käyttöön: Henkilöstövoimavaroja käytetään yli osastorajojen – Ministeriöt perustavat sisäisiä toiminnallisia verkostoja osamisen hyödyntämistä ja kehittämistä varten (esim. vaikutusten arviointi, säädösvalmisteluavustajat). Toiminnalliset verkostot edistävät esim. työparien käyttöä ja mentorointia. 	Kansliapäällikkö ja muut esimiehet	2011	Tilannekartoitus tehty syksyllä 2010
6. Johtamissopimukset	Kansliapäälliköiden ja osastopäälliköiden johtamissopimukseen sisällytetään säädösvalmistelun johtaminen ja kehittäminen valtion työmarkkinailaitoksen sopimusmallin mukaisesti	VM, ministeriöt	2010	Tilannekartoitus tehty syksyllä 2010
7. Ministeriön hanke-suunnitelman ja -toimeksiannon malli	Ministeriö laatii ja ottaa käyttöön asiakirjamallit hankkeiden suunnittelua, toimeksiantoja ja seuranta varten.	Kansliapäällikkö ja muut esimiehet	2010	Tilannekartoitus tehty syksyllä 2010

Lakihankkeen taso (työryhmätyö ja virkatyö)

Toimenpide	Toteutus	Vastuu	Aika- taulu	Tilanne
8. Hankkeiden resurssit suunnitellaan ja niihin sitoudutaan	<ul style="list-style-type: none"> – Hankkeiden suunnitelmat ja aikataulut sekä toimeksiannot tehdään kirjallisesti. Suunnitelmat ja toimeksiannot sisältävät hankkeeseen varattavat resurssit. – Hankkeiden resurssien määrittelyssä otetaan huomioon kaikki hankkeen kuluessa tarvittava osaaminen: moniammatillinen tiimi ministeriössä (substanssiasiantuntijat, juristit, avustajat) ja ulkopuolinen asiantuntemus (tutkimuslaitokset, toimeenpaneva hallinto) – Hankkeiden suunnittelussa ja johtamisessa ennakoidaan ne kysymykset ja vaiheet, joissa tarvitaan poliittista päätöksentekoa 	Kansliapäällikkö ja muut esimiehet	2010	Käsitellään sujuvampaan lainvalmisteluun-hankkeessa
9. Hankkeiden riskinhallintaan ja suunnitteluun työkaluja	Kootaan käytännön esimerkkejä hankkeiden tyypillisistä riskeistä ja niiden hallintakeinoista/työkaluista	SÄKE, OM	2010	Käsitellään sujuvampaan lainvalmisteluun-hankkeessa
	Valtioneuvoston yhteisten palvelujen (mm. kääntäminen, laintarkastus) ennakoitavuutta parannetaan esim. ohjeelliset käsittelyajat, toimitustakuun ehtojen määrittely	VNK, OM, SÄKE	2010	Aikataulut työkalu otettu käyttöön Senaatorissa

Valmisteluryhmä
 VM: Kirsi Äijälä, Jyri Inha, Katju Holkeri
 VNK: Heikki Aaltonen
 OM: Hanna-Leena Iso-Ketola, Maija Salo

MUISTIO

30.10.2009

VALTIONEUVOSTON LAINVALMISTELIJAPUOLIN TOTEUTTAMINEN: VAIHTOEHTOJEN ARVIOINTIA

Tilanne: Käsitelty paremman sääntelyn ministerityöryhmässä 15.12.2009

Toteuttamistapa	Arviointi
<p><u>Organisaatioyksikkö</u></p> <p>– Valtioneuvoston yhteinen lainvalmisteluyksikkö hallituksen tärkeimpiä hankkeita varten</p> <p>– Valtioneuvoston yhteinen tukipalvelu</p> <p>– Ministeriön tai sen osaston yhteinen yksikkö</p>	<p>– Syvälinen asiantuntemus substanssista ja lainvalmistelusta (juridiikka, lakitekniikka, prosessin hallinta) on optimaalinen yhdistelmä ja sellaisena lainvalmistelun kehittämisen tavoite</p> <p>– Yhteinen yksikkö korostaisi valtioneuvoston yhteistä näkökulmaa ja puolueettomuutta eri intressitahoihin nähden</p> <p>– Yhden yksikön avulla em. kehittämistavoite on koko valtioneuvoston toimialalla mahdollista toteuttaa vain pitkällä aikavälillä</p> <p>– Käytössä, esim. käännöspalvelut ja laintarkastus</p> <p>– Kehittämismahdollisuuksia nykyisten palvelujen vahvistamisessa enemmän neuvonnan suuntaan</p> <p>– Kehittämismahdollisuuksia uusien palvelujen luomisessa esim. kielenhuolto, vaikutusarvioinnin asiantuntemus, tietopalvelu</p> <p>– Erilaisia sovelluksia käytössä</p> <p>– Olennaista osaamisen varmistaminen ja resurssien joustava käyttö ministeriön sisällä</p>

MINISTERIÖKOHTAISET SÄÄDÖSVALMISTELUVERKOSTOT

Ministeriö	Verkoston nimi	Tehtävät ja tavoitteet	Kokoonpano ja sijoittuminen ministeriöön	Kokoontumistapa ja -tiheys	Yhteyshenkilö
VNK	Verkosto tai ryhmä kootaan asian mukaan.	Välittää tietoja valmisteltavasta asiasta, kokoaa kommentteja, valmistelee lausuntoja, valmistelee VNK:n omaa ohjetta säädösvalmistelusta.	<p>Puheenjohtaja: alivaltiosihteeri Heikki Aaltonen.</p> <p>VNK:sta annetun VNA:n 13 §:n mukaan alivaltiosihteeri huolehtii lainsäädännön valmistelun laadusta kansliassa.</p>	Kokoontuminen tarvittaessa alivaltiosihteerin tai asiaa valmistelevan virkamiehen johdolla.	<p>hallitusneuvos Marika Paavilainen, p. (09) 1602 4027, marika.paavilainen(at)vnk.fi</p> <p>hallitusneuvos Katarina Petrell, p. (09) 1602 2031, katarina.petrell(at)vnk.fi</p>

<p>UM</p>	<p>Ulkoasiainministeriön säädosvalmisteluverkosto</p>	<ul style="list-style-type: none"> – UM:n säädosvalmistelun sekä erityisesti valtiosopimusten kansallisen hyväksymisen ja voimaansaattamisen kehittäminen – säädos- ja valtiosopimusvalmisteluun liittyvien ajan-kohtaisten kysymysten käsittely – säädos- ja valtiosopimusvalmistelua koskevan tiedon välittäminen. 	<p>Kokoonpano: säädosvalmistelutehtävissä toimivat UM/OIK -asiantuntijat sekä UM:n muiden yksikköjen edustajia.</p> <p>Yht. n. 20 jäsentä</p>	<p>Kokoontuu tarvittaessa yhteysenkilön kutsusta; muutoin yhteydenpitoa ja tiedonvälitystä sähköpostitse.</p>	<p>lainsäädäntöneuvos Kaija Suvanto, p. (09) 1605 5711, kaija.suvanto(at)formin.fi</p>
------------------	---	---	---	---	--

<p>OM</p>		<p>Välittää ajankohtaista sää-dösvalmistelua ja sen kehittämistä koskevaa tietoa ministeriössä.</p>	<p>Yhteyshenkilö lainvalmisteluosastolta, oikeushallinto- osastolta ja kriminaalipoliittiselta osastolta.</p>	<p>Tiedonvälitystä ja yhteydenpitoa sähköpostitse.</p>	<p>tutkija Hanna-Leena Iso-Ketola, (LAVO), p. (09) 1606 7933, hanna-leena.iso-ketola@om.fi</p> <p>sijaisena tutkija Tea Skog p. (09) 1606 7933 tea.skog@om.fi</p> <p>kehittämispäällikkö Ann-Mari Pitkäranta (OHO), p. (09) 1606 7915 ann-mari.pitkaranta@om.fi</p> <p>hallitusneuvos Leena Kuusama (KPO), p. (09) 1606 7734, leena.kuusama@om.fi</p>
------------------	--	---	---	--	---

SM	1) Säädosvalmistelun kehittämistyöryhmä	<ul style="list-style-type: none"> – toimii keskustelu-, ideointi- ja kehittämisfoorumina säädösten ja valtiosopimusten valmistelussa, – suunnittelee säädosvalmistelijoiden koulutusta, yhteistyötä ja tiedonkulkua, – seuraa valtioneuvoston säädosvalmistelun kehittämistoimia, – tekee säädosvalmistelun kehittämistä koskevia selvityksiä ja aloitteita, – jäsenet osastojen säädosvalmistelun yhteyshenkilöinä, työryhmän sihteeri ministeriön edustajana SÄ-KE:ssä. 	<p>Puheenjohtaja: lainsäädäntöjohtaja Marko Viitanen</p> <p>Jäsenet: työryhmässä edustettuina kaikki osastot, kv-asioiden yksikkö, viestintäyksikkö, säädosvalmisteluavustajat ja tietopalvelu</p> <p>Yht. 10 jäsentä</p>	<p>Kokoontuu noin 1 kk:n välein, muutoin yhteydenpitoa ja tiedonvälitystä sähköpostitse.</p>	<p>lainsäädäntöjohtaja Marko Viitanen p. 071 878 8280 marko.viitanen(at)intermin.fi</p> <p>työryhmän sihteeri, hallitusneuvos Päivi Pekkarinen, p. 071 878 8282, paivi.pekkarinen(at)intermin.fi</p>
	2) Säädosvalmisteluavustajien yhteyshenkilöverkosto	<ul style="list-style-type: none"> – tukee ja neuvoo teknisessä valmistelussa (PTJ, listojen laatiminen ym.) säädosvalmistelijoiden avustajia, – suunnittelee avustajien yhteistyötä ja koulutusta. 	<p>Puheenjohtaja: säädosvalmisteluavustaja Paula Honkanen</p> <p>Jäsenet: osastojen säädosvalmisteluavustajat ja ministeriön säädosvalmistelun kehittämisestä vastaava virkamies</p> <p>Yht. 7 jäsentä</p>	<p>Kokoontuu 4 - 5 kertaa vuodessa, muutoin yhteydenpitoa ja tiedonvälitystä sähköpostitse.</p>	<p>säädosvalmisteluavustaja Paula Honkanen, p. 070 878 8554 paula.honkanen(at)intermin.fi</p>

<p>PLM</p>	<p>Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö</p> <p>Puolustusministeriön hallinnonalan säädösvalmistelu ministeriön asetuksia lukuun ottamatta tapahtuu pääsääntöisesti keskitetysti lainvalmistelu- ja oikeusyksikössä</p>		<p>Kokoonpano: yksikön johtaja, kuusi säädösvalmistelutehtävissä toimivaa asiantuntijaa sekä kielenkääntäjät.</p> <p>Yht. 9 jäsentä</p>		<p>hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtaja Seppo Kipinoinen, p. (09) 1608 8109, seppo.kipinoinen(at)defmin.fi</p> <p>vanhempi hallitussihteeri Minnamaria Nurminen, p. (09) 1608 8202, minnamaria.nurminen(at)defmin.fi</p>
<p>VM</p>	<p>Säädösvalmistelun kehittämisryhmä</p>	<p>– seuraa ministeriön säädösvalmistelun kehittämisohjelman ja sidosryhmästrategian soveltamista sekä tarkastelee säädösvalmisteluun liittyviä kehittämistarpeita</p> <p>– ohjaa tarvittavin osin ministeriössä toimivan säädösvalmistelijoiden verkoston toimintaa.</p>	<p>Puheenjohtaja: alivaltiosihteeri Juhani Turunen</p> <p>Varapuheenjohtaja: lainsäädäntöneuvos Jyri Inha</p> <p>Jäsenet: ministeriön osastojen ja yksiköiden edustajat</p>	<p>Kokoontuu tarvittaessa, raportoi ministeriön johtoryhmille.</p>	<p>lainsäädäntöneuvos Jyri Inha, p. (09) 1603 3023, jyri.inha(at)vm.fi</p>

OKM	<p>1) Lainsäädännön koordinaatioryhmä</p> <p>2) Lainsäädännön yhteistyöverkosto</p>	<p>Tehtävänä valmistella säädösvalmistelua koskevia lausuntoja, huolehtia ministeriön lainsäädäntötyön koordinaatiosta, tehdä ehdotuksia lainsäädäntötyön laadun varmistamiseksi sekä suunnitella ja kehittää lainsäädännön yhteistyöryhmän toimintaa.</p> <p>Tehtävänä toimia ministeriön säädösvalmistelijoiden keskustelufoorumina, jakaa tietoa ajankohtaisista säädösasioista sekä ylläpitää ja kehittää säädösvalmistelijoiden osamista.</p>	<p>Jäsenet: osastojen / muiden toimintayksiköiden lainsäädännön yhteyshenkilöt</p> <p>Yht. 5 jäsentä + sihteeri</p> <p>Jäsenet: ministeriön säädösvalmistelutyöhön osallistuvat</p> <p>Yht. n. 30 jäsentä</p>	<p>Kokoontuu 6 - 8 viikon välein.</p> <p>Kokoontuu säännöllisesti (n. 2 - 3 kertaa vuodessa) teemakohtaisiin seminaari- ja keskustelutilaisuuksiin.</p>	<p>lainsäädäntöneuvos Salla Kalsi, p. (09) 1607 7478, salla.kalsi(at)minedu.fi</p> <p>lainsäädäntöneuvos Salla Kalsi, p. (09) 1607 7478, salla.kalsi(at)minedu.fi</p>
MMM	Säädösvalmistelun kehittämisen ydyshenkilöverkosto	<p>– seuraa VN:n säädösvalmistelun kehittämistoimia,</p> <p>– välittää ministeriössä ajankohtaista säädösvalmistelua ja sen kehittämistä koskevaa tietoa ja aineistoa.</p>	osastojen nimeämät säädösvalmistelun yhdyshenkilöt sekä henkilöstö- ja hallintoyksikön edustajat	Kokoontuu tarvittaessa, muutoin yhteydenpitoa ja tiedonvälitystä sähköpostitse.	lainsäädäntöneuvos Jukka Pekka Tolvanen, p. (09) 1605 2694, jukka.tolvanen(at)mmm.fi

<p>LVM</p>	<p>Lainvalmistelijoiden verkosto</p>	<ul style="list-style-type: none"> – käsitellä PeV:n tuoreinta lausuntokäytäntöä, – vaihtaa kokemuksia ministeriössä käynnissä olevista lainvalmistelu-projekteista, – seuraa valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistoimia, – järjestää koulutustilaisuuksia, joissa kuullaan ulkopuolisia ja talon sisäisiä luennoitsijoita, – tarkoituksena levittää talon sisäistä säädösvalmisteluammattitaitoa sekä tukea yksittäisiä lainvalmistelijoita heidän työssään, – pitää yhteyttä muiden ministeriöiden ja eduskunnan avainhenkilöihin säädösvalmisteluasioissa. 	<p>Puheenjohtaja: ministeriön lainvalmisteluprosessin omistaja, Laura Vilkkonen</p> <p>Yht. verkoston jakelulistalla 73 jäsentä</p>	<p>Kokoontuu kahden kuukauden välein. Tarvittaessa yhteydenpitoa, pikaisia kyselyjä ja tiedonvälitystä sähköpostitse.</p>	<p>lainsäädäntöneuvos Laura Vilkkonen, p. (09) 1602 8391, laura.vilkkonen(at)mintc.fi</p> <p>Vanhempainvapaan ajan sijaisena hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti, p. 1602 8483 kaisaleena.valipirtti(at)mintc.fi</p>
-------------------	--------------------------------------	---	---	---	--

<p>TEM</p>	<p>Säädösvalmistelun kehittäminen -verkosto</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Tehokkaan ja selkeän sekä riittävän yhtenäisen lainsäädäntöprosessin luominen ja ylläpitäminen. – Tehdä säädösvalmistelun kehittämissuunnitelma, joka sisältää ehdotuksen ainakin säädösten vaikutusarvioinnin organisoinnista ja tehostamisesta, arvion lainsäädäntöprosessissa noudatettavien sisäisten ohjeiden tarpeesta sekä säädösvalmisteluun ja esittely- ja muihin menettelytapoihin liittyvän koulutuksen järjestämisestä. – Valmistella ehdotus säädösvalmisteluun liittyväksi ministeriön sidosryhmästrategiaksi. – Kehittää säädösvalmisteluun liittyvää yhteistyötä ministeriön eri toimintayksiköiden välillä sekä välittää ajankohtaista säädösvalmisteluun liittyvää tietoa. – Keskustella valtioneuvoston ja kansainvälisistä säädösvalmistelun kehittämis-toimista ja niiden toteuttamisesta työ- ja elinkeinoministeriössä. 	<p>Puheenjohtaja: lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen säädösvalmistelun kehittämisyksiköstä;</p> <p>Jäsenet: (11) ryhmäpäälliköitä kaikilta osastoilta, kokeneita lainvalmistelijoita ja vaikutusarviointien asiantuntijoita;</p> <p>Asiantuntijat: pysyvinä asiantuntijoina tietopalvelu-päällikkö, ylikielenkääntäjä, verkkopäätoimittaja sekä strategia- ja ennakointiyksikön edustaja;</p> <p>Sihteeri: työelämä- ja markkinaosastolta.</p>	<p>Kokoontuu puheenjohtajan kutsusta, muutoin yhteydenpitoa ja tiedonvälitystä sähköpostitse.</p>	<p>lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen, puh. 010 604 8067, pasi.jarvinen(at)tem.fi</p> <p>neuvotteleva virkamies Liisa Lundelin-Nuortio, puh. 010 606 2137, liisa.lundelin-nuortio(at)tem.fi</p>
-------------------	---	---	---	---	---

STM	Säädösvalmisteluverkosto	<ul style="list-style-type: none"> – välittää tietoa säädösvalmistelijoilta ja säädösvalmistelijoille – suunnitella säädösvalmisteluun sekä esittely- ja muihin menettelytapoihin liittyvää koulutusta ja säädösvalmistelijoiden tapaamisia, – keskustella ja muodostaa mielipide valtioneuvostossa valmisteilla olevista säädösvalmistelun kehittämistoimista ja niiden toteuttamisesta STM:ssä. 	<p>Puheenjohtaja ja sihteeri: esikuntayksiköstä</p> <p>Jäsenet: Säädösvalmistelua tekevien osastojen juristiedustus sekä viestinnän ja tietohallinnon edustus, vaihtuvia asiantuntijoita aiheiden mukaan.</p> <p>Yht. n. 20 jäsentä + sihteeri</p>	Kokoontuu n. 5 krt vuodessa, muutoin sähköpostikeskustelua	hallitusneuvos Päivi Salo, p. 1607 4130, paivi.salo(at)stm.fi
YM	Säädösvalmistelun ohjausryhmä	<ul style="list-style-type: none"> – edistää ja seurata säädösvalmistelun toimintaohjelman toteuttamista – kehittää ministeriön säädösvalmisteluprosessia – kehittää ja ylläpitää säädösvalmistelutehtävissä toimivien osaamista – edistää tiedonkulkua säädösvalmisteluun liittyvissä asioissa – seurata valtioneuvostotason säädösvalmistelun kehittämistoimia 	<p>Puheenjohtaja: lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn</p> <p>Varapuheenjohtaja: hallitusneuvos Ulla Kaarikivi-Laine</p> <p>Yht. 10 jäsentä + kaksi sihteeriä</p>	Kokoontuu n. 1,5 kk:n välein	lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn p. 050 405 9028 riitta.ronn(at)ymparisto.fi suunnittelija Irina Leppänen p. 050 562 0789 irina.leppanen(at)ymparisto.fi

**VAIKUTUSARVIOINNIN ASiantuntijajaoston Muistio
16.11.2009**

SISÄLLYS

Tiivistelmä jaoston kehittämisehdotuksista

1. Jaoston asettaminen ja tehtävät
2. Vaikutusten arviointia koskeva ohjeistus
 - 2.1. Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet
 - 2.2. Verkkosivuilla ja Senaattorissa oleva vaikutusalakohtainen aineisto
3. Vaikutusarviointikoulutus
 - 3.1. Yleinen vaikutusarviointikoulutus
 - 3.2. Vaikutusala- ja ministeriökohtainen koulutus
4. Asiantuntija-apu ja tuki vaikutusten arvioinnissa
 - 4.1. Arvioinnin yleinen tuki
 - 4.2. Lainsäädäntösuunnitelman hankkeille tarjottu arvioinnin tuki
5. Vaikutusten dokumentoinnin seuranta hallituksen esityksissä
 - 5.1. Oikeusministeriön laintarkastusyksikön seuranta
 - 5.2. Vaikutusalakohtainen seuranta
6. Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset
 - 6.1. Johtopäätökset vaikutusarvioinnin nykytilasta ja haasteista
 - 6.2. Kehittämisehdotukset
 - 6.3. Vaikutusalakohtaisten asiantuntijoiden yhteistyö

LIITTEET

1. Vaikutusten arvioinnin kehittämisen aikajana
2. Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin koulutus. Ohjelma 17.9.2009

TIIVISTELMÄ JAOSTON KEHITTÄMISEHDOTUKSISTA

Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaosto esittää valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmälle, että säädösehdotusten vaikutusarvioinnin kehittämistyötä jatketaan ministeriöiden yhteistyönä. Työssä otetaan huomioon valtioneuvoston kanslian asettaman politiikkatoimien vaikuttavuusarviointihankkeen jatkotyö ja vaikutusarvioinnin asiantuntijajaoston tekemät seuraavat ehdotukset:

- Jatketaan vaikutusarviointiohjeita täydentävän verkkoaineiston kokoamista ministeriöiden verkkosivuille ja Senaattoriin.
- Kootaan esimerkkejä vaikutusten dokumentoinnista ja hyvistä arvioinneista Senaattoriin.
- Tarjotaan aktiivisesti vaikutusalaakohtaista asiantuntijatukea säädösvalmistelussa hyödynnettäväksi.
- Vaikutusarviointikoulutus integroidaan osaksi säädösvalmistelun perus- ja täydennyskoulutusta sekä valtioneuvoston esittelijän koulutusta.
- Varmistetaan vaikutusten arvioinnin suorittaminen ja laatu ennen hallituksen esityksen käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.
- Kehitetään vaikutusten dokumentoinnin seuranta ja luodaan siitä pysyvä järjestely.

1. Jaoston asettaminen ja tehtävät

Oikeusministeriö asetti 29.10.2008 valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmään (SÄKE III -työryhmä) säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin kehittämisestä vastaavan jaoston. Jaoston toimikaudeksi asetettiin 1.11.2008–31.12.2009.

Jaoston puheenjohtajana on toiminut neuvotteleva virkamies Maija Salo oikeusministeriöstä, ja jäseninä hallitussihteeri Marika Paavilainen valtioneuvoston kansliasta, toimistopäällikkö Taina Riihinen oikeusministeriöstä, rikosentorjuntaneuvos Hannu Takala oikeusministeriöstä, säädösvalmisteluavustaja Maarit Kallio valtiovarainministeriöstä, finanssiasiantuntija Esko Mustonen Valtiovarain controller -toiminnosta, yksikön johtaja Juha Honkatukia Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, neuvotteleva virkamies Liisa Lundelin-Nuortio työ- ja elinkeinoministeriöstä, erikoissuunnittelija Johanna Alatalo työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies Ilkka Mella työ- ja elinkeinoministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Rolf Myhrman sosiaali- ja terveysministeriöstä (vuoden 2009 alusta lähtien johtaja Riitta Sääntti), ylitarkastaja Annamari Asikainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, tutkimusprofessori Sakari Hänninen Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta (myöh. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos), hallituskantaneuvos Riitta Rönkä ympäristöministeriöstä, erikoistutkija Jukka Similä Suomen ympäristökeskuksesta ja professori Jyrki Tala Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta. Jaoston sihteerinä on toiminut tutkija Hanna-Leena Iso-Ketola oikeusministeriöstä.

Jaoston tehtäväksi asetettiin erityisesti:

- Järjestää ja koordinoida vaikutusarvioinnin yleisiä ja vaikutusalakohtaisia koulutustilaisuuksia sekä tuottaa arvioinnissa hyödynnettävää aineistoa (mm. arvioinnin menetelmistä ja tiedonlähteistä sekä hyvistä esimerkeistä) Internet-sivuille ja Senaattoriin.
- Tukea ja seurata hallituksen lainsäädäntösuunnitelman säädöshankkeiden vaikutusten arviointia.
- Koota palautetta vaikutusarviointiohjeiden ja arvioinnin tukitoimien toimivuudesta ja seurata vaikutusten arvioinnin kansainvälistä kehittämistyötä sekä tehdä tarvittavia kehittämis ehdotuksia.

Tavoitteena on, että koulutuksen ja muiden tuki- ja kehittämistoimien myötä vaikutusten arvioinnit laadittaisiin ohjeiden mukaisesti.

Jaosto on toimikautensa aikana kokoontunut 9 kertaa. Lisäksi jaosto on järjestänyt yhteiskokouksen oikeusministeri Tuija Braxin johtaman paremman sääntelyn neuvottelukunnan kanssa huhtikuussa 2009 ja valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE -työryhmä) kanssa joulukuussa 2009.

Tässä raportissa kuvataan jaoston toteuttamia tuki- ja kehittämistehtäviä säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseksi. Lisäksi raportti sisältää jaoston näkemyksiä vaikutusarvioinnin keskeisistä haasteista ja kehittämiskohteista. Kehittämisehdotukset pohjautuvat koulutuksissa ja säädöshankkeiden tukemisessa sekä kyselyissä jaoston saamiin tietoihin ja näkemyksiin. Tausta-aineistona jaosto on hyödynttänyt myös aiempien kehittämishankkeiden tuottamaa tietoa arvioinnin nykytilasta ja kehittämistarpeista. Muistion liitteenä on jaoston laatima aikajana säädösvalmistelun kehittämishankkeista, joissa vaikutusten arvioinnin laadun parantaminen on ollut esillä (liite 1).

2. Vaikutusten arviointia koskeva ohjeistus

2.1. Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet

Valtioneuvosto antoi marraskuussa 2007 ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista (Oikeusministeriön julkaisu 2007:6). Ohjeet korvasivat ministeriöiden laatimat erilliset, vaikutusalakohtaiset ohjeet.

Jaosto toteutti syksyllä 2009 palautekyselyn vaikutusarviointiohjeista ja ohjeita täydentävästä verkkoaineistosta. Kyselyn tarkoituksena oli kerätä kokemuksia ohjeiden soveltuvuudesta käytännön arviointiin ja ehdotuksia siitä, millaista lisäaineistoa ja -ohjeistusta säädösehdotusten vaikutusten arviointiin kaivattaisiin. Kysely lähetettiin vuosina 2008 ja 2009 vaikutusarvioinnin koulutustilaisuuksin osallistuneille ja valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän jäsenille eli yhteensä noin 200 henkilölle vastattavaksi. Vastauksia kyselyyn saatiin 26. Vastausten vähäisen määrän vuoksi palautteen perusteella ei voida tehdä kovin kattavia johtopäätöksiä ohjeiden soveltuvuudesta.

Vastaajista 85 % oli käyttänyt ohjeita vaikutusten arvioinnissa. Puolet ilmoitti käyttäneensä ohjeita hankkeen alusta lähtien valmistelun eri vaiheissa ja puolet ilmoitti hyödyntäneensä ohjeita vasta hallituksen esityksen viimeistelyssä vaikutusten arviointiosuutta kirjoittaessaan. Valtaosa eli 84 % vastaajista kertoi, että arviointitietoa on hyödynnetty valmistelussa ja päätöksenteossa. Vaikutusarvioinnilla on ollut keskeinen merkitys muun muassa pohdittaessa vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Lisäksi arviointeja on mietitty sisällöllisesti enemmän, ja lausunnonantajilta on pyydetty näkemyksiä vaikutuksista.

Valtaosa vastaajista (77 %) oli osallistunut vaikutusarvioinnin koulutukseen. Lisäkoulutusta toivottiin muun muassa arvioinnin dokumentoinnista, case-tapauksista, ministeriön sisäisestä työnjaosta, arvioinnin työkaluista sekä syvempää koulutusta arvioinnin menetelmistä.

Lähes puolet (48 %) vastaajista koki ohjeiden vastaavan tiedon tarpeisiin joko erittäin hyvin tai hyvin ja 44 % osittain. Tyytyväisimpiä vastaajat olivat arvioinnin eri vaiheita ja arviointiprosessia koskevaan tietoon. Sen sijaan enemmistö vastaajista totesi, että ohjeissa ei ole riittävästi esimerkkejä hyvistä vaikutusarvioinneista eikä tietoa arvioinnin tiedonlähteistä ja menetelmistä. Ohjeisiin toivottiin myös ”keskivertosäädöksen” vaikutusten arviointimallia, jossa kuvattaisiin arvioinnin minimisisältö ja kysymyksiä, jotka herättelisivät pohtimaan erilaisia vaikutuksia eri näkökulmista. Lisäksi ohjeistusta toivottiin täydennettävän vaikutusarvioinnin asiantuntijoiden yhteystiedoilla. Sähköisessä muodossa olevaa ohjeistusta ehdotettiin kehitettävän ja päivitettävän muun muassa esimerkkien, HE:n viitetietojen ja linkkien avulla. Samoin erilaisiin tiedonkeruumenetelmiin ja -lähteisiin toivottiin linkitystä.

Yli puolet vastaajista oli hyödyntänyt ohjeiden liitteenä olevaa *vaikutusten tunnistamisen tarkistuslistaa*. Tarkistuslistan todettiin olevan hyvä muistilista eri vaikutusten arvioinnissa, sillä muutoin valmistelussa saatetaan keskittyä vain ilmeisempien vaikutusten arviointiin.

Taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa tyytyväisimpiä vastaajat olivat eri vaikutuksia koskevaan tietoon. Sen sijaan taloudellisten vaikutusten arvioinnin menetelmiin,

tiedonlähteisiin ja esimerkkeihin enemmistö oli vain osittain tyytyväinen. Esimerkkien lisäksi lisäohjeistusta toivottiin muun muassa tiedonlähteistä ja laskentaesimerkeistä sekä välillisten vaikutusten arvioinnista.

Viranomaisvaikutuksia koskevassa osiossa on vastaajien mukaan hyvin tietoa eri vaikutuksista, menetelmistä, tiedonlähteistä ja esimerkeistä. Viranomaisvaikutukset todettiin vastauksissa helpoimmaksi vaikutusalueeksi arvioida. Lisää toivottaisiin kuitenkin hyviä esimerkkejä ja menetelmävinkkejä.

Ympäristövaikutuksia koskeva ohjeistus sisältää enemmistön mukaan hyvin tietoa eri vaikutuksista, sen sijaan menetelmistä, tiedonlähteistä ja esimerkeistä vain osittain. Kehittämisehdotuksena toivottiin kysymyksiä, jotka herättelisivät pohtimaan ympäristövaikutuksia eri näkökulmista.

Yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa osiossa tyytyväisimpiä vastaajat olivat eri vaikutuksia kuvaavaan tietoon. Sen sijaan tietoa menetelmistä ja tiedonlähteistä sekä esimerkkejä arvioinneista toivottiin lisää. Lisäksi vastauksissa todettiin, että yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevat ohjeet voisivat joiltakin osin olla yksityiskohtaisemmat.

Vaikutusarvioinnin verkkoaineistoon oli tutustunut 73 % vastaajista, mutta ainoastaan 32 % kertoi hyödyntäneensä aineistoa arvioinnissa. Verkkosivuille toivottiin ennen kaikkea lisää esimerkkejä ja mallitekstejä hyvistä ja huonoista arvioinneista, tietoa arvioinnissa hyödynnettävistä tutkimuslaitoksista sekä ohjeistusta taloudellisista vaikutuksista.

2.2. Verkkosivuilla ja Senaattorissa oleva vaikutusalaikohmainen aineisto

Vaikutusarviointiohjeiden julkaisemisen yhteydessä marraskuussa 2007 oikeusministeriön verkkosivujen Parempaan sääntelyn osioon¹ koottiin ministeriöiden ja tutkimuslaitosten yhteistyönä ohjeita täydentävää aineistoa vaikutusten arvioinnista ja eri vaikutusalueista säädösvalmistelussa ja arvioinnissa hyödynnettäväksi. Verkkosivuilta löytyy muun muassa lisäohjeistusta, arviointiesimerkkejä, linkkejä hyödyllisille Internetsivuille sekä asiantuntijoiden ja tutkimuslaitosten yhteystietoja.

Jaoston yhtenä tehtävänä on ollut jatkaa ohjeita täydentävän verkkoaineiston tuottamista ministeriöiden Internet-sivuille ja valtioneuvoston Intranettiin, Senaattoriin. Hyviä arviointiesimerkkejä, tarkempaa ohjeistusta, tiedonlähteitä ja linkkejä sekä yhteystietoja on jaoston toimikauden aikana koottu muun muassa kielellisistä vaikutuksista, työllisyysvaikutuksista, aluekehitysvaikutuksista, yritysvaikutuksista ja sukupuolivaikutuksista.

¹ Osoite: <http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/Vaikutustenarviointi>

3. Vaikutusarviointikoulutus

3.1. Yleinen vaikutusarviointikoulutus

Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden soveltamisen tueksi järjestettiin vuonna 2008 oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Suomen ympäristökeskuksen, sosiaali- ja terveysministeriön ja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen yhteistyönä neljä vaikutusten arvioinnin koulutustilaisuutta. Koulutustilaisuuksista kolme oli tarkoitettu ministeriöiden säädösvalmistelijoille ja asiantuntijoille, jotka osallistuvat vaikutusten arviointiin. Yksi koulutustilaisuus oli suunnattu hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden vastuuvalmistelijoille.

Jaoston tehtävänä on ollut jatkaa vaikutusarviointikoulutusten järjestämistä. Se on toimikautensa aikana järjestänyt kaksi vaikutusten arvioinnin koulutustilaisuutta ministeriöiden säädösvalmistelijoille ja asiantuntijoille. Koulutuksen ohjelma on sisältänyt yleisen osan, jossa on käsitelty arviointia osana säädösvalmisteluprosessia, ja vaikutusalaakohtaisia osuuksia taloudellisista vaikutuksista, yritysvaikutuksista, työllisyysvaikutuksista, ympäristövaikutuksista, ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista ja sukupuolivaikutuksista sekä vaihdellen aluekehitysvaikutuksista, tietoyhteiskuntavaikutuksista ja kielellisistä vaikutuksista. Vaikutusalaakohtaisissa osuuksissa on esitelty kunkin vaikutusalueen keskeisiä kysymyksiä, arvioinnin menetelmiä ja tiedonlähteitä sekä esimerkkejä arvioinneista. Lisäksi koulutukseen on sisällynyt osio vaikutusten dokumentoinnista hallituksen esityksessä. Liitteenä on 17.9.2009 järjestetyn koulutuksen ohjelma (liite 2).

Järjestettävästä koulutuksesta on tiedotettu ministeriöiden koulutusyhdyshenkilöiden, valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämissuostyöryhmän ja Senaattorin välityksellä. Kuuteen koulutustilaisuuteen on vuosina 2008 ja 2009 osallistunut yhteensä noin 210 virkamiestä eri ministeriöistä. Koulutus on ollut maksuton, ja kaikkiin järjestettyihin koulutustilaisuuksiin ilmoittautumisia on tullut enemmän kuin paikkoja on ollut tarjolla.

Koulutustilaisuuksiin osallistuneilta on pyydetty palautetta koulutuksen eri osien sisällöstä ja koulutuksesta kokonaisuutena tavoitteena koulutuksen kehittäminen. Palaute kerättiin webropol -työkalulla. Saadun palautteen ja osallistujamäärien perustella koulutus on koettu tarpeelliseksi ja vastaavan tiedon tarpeisiin. Kehittämissuostuksina palautteissa on esitetty koulutuksen täydentämistä muun muassa seuraavasti:

- enemmän konkreettisia esimerkkejä siitä, miten ja millä menetelmillä (milloin esimerkiksi tarvitaan ulkopuolista tutkimusta) vaikutuksia käytännössä arvioidaan,
- yksinkertaisia käytännön keinoja parantaa arviointia,
- tietoa kokonaisarviointista vaikutusalaakohtaisten osioiden lisäksi,
- tietoa arviointimenetelmistä sellaisissa hankkeissa, joissa ei ole mahdollista tai taroituksenmukaista käyttää ulkopuolista asiantuntemusta,
- keinoja sitouttaa johto arvioinnin toteuttamiseen kiireisessä valmisteluajataulussa,
- tietoa arvioinnin organisoinnista ja arvioinnin etenemisestä lainvalmisteluprosessin aikana,
- ohjeistusta vaikutusten dokumentoinnista,
- enemmän vuorovaikutteisuutta luennoitsijoiden ja kuulijoiden välille.

Kuuden koulutustilaisuuden palautteissa säädösvalmistelijat toivoivat eniten käytännönläheistä tietoa vaikutusarvioinnin toteuttamisesta osana säädösvalmisteluprosessia.

Tähän liittyvät arvioinnin suunnittelu ja resursointi, tiedonkartoitus, menetelmien valinta, arvioinnin dokumentointi ja arvioinnin tulosten vaikutus hankkeeseen sisällöllisesti.

3.2. Vaikutusala- ja ministeriökohtainen koulutus

Ministeriöiden yhteistyönä järjestettyjen vaikutusarviointikoulutusten lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö järjesti keväällä 2009 räätälöidyn vaikutusarviointikoulutuksen ministeriön asiantuntijoille. Koulutus kattoi taloudellisten vaikutusten, yritysvaikutusten, aluekehitysvaikutusten, työllisyysvaikutusten ja ympäristövaikutusten arvioinnin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut vuonna 2003 oppaan sukupuolivaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa. Vuodesta 2004 lähtien sosiaali- ja terveysministeriö on vuosittain järjestänyt kaikille ministeriöille suunnattua koulutusta sukupuolivaikutusten arvioinnista.

4. Asiantuntija-apu ja tuki vaikutusten arvioinnissa

4.1. Arvioinnin yleinen tuki

Oikeusministeriön verkkosivujen paremman sääntelyn osioon² on koottu eri vaikutusalueiden asiantuntijoiden yhteystietoja tavoitteena, että säädösvalmistelijoilla olisi tarvittaessa mahdollisuus olla heihin yhteydessä. Nimetyiltä asiantuntijoilta voi tiedustella neuvoja ja ohjeita kyseisten vaikutusten arviointiin. Asiantuntijoiden tehtävänä ei ole laatia tai teettää arviointeja, vaan opastaa ja ohjata valmistelijaa kyseisten vaikutusten arvioinnissa esimerkiksi keskustelemalla.

Oikeusministeriön verkkosivuilla on tällä hetkellä 11 eri vaikutusalueen asiantuntijan yhteystiedot. Jaosto lähetti heille lokakuussa 2009 kyselyn kerätäkseen kokemuksia arvioinnin tuen käytöstä. Kyselyyn vastasi 8 asiantuntijaa, joista 5 oli saanut yhteydenottoja vaikutusten arviointiin liittyen. Yhteenottoja oli kotitalousvaikutuksista, julkistaloudellisista vaikutuksista, yritysvaikutuksista, ympäristövaikutuksista ja sosiaali- ja terveysvaikutuksista.

Kolme asiantuntijaa ilmoitti, että yhteydenottoja on viimeisten kahden vuoden aikana tullut yhteensä alle viisi kappaletta ja kaksi asiantuntijaa oli saanut yhteydenottoja 5-20 kappaletta. Kaksi asiantuntijaa ilmoitti, että yhteydenottoja on tullut sekä omasta että muista ministeriöistä, yksi ilmoitti yhteydenottoja tulleen ainoastaan omasta ministeriöstä ja kaksi asiantuntijaa oli saanut yhteydenottoja ainoastaan muista ministeriöistä. Pääosin neuvonta on tapahtunut sähköpostitse ja puhelimitse.

² Osoite: <http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/Vaikutustenarviointi>

Asiantuntijoita pyydettiin myös kertomaan millaisista asioista heiltä on pyydetty neuvoja ja apua. Avunpyynnöt kohdistuivat seuraaviin asioihin:

- olennaiset vaikutukset ja vaikutusketjut sekä vaikutusten tunnistaminen,
- mistä arvioinnissa on kyse,
- perustelujen muotoilu tilanteissa, joissa taloudellisia vaikutuksia ei kyetä tarkasti arvioimaan,
- arvioinnin tiedonlähteet ja menetelmät,
- mitä arvioinnissa tulisi ottaa huomioon,
- miten laajasti vaikutusketjuja tulisi huomioida,
 - välittömät vaikutukset vs. välilliset vaikutukset,
 - laskentamallia, josta tulokset saisi yksikertaisesti,
 - lainmukaisuuden varmistaminen ja arvioinnin riittävyys.

Lisäksi yksi asiantuntija totesi, että yleisesti ottaen valmistelijat ovat arkoja kuvaamaan vaikutuksia kvalitatiivisesti, jos kvantitatiivisia lukuja ei ole saataville. Usein haluttaisiin esittää paljas luku. Useimmiten valmistelijoilla ei ole käsitystä esimerkiksi siitä, että lähtöoletukset olisi hyvä esittää, jotta vaikutusarvioinnin osuvuutta voisi arvioida.

Kyselyn vastausten perusteella voidaan todeta, että tarjolla olevan arvioinnin tuen käyttö on hyvin satunnaista. Avunpyyntöjä ja yhteydenottoja on viimeisten kahden vuoden aikana ollut hyvin vähän verrattaessa tukipyyntöjen määrää esimerkiksi vuosittain annettavien hallituksen esitysten lukumäärään (noin 250) tai valtioneuvostossa valmistella ja vireillä olevien hankkeiden lukumäärään. Vastauksista kävi myös ilmi, ettei kukaan yhteydenottajista ollut hakenut asiantuntijan yhteystietoja oikeusministeriön verkkosivuilta. Tietoisuutta tarjolla olevasta vaikutusarvioinnin asiantuntijatuesta on kuitenkin ohjeiden lisäksi välitetty muun muassa koulutustilaisuuksissa.

Syitä arvioinnin tuen vähäiseen käyttöön voi olla monia, joista tässä ehkä muutamia oletuksia:

- ministeriöiden johto ja valmistelijat eivät tunnista tarvetta tai he eivät halua käyttää asiantuntija-apua ja tukea vaikutusten arviointiin,
- säädösvalmistelu ja vaikutusten arviointi on sektoroitunutta ja usein yksittäisen valmistelijan vastuulla,
- tarjolla olevasta tuesta ei yleisesti tiedetä (ohjeistus ja asiantuntijatuki ovat olleet tarjolla vasta vajaat kaksi vuotta),
- tuen muoto (neuvonta, ohjaus) ei ole oikea,
- valmistelijoilla ei ole aikaa käyttää ulkopuolista tukea tai
- koska arviointia ei vaadita, ei myöskään tukea käytetä.

4.2. Lainsäädäntösuunnitelman hankkeille tarjottu arvioinnin tuki

Jaoston yhtenä tehtävänä oli tukea ja seurata hallituksen lainsäädäntösuunnitelman hankkeita vaikutusten arvioinnissa. Tämän tehtävän toteuttamiseksi jaosto päätti tarjota muutamalle lainsäädäntösuunnitelman hankkeelle yksilöllistä tukea ja apua arvioinnin toteuttamiseksi. Tukea tarjottiin niille lainsäädäntösuunnitelman hankkeille, joiden arvioitu hallituksen esityksen antamisajankohta on vuonna 2010 tai sen jälkeen, jotta annettavasta tuesta on vielä hyötyä. Tukea ilmoitti tarvitsevansa neljä hanketta, joista jaosto valitsi kolme: jätealan lainsäädännön kokonaisuudistus (YM), yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistus (OM) ja kalastuslain kokonaisuudistus (MMM).

Hankkeiden edustajat kutsuttiin hanke kerrallaan jaoston kokouksiin kevään ja syksyn 2009 kuluessa keskustelemaan arvioinnin haasteista ja kysymyksistä. Kokouksessa käsiteltiin muun muassa arvioinnin oikea-aikaisuutta ja yhteyttä vaihtoehtojen arviointiin, arvioinnin toteuttamistapaa sekä eri vaikutusalueisiin ja kokonaisarviointiin liittyviä kysymyksiä. Jaoston kokousten päätteeksi hankkeiden valmistelijoita on kehoitettu olemaan tarvittaessa yhteydessä jaoston asiantuntijoihin. Lisäksi hankkeiden valmistelijat ja jaoston jäsenet ovat järjestäneet erillisiä palavereita muutamilta vaikutusalueilta.

Jaoston tukemat kolme lainsäädäntösuunnitelman hanketta ovat olleet hyvin eri valmisteluvaiheessa. Myös vaikutusarvioinnin resursointi ja toteuttamistapa vaihtelivat hankkeissa. Kahdessa hankkeessa vaikutuksia oli arvioitu ja käsitelty ainoastaan valmisteluorganisaatiossa ja yhdessä hankkeessa oli tilattu ulkopuolisia selvityksiä ja tutkimuksia.

Jaoston näkemyksen mukaan kahdessa hankkeessa oli tehty hyvää arvioinnin pohjatyötä, esimerkiksi laadittu alustava arviointisuunnitelma, tunnistettu erilaisia vaikutuksia, kartoitettu tiedontarpeita ja tehty sihteeristössä selvityksiä vaikutusten arvioimiseksi. Yhdessä hankkeessa vaikutusten arviointi oli valmistelijoiden omankin arvioin mukaan jäänyt liian myöhäiseen vaiheeseen, jotta se voisi vaikuttaa ehdotukseen sisällöllisesti.

5. Vaikutusten dokumentoinnin seuranta hallituksen esityksissä

5.1. Oikeusministeriön laintarkastusyksikön seuranta

Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeissa todetaan, että oikeusministeriön tarkastustoimisto³ seuraa ohjeiden noudattamista. Käytännössä tämä merkitsee, että laintarkastusyksikkö päätehtävänsä, laintarkastuksen yhteydessä arvioi, kuinka hallituksen esityksen vaikutukset on kirjattu esityksen perusteluihin. Jos vaikutukset on kuvattu ilmeisen puutteellisesti, asiasta huomautetaan valmistelijalle.

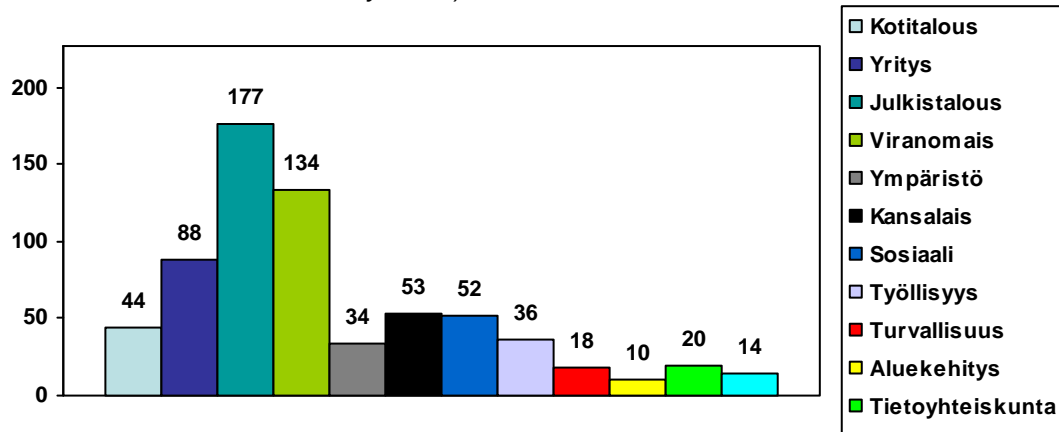
Laintarkastusyksikkö laati selvityksen siitä, miten vuonna 2008 eduskunnalle annetuissa hallituksen esityksissä oli dokumentoitu vaikutuksia. Selvitys kattoi 236 hallituksen esitystä, joista 227:een sisältyi lakiehdotuksia. Vaikutusten kuvaamista arvioitiin vaikutusarviointiohjeiden päävaikutusalueiden mukaisesti.

Vuonna 2008 eduskunnalle annetuissa hallituksen esityksissä kuvattiin useimmin vaikutuksia kansantalouteen ja julkiseen talouteen (177 esityksessä) sekä viranomaisten toimintaan (134 esityksessä). Harvimminkin taas kuvattiin tietoyhteiskuntavaikutuksia (20 esityksessä) ja aluekehitysvaikutuksia (10 esityksessä).

³ Tarkastustoimisto on nykyään laintarkastusyksikkö.

Arvioiden jakauma vaikutuksittain vuoden 2008 hallituksen esityksissä⁴

(Lähde: oikeusministeriön laintarkastusyksikkö)

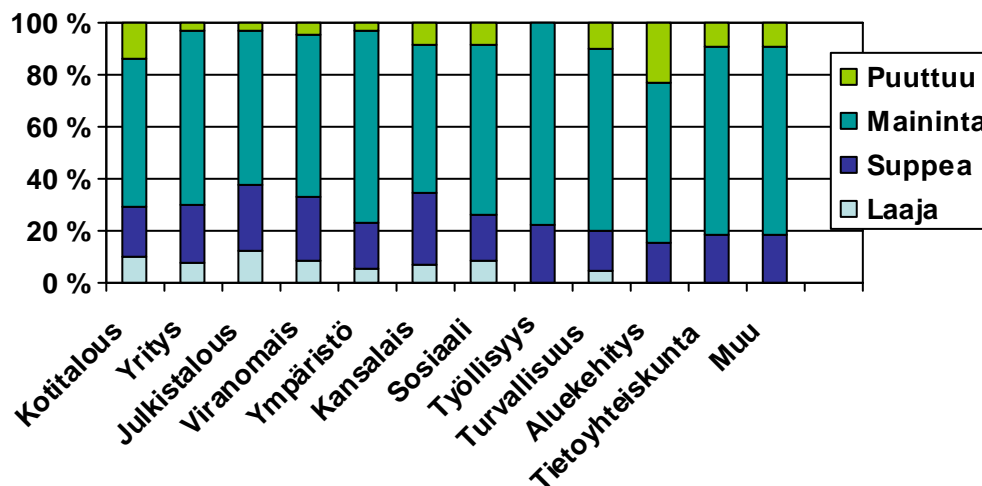


Arviot jaettiin myös "laadullisesti" kolmeen ryhmään: 1) maininta = kuvaukset, jotka käsittelevät pelkän maininnan siitä, että jonkin tyyppisiä vaikutuksia ei ole, taikka maininnan, että tietyn tyyppisiä vaikutuksia on, mutta ne ovat esimerkiksi "vähäisiä" tai "vaikeasti arvioitavissa", 2) suppea = arviot, joissa jonkin verran kuvataan laadullisia tai määrällisiä seikkoja, esimerkiksi ilmaistaan euromääräinen arvio esityksen toteutumisesta aiheutuvista kustannuksista ja 3) laaja = kuvaukset, jotka käyvät hyvästä esimerkistä. Lisäksi tarkastustoimisto kirjasi tapaukset, joissa esityksellä mitä ilmeisimmin on tiettyjä vaikutuksia, mutta joissa kyseisistä vaikutuksista ei mainita lainkaan (= puuttuu).

Tarkastusyksikön arvon mukaan 64 % kuvatuista arvioinneista käsitti maininnan, 22 % oli suppeita ja 8 % laajoja.

Arviointien laajuus vaikutuksittain vuoden 2008 hallituksen esityksissä

(Lähde: oikeusministeriön laintarkastusyksikkö)



⁴ Vaikutusalueet on jaoteltu säädösehdotusten vaikutusarvioinneista annettujen ohjeiden mukaisesti päävaikutusalueisiin

Tarkastelluissa esityksissä oli vaikutusten dokumentoinnissa hallituksen esityksissä käytetty eniten otsikkoa ”Esityksen vaikutukset” (106 esityksessä). Toiseksi eniten oli käytetty otsikkoa ”Esityksen taloudelliset vaikutukset” (102 esityksessä). Verrattaessa selvityksen tuloksia 1990-luvulla Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemiin tutkimuksiin⁵, voidaan todeta, että pääotsikoissa esiintyy 2000-luvun lopulla enemmän erilaisia otsikoita kuin 1990-luvulla.

Seurantatutkimuksen vaikutusten dokumentoinnista vuoden 2009 hallituksen esityksissä toteuttaa Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos oikeusministeriön toimeksiannosta osana Paremmän sääntelyn kriittinen arviointi -hanketta.

5.2. Vaikutusalakohtainen seuranta

Oikeusministeriön laintarkastusyksikön toteuttaman yleisseurannan lisäksi tavoitteena on, että ministeriöt osana vaikutusalakohtaista kehittämistyötä seuraavat oman vaikutusalueensa vaikutusten arviointia ja dokumentointia. Tämä mahdollistaa yleistä seurantaa systemaattisemman ja syvemmän näkemyksen tietyn vaikutusalueen tilasta ja kehityksestä sekä antaa tietoja vaikutusalueen kehitystarpeista.

Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikkö on seurannut *sukupuolivaikutusten arviointien* toteutumista hallituksen esityksissä vuodesta 2005 lähtien. Selvitysten perusteella esityksistä noin 13 prosenttia vuosittain huomioi sukupuolivaikutuksia. Arvioinneissa ja dokumentoinnissa on suuria laadullisia eroja.

Hallitus on sitoutunut hallitusohjelmassaan valtavirtaistamaan sukupuolinäkökulman lainvalmisteluun. Tasa-arvoyksikkö kehittää ja toteuttaa seurantaa osana hallituksen tasa-arvo-ohjelman toimeenpanoa. Vuoden 2009 hallituksen esitysten seurantaa varten laadittiin viisiportaisen indikaattori, joka pyrkii kuvaamaan jonkin verran myös arvioinnin laatua.

Työ- ja elinkeinoministeriö on valtiopäivävuodesta 2009 alkaen seurannut yritysten kannalta merkittäviin hallituksen esityksiin sisältyviä *yritysvaikutusten arviointeja sekä yritysvaikutuksiin liittyviä eduskunnan kannanottoja*.⁶ Seuranta perustuu indikaattoreihin, jotka kuvaavat yritysvaikutusten arviointia ja valmisteluprosessia. Lisäksi erityiskysymyksenä tarkastellaan yritysten hallinnollisen taakan kehitystä. Seurannan ensimmäisten, kevätistuntokautta 2009 koskevien tulosten perusteella voidaan todeta muun muassa, että yritysvaikutusten arviointi puuttui kokonaan joka kymmenennestä tarkastellusta esityksestä. Valtaosassa (64 %) esityksistä yritysvaikutuksia arvioidaan lyhyesti, ja runsas neljännes esityksistä sisältää laajemman (yli ½ sivua) arvioinnin. Noin puolet yritysvaikutusten arvioinneista on luonteeltaan puhtaasti laadullisia; noin 40 % esityksistä laadulliseen arviointiin on yhdistetty määrällisiä arvioita. Yritysvaikutusten osaluista useimmin arvioidaan välittömiä kustannusvaikutuksia.

⁵ Ervasti&Tala&Castrén (2000): Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

⁶ Aiemmin kauppa- ja teollisuusministeriön SÄVY-hanke (2004–2007) seurasi yritysvaikutusten arviointeja vuosina 2005-2006 annetuissa hallituksen esityksissä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on toukokuussa 2009 myös asettanut työryhmän seuraamaan säädöshankkeiden *yritysvaikutusarviointeja*. Työryhmän työ liittyy SÄVY-hankkeen jatkotoimiin, erityisesti koskien säännöllisen yhteydenpidon järjestämistä ministeriöiden ja elinkeinoelämän välillä yritysvaikutusten arviointiin liittyvissä kysymyksissä. Työryhmässä on edustus oikeusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, elinkeinoelämän järjestöistä ja Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta. Työryhmän toimikausi päättyy 31.3.2011.

6. Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

6.1. Johtopäätökset vaikutusarvioinnin nykytilasta ja haasteista

Lainsäädäntösuunnitelman hankkeiden valmistelijoiden kanssa käydyt keskustelut, koulutuspalautte ja ohjeiden palautekyselyistä saadut vastaukset ovat antaneet jaostolle ajankohtaista tietoa vaikutusten arvioinnin nykytilasta ja keskeisistä haasteista. Lisäksi jaosto on hyödyntänyt aiempien kehittämishankkeiden tuottamaa tietoa arvioinnin nykytilasta ja kehittämistarpeista.

Jaoston näkemyksen mukaan säädösehdotusten vaikutusarvioinnissa eri toteuttamisvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten arviointi on ohjeistuksesta, koulutuksesta ja muista tukitoimista huolimatta puutteellista ja laadullisesti melko vaihtelevaa. Vaikutusten arviointi ei ohjeiden edellyttämän mukaisesti ole kiinteä osa säädösvalmistelutyötä hankkeen alusta lähtien, vaan arviointi saattaa jäädä vain yhden eli valitun ratkaisun vaikutusten kuvailemiseksi hallituksen esityksessä. Arvioinnissa myös hyödynnetään melko vähän tutkimus- ja tilastotietoa, mikä saattaa johtua muun muassa puutteellisesta tilaajaosaamisesta, vähäisistä resursseista tai liian tiukasta valmisteluajataulusta. Myös hallituksen oman arvion mukaan lainsäädännön vaikutusten arviointi ei ole riittävän kattavaa eikä sitä ole organisoitu riittävästi ministeriöissä.⁷

Säädösvalmistelu vaatii usein vuosien työn. Tämän vuoksi uuden ohjeistuksen ja koulutuksen vaikutukset saattavat näkyä vaikutusarviointien ja säädösten laadussa vasta pitkällä aikavälillä. Samoin arvioinnille asetetut uudet vaatimukset säädösvalmistelun organisoinnissa siirtyvät hitaasti osaksi käytännön valmistelutyötä ja valtioneuvoston säädösvalmistelukulttuuria.

Toinen vaikutusarvioinnin ongelma koskee vaikutusten puutteellista dokumentointia perusvalmistelussa. Tällä hetkellä ainoastaan hallituksen esityksessä edellytetään keskeisten vaikutusten kuvaamista, minkä seurauksena eri toteuttamisvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten tunnistamisen ja arvioinnin keskeiset havainnot ja tulokset saattavat jäädä dokumentoimatta valmistelun kuluessa. Ja kuten tarkastustoimiston selvitys vuodelta 2008 osoittaa, hallituksen esityksessäkin vaikutuksia ja vaihtoehtoja selostetaan vajavaisesti.

Kolmas keskeinen haaste koskee arviointitiedon puutteellista hyödyntämistä valmistelussa ja päätöksenteossa. Vaikutusarvioinnin tarkoituksena on tukea ehdotuksen sisällöllistä valmistelua ja päätöksentekoa eri vaihtoehtojen välillä. Valtioneuvoston kanslian

⁷ Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä. – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, s. 27 ja 264–266 ja 270.

asettamassa politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeessa⁸ on pohdittu arviointitiedon hyödyntämistä päätöksenteossa sekä tehty ehdotuksia tilanteen kehittämiseksi.⁹

Neljäs haaste liittyy siihen, että Suomessa vaikutusten arvioinnin toteuttamista tai laatua ei systemaattisesti varmisteta ennen säädösehdotuksen antamista eduskunnalle. Poikkeuksena ovat taloudellisesti ja periaatteellisesti merkittävät asiat, jotka koskevat mm. valtion talousarviota, rahoitustukea, liikelaitoksia, rahastoja, varallisuutta, omistajapolitiikkaa ja hallintoa sekä kuntien taloutta¹⁰.

Vaikutusarviointeja käsittelevistä ja arviointien laatua ennakkollisesti varmistavista toimielimistä on esimerkkejä muualla Euroopassa. Euroopan komissiossa on sisäinen toimielin, Impact Assessment Board, joka valvoo komission omien laaja-alaisten vaikutusarviointiohjeiden noudattamista komission valmistelutyössä. Ruotsissa, Iso-Britanniassa, Hollannissa ja Saksassa on hallinnon ulkopuolisia toimielimiä, joiden toimiala on rajoitetumpi: kahdessa ensin mainitussa yritysvaikutusten arviointi ja Saksassa yrityksille lainsäädännöstä aiheutuva hallinnollinen taakka. Iso-Britanniassa toimielimen mandaatti on hieman laajempi kattaa muun muassa sääntelyn kustannuksien ja hyötyjen arvioinnin.

Nykymuotoinen jaoston toteuttama poikkihallinnollinen vaikutusarvioinnin asiantuntijatyö on luonteeltaan lähinnä informaatio-ohjausta ja tukea, koska toimivat ohjausmekanismit puuttuvat. Samoin vaikutusarviointien dokumentoinnin seuranta antaa olennaista tietoa arviointien nykytilasta ja kehittämistarpeista, mutta ei tehosta riittävästi vaikutusarviointien tekemistä.

6.2. Kehittämisehdotukset

Säädösehdotusten vaikutusarvioinnin kehittämisen lähtökohtana on, että vaikutusarvioinnin toteuttamisesta ja riittävästä resursoinnista sekä arvioinnin laadusta vastaa esittelevä ministeriö. Arvioinnin keskeiset vaiheet ovat arvioinnin laajuudesta ja vaihtoehtojen arvioinnista päättäminen sekä toteutetun arvioinnin hyödyntäminen päätöksenteossa. Ministeriöiden vastuuta vaikutusarviointien suorittamisesta korostaa edelleen se, että hallitus on 24.2.2009 pidetyssä politiikkariihessä edellyttänyt säädösvalmistelun kehittämisen ja sen seurannan organisoimista ja kirjaamista tulossopimukseen kaikissa ministeriöissä.

Vaikutusarviointien ja sitä tukevien toimintojen kehittäminen on oltava valtioneuvoston yhteinen tavoite ja tehtävä. Tässä työssä vaikutusarviointiohjeistusta laatineilla ministeriöllä on tärkeä tehtävä ylläpitää ja edistää omaa vaikutusalueitaan koskevaa ohjeistusta ja tarjota asiantuntijatukea oman alansa vaikutusten arviointiin osana valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyötä. Valtioneuvoston yhteisen kehittämistyön lisäksi ministeriöiden on kehitettävä hallinnon oman toiminnan arviointia ja tukipalveluita. Sää-

⁸ Valtioneuvoston kanslian asettama politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen -valmistelutyöryhmä ajalle 15.6.–30.10.2009.

⁹ Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. VNK:n raporttisarja 6/2009.

¹⁰ Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Valtiovarainministeriö. 3.1.2002. N:o TM 0201.

dösehdotusten valmistelu tarvitsee lisäksi tuekseen tutkimuksellista tietoa, jota tutkimuslaitokset voivat tuottaa. Säädösehdotusten valmistelu ja tutkimushankkeen toteuttaminen ovat kumpikin pitkäjänteistä, usein jopa vuosia kestäväää toimintaa. Tämän vuoksi tutkimustoiminnan ohjaus säädösvalmistelun tukemiseksi tulisi kytkeä varhaisessa vaiheessa tapahtuvaan sääntelytarpeen tunnistamiseen. Varhainen tarpeiden tunnistaminen mahdollistaa tutkimustoiminnan ohjaamisen ja on edellytys pitkäjänteiselle työlle.

Vaikutusarvioinnin kehittämistyössä tulee ottaa huomioon Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD:n paremman sääntelyn maatumuksessa 2009 Suomelle antamat johtopäätökset ja suositukset vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseksi. OECD:n suositukset tulee analysoida ja suunnitella niiden täytäntöönpano.

Vaikutusarviointiohjeistuksen ja verkkoaineiston sekä koulutuksen kehittäminen

Vaikutusarviointiohjeistusta on viime vuosien aikana ajantasaistettu ja koottu yhteen. Palautekyselyn vastausten perusteella ohjeiden kehittämistarpeet liittyvät keskeisesti arvioinnin menetelmiä, tiedonlähteitä, hyviä arviointiesimerkkejä ja arviointiprosessin suunnittelua ja hallintaa koskevan tiedon kokoamiseen ja luomiseen.

Vaikutusarviointiohjeistusta antaneiden ministeriöiden tulisikin jatkaa vaikutusalakoh- taisen lisäohjeistuksen ja hyvien arviointiesimerkkien kokoamista ministeriöiden verk- kosivuille ja Senaattoriin sekä tarjota aktiivisesti asiantuntijatukea oman alansa vaiku- tusten arviointiin. Lisäksi tulisi laatia apuvälineitä arviointiprosessin suunnittelun ja hal- lintaan, esimerkiksi vaikutusarvioinnin keskeiset vaiheet sisältävä prosessikuvaus.

Vaikutusarvioinnin yleinen koulutus tulisi integroida osaksi säädösvalmistelun perus- ja jatkokoulutusta sekä valtioneuvoston esittelijän koulutusta, jotka jokaisen säädösval- mistelijan tulisi käydä. Koulutuksen tulisi sisältää keskeiset vaikutusalueet ja tietoa ar- viointiprosessista, tilaajaosaamisesta sekä tutkimus- ja tilastotietojen käytöstä arvioin- nissa. Edellä mainittujen koulutusten lisäksi ministeriöt ja tutkimuslaitokset voivat yh- teistyössä järjestää syventävää vaikutusalamohtaista koulutusta tai koulutusta esimer- kiksi arvioinnin menetelmistä tai tiedonlähteistä.

Vaikutusarviointien dokumentoinnin ja avoimuuden kehittäminen

Vaikutusarvioinnin avoimuuden ja dokumentoinnin parantamiseksi tulisi koota ja luoda esimerkkejä ja työkaluja eri toteuttamisvaihtoehtojen ja vaikutusten arvioinnin doku- mentoimiseen valmistelun kuluessa. Mallit ja esimerkit palvelisivat valtioneuvoston si- säistä säädösvalmistelua ja päätöksentekoa kokoamalla arviointia koskevat keskeiset tiedot. Arviointidokumentti palvelisi tarvittaessa myös vaikutuksista kuulemista, sillä do- kumentista voitaisiin pyytää lausuntoja ennen kuin säädösehdotus valmistellaan pykä- lien muotoon.

Arviointitiedon hyödyntäminen valmistelussa ja päätöksenteossa

Vaikutusarviointitiedon systemaattisempaa hyödyntämistä valmistelussa ja päätöksenteossa edistettäneen valtioneuvoston kanslian asettamassa politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeessa esiselvityksen pohjalta. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi on osa politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyötä. Säädösehdotusten vaikutusarvioinnin erityispiirteet ja jo toteutettu kehittämistyö tulee ottaa huomioon politiikkatoimien vaikuttavuusarviointihankkeen jatkotyössä.

Vaikutusarviointien laadun varmistaminen ja seuranta

Lainsäädännön valmisteluun tulisi valtioneuvostossa luoda menettely, jolla varmistettaisiin vaikutusten arvioinnin suorittaminen ja laatu. Menettelyllä varmistettaisiin, että puutteelliset arvoinnit täydennettäisiin ennen ehdotuksen käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Menettelyn piiriin tulisi ottaa ensisijaisesti laajat ja merkittävät hankkeet.

Vaikutusten dokumentoinnin seurantaan varten tulisi luoda systemaattinen ja pysyvä järjestely valtioneuvostossa, jotta voidaan turvata seurantatietojen riittävä syvällisyys ja jatkuvuus. Seurannan tulee kattaa kaikki olennaiset vaikutusalueet, joiden arviointia edellytetään ja ohjeistetaan joko olemassa olevassa ohjeistuksessa tai verkkosivuilla.

6.3. Vaikutusalakohtaisten asiantuntijoiden yhteistyö

Jaosto katsoo, että vaikutusarvioinnin asiantuntijoiden yhteistyön jatkaminen on tarpeen. Ministeriöiden yhteistyön organisointia ja tehtäviä mietittäessä on otettava huomioon, että eri vaikutusalueiden asiantuntemus on jakaantunut eri ministeriöihin. Jatkotyössä tulisi pyrkiä hyödyntämään tätä asiantuntemusta nykyistä enemmän. Yksi mahdollisuus asiantuntijoiden yhteistyön organisoimiseksi on perustaa verkosto, jonka puheenjohtajuus kiertyisi eri sektoriministeriöissä.

Asiantuntijoiden tehtävät voisivat koostua muun muassa tässä raportissa kuvatuista kehittämissuunnitelmista:

- vaikutusarviointiohjeistuksen ja verkkoaineiston sekä koulutuksen kehittäminen ja ylläpitäminen,
- vaikutusarviointien dokumentointimallien ja hyvien arviointiesimerkkien kokoaminen Senaattoriin,
- osallistuminen politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeen jatkotyöhön säädösehdotusten vaikutusarvioinnin kehittämisen osalta ja
- vaikutusarviointien laadun varmistamisen ja seurannan kehittäminen.

Lisäksi asiantuntijoiden tulisi osallistua OECD:n vaikutusten arviointia koskevien suositusten täytäntöönpanon suunnitteluun ja toteutukseen.

Jaosto esittää valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmälle pohdittavaksi ja päätettäväksi vaikutusarvioinnin kehittämisen jatkotyöstä, muun muassa sen organisoinnista ja tehtävistä.

VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN KEHITTÄMISEN AIKAJANA

2009	OECD:n Suomen maatutkinta	
2009	HSA:n puolivälin arvioinnin raportti ja kehittämislinjaukset	– johtopäätökset vaikutusten arvioinnin nykytilasta ja kehittämisehdotukset
2007	HSA: hallituksen lainsäädäntösuunnitelma	– tehostetaan lainsäädännön vaikutusten arviointia
2007	Yritysvaikutusten arviointia koskeva hanke (SÄVY-hanke, 2004–2007)	– edistää yritysvaikutusten huomioimista toimien ministeriöiden yhteisenä asiantuntijajyksikkönä, kehittää menetelmiä sekä yhteistyötä ministeriöiden ja elinkeinoelämän kanssa
2007	Vaikutusarvioinnin asiantuntijapalveluita pohtinut työryhmä	– ministeriöiden vastuu vaikutusten arvioinnista säädöshankkeissa – asiantuntijatuen järjestäminen säädös hankkeille
2007	Vaikutusarviointiohjeiden uudistamista valmistellut työryhmä	– uudet, yhtenäiset ohjeet – ohjeita täydentävä sähköinen aineisto – osaamisen vahvistaminen (koulutus)
2006	Paremman sääntelyn toimintaohjelma	– ohjeiden integrointi – asiantuntijatuen perustaminen
2005	LAITA -hanke: Parempaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaan	– ohjeiden uudistaminen ja kokoaminen yhdeksi ohjeeksi – vaikutusarvioinnin valtioneuvostotasosten laatukriteerien käyttöönotto – koulutuksen systematisointi
2005	Lainvalmistelun kansliapäällikö työryhmä: Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua	– ohjeiden kehittäminen – hankkeiden luokittelu arvioinnin laajuuden ja tavan määrittämiseksi – perustetaan asiantuntijaryhmä, joka kehittää ja seuraa arviointien suorittamista ja on tukena arviointityössä
	Lainsäädännön vaikutusarvioinnin tuen pilottihanke	– seurasi 5 merkittävää säädöshanketta – asiantuntijaverkoston perustaminen
2003/2004	Sukupuolivaikutusten arvioinnin kehittäminen	– sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen (mm. ohjeet ja koulutusta)
2003	OECD:n Suomen maatutkinta: ”Finland – A New Consensus for Change”	– vaikutusarviointiohjeiden yhdistäminen – vaikutusten arvioinnin laadunvalvonta

SÄÄDÖSEHDOTUSTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN KOULUTUS

Aika: Torstai 17.9.2009 klo 9.00–15.45
Paikka: Oikeusministeriö, kokoustila Julkisuus

OHJELMA:

- 9.00 MIKSI JA MITEN VAIKUTUKSIA ARVIOIDAAN?**
Professori Jyrki Tala, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- 9.45 TIETO JA TILASTOT VAIKUTUSTEN ARVIOINNISSA**
Erikoistutkija Kaijus Ervasti, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- 10.30 TAUKO**
- 10.45 TALOUDELLISTEN JA TYÖLLISYYSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI**
- Taloudelliset vaikutukset**
Finanssiasiantuntija Esko Mustonen, Valtiovarain controller -toiminto
- Yritysvaikutukset**
Neuvotteleva virkamies Liisa Lundelin-Nuortio, työ- ja elinkeinoministeriö
- Työllisyysvaikutukset**
Lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- 12.00 LOUNASTAUKO**
- 12.45 IHMISIIN KOHDISTUVIEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI**
- Terveys- ja hyvinvointivaikutukset**
Lakimies Marja Pajukoski, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
- Sukupuolivaikutukset**
Projektisuunnittelija Reetta Siukola, sosiaali- ja terveysministeriö

- 13.30 YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI**
Erikoistutkija Jukka Similä, Suomen ympäristökeskus
- 14.00 KAHVI**
- 14.20 MUIDEN YHTEISKUNNALLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI**
- Tietoyhteiskuntavaikutukset**
Lainsäädäntöneuvos Laura Vilkkonen, liikenne- ja viestintäministeriö
- Kielelliset vaikutukset**
Ylitarkastaja Maj Krogell-Haimi, oikeusministeriö
- 15.00 VAIKUTUSTEN DOKUMENTOINTI HALLITUKSEN ESITYKSESSÄ**
Yksikön johtaja Taina Riihinen, oikeusministeriö
- 15.20 YHTEENVETO KOULUTUSPÄIVÄSTÄ**
Neuvotteleva virkamies Maija Salo, oikeusministeriö

Vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkosto

1.2.2011

Selvitys vaikutusten arvioinnin hyvistä käytännöistä, ongelmista ja tuen järjestämisestä ministeriöissä**JOHDANTO**

Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE) asettamassa vaikutusarvioinnin asiantuntijaverkostossa on työryhmän toimeksiannosta kartoitettu säädösvalmistelun vaikutusarvioinnin hyviä käytäntöjä, ongelmia ja arvioinnin tuen järjestämistä verkoston piiriin kuuluvissa ministeriöissä. Tätä varten verkostossa sovittiin, että kukin ministeriö laatii oman harkintansa mukaan kyselyn tai muun seurannan ja kokoaa ministeriökohtaiset vastaukset. Oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö tekivät kyselyn säädösvalmistelijoille, sisäasiainministeriö laati kuvauksen vaikutusarvioinnin seurannasta ministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriö kokosi selvityksen muulla tavoin. Verkostossa esitettiin yhteisiä teema-alueita, joiden avulla pyydettyä kartoitustyötä tehtiin. Teema-alueet ovat: tiedon hankinta, sidosryhmien merkitys, kansalaisten osallisuus, käytännön arviointityö ministeriössä, arvioinnin merkitys ja vaikutusarviointikoulutus. Selvitykseen on koottu ministeriökohtaisesti esiin nousseita vaikutusarvioinnin hyviä käytäntöjä ja ongelmia samoin kuin ministeriökohtaisen tuen järjestämisen käytänteitä. Selvitys on laadittu oikeusministeriön toimesta ja siihen on koottu ministeriöiden virkamiesten vastauksista yhteenveto sekä laajempi raportti edellä mainittuja teema-alueita hyödyntäen. Raportissa on tuotu esiin ministeriökohtaisissa selvityksissä vastaajilta useimmin esitettyjä kannanottoja, mutta myös joidenkin vastaajien yksittäisiä mahdollisesti vartenotettavia mielipiteitä.

Raporttiluonnosta käsiteltiin verkoston kokouksessa 25.1.2011 ja siihen pyydettiin verkoston jäsenten kommentteja, joita on raportissa otettu mahdollisimman laajasti huomioon. Osa tässä raportoiduista hyvistä käytännöistä soveltuisi mahdollisesti laajemmin hyödynnettäväksi. Samalla tavalla tässä raportoidut vaikutusarvioinnin ongelmat voitaisiin mahdollisesti nähdä asioina, joita tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Oikeusministeriön asettama säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin kehittämisestä vastaavan jaosto luovutti joulukuussa 2009 SÄKE III -työryhmälle muistion, joka sisältää useita vaikutusarvioinnin kehittämiseen liittyviä ehdotuksia.¹

¹ Vaikutusarvioinnin asiantuntijajaoston loppuraportti on löydettävissä oheisen linkin kautta: <http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/Kehittamishankkeita/Vaikutusarvioinninkehittamisverkosto>

YHTEENVETO SELVITYKSEN VASTAUKSISTA

Vaikutusten arvioinnin hyvät käytännöt

- *Valtioneuvoston yhteisten vaikutusarviointiohjeiden (OM 2007) sekä muiden ministeriöiden säädösvalmistelijoiden, sidosryhmien ja ulkopuolisten vaikutusarvioinnin asiantuntijoiden hyödyntäminen vaikutusarvioinnin tiedonhankinnassa*
- *Työryhmän jäsenten asiantuntemuksen hyödyntäminen tiedonhankinnassa ja vaikutusarvioinnissa*
- *Oman hallinnonalan tutkimustiedon kartoittaminen hankkeen alussa*
- *Olemassa olevan tutkimustiedon, tilastojen ja tilausselvitysten yleinen hyödyntäminen vaikutusarvioinnissa*
- *Räätälöidyt tilaustutkimukset samoin kuin eri tyyppiset selvitykset, (sähköiset) kyselyt jne. valmistelun aikana*
- *Valtionhallinnon keskustelufoorumi Ota kantaa.fi -palvelun hyödyntäminen*
- *Epämuodolliset ministeriöiden väliset kontaktiverkostot*
- *Kuulemisen ajoittaminen käsittelyvaiheen mukaan, erillisneuvottelujen ja räätälöityjen lausuntopyyntöjen järjestäminen, vaikutuslakohtaiset työpajat*
- *Ministeriöiden sisäisen substanssiosaamisen sekä hallinto- ja talousosaamisen hyödyntäminen*
- *Riittävän taustatiedon puutteen kirjaaminen avoimesti HE:een*

Vaikutusten arvioinnin ongelmat

- *Vaikutusten arviointia ei suunnitella riittävästi*
- *Tiedonhankinta ei aina vaikuta systemaattiselta ja suunnitelmalliselta*
- *Tiedonhankinnassa käytetään varsin perinteisiä menetelmiä, joka voi johtaa rajalliseen tietoon*
- *Hankkeen kannalta räätälöidyn tiedon puute sekä osaamisen puute valmiin tiedon analysoinnissa*
- *Sidosryhmien valikoituminen ei aina mahdollisesti riittävän avointa ja systemaattista*
- *Sidosryhmien tuottaman tiedon hyödyntäminen vaikutusarvioinnissa hallinnonala-kohtaista*
- *Kansalaisten osallistuminen vähäistä ja toteutuu pääasiallisesti sidosryhmien kautta*
- *Ajankohtaisen tiedon puute hankkeiden etenemisestä ja sisällöstä*
- *Arviointia ohjaa valmiiksi saatavilla oleva tieto*
- *Vaikutusarvioinnin dokumentoinnista ei ole olemassa muuta ohjeistusta kuin sen kuvaamisesta HE:ssä*
- *Säädösvalmistelijoilla yhtäältä mahdollisesti liian korkea luottamus omaan asiantuntijuuteen vaikutusarvioinnissa ja toisaalta tunne osaamisen puutteesta*
- *Vaikutusarvioinnin sähköisiä tietoaaineistoja (esim. Senaattori) samoin kuin ministeriöiden tietopalveluja hyödynnetään verrattain harvoin*
- *Vaikutusarvioinnin laatimisessa ja organisoinnissa ei aina riittävän systemaattista työtapaa*
- *Vaikutusarviointi ajoittuu usein valmistelun loppuvaiheisiin, jolloin säädösehdotukseen liittyvät keskeiset valinnat on jo tehty*

- *Vaikutusarvioinnin yhteyttä poliittiseen päätöksentekoon ei tunnisteta riittävästi*
- *Vaikutuksen käsitteen erittelemättömyys (tavoiteltu – haitallinen – epäolennainen)*
- *Vaikutusarvioinnin vaikuttavuus toteuttamisvaihtoehdon (säädös vs. muut ohjauskeinot ja säädöksen erilaiset toteuttamisvaihtoehdot) valintaan on usein heikkoa*
- *Vaihtoehtojen arvioinnille ei tosiasiallisesti aina mahdollisuutta*
- *Kiire ja henkilövoimavarojen niukkuus heikentävät vaikutusten arvioinnin suunnitelmallisuutta ja toteutusta*

Vaikutusten arvioinnin tuki

- *Tarjolla olevaa vaikutusarvioinnin asiantuntijatukea hyödynnetään käytännössä harvoin*
- *Tietopalvelun tarjoamaa tukea ei ehkä osata käyttää riittävästi; valmistelun avuksi kaivattaisiin tehokkaita tiedonhakijoita*
- *Vaikutusarvioinnin sähköisiä tietoaaineistoja (esim. Senaattori) samoin kuin ministeriöiden tietopalveluja hyödynnetään verrattain harvoin*
- *Vaikutusarvioinnin osaamisen kehittämistä pidetään tarpeellisena*

I TIEDON HANKINTA

Kannanottoja vaikutusten arvioinnin tarveharkinnasta, tiedonhankinnan käytännöistä ja suunnittelusta

Lähtökohtaisesti vaikutusten arvioinnin tarpeellisuutta harkittaessa käytetään hyväksi erityisesti säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista laadittuja valtioneuvoston yhteisiä ohjeita (OM 2007:6) ja vaikutuslakohtaisia ohjeita. Lisäksi valmistelija saattaa perehtyä vaikutusten arviointia koskevaan kirjallisuuteen ja esimerkiksi säädösvalmistelukurssien aineistoon. Näiden lisäksi harkintaa ohjaavat myös keskustelut muiden säädösvalmistelijoiden ja ulkopuolisten vaikutusarvioinnin asiantuntijoiden kanssa. Hyvinä käytäntöinä tältä osin nousivat esiin keskustelut muiden ministeriöiden säädösvalmistelijoiden kanssa etenkin kun kyse on tietystä vaikutusalasta. Myös oman hallinnonalan kentän ja sidosryhmien eli sääntelyn kohteen kuuleminen, sääntelystä riippuen, pidettiin hyödyllisenä.

Tämän selvityksen vastausten perusteella voidaan todeta, että oppaista saatavan tuen lisäksi lainvalmistelijat luottavat varsin vahvasti omaan kokemukseen ja työryhmävalmistelussa työryhmän jäsenten asiantuntijuuteen. Samat seikat ohjaavat myös tiedonhankintaa. Työryhmätyöskentelyn etuna mainittiin erityisesti jäsenten asiantuntijuus, jolloin tietoa ei ole tarpeen hakea niin paljon valmistelun ulkopuolelta, samoin kuin asiantuntijoiden taustalla oleva tutkimuskenttä, josta tarvittava tieto on suhteellisen helposti kerättävissä kyseisen asiantuntijan avustuksella. Lisäksi yksittäisenä hyvänä käytäntönä nousi esiin tapa käydä läpi hallinnonalan oman tutkimuslaitoksen valmiit tutkimukset sen kartoittamiseksi, onko niistä löydettävissä hankkeen kannalta tärkeää tietoa. Kyseistä hanketta varten laaditut tutkimukset ja selvitykset koettiin luonnollisesti hyödyllisiksi. Vastauksissa havaittiin kuitenkin ministeriöiden välillä eroa mahdollisuuksissa teettää hankekohtaisia tilaus selvityksiä. Sen sijaan tiedonhankintaan yhdistettävä

tilaajaosaaminen ei noussut tässä selvityksessä esille erityisenä ongelmana vaikka tilaajaosaaminen on muissa yhteyksissä usein todettu puutteelliseksi ja sen kehittäminen tärkeäksi.

Vaikutusten arvioinnin tarpeellisuuden arviointi ja tiedon hankinnan käytännöt eivät selvityksen perusteella vaikuta erityisen systemaattisilta eivätkä suunnitelmallisilta. Tiedonhaussa turvaudutaan epävirallisiin kontakteihin ja varsinkin perinteisiin menetelmiin. Ei osata riittävästi hyödyntää esimerkiksi tietopalvelujen apua. Monista vastauksista oli nähtävissä, että kiireen vuoksi tiedonhankintaan ei panosteta välttämättä riittävästi. Siksi valmistelua joudutaan tekemään joskus jopa puutteellisin tiedoin. Muutamuksissa kyselyvastauksessa valmistelun avuksi todettiin kaivattavan muun muassa tehokkaita tiedonhakijoita. Perinteisistä tiedonhaketavoista huolimatta valmistelussa käytetään entistä enemmän sähköisiä apuvälineitä, joiden avulla kerätään tietoa esimerkiksi erilaisilla sähköisillä kyselyillä. Samoin valtionhallinnon keskustelufoorumi Ota kantaa.fi -palvelu mainittiin yhtenä tiedonhankintakanavana. Yleisesti ottaen sähköisten menettelyjen käyttö on kuitenkin vielä yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta vähäistä.

Kyselyssä esille tuoduista esimerkkihankkeista saaduissa kokemuksissa korostuu erityisesti hyvän vaikutusten arvioinnin etukäteissuunnittelun merkitys. Tärkeintä on selvittää mahdollisimman tarkkaan ja varhaisessa vaiheessa olemassa oleva tieto ja arvioitavat vaihtoehdot ja muut uudet tietotarpeet sekä missä vaiheessa prosessia tuotetusta tiedosta on hyötyä. Tarvittavat selvitykset on rajattava mahdollisimman tarkkaan, jotta resurssit tulevat tehokkaasti käytetyiksi. Lisäksi on hyvä selvittää sidosryhmien intressit ja resurssit tuottaa selvityksiä tarvittavista aihealueista, selvityksen puolueettomuus kuitenkin varmistaen. Hyvänä esimerkikäytäntönä nostettiin esiin teettä konsulttiselvitys kyseisen ministeriön ja kahden vastakkaisia intressejä edustavan järjestön yhteisrahoituksella. Näin on mahdollista varmistaa eri asiantuntijatahojen panostus työn ohjaamiseen. Hyviä kokemuksia vaikutusten arvioinnista on saatu myös silloin, kuin arviointi on laadittu erillisenä ja tehty jo hankkeen alkuvaiheessa.

Yleisemmällä tasolla tuotiin muutamankin ministeriön säädösvalmistelun kehittäjän toimesta hyvänä käytäntönä esiin pyrkimys huomioida vaikutusten arviointiin liittyvät selvitystarpeet ministeriön kehittämis- ja suunnittelumäärärahoissa ja hallinnonalan laitosten tulossopimuksissa ohjaamaan tutkimustoimintaa säädösvaikutusten arviointia ja toteutumista tukevaksi. Lainvalmistelijat peräänkuuluttivatkin juuri tällaista tietotarpeiden pidemmän aikavälin ennakoitua. Samoin todettiin hyväksi käytännöksi ministeriön sisäisissä tuloskeskusteluissa kirjata laadun parantamista koskeviin tulostavoitteisiin, mitä säädösten vaikutuksiin liittyvää tutkimusta tai selvityksiä on tehty/tekeillä kunkin osaston toimialalla kyseisen vuoden aikana.

Vaikutusten arvioinnissa käytettävä tietopohja

Arvioitaessa säädöshankkeiden vaikutuksia, suuri painoarvo annetaan olemassa olevilla tutkimuksilla, selvityksillä, tilastoilla ja vastaavilla valmiilla tietolähteillä, jotka kuitenkin painottuvat helposti ainoastaan oman hallinnonalan ja sektoritutkimuslaitosten tutkimuksiin. Selvityksen perusteella olemassa olevia tutkimuksia ja selvityksiä käytetään

vaikutusarvioinnin tietolähteenä runsaasti. Ongelmana yksittäisten vastaajien taholla tunnistettiin niiden todennäköinen kapeus kyseessä olevan hankkeen kannalta, koska valmiit selvitykset harvoin vastaavat suoraan lainvalmistelijan tarvetta. Siten usea säädösvalmistelija nostikin ongelmana esiin hankkeen kannalta räätälöidyn tiedon puutteen ja toisaalta myös oman osaamisen puutteen valmiin tiedon analysoinnissa. Lisäksi eräs vastaaja kiinnitti huomiota siihen, ettei tilastotoimeen kohdenneta nykyisellään riittävästi resursseja. Edelleen voidaan selvityksen perusteella todeta, että arvioinnin tietolähteenä käytetään ministeriön omia asiantuntijoita samoin kuin ulkopuolisia asiantuntijoita, tutkimuslaitoksia ja konsulttien laatimia tilausselvityksiä. Muita käytettyjä tietolähteitä ovat EU:n komission teettämät vaikutusarviointit ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät tausta-aineistot sekä muiden maiden tekemät selvitykset samoin kuin vaikutusten arvioinnin oppaat. Toisinaan vaikutusten arviointi perustuu kuitenkin ainoastaan valmistelijan omaan asiantuntemukseen.

Hyvänä käytäntönä vaikutusten arvioinnin tietolähteiden osalta korostui vastauksissa erityisesti sidosryhmien rooli niillä hallinnonaloilla, joilla on perinteisesti vahvat ja aktiiviset sidosryhmät ja sellaisissa säädöshankkeissa, joilla on sidosryhmille merkitystä. Tällöin yhteistyö erilaisten sidosryhmien kanssa on tiivistä ja tuloksellista. Tältä osin valmistelijat kertoivat hyödyntävänsä hankkeen valmisteluun osallistuvia, kuten työryhmässä mukana olevia tahoja erittäin usein, mutta myös muita kuin hankkeessa varsinaisesti mukana olevia, hankkeen kannalta ulkopuolisia sidosryhmiä ja asiantuntijoita. Toisaalta hankkeisiin valikoituvat ja kuultavat sidosryhmät ovat usein samoja. Lisäksi muun muassa kuulemisesta tehdyissä kyselyissä on selvinnyt että kentällä koetaan, että sidosryhmiä edustavat monesti vain kattojärjestöt. Selvityksessä saatujen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että sidosryhmien käyttö elinkeinoelämän hankkeissa on huomattavasti laajempaa kuin esimerkiksi kansalaisiin suoraan kohdistuvissa hankkeissa. Selvityksessä tuotiin esiin se tosiasia, että sidosryhmien ajaessa voimakkaasti omia etujaan, on olennaista, että virkamiestyö on riippumatonta.

Sidosryhmien lisäksi selvityksessä havaittiin hyvänä poikkihallinnollisuutta lisäävänä käytäntönä tehdä yhteistyötä muiden substanssiministeriöiden asiantuntijoiden kanssa varsin epämuodollisin kontaktiverkostoin. Vaikka tämä nostettiin esiin hyvänä käytäntönä, yksittäiset säädösvalmistelijat kokivat kuitenkin tällaisten yhteistyötahojen löytämisen ja avun pyytämisen vaikeaksi.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että vaikutusarvioinnin sähköisiä tietoaineistoja, esimerkiksi Senaattorissa tarjolla olevaa aineistoa, hyödynnetään suhteellisen vähän. Ohjeistuksen ja tietopohjan kehittämisessä ja säädösvalmistelijoiden tietotarpeisiin vastaamisessa on toisaalta sähköisen aineiston tarjoamista ja kehittämistä aikaisemmissa selvityksissä ja vaikutusarviointiohjeiden (2007) kehittämisen yhteydessä kuitenkin pidetty tärkeänä. Siten sähköisen tietoaineiston hyödyntämistä ja jatkokehittämistarpeita olisi tarpeen selvittää tarkemmin.

II SIDOSRYHMIEN MERKITYS

Edellä on kuvattu sidosryhmien merkitystä vaikutusarvioinnin tarveharkinnan ja arvioinnin tietopohjan kannalta. Selvityksen perusteella sidosryhmät osallistuvat laajempiin säädösvalmisteluhankkeisiin käytännössä etenkin osallistumalla työryhmien tai toimikuntien työhön. Valmistelutyön organisointi näyttää selvityksen perusteella yleensä riippuvan jokaisen ministeriön omista käytännöistä. Organisointi on tärkeää suunnitella perusteellisesti hankkeen alussa, mutta organisoinnissa tulisi olla joustavuutta, jotta sidosryhmien osallistuminen olisi tarvittaessa mahdollista kaikissa hankkeen vaiheissa. Etenkin pienemmissä hankkeissa sidosryhmien osallistuminen toteutetaan pääosin ainoastaan kuulemistilaisuuksissa ja lausuntonmenettelyssä. Perinteisesti asiantuntijoita, työmarkkinajärjestöjä, muita viranomaisia ja sidosryhmiä kuulla myös valmisteluelimissä, elleivät ne ole jäseninä tai asiantuntijajäseninä. Yksittäisenä hyvänä käytäntönä tuotiin esiin, että kuuleminen ajoitetaan kulloisenkin käsittelyvaiheen mukaan. Lisäksi tarvittaessa voidaan järjestää erillisneuvotteluja ja räätälöityjä lausuntopyyntöjä vaikutusten selvittämiseksi.

Selvityksessä nousi esiin, että vaikka sidosryhmien ja asiantuntijoiden substanssiasiantuntemusta arvostetaan ja pidetään tärkeänä, näiden asiantuntemusta ei aina pystytä kiireen vuoksi täysimääräisesti hyödyntämään, jotta saataisiin riittävästi tietoa hankkeen välittömistä ja välillisistä vaikutuksista. Lisäksi vastauksissa todettiin, että sidosryhmiä halutaan käyttää mahdollisimman laajasti arviointityössä, mutta niiden valikoitumiseen ei ole systematiikkaa. Tämä koettiin valmistelun avoimuuden kannalta ongelmaksi. Osa vastaajista piti vaikutusten arviointia yhteistyössä sidosryhmien kanssa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hanketta sujuvan valmistelun ja hankkeen sisällön kannalta tärkeänä. Erityisen tärkeää ja hyödyllistä sidosryhmien mukanaolo koettiin vaikutusten arviointien kannalta silloin, kun kyseessä on uuden sääntelyn tai laajemman säädösuudistuksen valmistelu tai sääntelyn toteuttamiseksi on olemassa useita vaihtoehtoja. Sidossryhmien tuottaman tiedon hyödyntämisessä vaikutusarvioinnissa on kuitenkin vastausten perusteella selvästi hallinnonalakohtaisia eroja. Tiedon hyödyntämiseen on tämän selvityksen perusteella monella taholla syytä kiinnittää huomiota.

Sidosryhmien asiantuntemuksen hyödyntäminen koettiin tärkeäksi, koska sidosryhmillä on usein sellaista käytännön tietoa, mitä ei ole mahdollista korvata mistään muusta lähteestä saadulla tiedolla. Toisaalta valmistelijat muistuttivat, että valmistelussa on otettava huomioon tiedon intressisidonnaisuus. Sidossryhmien osallistumista vaikutusten arviointiin voitaisiin vastausten perusteella parantaa ottamalla sidossryhmät mukaan jo vaikutusten arvioinnin suunnitteluun, raportoimalla arvioinnista avoimemmin ja järjestämällä tarvittaessa niistä erillisiä kuulemismenettelyitä. Sidossryhmien osallistumista hankkeisiin voitaisiinkin lisätä hyödyntämällä ja edelleen kehittämällä sähköisiä menettelyjä ja esimerkiksi sosiaalista mediaa. Osa vastaajista koki, että tässä olisi hyvä tehdä ministeriöiden rajat ylittävää yhteistyötä jakamalla kokemuksia mahdollisesti jo käytössä olevista käytännöistä.

Eräässä tässä selvityksessä esille nostetussa esimerkkihankkeessa työryhmä perustettiin jo siinä vaiheessa, kun suuri osa taustaselvityksestä oli vielä tekemättä. Hankkeessa järjestettiin yksi avoin sidossryhmä- ja asiantuntijakuuleminen. Lisäksi hankkeessa järjestettiin yksi laajempi sidossryhmäkuuleminen sekä vaikutusalakohtainen työpaja, jossa

muutamien keskeisten sidosryhmien edustajat keskustelivat vaikutuksista. Valmistelun loppuvaiheessa järjestettiin useita erillisiä kuulemisia yksittäisille sidosryhmille. Lopuksi mietinnöstä järjestettiin vielä lausuntokierros.

III KANSALAISTEN OSALLISUUS

Kyselyihin vastanneilla valmistelijoilla on kokemuksia kansalaisten osallistumisesta vaikutusten arviointiin vain yksittäisissä hankkeissa. Tällä hetkellä näyttää vastausten perusteella siltä, että kansalaisten osallistuminen toteutuu pääosin sidosryhmäosallistumisen kautta, mutta vähemmässä määrin myös kuulemisten ja lausuntokierrosten avulla. Säädöshankkeista ja muista valmisteilla olevista hankkeista tiedottamisesta ei ole samaa käytäntöä eri ministeriöissä. Selvityksen perusteella tiedottamisajankohta riippuu sekä ministeriöstä että hankkeen luonteesta. Hankkeesta tiedotetaan muun muassa kun työryhmä on asetettu, ehdotus on lähdössä lausunnonlehdelle tai sen valmistelu on jo päättymässä. Laajemmissa hankkeissa on joissakin ministeriöissä järjestetty yleisiä kuulemistilaisuuksia. Hankkeen alkuvaiheissa työn alla olevista hankkeista löytyy tietoa ministeriöiden verkkosivuilta. Yksittäisessä tapauksessa oli myös kutsuttu hankkeen kannalta aktiivinen kansalainen henkilökohtaisesti keskusteluun. Pääsääntöisesti ei vastausten perusteella kuitenkaan järjestetä erityistä kansalaisiin kohdistuvaa tiedotusta, verkkotiedottamisen lisäksi vaikka nähdään, että kansalaisten osallistumista on mahdollista kehittää lisäämällä valmisteluun avoimuutta ja tiedotusta. Eräässä vastauksessa ehdotettiin että erilliskysymyksistä voisi järjestää myös kuulemisia tai kansalaisille suunnattuja kyselyitä esimerkiksi ministeriöiden verkkosivujen tai Ota kantaa.fi -sivuston avulla.

Selvityksen yhteydessä esille tuodussa esimerkkihankkeessa työryhmä järjesti avoimen yleisökuulemisen hankkeen alussa. Hankkeella oli lisäksi oma verkkosivusto, josta muun muassa kaikki teetetyn erillisselvitykset olivat saatavilla sähköisenä. Hankkeen loppuvaiheessa julkaistiin muutama lehtiartikkeli, joissa pyrittiin selventämään lakiesityksen sisältöä ja vaikutuksia kansalaisille. Lisäksi hankkeesta tehtiin lehdistötiedotteita eri valmisteluvaiheissa.

IV KÄYTÄNNÖN ARVIINTITYÖ MINISTERIÖSSÄ

Selvityksessä saatujen vastausten perusteella voidaan todeta, että vaikutusarviointi tehdään liian usein vasta säädösehdotukseen liittyvien keskeisten valintojen jälkeen, vaikka säädösvalmistelua koskevat vaikutusarviointiohjeet lähtevät siitä, että arvioinnin tulee käynnistyä jo valmistelun alkuvaiheessa ja olla osa valmisteluprosessia. Näin toimimalla vaikutuksia koskeva tieto kertyisi hankkeen edetessä ja vaikutusarvioinnilla olisi tosiasiallisesti vaikutusta valmisteluun ja valittaviin toteuttamisvaihtoehtoihin. Suunnitteilla olevan säädöshankkeen vaikutuksia tulisi alustavasti selvittää jo ennen varsinaisen säädösvalmistelun käynnistämistä, jolloin vaikutukset olisivat paremmin tiedossa ohjauskeinoja valittaessa ja olisi mahdollista aidosti harkita myös sääntelylle vaihtoehtoisia ohjauskeinoja.

Usean vastaajan mukaan alustava vaikutusarviointi tehdään hankkeesta riippuen usein työryhmävaiheessa ja lopullinen lausuntokierroksen jälkeen, esityksen valmistelun yh-

teydessä lausuntojen pohjalta. Nykykäytännön valossa vaikuttaakin siltä, että vaikka vaikutusarviointia suunnitellaan nykyisin enemmän jo hankkeen käynnistämisestä alkaen, mikä myös nousi esiin vastauksissa, hankkeen vaikutuksia arvioidaan usein vasta säädösvalmistelun loppuvaiheessa, toisinaan jopa vasta hallituksen esityksen viimeistelyvaiheessa. Tätä pidettiin ongelmana, koska käytäntö vie käytännössä pohjan arviointitiedon tosiasialliselta hyödyntämiseltä poliittisessa päätöksenteossa ennen eduskuntakäsittelyvaihetta. Tällöin vaikutusten arvioinnista ei myöskään voida kuulla sidosryhmiä. On huomattava, että kukin lainsäädäntöhanke on yksittäistapaus eikä laaja ja perusteellinen vaikutusarviointi kaikissa tapauksissa ole tarpeen. Sekä arvioinnin laatu että määrä riippuvat siis hankkeen luonteesta.

Selvityksen mukaan vaikutusarvioinnin tuloksista raportoidaan eri valmisteluvaiheissa ja eri tavoin. Varsinainen tätä koskeva valtioneuvoston ohjeistus koskee lähinnä vaikutusten kuvaamista hallituksen esityksen perusteluissa hallituksen esityksen laatimisohjien (OM 2004) mukaisesti. Vaikutusten arviointi dokumentoidaankin käytännössä yleensä hallituksen esityksessä ja varsinaisen kirjoittamistyön tekee säädösvalmistelija(t) itse. Lisäksi todettiin, että vaikutusarvioinnin raportointia voidaan tehdä taustamuistiossa ja/tai erillisessä selvityksessä sekä kansallisten vaikutusten arvioinnin EU-hankkeita koskevissa U-kirjelmissä. Erillisten taustamuistiodien tai selvitysten käyttö tältä osin on kuitenkin vielä suhteellisen vähäistä. Selvityksen perusteella voidaan myös todeta valmistelijoiden tiedostavan sen, että vaikutusten arviointi tulisi olla mahdollisimman avointa. Usea vastaaja kertoi arviointia ohjaavan se, mitä tietoa (esim. indikaattoreita) on saatavilla. Kun arvioidaan vain niitä vaikutuksia, joista tietoa on valmiina olemassa, saattaa tietopohja jäädä puutteelliseksi. Edelleen todettiin indikaattorien valintaa ohjaavan helposti valmistelijan oma kokemus, eli indikaattorit valikoituvat sattumanvaraisesti. Tämän tiedostaessaan valmistelija voi kuitenkin täydentää indikaattoreista saatavaa tietopohjaa esimerkiksi lausuntopalautteen mukaan. Ellei riittäviä taustatietoja ole saatavilla tai hankkeen vaikutuksia on vaikea arvioida luotettavasti, todettiin hyväksi käytännöksi kirjata tämä avoimesti hallituksen esitykseen. Vastaavana hyvänä käytäntönä nostettiin esiin testata arviointia ja samalla hankkia näkemyksiä käytännön toimijoilta lausuntokierroksen yhteydessä etenkin kohdistetuin ja riittävän yksilöidyn lausuntopyynnöin. Jos vaikutusarviointeja on käsitelty valmisteluvaiheessa eri sääntelyvaihtoehtojen pohdinnassa, arviointia ei tältä osin ole säännönmukaisesti raportoitu erikseen.

Selvityksessä nostettiin esiin, ettei vaikutusten arviointia korosteta ministeriöissä riittävästi, ettei arvioinnin tekemiseen ole välttämättä varattu erikseen aikaa tai määrärahoja. Aikataulut ovat säädösvalmistelijoiden kokemuksen mukaan liian kireät suhteessa henkilöresursseihin. Ajanpuutteen vuoksi valmistelijoilla ei ole riittävästi aikaa kunnollisen vaikutusarvioinnin tekemiseen. Vaikutusten arviointia pidetään usein myös hyvin vaativana eikä osa valmistelijoista koe omaavansa siihen riittävää osaamista. Välillisten vaikutusten arviointi nousi selvityksessä esiin vaikeana tehtävänä ja tästä johtuen välillisten vaikutusten arviointi saattaa käytännössä jäädä puutteelliseksi. Muutama vastaaja koki, ettei oikeustieteellisen koulutuksen pohjalta välttämättä ole aina mahdollista ymmärtää riittävästi erilaisten säädöshankkeiden substanssista ja taustoista siten, että hahmottaisi kaikkia vaikutuksia. Tällaisissa tilanteissa voisi olla hyvä, että juristin tukena säädösvalmistelun vaikutusarvioinnissa olisi kokenut substanssiasiantuntija. On huomionarvoista, ettei osaamisen puute kuitenkaan noussut esiin erityisen suurena ongel-

mana vaan kuten edellä on todettu, valmistelijat luottavat varsin vahvasti omaan asiantuntemukseensa. Edelleen todettiin, ettei asiantuntijatiedon saatavuus sinänsä ole ongelma, kun osaa kysyä oikeita asioita. Oikeiden kysymysten esittämiseksi ja kokonaisnäkemyksen hahmottamiseksi katsottiin, että arviointiin tulisi osallistua riittävä määrä eri alojen toimijoita.

Vastuu säädösvaikutusten arvioinnista on ministeriön johdolla ja vastuussa olevalla osastolla esittelijänvastuuta unohtamatta. Säädösvaikutusten arvioinnin laadun parantamiseen on pyritty eräessä ministeriössä siten, että hallinto- ja suunnitteluosaston suunnitteluryhmän asiantuntijoita otetaan mukaan vaikutusten arviointiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Säädöshankkeesta vastuussa olevalla osastolla on sisällöllinen asiantuntemus, kun taas suunnitteluryhmän tehtävänä on laajempien yhteyksien ja välillisten vaikutusten esiin tuominen, taloudellisten vaikutusten arvioiminen sekä ministeriön ulkopuolisen osaamisen ja tietovarantojen käytön edistäminen. Siten säädösvaikutusten arviointi toteutetaan osastojen ja suunnitteluryhmän yhteistyönä. Suunnitteluryhmässä on asiantuntijoita, jotka tuntevat tilastoja, tutkimuksia ja selvityksiä ja joilla on menetelmälliset valmiudet eri vaikutusten arviointiin. Lisäksi suunnitteluryhmässä ylläpidetään laskentamalleja, joita voidaan käyttää arviointilaskelmien tekemiseen. Osassa ministeriöistä lainsäädäntöhankkeiden asettamispäätökseen tai hankesuunnitelmaan tulee nykyisin kirjata selvitys siitä, mitä vaikutusarviointeja on tarkoitus toteuttaa ja miksi. Edelleen osassa ministeriöistä seurataan säädösten toteutumista systemaattisesti. Erityisesti seurataan, ovatko arvioidut vaikutukset toteutuneet ja onko ennakoimattomia tai ei toivottuja vaikutuksia esiintynyt.

Kyselyssä esiin nostetussa esimerkkihankkeessa suunnitelma vaikutusten arvioinnista laadittiin heti hankkeen alussa. Työryhmä keskusteli valinnoista ja linjasi alustavasti vaikutustenarvioinnin suuntaamista, tarvittavia selvityksiä ja kuulemisia. Lopulliset päätökset tehtiin ministeriössä. Vaikutusten arvioinnista tehtiin hankkeen aikana useita erillisselvityksiä. Lopullinen yhteenveto hankkeen vaikutuksista tehtiin hallituksen esityksen viimeistelyvaiheessa. Vaikutusten arviointi ei kuitenkaan sisältynyt työryhmän mietintöön eikä vaikutusarviointia koskeva hallituksen esityksen osa muutoinkaan ollut muiden viranomaisten ja sidosryhmien kommentoitavana missään vaiheessa. Syynä tähän oli hankkeen kiireinen aikataulu. Vaikutusten arviointia koskevan hallituksen esityksen osan kirjoittivat ministeriön lainvalmistelijat tukeutuen hankkeen aikana kertyneeseen tietoon. Työryhmän mietinnön viimeistelyvaiheessa oli esillä mahdollisuus teettää vaikutusarviointiteksti ulkopuolisella, mutta tähän ei aikataulupaineen vuoksi ollut mahdollisuutta.

Toisessa esimerkkihankkeessa arvioinnin tulosten dokumentointi vaihteli riippuen vaikutuksia koskevan tiedon laadusta ja luotettavuudesta. Esimerkiksi taloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia viranomaisten toimintaan kuvattiin sekä numeroin että sanallisesti. Oletetut vaikutusmekanismit pyrittiin kuvaamaan mahdollisimman tarkasti, joissain tapauksissa esitettiin myös vaihtoehtoisia vaikutusmekanismeja. Myös esityksen negatiivisten vaikutusten mahdollisimman avoimeen kuvaamiseen pyrittiin kiinnittämään huomiota.

V ARVIOINNIN MERKITYS

Tämän selvityksen perusteella voidaan todeta, että vaikutusten arvioinnin merkitys säädösvalmistelussa on viime vuosina lisääntynyt ministeriöissä. Vaikutusarviointien toteuttaminen on esimerkiksi nostettu enenevässä määrin osaksi ministeriöiden johtoryhmätyöskentelyä. Tästä huolimatta selvityksessä korostui, ettei vaikutusten arvioinnin merkitystä hyvän säädösvalmistelun näkökulmasta ole kuitenkaan vielä riittävästi painotettu, mikä usein heijastuu etenkin liian vähäisten resurssien varaamisessa itse säädösvalmisteluun. Perusteellinen vaikutusten arviointi lisää valmistelun avoimuutta ja osaltaan parantaa sääntelyn laatua. Arvioinnin suunnittelun tehostaminen ja tarpeiden huomioon ottaminen esimerkiksi ministeriön tutkimusmäärärahoissa ovat säädösvalmistelijoiden vastauksissa samoin kuin säädösvalmistelun kehittäjän esille nostamia keinoja tilanteen parantamiseksi.

Yleisesti ottaen vaikutusten arvioinnin merkitys hankkeiden ja poliittisen päätöksenteon kannalta koetaan positiiviseksi. On kuitenkin huomionarvoista, että yksittäisissä säädösvalmistelijoiden vastauksissa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei vaikutusarvioinnin yhteyttä poliittiseen päätöksentekoon painoteta vielä riittävästi. Korostettiin, että on tärkeää että sekä valmistelija että eduskunta kykenevät näkemään mahdollisimman konkreettisesti, mitä vaikutuksia hankkeella on muun muassa taloudellisina ja yhteiskunnallisina vaikutuksina. Selvityksen mukaan tämä kuitenkin unohtuu valmistelijalta liian usein, kun valmistelu teknisenä suorituksena on haastava ja työläs tehtävä nykyisillä aikatauluilla. Toisaalta eräs valmistelija toi esiin, että jotkut hankkeet on päätetty viedä eteenpäin siitä riippumatta, miltä vaikutusarviointi näyttää. Jos esityksen keskeisestä sisällöstä on tehty päätös ennen kunnollista vaikutusarviointia, valmisteluvaiheessa tehtävällä arvioinnilla ei koeta enää olevan suurta merkitystä ohjauskeinon valinnan kannalta. Tällöin vaikutusta voi valmistelijan mielestä korkeintaan olla säädösesityksen yksityiskohtien osalta. Edelleen kiinnitettiin huomiota siihen, ettei vaikutuksen käsitettä aina eritellä riittävästi. Mahdollisesti ei myöskään ymmärretä, että on poliittisesti ratkaistava kysymys, mikä on hankkeen tavoiteltu vaikutus, mikä haitallinen sivuvaikutus ja mikä taas epäolennainen seuraus. Säädöshankkeesta ja hallinnonalasta riippuen lain-säädännön vaikutus voi vastaajan mielestä olla jotain aivan muuta, kuin lain voimaantumisen kausaalinen seuraus yhteiskunnassa. Esitetyistä seikoista huolimatta valmistelijat kokevat vaikutusarviointien suorittamisen kuitenkin aikaisempaa mielekkäämmäksi.

Vaikutusten arviointi näyttää vastausten perusteella vaikuttavan usein hallituksen esityksen perusteluihin. Lisäksi arvioinnilla saattaa olla vaikutusta säädöksen yksityiskohtiin. Huomionarvoista on myös vaikutusarviointien rooli sidosryhmien sitouttamisessa. Sen sijaan vaikutusarvioinnin keskeisten tavoitteiden kannalta on ongelmallinen se kyselyn havainto, että vaikutusten arviointi vaikuttaa ohjauskeinon (säädös vs. muut ohjauskeinot tai säädöksen erilaiset toteuttamisvaihtoehdot) valintaan käytännössä kuitenkin vain hyvin harvoin, mikä luonnollisesti on seurausta siitä, että arviointityö tehdään usein vasta valmistelun loppuvaiheissa. Lisäksi vastauksissa nostettiin esiin, ettei vaikutusarviointi välttämättä vaikuta valmisteluun tai päätöksentekoon millään tavoin. Yleisesti ottaen voidaan tältä osin todeta, että vaikutusarviointi näyttää vaikuttavan varsin sattu-manvaraisesti hankkeen jatkovalmistelua ohjaavasti.

Selvityksessä nousi esiin valmistelijoiden kenties lievä turhautuminen yhtäältä siitä, että joskus vaaditaan liian yksityiskohtaisia vaikutusarviointeja tilanteessa, jossa niitä ei ole mahdollista laatia. Eduskunnan valiokuntien rooli koetaan säädösvalmistelijoiden keskuudessa vastausten perusteella vaikutusarviointien laatua parantavaksi, koska valiokunnat yleensä kuulevat valmistelijoita myös vaikutusarvioinneista.

Osassa vastauksista katsottiin muun muassa vaikutusten arviointien ulkoistamisen lisäävän arvioinnin objektiivisuutta ja tämän vuoksi todettiin, että sen tulisi olla suurissa lainsäädännön kokonaisuudistuksissa pääsääntö. Myös pienemmissä säädöshankkeissa ulkopuolinen arviointi voisi olla tarpeen silloin, kun on mahdollista käyttää useita erilaisia sääntelyvaihtoehtoja. Arvioinnin ulkoistamisen lisääminen kuitenkin edellyttäisi, että säädösvalmistelijoiden tilaajaosaamista parannetaan. Toisaalta nousi esiin näkemyksiä sen puolesta, ettei vaikutusarviointia pidä ulkoistaa, vaan valmisteleva ministeriö vastaa arvioinnin toimittamisesta ja laadusta. Tässä tehtävässä ministeriön tulee kuulla muita tahoja ja mahdollisuuksien mukaan hyödyntää tarvittaessa tilaus selvityksiä. Edelleen katsottiin, että vaikutusarviointi on mahdollista suorittaa laadukkaasti myös virkamiesvoimin yhteistyössä hankkeeseen riittävästi sitoutuneiden sidosryhmien ja asiantuntijoiden avulla. Erityisesti tässä korostettiin lainvalmistelun objektiivisuutta ja valmistelijoiden riippumattomuutta.

VI VAIKUTUSARVIOINTIKOULUTUS

Vaikutusarvioinnin osaamisen kehittämistä pidetään tarpeellisena. Esimerkiksi ympäristöministeriössä on laadittu vaikutusalakohtaista ohjeistusta tai valmisteilla ministeriön sisäistä tukimateriaalia säädösehdotusten vaikutusten arviointiin. Tukimateriaalissa ohjeistetaan vaikutusten arvioinnin suunnittelua ja sen toteuttamista osana säädösvalmisteluprosessia. Lisäksi ohjeistetaan vaikutusten arvioinnin menetelmiä ja vaikutuksia koskevan tiedon tuottamista ja dokumentointia. Tukimateriaalin käyttöönotosta on tarkoitus järjestää ministeriön sisäistä koulutusta. Lisäksi ministeriössä järjestetään seminaari ministeriön omalta vaikutusalalta. Ministeriöiden sisäisen koulutuksen lisäksi todettiin olevan tarpeellista järjestää myös ministeriöiden yhteistä koulutusta eri vaikutustyyppien osalta, koska asiantuntemus näiden osalta on eri tahoilla.

Vastaajat toivoivat vaikutusalakohtaisen koulutuksen perustuvan erityisesti konkreettisiin esimerkkeihin, joiden avulla olisi mahdollista kuvata tarkemmin sitä, mitä eri vaikutusaloja erityyppisissä lainsäädäntöhankkeissa on tullut ottaa huomioon. Lisäksi osassa ministeriöissä on jo nykyisin ministeriön sisäistä vaikutusarviointitukea tarjoavia asiantuntijoita, joiden käyttö näyttää vastausten perusteella kuitenkin vähäiseltä.

Muilta osin vastauksissa toivottiin koulutusta muun muassa laskentamalleista, tilastojen lukutaidosta sekä syy-seuraussuhteista päättelykykyä kehittävää yleisempää ohjausta samoin kuin vaikutusten seurantatavoista hankkeen vaikuttavuuden arvioimiseksi. Eräs valmistelija totesi nykyisen vaikutusarviointioppaan ongelmaksi sen, ettei siinä riittävästi eritellä vaikutuksen käsitettä ja ohjeisteta erityyppisten (tavoiteltu – haitallinen – epäolennainen) vaikutusten huomioon ottamista ja painoteta vaikutusarvioinnin yhteyttä poliittiseen päätöksentekoon. Toisaalta todettiin, että koulutusta tärkeämpää on kenties

säännöllinen yhteydenpito oman toiminta-alueen asiantuntijoihin ja tutkimuslaitoksiin eli parhaat tulokset saavutetaan joka tapauksessa yhteistyöllä.

Esimerkkejä vaikutusarvioinnin kehittamisestä ministeriöissä

Vaikutusarviointia ja arviointiin tarjottavaa tukea on ministeriöissä pyritty kehittämään monin tavoin. Raportissa esitellään esimerkkeinä tarkemmin ympäristöministeriön ja sisäasiainministeriön toimia.

Ympäristöministeriössä aloitettiin vuonna 2009 säädösvalmistelun kehittämishanke "Yhdessä tehden laatua lainvalmisteluun", jossa laadittiin toimintaohjelma ministeriön säädösvalmistelun laadun parantamiseksi. Toimintaohjelman yhtenä osahankkeena on säädösten vaikutusten arvioinnin parantaminen. Osahankkeen osalta kehittämistyö käynnistettiin kesällä 2010 laatimalla kysely ministeriön lainvalmistelijoille (mukaan lukien muut kuin juristivalmistelijat ja johto). Kyselyyn vastasi yhteensä 51 henkilöä. Kyselyn perusteella ministeriössä on syksyllä 2010 aloitettu vaikutusten arvioinnin kehittämistyö, jossa ensivaiheessa ollaan valmistelemassa käytännön ohjeistusta vaikutusten arvioinnin laatimiseksi. Ympäristöministeriössä on käynnistymässä myös laajempi ministeriön strategiaan 2020 sisältyvä strateginen hanke säädösten, valtionhallinnon ohjelmien ja hankkeiden vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi. Hanke on tarkoitus toteuttaa vuosina 2010–2012. Hankkeen tavoitteena on kehittää vaikutusten arvioinnin laatua ja vaikuttavuutta ympäristöministeriön säädösvalmistelussa, kehittää suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnin laatua ympäristöministeriön suunnitelma- ja ohjelmaprosesseissa sekä aktivoida muiden hallinnonalojen suunnitelmia ja ohjelmia laativia viranomaisia arvioimaan laadukkaasti vaikutuksia osana säädösten, suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusta.

Sisäasiainministeriön säädösvalmistelua on viime vuosina kehitetty osana ministeriön strategia- ja ohjausprosessien kokonaisuutta. Säädösvalmistelun kehittämistavoitteet on otettu osaksi toiminta- ja taloussuunnittelua ja toimenpiteiden toteutumista seurataan muun muassa kansliapäällikön ja osastopäälliköiden välisissä tuloskeskusteluissa. TTS-prosessin yhteydessä asetetaan sekä ministeriön yhteisiä että osastokohtaisia säädösvalmistelun laadun parantamista koskevia vuosittaisia tulostavoitteita. Vuosittaiset tulostavoitteet voivat liittyä myös vaikutusarvointien tekemiseen. Ministeriön oikeusyksikkö laatii kansliapäällikön ja osastopäällikön välisiin tuloskeskusteluihin arvion kuluneen vuoden tavoitteiden toteutumisesta osastoilta saatujen tietojen perusteella sekä ehdotuksen uusiksi laadun parantamista koskeviksi tulostavoitteiksi. Tietoa kerätään säädösvalmistelijoille suunnatulla kyselyllä jossa kartoitetaan esimerkiksi sitä, miten säädöshankkeissa on arvioitu eri vaikutuksia (esim. onko käytetty ulkopuolista asiantuntijasta vaikutusten arviointiin, kerätty kansalaisilta tai järjestöiltä tietoa suunnitteilla olevien säädösten vaikutuksista tms.) ja mitä säädösten vaikutuksiin liittyvää tutkimusta tai selvityksiä on tehty/tekeillä osaston toimialalla kyseisen vuoden aikana. Varsinainen vaikutusarvioinnin seuranta on osa sekä yleistä toiminta- ja taloussuunnitelman että säädösvalmisteluprosessin seurantaa. Seurantaprosessit limittyvät toisiinsa ja tarjoavat

useita mahdollisuuksia vaikutusarviointia koskevien tarkastelujen tekemiseen lainsäädäntöhankkeiden eri vaiheissa. Säädöshankkeissa, joissa eduskunta on edellyttänyt selvityksen antamista uuden lainsäädännön toimivuudesta, voidaan tehdä tai teettää selvityksiä uuden lainsäädännön vaikutuksista. Vaikuttavuusanalyysi mahdollistaa ennakoon tehtyjen vaikutusarviointien vertailun lain toteutuneisiin vaikutuksiin.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-114-2 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi