

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2007:5

*Säädösehdotusten vaikutusten arviointi
Uudet, yhtenäiset ohjeet*

Työryhmän mietintö

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2007:5

*Säädösehdotusten vaikutusten arviointi
Uudet, yhtenäiset ohjeet*

Työryhmän mietintö

ISSN 1458-6452
ISBN 978-952-466-473-8 (nid.)
ISBN 978-952-466-474-5 (PDF)
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
12.4.2007

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmän mietintö	
Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Uudet, yhtenäiset ohjeet. Työryhmän mietintö. Puheenjohtaja: Pekka Nurmi Sihteerit: Liisa Lundelin-Nuortio Hanna-Leena Iso-Ketola		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 6.2.2006	
Julkaisun nimi Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Uudet, yhtenäiset ohjeet. Työryhmän mietintö.			
Julkaisun osat Työryhmän mietintö. Ehdotus uusiksi ohjeiksi.			
Tiivistelmä Oikeusministeriö asetti 6.2.2006 työryhmän valmistelemaan uudet, yhtenäiset ohjeet säädösten vaikutusten arvioinnista. Työryhmän tavoitteena on toimeksiantonsa mukaisesti ollut yhdistää ministeriöiden antamat erilliset vaikutusarviointiohjeet yhtenäisiksi ohjeiksi, jotka ovat selkeät ja mahdollisimman hyvin käytännön lainvalmistelutyössä sovellettavat. Työryhmän määräajaksi asetettiin 31.3.2007. Työryhmä on laatinut ehdotuksen yhtenäisiksi säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeviksi ohjeiksi, jotka korvaavat nykyiset ministeriöiden antamat vaikutusarviointiohjeet. Uudet ohjeet kattavat taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin. Ohjeissa on myös kuvattu vaikutusarvioinnin merkitys säädösvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Ohjeissa korostetaan vaikutusarvioinnin merkitystä säädösvalmisteluprosessissa sen alusta lähtien. Ohjeiden liitteenä on vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista. Uusia ohjeita säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista ehdotetaan täydennettäväksi sähköisellä vaikutusarvioinnin tietopankilla, joka sisältäisi lisätietoa muun muassa vaikutusarvioinnin menetelmistä ja tiedonlähteistä sekä esimerkkejä vaikutusarvioinneista. Lisäksi työryhmä on pohtinut toimeksiantonsa mukaisesti vaikutusarvioinnin tuki- ja seurantakeinoja sekä suunnittelut uusien vaikutusarviointiohjeiden soveltamista tukevaa koulutusta.			
Avainsanat: (asiasanat) vaikutusarviointi, säädösvalmistelu			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 2/41/2006, OM015:00/2006			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2007:5		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-473-8 (nid.) 978-952-466-474-5 (PDF)
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
12.4.2007

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Konsekvensbedömning av lagförslag. Nya, enhetliga anvisningar. Arbetsgruppsbetänkande Ordförande: Pekka Nurmi Sekreterare: Liisa Lundelin-Nuortio Hanna-Leena Iso-Ketola		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 6.2.2006	
Publikation (även den finska titeln) Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Uudet, yhtenäiset ohjeet. Työryhmän mietintö. (Konsekvensbedömning av lagförslag. Nya, enhetliga anvisningar. Arbetsgruppsbetänkande)			
Publikationens delar Arbetsgruppens betänkande. Förslag till nya anvisningar.			
Referat <p>Justitieministeriet tillsatte 6.2.2006 en arbetsgrupp för att utarbeta nya, enhetliga anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag. Arbetsgruppen har i enlighet med sitt uppdrag haft som mål att slå ihop ministeriernas separata anvisningar till en gemensam publikation som är tillräckligt tydlig och lätt att tillämpa i praktiskt lagberedningsarbete. Arbetet skulle vara klart 31.3.2007.</p> <p>Arbetsgruppen har utarbetat ett förslag till enhetliga anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag, vilka ersätter ministeriernas nuvarande anvisningar. De nya anvisningarna gäller bedömningen av ekonomiska konsekvenser, konsekvenser för myndigheterna, miljökonsekvenser och andra samhällseliga konsekvenser. I anvisningarna beskrivs också konsekvensbedömningens betydelse i olika skeden av lagberedningsprocessen. I anvisningarna betonas vikten av att konsekvensbedömning görs redan i början av lagberedningsprocessen. Som bilaga finns en checklista för identifiering av olika konsekvenser.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att de nya anvisningarna kompletteras med en elektronisk databas, som skall innehålla kompletterande information om bl.a. metoderna och källorna vid konsekvensbedömning samt exempel på bedömningar. Arbetsgruppen har dessutom i enlighet med sitt uppdrag diskuterat olika sätt att stödja och följa upp konsekvensbedömningar samt planerat utbildning om tillämpningen av de nya anvisningarna.</p>			
Nyckelord Konsekvensbedömning, lagberedning			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) OM 2/412006, OM015:00/2006			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2007:5		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-473-8 (häft.) 978-952-466-474-5 (PDF)
Sidoantal	Språk Finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

SISÄLLYSLUETTELO

SAATEKIRJELMÄ OIKEUSMINISTERIÖLLE	3
1 VAIKUTUSARVIOINNIN NYKYTILA	7
1.1 Nykytilan kuvaus.....	7
1.2 Nykytilan arviointi.....	10
1.3 Katsaus Euroopan komission ja eräiden muiden maiden vaikutusarviointiohjeisiin...	13
2 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	17
2.1 Sovelletaan uusia, yhtenäisiä ohjeita vaikutusten arvioinnista.....	17
2.2 Otetaan käyttöön ohjeita täydentävä vaikutusarvioinnin sähköinen tietopankki.....	19
2.3 Vahvistetaan vaikutusarvioinnin osaamista.....	20
2.4 Tehostetaan vaikutusarvioinnin johtamista ja laadunvalvontaa ministeriöissä ja valtioneuvostossa.....	21
3 OHJEIDEN TOIMIVUUDEN SEURANTA	23

OHJEET SÄÄDÖSEHDOTUSTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

SAATEKIRJELMÄ OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö asetti 6.2.2006 työryhmän valmistelemaan uudet, yhtenäiset ohjeet säädösten vaikutusten arvioinnista. Työn tavoitteena on ollut yhdistää ministeriöiden laatimat erilliset vaikutusarviointiohjeet yhtenäisiksi ohjeiksi, jotka ovat selkeät ja mahdollisimman hyvin käytännön lainvalmistelutyössä sovellettavat. Työryhmän määräajaksi asetettiin 31.3.2007.

Työryhmän työn taustalla ovat olleet useat säädösvalmistelun vaikutusarviointista tehdyt havainnot sekä vaikutusarviointiohjeistuksen uudistamista ja yhdistämistä koskevat ehdotukset.¹ Toimeksiannossa työryhmän tehtäväksi asetettiin laatia uudet säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskevat yhtenäiset ohjeet, jotka mahdollisimman selkeästi osoittavat vaikutusten arvioinnilta vaadittavan tason. Ohjeiden tulee myös kattaa kaikkien olennaisten vaikutusten tasapainoinen arviointi.

Työryhmä on toimeksiannon mukaisesti laatinut ehdotuksen yhtenäisiksi säädösehdotusten vaikutusten arviointia koskeviksi ohjeiksi, jotka korvaavat nykyiset ministeriöiden antamat erilliset vaikutusarviointiohjeet. Uudet ohjeet kattavat taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin. Ohjeissa on myös kuvattu vaikutusarvioinnin merkitys säädösvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Vaikutusten arvioinnin on oltava kiinteä osa säädösvalmisteluprosessia sen alusta lähtien ja arvioinnin laajuus on aina mitoitettava vaikutusten merkittävyyden mukaan.

Uusia ohjeita säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista ehdotetaan täydennettäväksi sähköisellä vaikutusarvioinnin tietopankilla. Sähköiseen aineistoon sisältyisi lisätietoja muun muassa vaikutusarvioinnin menetelmistä ja tiedonlähteistä sekä esimerkkejä vaikutusarvioinneista. Sähköinen tietopankki ehdotetaan sijoitettavaksi osaksi valtioneuvoston Intranet-sivujen (Senaattori) Lainlaatija -osiota.

Lisäksi työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti pohtinut vaikutusarvioinnin tuki- ja seurantakeinoja sekä suunnitellut uusien vaikutusarviointiohjeiden soveltamista tukevaa

¹ - Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämissuunnitelman mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.

- Parempaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaan. Valtiovarainministeriö. Työryhmämuistioita 2/2006.

- Parempaan sääntelyn toimintaohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8-10/2006.

koulutusta. Tuki- ja seurantakeinojen käsittelyn osalta työryhmä on toiminut yhteistyössä valtiovarainministeriön ja kauppaja teollisuusministeriön 5.9.2006 asettaman säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalveluiden kehittämistä pohtivan työryhmän kanssa.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ylijohdaja Pekka Nurmi oikeusministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat olleet hallitussihteeri Marika Paavilainen valtioneuvoston kansliasta, lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Ilkka Mella sisäasiainministeriöstä, budjettineuvos Jouko Narikka valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Liisa Lundelin-Nuortio kauppaja teollisuusministeriöstä, hallitusneuvos Eija Koivuranta sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä 4.9.2006 asti lainsäädäntöneuvos Riitta Rönn ja 5.9.2006 lähtien neuvotteleva virkamies Ulla-Riitta Soveri ympäristöministeriöstä. Työryhmän jäsenet ovat myös koordinoineet ohjeisiin sisältyvien vaikutusaluekohtaisten aineistojen tuottamista edustamansa ministeriön toimialan osalta. Työryhmän sihteerinä ovat toimineet työryhmän jäsen Liisa Lundelin-Nuortio kauppaja teollisuusministeriöstä, 31.12.2006 asti erityisasiantuntija Jannika Enegren-Åberg oikeusministeriöstä ja tutkija Hanna-Leena Iso-Ketola oikeusministeriöstä. Työryhmä on kokoontunut 18 kertaa.

Työryhmä on järjestänyt 1.12.2006 keskeisille vaikutusarvioinnin asiantuntijatahoille ja tiedontuottajille tilaisuuden, jossa keskusteltiin niiden mahdollisuuksista tarjota tietoa ja asiantuntijapalveluita lainsäädännön vaikutusten arviointiin. Työryhmä on myös tammikuussa 2007 valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (ns. SÄKE-työryhmä) välityksellä pyytänyt ohjeluonnoksesta kommentteja ministeriöiltä. Saadussa palautteessa olemassa olevien vaikutusarviointiohjeiden yhdistämistä pidettiin hyödyllisenä uudistuksena. Saatuja kehittämissuhteita ja kommentteja on otettu huomioon ohjeiden jatkokehittämisessä ja viimeistelyssä.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä ja ehdotuksensa oikeusministeriölle.

Helsingissä 12 päivänä huhtikuuta 2007

Pekka Nurmi

Eija Koivuranta

Liisa Lundelin-Nuortio

Ilkka Mella

Jouko Narikka

Marika Paavilainen

Sten Palmgren

Ulla-Riitta Soveri

Hanna-Leena Iso-Ketola

1 VAIKUTUSARVIOINNIN NYKYTILA

1.1 Nykytilan kuvaus

Säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista on annettu useita ohjeita. Yleisiä ohjeita vaikutusten arvioinnista ja sen tulosten raportoinnista annetaan *Hallituksen esityksen laatimisohteissa* (ns. HELO-ohjeet, oikeusministeriön julkaisuja 2004:4), joiden mukaan hallituksen esityksessä on lyhyesti selostettava ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvat tosiasialliset vaikutukset. Vaikutusarvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on aina suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen. Lisäksi esityksessä on kerrottava, miten vaikutuksia on arvioitu.

HELO-ohjeiden lisäksi useat ministeriöt ovat laatineet *vaikutusalakohtaisia ohjeita*. Säädosvalmistelijoilla on ollut käytettävissä valtiovarainministeriön ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998), kauppa- ja teollisuusministeriön ohjeet yritysvaikutusten arvioinnista (1999), ympäristöministeriön ohjeet ympäristövaikutusten arvioinnista (1998) ja sisäasiainministeriön ohjeet aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2003). Näiden ohjeiden käyttöönottamisesta valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut oppaan sukupuolivaikutusten arvioinnista (2004). Ohjeistusta on laadittu myös muilla vaikutusalueilla, kuten esimerkiksi rikollisuusvaikutusten ja lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista.

Vaikutusten arviointia ja arvioinnin tulosten dokumentointia on lisäksi ohjeistettu muissa säädosvalmisteluohjeissa ja muistioissa, kuten lainlaatijan oppaassa (1996) ja valtioneuvoston esittelijän oppaassa (2004). EU-säädösten ja muiden kansainvälisten sopimusten ja määräysten vaikutusten arviointia Suomen kannalta on ohjeistettu muun muassa EU-ministerivaliokunnan muistiossa (2000).

Vaikutusarviointi on viime vuosina ollut keskeinen kehittämiskohde niin kansallisella tasolla kuin EU:ssa ja kansainvälisesti. Vaikutusarvioinnin kehittämiseksi on kansallisessa säädosvalmistelun kehittämistyössä tehty ehdotuksia muun muassa valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämissyhmän muistiossa (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005), paremman sääntelyn toimintaohjelmassa (valtioneuvoston

kanslian julkaisusarja 8/2006) ja lainsäädännön taloudellisia vaikutuksia koskevien ohjeiden uudistamista käsittelevän työryhmän esityksessä (valtiovarainministeriön työryhmämuistio 2/2006). Eri kehittämishankkeiden yksi yhteinen näkemys on ollut se, että olemassa olevat vaikutusarviointiohjeet on uudistettava ja koottava yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.

Myös *OECD:n* Suomen sääntelyjärjestelmää ja -kehitystä koskevassa maatutkimuksessa ”Finland – A New Consensus for Change” vuodelta 2003 yksi keskeinen käytännön kehittämisehdotus oli hajanaisten vaikutusarviointiohjeiden yhdistäminen sekä ministeriöiden säädösvalmistelua ja vaikutusten arviointia tukevan yksikön perustaminen.

Vaikutusarvioinnin laadun kehittämiseksi on parhaillaan käynnissä kaupp- ja teollisuusministeriön asettama *säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointia koskeva hanke* (ns. SÄVY -hanke). Valtiovarainministeriön ja kaupp- ja teollisuusministeriön asettama *säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut -työryhmän* meneillään oleva työ puolestaan liittyy kiinteästi vaikutusarviointiohjeiden uudistamiseen. Työryhmän asiantuntijapalveluiden järjestämistä ja tehostamista koskevat ehdotukset tulevat tukemaan uudistettuja ja yhdistettyjä arviointiohjeita ja niiden käytännön soveltamista.

Vaikutusarviointiohjeita valmisteleva työryhmä järjesti 1.12.2006 keskeisille *vaikutusarvioinnin asiantuntijatahoille ja tiedontuottajille*² tilaisuuden, jossa keskusteltiin niiden mahdollisuuksista ja valmiudesta tarjota tietoa, asiantuntijapalveluita ja tukea lainsäädännön vaikutusten arviointiin. Asiantuntija- ja tiedontuottajatahojen keskeisten osaamisalueiden ja palvelujen kartoittamiseksi työryhmä pyysi tilaisuudessa edustettuina olleilta vaikutusarvioinnin asiantuntijatahoilta vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia asiantuntijapalveluita ja olemassa olevaa tietoa eri vaikutusalueilta voitte tarjota ministeriöiden säädösvalmisteluun liittyvän vaikutusarvioinnin tueksi?
- Missä muodossa tarjoatte tietoa ja asiantuntijapalveluita (esimerkiksi tilastot, tutkimukset ja selvitykset, tilausselvitykset ja -analyysit)?

² Eläketurvakeskus, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Kansaneläkelaitos, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Palkansaajien tutkimuslaitos, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Sosiaali- ja terveysministeriön tasa-arvoyksikkö, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Suomen Kuntaliitto, Suomen ympäristökeskus, Tilastokeskus ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Vastauksista kävi ilmi, että asiantuntija- ja tiedontuottajaorganisaatioiden tarjoamia palveluita ja tietoa hyödynnetään suhteellisen vähän säädösvalmistelun vaikutusten arvioinnissa. Syynä tähän on usein valmistelun aikapula ja resurssien vähyys. Myös vaikutusarvioinnin asiantuntijapalveluita pohtiva työryhmä selvitti syksyllä 2006 ulkopuolisten asiantuntija- ja tutkimuslaitosten käyttöä ministeriöiden säädösvalmistelun vaikutusten arvioinnin tukena. Selvityksen mukaan asiantuntijapalveluiden käytössä on melko suuria eroja ministeriöiden välillä ja myös ministeriöiden sisällä. Lisäksi vaikutusten arviointia tukeviin asiantuntijaselvityksiin käytettävien määrärahojen erottelu muista tutkimus- ja kehittämismäärärahojen käytöstä on vaikeaa.³

Tutkimuslaitokset ja muut asiantuntijaorganisaatiot voivat tarjota säädösvalmistelun ja vaikutusten arvioinnin tueksi tietoa eri tavoin. Osa tutkimuslaitoksista on enemmän tiedon ja tilastojen tuottajia (esimerkiksi Tilastokeskus), osa taas tarjoaa ensisijassa tutkimus- ja selvityspalveluita (esimerkiksi Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT). Lisäksi eräiden virastojen ja tutkimuslaitosten virkатыöhön kuuluu tietyn alueen lainsäädännön valmistelua tukevien selvitysten tekeminen, kuten esimerkiksi Eläketurvakeskus eläkelainsäädännön alalla. Tutkimuslaitosten tarjoamat palvelut ja tuki vaikutusten arviointiin voidaan jakaa a) pitkäjänteiseen *tutkimustoimintaan*, joka on usein tulosohjattua, b) *tilaustutkimusten ja räätälöityjen selvitysten* laatimiseen sekä c) pienimuotoiseen *konsultointi- ja neuvonta-apuun* valmistelijaille.

Monet tutkimuslaitokset ovat jonkin ministeriön hallinnonalalla toimivia tulosohjattuja yksiköitä. Ne suorittavat ja ovat sitoutuneet pitkäaikaiseen tietyn alan tiedontarpeita palvelemaan tutkimus- tai selvitystyöhön, josta on sovittu osana yksiköiden tulosohjausta. Pitkäaikaisen tutkimustyön tulokset julkaistaan kuitenkin useimmiten selvityksinä tai katsauksina sekä tutkimuslaitosten verkkosivuilla, jolloin tieto on vapaasti muidenkin hyödynnettävissä.

Asiantuntijaorganisaatioiden ja tutkimuslaitosten vastauksista kävi myös ilmi, että useat asiantuntijatahot tarjoavat räätälöityä tiedonkeruuta ja pienempiä selvityksiä esimerkiksi hallituksen esityksen valmistelun ja vaikutusarvioinnin tueksi. Yksittäisten vaikutusarviointiselvitysten toteuttaminen edellyttää kuitenkin useimmiten rahoitusta selvityksen tilaajalta. Koska tutkimuslaitokset ovat sidottuja käynnissä oleviin projekteihin,

³ Säästösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut. Väliraportti. Valtiovarainministeriö. Työryhmämuistioita 1/2007

olisikin välttämätöntä, että arviointi- ja selvityspyynnöt ovat suunnitelmallisia ja ennakoituja ja että ne esitetään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä antaa tutkimuslaitokselle mahdollisuuden varautua tulevaan työhön. Selvitysten kustannukset ja toimitusaika riippuvat luonnollisesti selvitystarpeen laajuudesta ja siitä tarvitaanko uuden tietoaaineiston keruuta.

Yksittäisten tilausselvitysten ohella useat tutkimuslaitokset voivat tarjota esimerkiksi puhelimitse tapahtuvaa maksutonta konsultaatiota ja neuvontaa säädösvalmisteluhankkeiden vaikutusten arvioinnissa hyödynnettäväksi.

1.2 Nykytilan arviointi

Annetusta ohjeistuksesta huolimatta *säädösehdotusten vaikutusten arviointi* on todettu useissa eri yhteyksissä *puutteelliseksi*. Vaikutusten arviointia on seurattu oikeusministeriön tarkastustoimistossa, joka osana laintarkastusta seurasi vaikutusarviointiohjeiden noudattamista tarkastetuissa hallituksen esityksissä vuosina 2000–2004. Samoin lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän seuraamien 23 säädöshankkeen seurannassa kiinnitettiin huomiota hankkeiden vaikutusten arvioinnin puutteelliseen suunnitteluun ja toteutukseen.⁴

Kauppa- ja teollisuusministeriön yritysvaikutusten arviointihanke puolestaan analysoi vuoden 2005 hallituksen esityksistä yritysvaikutusten arvioinnin laajuutta ja luonnetta. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin ne esitykset, joilla ei arvioitu olevan vähäistä merkittävämpiä vaikutuksia yritysten toimintaan. Tarkastelun kohteena olleista 143 esityksestä yli 40 prosentissa yritysvaikutusten arviointi puuttui kokonaan. Lisäksi selvitys osoitti muun muassa, että varsinaisia kvantitatiivisiin menetelmiin perustuvia arviointeja ei tarkastelluissa hallituksen esityksissä esiintynyt lainkaan.⁵

Säädösvalmistelu on yksi *ministeriöiden keskeisistä tehtävistä*. Hyvälaatuinen lainsäädäntö ja siihen olennaisesti liittyvä laadukas vaikutusten arviointi edistävät kansalaisten oikeuksien toteutumista ja julkisen hallinnon avoimuutta, toimivuutta ja luotettavuutta. Samalla vältetään eri

⁴ Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua. Valtioneuvoston lainvalmistelun suunnittelun ja johtamisen kehittämissyhmän mietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2005.

Ks. myös esim. *Jyrki Tala: Lakien vaikutukset*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2001 sekä *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki 2005.

⁵ Säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut. Väliraportti. Valtiovarainministeriö. Työryhmämuistioita 1/2007.

tahoille aiheutuvia tarpeettomia kustannuksia sekä edistetään yritysten ja kansantalouden kilpailukykyä.

Säädösvalmistelu ja vaikutusten arviointi eivät kuitenkaan käytännössä ole saaneet sitä arvostusta ja resursointia, jota hyvälaatuinen säädösvalmistelu ja laadukas vaikutusten arviointi edellyttävät. Tämä on havaittavissa muun muassa epärealistisina valmisteluajakatauluina ja valmistelun resurssipulana. Hallituksen esityksiin dokumentoidut vaikutukset ja niiden taustalla olevat arvioinnit ovat usein sisällöllisesti puutteellisia. Vaikutusten arvioinnista ei ole muodostunut kiinteää säädösvalmisteluprosessin osaa eikä sen roolia säädösvalmistelussa ole riittävässä määrin sisäistetty. Vaikutusten arviointi saattaa jäädä yhden virkamiehen päättelyn varaan, ja se suoritetaan valmistelusta irrallisena vaiheena säädösvalmisteluprosessin lopussa.

Vaikutusarvioinnin puutteellisuuteen on useita syitä, mutta merkittävimpinä niistä voidaan pitää olemassa olevan ohjeistuksen heikkoa käytännön soveltuvuutta, valmisteluresurssien niukkuutta, asiantuntemuksen ja osaamisen puutetta sekä heikkoa arvioinnin johtamista ja tukea.

Ohjeistus

Kuten edellä on jo todettu, nykyinen säädösvalmistelun vaikutusarviointia koskeva ohjeistus koostuu useista ministeriöiden eri aikoina antamista erillisistä ohjeista, jotka opastavat eri alojen vaikutusten arviointia laajasti ja yksityiskohtaisesti. Ohjeita sinänsä voidaan pitää hyvinä, mutta niiden hajanaisuus, laajuus ja osittainen päällekkäisyys on säädösvalmistelijoiden näkökulmasta koettu ongelmalliseksi. Ohjeistuksen sektorikohtaisuus ei myöskään tue sitä vaikutusarvioinnin keskeistä tavoitetta, jonka mukaan erilaisia myönteisiä ja kielteisiä sekä erilaisiin kohderyhmiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan tasapuolisesti ja yhtenä kokonaisuutena.

Muun muassa ohjeiden sektorikohtaisuudesta ja laajuudesta johtuen niiden noudattaminen ei ole muodostunut säännönmukaiseksi osaksi käytännön säädösvalmistelua. Ohjeiden sisältö on myös osittain päivittämisen ja täydentämisen tarpeessa. Ohjeita ja niiden noudattamista ei myöskään ole riittävässä määrin edellytetty eikä sidottu käytännön säädösvalmisteluprosesseihin ministeriöissä.

Erillisten ohjeiden sijasta lainvalmistelutyössä tarvitaankin yhtenäinen, nykyistä selkeämpi ja helpommin sovellettavissa oleva ohjeistus. Siten olisi mahdollista tunnistaa ja arvioida kaikkia

olennaisia vaikutuksia yhtä ohjeistusta hyödyntäen. Vaikutusarviointiohjeiden yhdistämisen ja uudistamisen avulla voidaan osaltaan edistää säädösehdotusten vaikutusten arviointia ja parantaa arviointien laatua.

Osaaminen ja sen tuki

Se, että vaikutuksia on joissakin tapauksissa jätetty arvioimatta tai arviointien laatu on hallituksen esityksessä ollut puutteellista, ei useinkaan johdu valmistelijoiden välinpitämättömyydestä. Vaikutusten arvioiminen on haastavaa ja edellyttää riittäviä tietoja ja taitoja sekä tukea. Käytännössä erityisesti arvioinnin menetelmät ja erilaisten tietolähteiden hyödyntäminen on koettu vaikeaksi. Tarjottavan vaikutusarviointikoulutuksen määrä ja kattavuus ei ole ollut olemassa olevien ohjeiden asettamiin vaatimuksiin nähden riittävää.

Vaikutusarviointiin tarjolla olevan asiantuntijatuen tehostamista ja organisointia pohtii parhaillaan edellä mainittu säädösten vaikutusarvioinnin asiantuntijapalvelut -työryhmä, joka on luovuttanut väliraporttinsa valtiovarainministeriölle sekä kauppa- ja teollisuusministeriölle tammikuussa 2007. Työryhmän on annettava ehdotuksensa 31.5.2007 mennessä.

Taloudelliset resurssit ja aikaresurssit

Suomessa vuosittain annettavan lainsäädännön määrän kasvu ja Euroopan unionin lainsäädännön ulottuminen yhä useammalle oikeudenalalle ovat lisänneet lainvalmistelijoiden työmäärää. Tämän seurauksena säädösvalmisteluprosessit ovat aika- ja henkilöresursseiltaan usein hyvin niukkoja ja pykälätekstin ylimenevään valmisteluun saattaa jäädä niukasti aikaa. Tällaisissa tilanteissa vaikutusten arviointi koetaan työläänä ja ylimääräisenä valmisteluprosessin vaiheena.

Taloudellisten resurssien niukkuus näkyy erityisesti valmisteluorganisaation ulkopuolisten tahojen niukassa hyödyntämisessä. Syvempää analyysiä vaativien vaikutusarviointien ja niitä edellyttävien selvitysten rahoitukseen ei ole useinkaan varattu riittäviä taloudellisia resursseja.

Johtaminen

Ministeriöt ovat vastuussa oman hallinnonalansa säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista ja arvioinnin tulosten riittävästä kirjaamisesta hallituksen esitykseen. Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaan ministeriön kansliapäällikkö vastaa säädösvalmistelun laadusta ministeriössä.

Keskeinen käytännön vastuu vaikutusarvioinnista on säädösvalmistelusta vastaavalla virkamiehellä, kuten työryhmän puheenjohtajalla. Hän vastaa siitä, että vaikutusarviointityö käynnistyy säädösvalmisteluhankkeen alkuvaiheessa ja toteutetaan kiinteänä osana valmistelua toimeksiannon mukaisesti ja että arvioinnin tulokset kirjataan asianmukaisella tavalla.

1.3 Katsaus Euroopan komission ja eräiden muiden maiden vaikutusarviointiohjeisiin

Tarkasteltaessa EU-tason ja muiden maiden säädösvalmistelun vaikutusarvioinnista annettuja ohjeita, voidaan todeta, että myös muualla on viime vuosina päädytty uudistamaan ohjeistusta ja samalla yhdistämään erilaisten vaikutusten arvioinnista aiemmin annetut erilliset ohjeet. Tyypillistä muiden maiden ohjeistuksille on myös esimerkiksi se, että niissä painotetaan vaikutusarvioinnin laajuuden mitoittamista vaikutusten merkittävyyden mukaan.

Euroopan komission voimassa olevat vaikutusarviointiohjeet ovat vuodelta 2005 (Impact Assessment Guidelines. SEC(2005)791). Komissio laatii tärkeimmistä ehdotuksistaan vaikutusarvioinnin, jossa tarkastellaan taloudellisia, ympäristö- ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kaikkien komission lainsäädäntö- ja työohjelmaan kirjattujen aloitteiden (ei kuitenkaan työmarkkinaosapuolten kuulemisen ja vihreiden kirjojen) on tukeuduttava ohjeiden mukaiseen vaikutusten arviointiin. Komission vaikutusarviointijärjestelmää kehitetään edelleen; järjestelmä on ollut ulkopuolisen asiantuntija-arvioinnin kohteena, ja arvioinnin tulokset julkaistaan keväällä 2007. EU-tasolla vaikutusarviointeja hyödynnetään komission päätöksenteon lisäksi myös lainsäädäntöprosessin aikana neuvostossa ja parlamentissa.

Tanskassa säädösehdotusten vaikutusten arviointia edellytetään pääministerin kanslian kiertokirjeessä (1998). Oikeusministeriö on antanut lainvalmistelua ja lainsäädännön laatua koskevat yleiset ohjeet. Näihin ohjeisiin liittyvä, voimassaoleva vaikutusarviointiohjeistus (2005) valmisteltiin eri ministeriöiden yhteistyönä valtionvarainministeriön johdolla. Uuteen ohjeeseen yhdistettiin aiemmat erilliset, eri vaikutusalueita koskeneet ohjeet. Lisäksi Tanskassa on käytössä säädösvalmistelua ja sen eri vaiheita ohjaava sähköinen opas.

Tanskassa arvioinnissa on tarkasteltava julkistaloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia julkishallintoon, hallinnollisia vaikutuksia kansalaisille, merkittäviä taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia yrityksiin sekä merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tarvittaessa on arvioitava myös

esimerkiksi aluekehitys-, vapaaehtoissektori-, tasa-arvo- ja kilpailuvaikutukset. Se, ovatko vaikutukset merkittäviä, ratkaistaan tapauskohtaisesti.

Ministeriöt vastaavat Tanskassa myös toimialueensa EU-asioihin liittyvästä vaikutusarvioinnista. Ulkoasiainministeriö koordinoi EU-asioiden valmistelua, ja valmistelussa on ulkoasiainministeriön antaman ohjeen mukaan aina arvioitava hallinnolliset kustannukset yritysten kannalta.

Ruotsissa säädösvalmistelun vaikutusarviointivelvoite koskee ministeriövalmistelua, komiteoita ja virastojen antamaa alemmanasteista lainsäädäntöä. Kustannusvaikutusten ja muiden vaikutusten arvioinnista on säädetty kunkin valmistelutason osalta erikseen. Ministeriöiden lainvalmistelun kannalta keskeinen on lainlaatijan tarkistuslista (1995), jonka yksi osa vaikutusarviointia koskeva ohjeistuskin on. Pieniä yrityksiä koskevien vaikutusten arvioinnista on lisäksi annettu tarkempaa ohjeistusta (ns. Simplex-tarkistuslista).

Ruotsissa ollaan valmistelemassa uutta vaikutusarviointiohjeistusta. Uudistuksen tavoitteina on mm. yhdistää nykyiset erilliset ohjeet ja huomioida vaikutusarvioinnissa nykyistä tasapainoisemmin erilaiset vaikutusalueet.

Norjan tuoreimmat vaikutusarviointiohjeet (2005) kattavat hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin sekä toisaalta muiden merkittävien vaikutusten arvioinnin. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat ympäristö-, yritys-, aluekehitys-, tasa-arvo-, ihmisoikeus- ja yksinkertaistamisvaikutukset.

Alankomaissa lainsäädännön vaikutusarviointi kattaa vuonna 2003 annetun ohjeistuksen mukaisesti yritys-, ympäristö- ja täytäntöönpanovaikutukset; yritysvaikutukset kattavat myös mm. kilpailu- ja työllisyysvaikutukset ja erityinen asema on hallinnollisten kustannusten arvioinnilla. Varsinainen vaikutusarviointi kohdistuu merkittäviin vaikutuksiin: hankkeen merkittävät vaikutukset määritellään valmistelun alkuvaiheessa alustavassa arvioinnissa (ns. Quick Scan) ja siihen liittyvien tarkistuslistojen avulla.

Iso-Britannian voimassaoleva vaikutusarviointiohjeistus on vuodelta 2005. Arviointi kattaa erilaiset taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset. Vaikutukset, kustannukset ja hyödyt, arvioidaan elinkeinoelämän, kuluttajien ja kansalaisten, vapaaehtoissektorin, eri sosiaaliryhmien

ja julkisen sektorin kannalta. Arvioinnin perusteellisuus suhteutetaan vaikutusten merkittävyyteen. Iso-Britannian ohjeistusta on kehitetty edelleen tavoitteina mm. järjestelmän avoimuuden lisääminen ja ohjeiden käytettävyyden parantaminen. Vaikutusarviointiohjeita koskevat uudistukset tulevat voimaan toukokuussa 2007.

Irlannin vaikutusarviointiohjeistus on vuodelta 2005. Myös Irlannissa kaikkia vaikutusalueita koskeva ohjeistus sisältyy yhteen oppaaseen, ja ohjeissa edellytetään kilpailukykyvaikutusten, sosiaalisesti syrjäytyneitä tai heikossa asemassa olevia ryhmiä koskevien vaikutusten, ympäristövaikutusten ja kansalaisten oikeuksia koskevien vaikutusten arviointia. Samoin on arvioitava, johtaako ehdotus merkittävään muutokseen joillakin taloudellisilla markkinoilla, jolloin on arvioitava myös vaikutukset kilpailuun ja kuluttajiin. Edelleen on arvioitava, merkitseekö ehdotus merkittäviä noudattamiskustannuksia. Irlannissa vaikutusarviointi on kaksivaiheinen prosessi, joka koostuu alustavasta vaikutusten seulonnasta ja varsinaisesta merkittävien vaikutusten arvioinnista.

Saksassa lainsäädännön vaikutusten, kustannusten ja hyötyjen, arviointivelvoite perustuu ministeriöiden yhteiseen työjärjestykseen (2000). Arvioinnin suorittamisesta on lisäksi annettu yksityiskohtaista ohjeistusta (2001), ja lisäksi valmisteilla on uusi tiivis, käytännönläheinen vaikutusarviointiohje. EU-lainsäädännön vaikutusten arvioinnista on Saksassa annettu erillinen ohjeistus (2006). Ohjeen tavoitteena on tehdä EU-tason vaikutusarviointijärjestelmä tutuksi ministeriöille ja ohjeistaa sitä, miten kansalliseen EU-valmisteluun osallistuvat ministeriöt voivat aktiivisesti ja aikaisessa vaiheessa panostaa EU-lainsäädännön vaikutusten arviointiin.

2 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

Työryhmä ehdottaa ministeriöille seuraavia toimenpiteitä vaikutusarvioinnin ja sen laadun parantamiseksi:

- *Sovelletaan uusia, yhtenäisiä ohjeita vaikutusten arvioinnista.*
- *Otetaan käyttöön ohjeita täydentävä sähköinen vaikutusarvioinnin tietopankki.*
- *Vahvistetaan vaikutusarvioinnin osaamista.*
- *Tehostetaan vaikutusarvioinnin johtamista ja laadun seuranta ministeriöissä ja valtioneuvostossa.*

2.1 Sovelletaan uusia, yhtenäisiä ohjeita vaikutusten arvioinnista

Työryhmä ehdottaa säädösvalmistelussa noudatettavien vaikutusarviointia koskevien ohjeiden kokoamista yhdeksi vaikutusarvioinnin ohjeistukseksi. Tämä merkitsee, että *nykyisistä erillisistä ministeriöiden antamista ohjeista luovuttaisiin*. Tavoitteena on, että uudet vaikutusarviointiohjeet tulevat säädösvalmistelussa yleiseen käyttöön ja että niiden noudattamista edellytetään ja tuetaan ministeriöissä. Ohjeet ehdotetaan julkaistaviksi sekä painettuina että sähköisessä muodossa.

Säädösvalmistelun vaikutusten arviointia koskevien uusien ohjeiden tavoitteena on tarjota säädösvalmistelijoille *käytännönläheistä opastusta* sekä *työvälineitä ja tiedonlähteitä* vaikutusten arviointiin. Ohjeet täydentävät HELO-ohjeisiin sisältyviä periaatteita vaikutusten arvioinnista ja arvioinnin tulosten kirjaamisesta. Lakien valmistelun lisäksi uusia vaikutusarviointiohjeita noudatetaan soveltuvin osin myös alemmanasteisten säädösten valmistelussa.

Uusia vaikutusarviointiohjeita ehdotetaan sovellettavaksi sekä *kansallisten säädösvalmisteluhankkeiden* että myös *EU-asioiden kansallisessa valmistelussa*. EU-asioiden kansallinen vaikutusarviointi täydentää EU-tasolla laadittavia arviointeja.

Vaikutusten arviointi kattaa hankkeen *taloudelliset vaikutukset, viranomaisvaikutukset, ympäristövaikutukset* ja *muut yhteiskunnalliset vaikutukset*. Kukin vaikutusalue pitää sisällään erilaisia vaikutuksia. Kyseistä jaottelua käytetään myös HELO-ohjeissa. Samoin esimerkiksi Euroopan komission vaikutusarviointiohjeissa käytetään vastaava vaikutusten luokittelua.

Vaikutusarviointiohjeet sisältävät tietoa siitä, miksi vaikutuksia tulee arvioida, miten erilaiset vaikutukset ilmenevät, miten vaikutusten merkittävyyttä ja luonnetta voidaan arvioida sekä miten arviointi sijoittuu säädösvalmisteluprosessiin. Ohjeissa kuvataan *vaikutusaloittain* taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten luonnetta ja käytännön arviointia. Vaikutuslakohtaisissa ohjeissa pyritään tiiviissä muodossa ohjeistamaan erilaisten vaikutusten arviointia sekä kertomaan arvioinnissa hyödynnettävistä keskeisistä menetelmistä, tietolähteistä ja asiantuntijatahoista.

Ohjeisiin sisältyy liitteenä vaikutusarvioinnin *tarkistuslista*, jonka on tarkoitus toimia arvioinnin apuvälineenä. Tarkistuslistaa voidaan käyttää apuna erityisesti valmistelun alkuvaiheissa erilaisten sääntely- ja muiden toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia tunnistettaessa. Tarkistuslista on myös käytettävissä valmistelun myöhemmissä vaiheissa. Tarkistuslista sisältää ne keskeiset vaikutuslajit, joita säädöshankkeen vaikutuksia tunnistettaessa ainakin on tarkasteltava. On toki mahdollista, että säädöksellä on muunkinlaisia vaikutuksia.

Uusien vaikutusarviointiohjeiden valmistelulle asetettu keskeinen tavoite on, että sääntelyn vaikutuksia ryhdyttäisiin arvioimaan jo valmistelun alkuvaiheista lähtien, jolloin tarjolla olevia vaihtoehtoisia ratkaisuja voidaan pohtia ja verrata toisiinsa. Valmistelun alkuvaiheissa tulee myös arvioida oikeudelliselle sääntelylle vaihtoehtoisia ja sitä täydentäviä toteuttamisvaihtoehtoja. Samoin tulee arvioida sitä, millainen todennäköinen kehitys olisi, jos uutta sääntelyä ei luoda lainkaan.

Työryhmän asettamispäätöksessä lähtökohdaksi arvioinnin vaatimustasolle ja tasapainoiselle arvioinnille asetettiin Lainvalmistelun kansliapäällikköryhmän mietinnössä esitetty hankkeiden luokittelu laajoihin, tavanomaisiin ja suppeisiin. Työryhmä on kuitenkin päätenyt siihen, että hankkeiden luokittelu tällä tavoin ei ole tarkoituksenmukaista eikä välttämättä käytännön vaikutusarviointia palvelevaa. Siten ehdotettavissa uusissa vaikutusarviointiohjeissa ei käytetä hankkeiden tai niiden vaikutusten luokittelua. Työryhmän näkemyksen mukaan vaikutusten

merkittävyys ja sen mukaisesti arvioinnin laajuus ja resursointi on harkittava tapaus- ja hankekohtaisesti. Työryhmä korostaa, että vaikutusarvioinnin laajuus ja siihen käytettävä panostus on aina mitoitettava vaikutusten merkittävyyden perusteella. Vaikutusten arviointiin osoitetut resurssit tulee kohdentaa olennaisten vaikutusten arviointiin.

2.2 Otetaan käyttöön ohjeita täydentävä vaikutusarvioinnin sähköinen tietopankki

Työryhmän valmistelemaa vaikutusarviointiohjeistusta täydentäisi Senaattoriin, valtioneuvoston Intranet-sivuille, sijoitettava vaikutusarvioinnin sähköinen tietopankki. Tietopankkiin kootaan yleistä ja vaikutusalakohtaista *tietoa vaikutusarvioinnin menetelmistä ja tiedonlähteistä, arvioinnissa hyödynnettävissä olevista asiantuntija- ja tukitahoista* sekä *esimerkkejä* laadituista vaikutusarvioista. Työryhmä ehdottaa, että sähköinen tietopankki otetaan käyttöön vuoden 2007 loppuun mennessä. Tavoitteena on, että vaikutusarvioinnin sähköinen tietopankki tukee säädösvalmistelua ja siihen liittyvää vaikutusarviointia käytännönläheisessä ja helppokäyttöisessä muodossa.

Työryhmä ehdottaa, että sähköisen tietoaineiston kokoamisesta ja sisällön tuotannosta vastaisivat vaikutusarviointiohjeita valmistelleet ministeriöt. Sähköisen tietopankin luomista koordinoisi toimituskunta. Toimituskunnan ministeriö- ja vaikutusalakohtaiset vastuuhenkilöt koordinoisivat ja vastaisivat tietopankin sisällöntuotannosta ja päivityksestä. Valtioneuvoston kanslia vastaisi siitä, että tiedon julkaiseminen on järjestetty Senaattorissa ja että julkaistuun tietoon saadaan tehtyä vastuuministeriöiden edellyttämät päivitykset tarvittaessa.

Tietopankki sisältäisi ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista sähköisessä muodossa, ohjeita tukevaa vaikutusalakohtaista tietoaineistoa (lisätietoa vaikutuksista, arviointimenetelmistä, tietoaineistoista, tutkimuksista ja selvityksistä jne.), tukiorganisaatioiden ja tutkimuslaitosten yhteystietoja sekä esimerkkejä vaikutusten arvioinneista.

2.3 Vahvistetaan vaikutusarvioinnin osaamista

Säädösehdotusten vaikutusarvioinnin parantaminen edellyttää sekä lainvalmistelijoiden että ministeriöiden johdon kouluttamista. Vaikutusarvioinnin kehittämisessä korostuvat usein valmistelijoiden ohjeistus ja koulutus. Vaikutusarvioinnin laadun kehittämistarpeita ei kuitenkaan tule kohdistaa ainoastaan valmistelijoihin, vaan myös säädösvalmistelun ja vaikutusten arvioinnin johtamiseen ja sen vahvistamiseen on kiinnitettävä huomiota.

Koulutuksessa tulee pyrkiä siihen, että vaikutusarviointi mielletään keskeiseksi osaksi säädösvalmisteluprosessia ja lainsäädäntöön liittyvää päätöksentekoa. Koulutuksen tulisi myös tarjota käytännönläheisiä apuvälineitä ja esimerkkejä erilaisten vaikutusten arviointiin. Koulutuksessa tulee siten korostaa ennen kaikkea menetelmällistä osaamista, asiantuntijaselvitysten hankintaan liittyvää tilaajaosaamista sekä hankkeiden johtamisen ja hallinnan osaamista. Koulutuksen sisällöllisten painopisteiden suunnittelussa otetaan huomioon ministeriökohtaiset erityistarpeet.

Työryhmä ehdottaa, että vaikutusarviointiin liittyvää koulutusta järjestetään seuraavasti:

- 1) Uusien vaikutusarviointiohjeiden ilmestyttyä järjestetään ministeriöille koulutusta, joka kattaa oppaassa esitellyt vaikutusalat,
- 2) Vaikutusten arvioinnin tulee olla yksi asiakokonaisuus säädösvalmistelun perus- ja täydennyskursseilla ja
- 3) Aihealue tulee kytkeä myös johdolle järjestettävään koulutukseen.

Koulutuksen järjestämisestä vastaisivat uusiin ohjeisiin vaikutusalakohtaista ohjeistusta valmistelleet ministeriöt yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Koulutuksen suunnittelussa ja järjestämisessä voidaan hyödyntää ministeriöiden välistä koulutusverkostoa, valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmää (ns. SÄKE -työryhmä) ja ministeriöiden sisäisiä säädösvalmistelun kehittämissyöryhmiä.

2.4 Tehostetaan vaikutusarvioinnin johtamista ja laadunvalvontaa ministeriöissä ja valtioneuvostossa

Säädösehdotusten vaikutusten arviointi on välttämätön edellytys, jotta päätöksentekijöillä on mahdollisuus muodostaa riittävä käsitys päätöksen kohteena olevan esityksen tosiasiallisista seurauksista.

Kukin ministeriö vastaa oman hallinnonalansa lainvalmistelusta ja sen johtamisesta sekä tämän osana lainsäädännön vaikutusten ennakkolisestä ja jälkikäteisestä arvioinnista, ja ministeriön kansliapäällikkö vastaa säädösvalmistelun laadusta ministeriössä. Vaikutusarvioinnin kehittäminen ministeriöissä edellyttäisi *nykyistä tehokkaampaa johtamista ja seuranta*. Tämä merkitsisi sitä, että säädösvalmisteluprosessin eri vaiheissa kiinnitetään aktiivisesti huomiota vaikutusarviointiin ja arvioinnin tulosten kirjaamiseen.

Säädösvalmistelun alkuvaiheissa ja hanketta asetettaessa suunnitellaan ja resursoidaan myös vaikutusten arviointia ja sen organisointia. *Kirjallisessa toimeksiannossa* tulisi edellyttää hankkeen olennaisten vaikutusten arviointia. Hankkeesta vastaavan valmistelijan tulisi myös keskustella ministeriön johdon kanssa vaikutusarvioinnin laajuudesta ja arvioinnin suorittamistavasta. Lainvalmisteluelinten puheenjohtajilla ja sihteereillä tai hankkeesta vastaavalla muulla valmistelijalla on oltava selkeä käsitys siitä, minkälainen ja minkä laajuinen arviointi kussakin tapauksessa on tarpeen.

Säädöshankkeita voidaan seurata ministeriöissä säännöllisin väliajoin *ministeriön johtoryhmässä tai hankekohtaisissa palavereissa*. Tiedot vaikutusarvioinnin toteuttamisesta ja sen tuloksista olisi saatettava ministeriön johdon tietoon valmisteluprosessin eri vaiheissa. Valmisteltava hanke voi käydä johtoryhmän käsittelyssä esimerkiksi ennen kirjallista toimeksiantoa, ennen lausunto- ja kuulemismenettelyä sekä ennen valtioneuvostokäsittelyä.

Ministeriöiden vastuun tehostamisen lisäksi tulee *ministeriöiden välistä yhteistyötä* ja eri ministeriöiden asiantuntemuksen hyödyntämistä vaikutusten arvioinnissa lisätä. Yksi säädösvalmisteluprosessin vaihe, jossa voidaan vahvistaa vaikutusarvioinnin laadun seuranta valtioneuvostossa, on *kuulemis- ja lausuntomenettely*. Ministeriöiden, samoin kuin muiden lausunnonantajien, tulisi lausunnoissaan nykyistä aktiivisemmin kiinnittää huomiota myös

ehdotuksen vaikutuksiin ja arvioinnin riittävyteen lausuntoa antavan ministeriön hallinnonalan kannalta. Lausuntopyynnöissä voidaan myös nimenomaisesti pyytää ministeriöitä ja muita lausunnonantajia arvioimaan vaikutuksia oman toimialansa näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksiin sisältyviä vaikutusarviointeja ja vaikutusarviointiohjeiden noudattamista seurataan oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimiston *laintarkastuksen* yhteydessä. Laintarkastuksessa voidaan kiinnittää huomiota puutteelliseen tai puuttuvaan vaikutusarviointiin ja kerätä hyviä arviointiesimerkkejä säädösvalmistelijoiden käyttöön. Jos arviointi todetaan puutteelliseksi, asiasta voidaan huomauttaa valmistelijalle tai valmistelevalle ministeriölle.

Valtioneuvoston esittelyssä on *esittelylistan* kansilehdessä ja *esittelymuistiossa* selostettava ehdotuksen keskeiset vaikutukset. Vaikutusten kirjaaminen esittelymuistioon on tärkeää poliittisen päätöksenteon kannalta, ja siihen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota.

Suunnitteilla oleva hallituksen *lainsäädäntösuunnitelma* edesauttaisi osaltaan vaikutusarvioinnin suunnitelmallisuuden ja laadun kehittämistä. Lainsäädäntösuunnitelma sisältäisi 10–30 merkittävää lainsäädäntöhanketta, joiden valmistelua ja toteutumista hallitus seuraisi myös hyvän säädösvalmistelun periaatteiden näkökulmasta. Lainsäädäntösuunnitelmassa mukana olevat hallituksen keskeiset lainsäädäntöhankkeet voisivat toimia myös vaikutusarvioinnin kehittämisen pilotteina.

3 OHJEIDEN TOIMIVUUDEN SEURANTA

Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvosto seuraa säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettavien uusien ohjeiden toimivuutta ja käytännön soveltuvuutta. Seurannan perusteella voidaan kartoittaa ohjeiden mahdolliset jatkokehittämistarpeet.

Työryhmän ehdottaa, että vaikutusarviointiohjeiden toimivuus käytännön säädösvalmistelussa arvioidaan ja ohjeita koskevat kehittämistarpeet arvioidaan vuoden 2010 loppuun mennessä. Ohjeiden toimivuuden seurantaan liittyy lisäksi olennaisesti ohjeita tukevan vaikutusarvioinnin sähköisen tietopankin kehittämistarpeiden arviointi.

*Ohjeet säädösehdotusten
vaikutusten arvioinnista*

Ministeriöt

Asia: Ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista

Valtioneuvosto on ... päivänä ...kuuta 2007 oikeusministeriön esittelystä antanut ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista. Ne korvaavat valtioneuvoston periaatepäätöksillä aiemmin annetut ohjeet taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998), ympäristövaikutusten arvioinnista (1998), yritysvaikutusten arvioinnista (1999) ja aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2003). Uusia ohjeita säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista ryhdytään soveltamaan välittömästi uusiin säädöshankkeisiin ja mahdollisuuksien mukaan jo käynnistyneisiin hankkeisiin.

Ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista täydentävät Hallituksen esityksen laatimisohteita (2004), joissa kiinnitetään erityistä huomiota vaikutusten arviointiin ja edellytetään, että hallituksen esityksissä lyhyesti selostetaan ehdotettujen säännösten vaikutukset eli säännösten soveltamisesta aiheutuvat tosiasialliset seuraukset.

Vaikutusarviointi kattaa säädösehdotuksen taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Ohjeissa korostetaan vaikutusarvioinnin merkitystä kiinteänä osana säädösvalmistelua ja sen eri vaiheita. Ohjeissa kuvataan vaikutusalueittain, mitä erilaisilla vaikutuksilla käytännössä tarkoitetaan, miten erilaisia vaikutuksia voidaan arvioida sekä millaisia menetelmiä ja tietolähteitä vaikutusten arvioimiseksi on hyödynnettävissä. Ohjeita täydentävää vaikutusalaakohtaista tietoa, vaikutusarviointiesimerkkejä ja tietoja vaikutusarvioinnissa hyödynnettävissä olevista asiantuntijatahoista kootaan säädösvalmistelijoiden käyttöön valtioneuvoston Intranet-sivuille (Senaattori).

Ohjeita säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista noudatetaan lainvalmistelun ohella soveltuvin osin lakeja alemmanasteisten säädösten eli asetusten ja perustuslain 80 §:ssä tarkoitettujen muiden oikeussääntöjen valmistelussa. Ohjeita tulee hyödyntää myös EU-asioiden valmistelussa arvioitaessa vaikutuksia Suomen kannalta.

Oikeusministeri

Ylijohtaja

SISÄLLYSLUETTELO

1	VAIKUTUSARVIOINTI SÄÄDÖSVAlMISTELUN OSANA.....	7
1.1	Miksi vaikutuksia arvioidaan?	7
1.2	Mitä vaikutuksia arvioidaan – ja miten laajasti?.....	8
1.3	Vaikutusarvioinnin vaiheet	9
1.3.1	Vaikutusarviointi kansallisessa säädösvalmistelussa.....	9
1.3.2	Vaikutusarviointi EU:n ja muiden kansainvälisten säädösten valmistelussa.....	14
1.4	Vaikutusarvioinnin tiedonlähteet ja menetelmät.....	15
2	TALOUDELLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	17
2.1	Taloudellisten vaikutusten luonne ja osa-alueet	17
2.2	Vaikutukset kotitalouksien asemaan.....	18
2.3	Vaikutukset yrityksiin	19
2.4	Vaikutukset julkiseen talouteen	23
2.5	Vaikutukset kansantalouteen ja kokonaistaloudellinen selvitys vaikutuksista.....	25
2.6	Taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmät ja tiedonlähteet.....	26
3	VIRANOMAISTEN TOIMINTAAN KOHDISTUVIEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI.....	29
4	YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI	31
5	MUIDEN YHTEISKUNNALLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	35
5.1	Yhteiskunnallisten vaikutusten luonne ja osa-alueet	35
5.2	Sosiaaliset ja terveysvaikutukset.....	36
5.3.	Tasa-arvo- ja sukupuolivaikutukset	38
5.4	Vaikutukset kansalaisten asemaan yhteiskunnassa ja kansalais-yhteiskunnan toimintaan	40
5.5	Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään	40
5.6	Vaikutukset rikoksantorjuntaan ja turvallisuuteen.....	42
5.7	Aluekehitysvaikutukset.....	44
5.8	Tietoyhteiskuntavaikutukset	46
LIITE	VAIKUTUSTEN TUNNISTAMISEN TARKISTUSLISTA	49

1 VAIKUTUSARVIOINTI SÄÄDÖSVALMISTELUN OSANA

Vaikutusarvioinnin keskeisenä tehtävänä on tuottaa tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista päätöksentekoa varten.

Vaikutuksia arvioidaan osana säädösvalmistelua, ja arviointiin tulee kiinnittää huomiota valmistelun alusta alkaen.

Arvioinnissa keskitytään hankkeen olennaisiin vaikutuksiin.

1.1 Miksi vaikutuksia arvioidaan?

Säädösvalmistelussa vaikutusten arviointi *tuottaa tietoa* erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista. Vaikutusarviointi mahdollistaa sen, että päätöksentekijöillä on käytettävissään riittävästi luotettavaa tietoa erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista ja niiden tosiasiallisista seurauksista. Lakien ja muiden säädösten vaikutusten arviointi on välttämätön pohja poliittiselle päätöksenteolle ja edesauttaa sääntelyn yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista.

Oikeudellisen sääntelyn tarkoituksena on yhteiskunnan perusrakenteiden, oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnallisten uudistusten toteuttaminen. Oikeudellinen sääntely ei kuitenkaan aina ole ainoa mahdollinen keino yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamiseksi. Joskus esimerkiksi tiedottaminen, koulutus, elinkeinoelämän itsesääntely tai asennekasvatus saattavat olla lainsäädäntöä tehokkaampia välineitä yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten kartoittaminen ja arviointi parantaa myös sääntelyn *kohderyhmien, sidosryhmien ja muiden tahojen mahdollisuuksia osallistua valmisteluun*. Sidosryhmät ja ne tahot, joihin uudistus vaikuttaa, voivat osaltaan tarjota valmistelun ja päätöksenteon kannalta olennaista tietoa vaikutuksista. Tieto suunnitelluista muutoksista ja niiden vaikutuksista auttaa kohderyhmiä myös valmistautumaan vaadittaviin muutoksiin ja *helpottaa muutosten täytäntöönpanoa*. Vaikutusarviointi ja sen tulosten avoin esittäminen

lisäävät valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja siten myös lisäävät luottamusta päätöksentekoon.

1.2 Mitä vaikutuksia arvioidaan – ja miten laajasti?

Säädöshankkeiden vaikutusarviointi kattaa:

- 1. Taloudelliset vaikutukset**
- 2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan**
- 3. Ympäristövaikutukset**
- 4. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset**

Eri vaikutusalueet puolestaan kattavat erilaisia vaikutuksia, kuten vaikutukset yrityksiin, kotitalouksien asemaan, julkiseen talouteen, kansantalouteen, julkishallintoon, ympäristön tilaan ja kehitykseen, kansalaisten perusoikeuksiin ja toimintamahdollisuuksiin, ihmisten terveyteen, tasa-arvoon, aluekehitykseen, rikollisuuden torjuntaan sekä tietoyhteiskuntaan.

Arvioinnissa keskitytään erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen *olennaisiin vaikutuksiin*. Vaikutusarvioinnin laajuus, yksityiskohtaisuus ja arvioinnissa käytettävät menetelmät on aina suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkittävyyteen.

Vaikutuksia arvioitaessa tulee tarkastella niin hankkeen *tavoiteltuja vaikutuksia ja hyötyjä* kuin sen *kustannuksia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia*. Arvioinnissa on myös pyrittävä tunnistamaan riskejä ja odottamattomia vaikutuksia. Arvioinnin tavoitteena on muodostaa kokonaiskäsitys eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista.

Vaikutukset voivat olla *välittömiä* tai *välillisiä*, ja ne saattavat syntyä monien eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta ja erilaisten vaikutusketjujen kautta.

Esimerkkejä:

Katujen puhtaanapitoa koskevalla sääntelyllä on välittömiä taloudellisia vaikutuksia, kuten työ- ja kalustokustannukset, sekä vaikutuksia ympäristön laatuun ja ihmisten terveyteen ja viihtyvyyteen. Välillisesti sääntely voi vaikuttaa esimerkiksi sairaanhoitokuluihin ja ihmisten työkykyyn. Sääntelyllä voi siten olla huomattavia välillisiä taloudellisia ja muita vaikutuksia.

Varallisuusveron poistaminen on vaikuttanut myös mahdollisuuteen käyttää sakotettavan varallisuutta perusteena liikennesakkojen määräämisessä, koska poliisi ei enää saa tietoja verohallinnolta sakotettavan varallisuudesta.

Ehdotettuja muutoksia ja niiden vaikutuksia ei tule verrata pelkästään nykytilaan vaan tarvittaessa myös odotettavissa olevaan kehitykseen, jos voimassa olevaa lainsäädäntöä ei muutettaisi.

Vaikutusten merkittävyyden ja luonteen selvittämisessä voidaan käyttää apuna seuraavia kysymyksiä:

- Mihin ihmis-, yritys- tai muihin ryhmiin tai maantieteellisiin alueisiin vaikutukset pääasiassa kohdistuvat?
- Mikä on vaikutusten laajuus? Ulottuvatko vaikutukset laajalle yhteiskuntaan tai koskevatko ne olennaisella tavalla jotakin yhteiskunnan osa-alueita tai kohderyhmää?
- Ovatko vaikutukset välittömiä vai välillisiä? Kohdistuvatko vaikutukset välittömästi kohderyhmien toimintaan? Syntyykö vaikutuksia erilaisten vaikutusketjujen tai käyttäytymismuutosten kautta?
- Minkälaisia ei-tarkoitettuja vaikutuksia (sivuvaikutuksia) voi syntyä? Voidaanko kielteisiä vaikutuksia vähentää tai välttää jollakin tavoin?
- Ilmenevätkö vaikutukset välittömästi säädöksen tultua voimaan vai vasta myöhemmin? Ovatko vaikutukset lyhyt- vai pitkäaikaisia, kertaluonteisia vai toistuvia, tilapäisiä vai pysyviä?
- Kuinka todennäköistä on, että arvioidut vaikutukset myös toteutuvat?
- Mitkä ovat vaikutusten keskinäiset suhteet ja niiden yhteisvaikutus sekä mahdolliset kumuloituvat vaikutukset?
- Onko vireillä muita lainsäädäntöhankkeita tai muita muutoksia, jotka tulisi ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa?

1.3 Vaikutusarvioinnin vaiheet

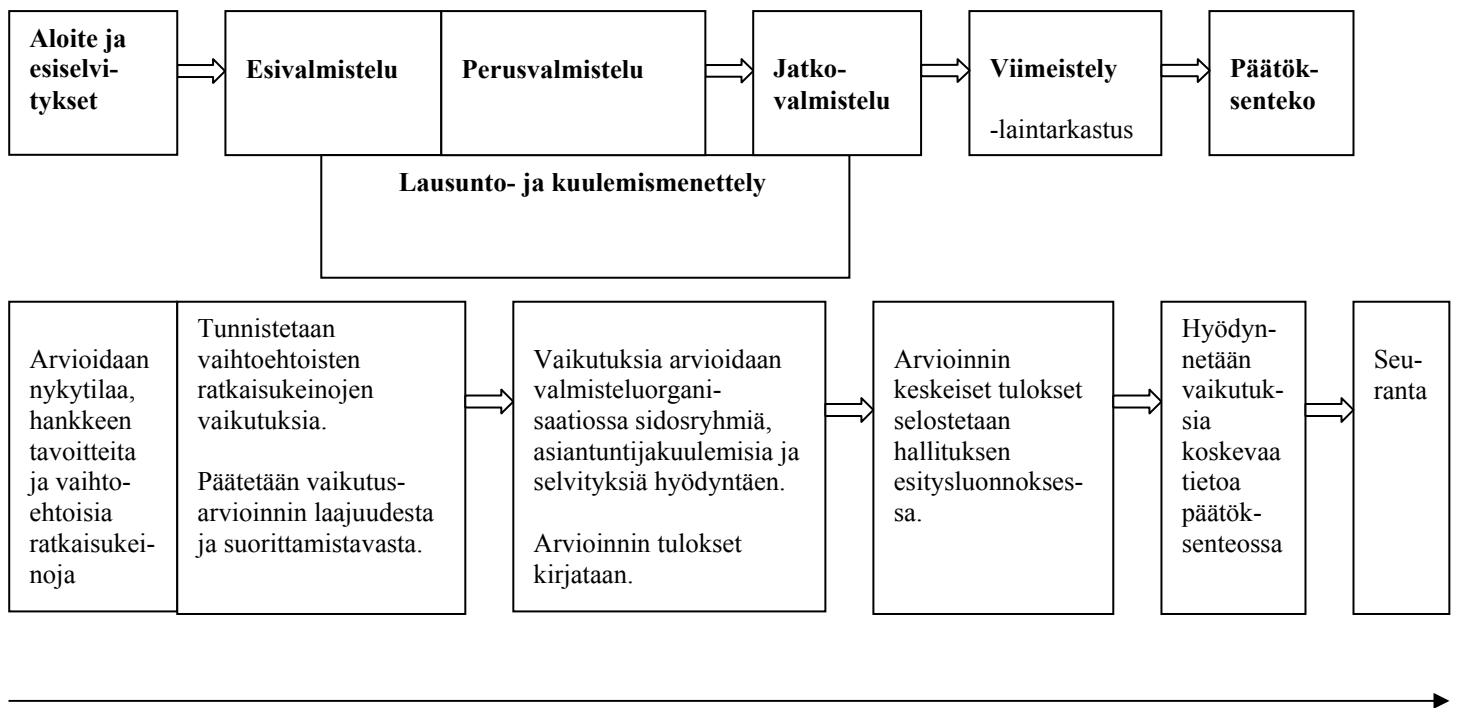
1.3.1 Vaikutusarviointi kansallisessa säädösvalmistelussa

Vaikutusarviointi on kiinteä osa valmisteluprosessia. Arviointiin tulee kiinnittää huomiota valmistelun alusta alkaen. Jo hanketta asetettaessa sekä valmistelun alkuvaiheissa *tunnistetaan* merkitykselliset vaikutusalueet ja vaikutukset. Valmistelun edetessä käytettävissä olevien

ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten arviointia *syvennetään*. Vaikutusarviointiin kuuluu lisäksi toteutetun uudistuksen vaikutusten *seuranta*.

Vaikutusarvioinnin sijoittumista ja etenemistä säädösvalmistelussa kuvataan seuraavassa kaaviossa. Käytännössä hankkeiden käynnistymistavat ja eteneminen kuitenkin vaihtelevat. Vaikutusarviointi ei myöskään säädösvalmistelun eri vaiheissa aina etene suoraviivaisesti eteenpäin, vaan ajoittain saatetaan joutua palaamaan taaksepäin ja tarkentamaan jo tehtyjä arvioita.

Kaavio: Vaikutusarviointi säädösvalmistelun eri vaiheissa



Valmistelun aloittaminen – tunnistetaan vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen vaikutukset

Esiselvityksissä ja esivalmistelussa arvioidaan nykytilan ja yhteiskunnallisten tavoitteiden perusteella valmistelun käynnistämisen tarve, valitaan valmistelun organisointitapa ja laaditaan hankkeelle toimeksianto. Tässä yhteydessä arvioidaan myös, edellyttääkö yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttaminen uutta lainsäädäntöä vai onko olemassa muita, yhtä tehokkaita tai tehokkaampia ratkaisuvaihtoehtoja. Hankkeen asettamisen yhteydessä tulee mahdollisuuksien

mukaan jo osana toimeksiantoa suunnitella tarvittavan vaikutusarvioinnin laajuus ja suorittamistapa.

Valmistelun alkuvaiheessa tunnistetaan hankkeen ja eri ratkaisukeinojen olennaiset vaikutukset. Vaikutusten tunnistamisessa apuna toimii liitteenä oleva *tarkistuslista*. Mikäli joitakin vaikutuksia ei pidetä olennaisina, voidaan niiden tarkemmasta arvioinnista luopua. Vaikutusten tunnistamisen yhteydessä arvioidaan myös lisäselvitysten ja arviointituen tarve.

Valmistelun alkuvaiheessa tehdyt havainnot hankkeen keskeisistä vaikutuksista ja niiden arviointitarpeesta voidaan kirjata esimerkiksi muistioon tai esiselvitykseen. Tällöin myös päätelmä, jonka mukaan ehdotuksella ei havaita olevan tietyn suuntaisia vaikutuksia, saattaa olla tärkeä tieto päätöksenteon tueksi.

Perusvalmistelu, lausuntovaihe ja jatkovalmistelu – arvioidaan vaikutukset, hyödynnetään kuulemisia ja lausuntoja sekä kirjataan tulokset

Hankkeen valmistelusta vastaavien, kuten työryhmän puheenjohtajan, tulee huolehtia siitä, että esivalmistelussa tehdyn alustavan vaikutusten tarkastelun pohjalta toteutetaan varsinainen vaikutusten arviointi. Tarvittaessa valmistelusta vastaavan tulee myös keskustella toimeksiantajan tai muutoin asianomaisesta toimialasta ministeriössä vastaavan kanssa vaikutusarvioinnin laajuudesta, suorittamistavasta ja kustannuksista. Myös tiedot vaikutusarvioinnin tuloksista on saatettava ministeriön johdon tietoon.

Muiden ministeriöiden, viranomaisten, asiantuntijoiden ja sidosryhmien kuulemisia ja lausuntoja hyödynnetään vaikutuksia arvioitaessa. Ministeriöiden tulee osaltaan myös lausuntoja antaessaan kiinnittää huomiota siihen, onko vaikutuksia arvioitu riittävässä laajuudessa. Kuulemisia ei tule rajoittaa vain hallituksen esitysluonnosta koskevaan tavanomaiseen lausuntovaiheeseen, vaan kuulemisia ja sidosryhmien asiantuntemusta tulee hyödyntää koko valmistelun ajan. Lausuntokierroksen jälkeen jatkovalmistelussa arviointia voidaan tarkentaa saatujen lausuntojen pohjalta.

Perusvalmistelussa tehdyn vaikutusarvioinnin tulokset tulee selostaa valmistelussa syntyvissä asiakirjoissa, kuten hallituksen esitysluonnoksessa tai työryhmän mietinnössä. Valmistelun yhteydessä tehdyn vaikutusarvioinnin suorittaminen ja arvioinnin tulokset on kirjattava, jotta

nämä tiedot ovat käytettävissä valmistelun eri vaiheissa kuulemisissa, tiedottamisessa ja päätöksenteossa.

Vaikutusten kuvaamisessa *hallituksen esityksessä* noudatetaan HELO-ohjeita (Hallituksen esityksen laatimisohteet, oikeusministeriön julkaisuja 2004:4). Hallituksen esityksen perusteluihin kirjataan:

- vaikutusarvioinnin keskeiset tulokset,
- miten arviointi on suoritettu,
- mitä tietolähteitä arvioinnissa on käytetty,
- miten asiantuntijoita tai sidosryhmiä on kuultu vaikutuksista ja
- mihin oletuksiin arviointi perustuu.

Tukena voidaan käyttää erilaisia taulukoita ja graafisia esityksiä. Jos esitystä valmisteltaessa on laadittu laajempi, mahdollisesti erillinen vaikutusarviointiselvitys, hallituksen esitykseen otetaan vain tiivistelmä tästä ja viitataan erilliseen selvitykseen.

Viimeistely – laintarkastus

Valtioneuvoston ohjesäännön 30 §:n mukaan laki- ja asetusehdotukset on toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi, jollei asian kiireellisyydestä välttämättä muuta johdu. Tarkastettavaksi ei kuitenkaan tarvitse toimittaa asetusehdotusta, jos asia on yleiseltä merkitykseltään vähäinen.

Oikeusministeriön työjärjestyksen 43 §:n mukaan tarkastuksessa on muun ohella kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotuksessa on otettu asianmukaisesti huomioon voimassa oleva oikeus ja ehdotusten laatimista koskevat ohjeet.

Tämän mukaisesti tarkastustoimisto pyrkii seuraamaan myös vaikutusarviointiohjeiden noudattamista hallituksen esityksissä. Jos arviointi todetaan puutteelliseksi, asiasta voidaan huomauttaa valmistelijalle tai valmistelevalle ministeriölle.

Päätöksenteko – hyödynnetään vaikutuksia koskevaa tietoa

Valtioneuvoston esittelijän oppaan (2004) mukaan *esittelylistan* tulee sisältää tiedot esiteltävän asian vaikutuksista. Esittelylistassa päätöksentekijöille tarjotaan se tieto ja aineisto, joka tarvitaan päätöksentekoa varten. Esittelylistasta tulee saada nopeasti selkeä ja yksiselitteinen kuva käsiteltävästä asiasta. Lisäksi *esittelylistan liitteenä olevassa muistiossa* on selvitettävä päätöksen vaikutukset. Tämä koskee lakiesitysten ohella myös asetusehdotuksia ja muita päätösehdotuksia.

Valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksenteon tueksi saatetaan tarvita yksityiskohtaisempaa tietoa hallituksen esityksen vaikutuksista kuin mitä esitykseen voidaan kirjata. Tämän vuoksi valmistelijan tulee säilyttää valmistelun aikana kertynyt tieto sellaisessa muodossa, että se on tarvittaessa käytettävissä päätöksenteon tukena. Valtioneuvoston yleisistunnossa esitellään kuitenkin vain ne asiakirjat, joista tehdään päätös. Mikäli vaikutusarviointi on julkaistu erillisenä selvityksenä, tämä voidaan saattaa ministereiden tietoon esimerkiksi hallituksen neuvottelun tai iltakoulun yhteydessä tausta-aineistona.

Valmistelija ja valmisteleva ministeriö seuraavat hallituksen esityksen käsittelyä eduskunnassa. Vaikutusarviointiaineisto tulee tarvittaessa toimittaa tausta-aineistoksi hallituksen esitystä käsittelevälle valiokunnalle. Jos eduskunnan valiokuntakäsittelyssä esitetään sisällöllisesti merkittäviä muutoksia hallituksen esitykseen, asianomaisen ministeriön tulee kiinnittää valiokunnan huomiota tarpeeseen arvioida muutosten vaikutuksia.

Seuranta – arvioidaan tavoitteiden saavuttamista ja muutostarpeita

Säädösten täytäntöönpanoon kuuluu vaikutusten toteutumisen seuranta eli sen arviointi, ovatko uudistuksen ennakoitujen vaikutukset toteutuneet ja onko esiintynyt sellaisia vaikutuksia, joita ei ennen päätöksentekoa ole osattu ennakoida. Vaikutusten seurannan toteuttamista on syytä pohtia jo valmisteluvaiheessa.

Seurannan tarkoituksena on tuottaa tietoa siitä, miten lainsäädännön tavoitteet on saavutettu ja mitä muutostarpeita mahdollisesti on. Myös eduskunta saattaa vastauksessaan hallituksen esitykseen edellyttää, että hallitus seuraa säädöksen vaikutuksia ja antaa eduskunnalle annettavassa kertomuksessaan selostuksen uuden lain vaikutuksista.

1.3.2 Vaikutusarviointi EU:n ja muiden kansainvälisten säädösten valmistelussa

Euroopan komission ohjeiden [Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791] mukainen vaikutusarviointi kattaa komission aloitteiden taloudellisten, yhteiskunnallisten ja ympäristövaikutusten arvioinnin. Komissio, neuvosto ja parlamentti ovat myös toimielinten välisellä sopimuksella sitoutuneet vaikutusarviointien tekemiseen.

EU-tasolla suoritettavan, koko unionia koskevan lainsäädännön vaikutusarvioinnissa ei välttämättä pystytä huomioimaan yksittäisten jäsenvaltioiden erityisolosuhteita ja erityistarpeita. Osana EU-asioiden kansallista valmistelua onkin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, *jo ennen komission virallista ehdotusta*, pyrittävä arvioimaan suunnitteilla olevien *EU-säädösten vaikutuksia Suomen kannalta*. Myös komission julkaisemien erilaisten suunnitelmien ja tiedonantojen vaikutuksia tulisi tarkastella Suomen kannalta. Sama koskee erilaisten kansainvälisten sopimusten ja määräysten valmistelua.

Tämä voi käytännössä tarkoittaa sitä, että asian käsittely EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa aloitetaan tavanomaista varhaisemmin eli jo ennen kuin komission ehdotus on käytettävissä. Varhaista yhteistyötä voidaan hyödyntää sen selvittämisessä, mitä vaikutuksia tulevalla ehdotuksella todennäköisesti Suomen kannalta on, mitä tähän liittyviä selvityksiä on jo käytettävissä ja miltä vaikutusaloilta tarvitaan lisätietoa, jotta kansallisista vaikutuksista saadaan riittävä kokonaiskäsitys.

Kun komissio on antanut ehdotuksensa, vastuuministeriö laatii EU-ministerivaliokunnan antamien ohjeiden (EU-asioiden käsittelyvaiheet ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa. EU-ministerivaliokunta 15.9.2000) mukaisesti *perusmuistion*, jossa tulee selvittää EU-säädösehdotuksen keskeiset sisällölliset, oikeudelliset, taloudelliset ja poliittiset näkökohdat. Perusmuistiossa tulee myös kuvata keskeiset lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset Suomen kannalta.

Perustuslain 96 §:ssä tarkoitettuihin sanottuihin *U-asiat* eli ehdotukset, joista päätetään Euroopan unionissa, mutta jotka perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsenvaltio, tulevat eduskunnassa vireille valtioneuvoston kirjelmällä. Kirjelmässä on

ytimekkäästi selostettava ehdotuksen sisältö sekä sen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset Suomen kannalta. Kirjelmässä on selostettava myös EU-tasolla tehdyt mahdolliset vaikutusarvioinnit.

Periaatteellisesti merkittävät, mittavat ja poliittisesti kiistanalaiset EU:n lainsäädäntöhankkeet tulee perustuslain 97 §:n mukaisesti antaa eduskunnalle tiedoksi niin sanottuna *E-asiana* jo ennen kuin asia on edennyt ehdotuksen antamiseen EU-tasolla. Kirjelmässä tulee selostaa komission tekemät vaikutusarvioinnit sekä mahdollisuuksien mukaan myös Suomessa tehdyt alustavat vaikutusarvioinnit.

1.4 Vaikutusarvioinnin tiedonlähteet ja menetelmät

Vaikutusarvioinnin tiedonlähteinä voidaan käyttää valmiita tietoaineistoja, kuten tilastoja, tutkimuksia, selvityksiä ja seurantatietoja. Samoin arvioinnissa tulee hyödyntää sääntelyn kohderyhmien ja sidosryhmien sekä asiantuntijoiden kuulemista. Esimerkiksi lausuntopyynnöissä voidaan kiinnittää erityistä huomiota vaikutusten arviointiin ja pyytää lausunnonantajilta näkemyksiä ehdotuksen vaikutuksista.

Vaikutusarvioinnissa voidaan myös hyödyntää kokemuksia aiemmin toteutetuista vastaavanlaisista hankkeista ja aiempien uudistusten toteutuneita vaikutuksia käsitteleviä tutkimuksia. Samoin hyödyllisiä ovat muissa maissa toteutettujen vastaavanlaisten uudistusten vaikutusarvioinnit ja seurantaselvitykset. EU-lähtöisissä hankkeissa voidaan kansallisten vaikutusten arvioinnissa hyödyntää Euroopan komission, neuvoston, parlamentin sekä muiden jäsenmaiden tekemiä vaikutusarviointeja.

Menetelmiä valittaessa tulee pohtia, millä kustannustehokkaimmalla keinolla olisi saatavissa vaikutusten arvioimiseksi tarvittava tieto. Arviointiin on olemassa erilaisia määrällisiä ja laadullisia menetelmiä. Mikäli vaikutuksia ei voida arvioida määrällisesti ja täsmällisesti, tulee vähintään pyrkiä arvioimaan vaikutusten suuntaa ja suuruusluokkaa sekä erilaisia vaikutusketjuja.

Erityisesti hankkeissa, joissa vaikutukset ovat merkittäviä ja monitahoisia eikä vaikutuksia koskevaa luotettavaa tietoa ole saatavissa, voidaan harkita erillisen selvityksen tilaamista

ulkopuoliselta asiantuntijataholta. Asiantuntijapalveluiden tilaamisessa on otettava huomioon julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön säännökset ja valtion hankintoja koskeva tarkempi ohjeistus.

Vaikutusarvioinnin tiedonlähteistä ja menetelmistä on lisätietoa jäljempänä 2–5 luvun vaikutusalaakohtaisissa ohjeissa sekä vaikutusarvioinnin sähköisessä tietopankissa. Apua vaikutusalaakohtaisten tietojen löytämisessä ja menetelmien hyödyntämisessä voi myös tiedustella ministeriöstä, jotka vastaavat arvioinnin kohteena olevasta vaikutusalueesta.

2 TALOUDELLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia:

- *kotitalouksien asemaan,*
- *yrityksiin,*
- *julkiseen talouteen ja*
- *kansantalouteen.*

2.1 Taloudellisten vaikutusten luonne ja osa-alueet

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin tavoitteena on varmistua siitä, että säädökset parhaalla mahdollisella tavalla tukevat talouskasvua, työllisyyden kehitystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia.

Taloudelliset vaikutukset voidaan ryhmitellä *välittömiin hyötyihin ja kustannuksiin* sekä *välillisiin vaikutuksiin*. Säädöksen aiheuttamat valtiontaloudelliset tai kuntataloudelliset säästöt tai lisäkustannukset taikka esimerkiksi yrityksiä koskevat veromuutokset ovat tyypillisiä esimerkkejä välittömistä vaikutuksista.

Välittömien vaikutusten ohella on tarkasteltava erilaisia välillisiä vaikutuksia eri kohderyhmien toimintaan ja käyttäytymiseen sekä pitkän aikavälin kerrannaisvaikutuksia. Käyttäytymisvaikutukset voivat olla kannustinvaikutuksia esimerkiksi työmarkkinoilla tai ne saattavat liittyä sopeutumiseen säädöksen mukanaan tuomaan uuteen tilanteeseen. Viimeksi mainittu tilanne voi syntyä esimerkiksi siten, että säädös muuttaa suhteellisia hintoja ja siten aiheuttaa tarpeen sopeuttaa kulutusta, investointeja tai tuotantoteknologiaa uuteen tilanteeseen.

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on ensin tarkasteltava, koskevatko säädösehdotus ja sen vaikutukset ensisijaisesti ihmisiä ja kotitalouksia, yrityksiä, kuntia, valtiota tai muuta kohderyhmää. Kun sääntelyn kohderyhmät ovat selvillä, arvioidaan vaikutuksia niiden kannalta ja vasta sen jälkeen laajemmin vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Usein

yksittäisellä säädösehdotuksella ei kuitenkaan ole selkeitä tai merkittäviä koko kansantaloutta koskevia eli makrotaloudellisia vaikutuksia, ja tällöin vaikutusarviointi voi keskittyä kohderyhmien mukaan jäseneltäviin vaikutuksiin.

2.2 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Onko ehdotuksella vaikutuksia eri väestöryhmien ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan?

Kotitalouksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset ovat tyypillisesti eri väestöryhmien ja erityyppisten kotitalouksien asemaan kohdistuvia välittömiä vaikutuksia. Tällöin selvitetään tarkemmin vaikutukset *kulutukseen, hintatasoon, tuloihin ja investointeihin*.

Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota ihmisten erilaiseen taloudelliseen asemaan yhteiskunnassa sekä perusoikeuksien toteutumiseen. Kotitalouksien asemaan kohdistuvat taloudelliset vaikutukset voivat olla merkittäviä, vaikka ne kohdistuvat vain hyvin rajoitettuun yksilöjoukkoon, jos kyse on esimerkiksi perustoimeentulon tai muun periaatteellisesti erityisen tärkeän oikeuden turvaamisesta.

Välittömiä vaikutuksia ovat tyypillisesti sosiaaliturvaetuuksien tai julkisten palvelujen tasoon ja asiakasmaksuihin liittyvien säädösten vaikutukset kotitalouksien tuloihin ja menoihin. Myös esimerkiksi verolainsäädännöllä on usein välittömiä vaikutuksia kotitalouksien asemaan. Tämän tyyppisiä taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida myös eri väestöryhmien välisinä tulojen siirtyminä.

Onko ehdotuksella vaikutuksia kotitalouksien käyttäytymiseen?

Edellä kuvattujen välittömien vaikutusten ohella säädösehdotuksella voi olla sellaisia kotitalouksien käyttäytymiseen kohdistuvia vaikutuksia, joilla on edelleen välillisesti merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Tämän tyyppiset taloudelliset vaikutukset voivat ilmetä esimerkiksi kulutuskysynnän kasvuna, työvoiman kysynnän tai tarjonnan muutoksina taikka hintatason nousuna. Esimerkiksi sosiaaliturvan ja verotuksen muutoksilla voi olla välitön vaikutus työmarkkinoiden toimintaan. Säädösehdotuksella voidaan myös tietoisesti pyrkiä kulutuskäyttäytymisen muutoksiin, joilla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Esimerkiksi elintarvikkeiden, tupakan tai alkoholin verotuksella voidaan vaikuttaa kotitalouksien kulutuskäyttäytymiseen siten, että näillä muutoksilla on selviä vaikutuksia ihmisten terveydentilaan tai sosiaaliseen hyvinvointiin sekä edelleen sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeeseen ja koko julkistalouteen.

2.3 Vaikutukset yrityksiin

Yritysvaikutuksia ja niiden merkittävyyttä arvioitaessa on hahmotettava, *minkälaisille yrityksille ja yritysryhmille* vaikutuksia aiheutuu ja kuinka suuri tuo yritysjoukko on. Tällöin on arvioitava vaikutusten kohteena olevien yritysten kokonaislukumäärää ja sitä, miten vaikutukset kohdistuvat liikevaihdoltaan ja henkilöstöltään erisuuruisiin, eri toimialoilla toimiviin tai eri maantieteellisillä alueilla toimiviin yrityksiin. Vaikutukset voivat myös kohdistua eri tavoin erilaisiin yrityksiin ja olla toisten yritysten kannalta kielteisiä, toisten kannalta myönteisiä.

Vaikutusten voidaan yritystoiminnan kannalta katsoa olevan *merkittäviä*, jos vaikutukset ulottuvat koko yrityskenttään, valtaosaan yrityksistä tai muutoin huomattavaan yritysjoukkoon. Perusteellisempi yritysvaikutusten arviointi on tarpeen myös silloin, kun vaikutukset kohdistuvat pienempään yritysjoukkoon, kuten yksittäisille toimialoille tai markkinoille, mutta ovat merkittäviä kohdeyritysten toiminnan ja toimintaedellytysten tai markkinoiden toimivuuden kannalta.

Yritysvaikutuksia voidaan kokonaisvaikutusten arvioinnin ohella tarkastella myös yritystasolla, *tyypillisen kohdeyrityksen* kannalta. Esimerkiksi jos valmistettava säädösmuutos kohdistuu erityisesti pieniin yrityksiin, arvioinnissa on hyödyllistä tarkastella vaikutuksia tyypillisen yrityksen tasolla.

Säädösehdotuksen kohdeyritysten ja -markkinoiden määrittämisen lisäksi on tarpeen muodostaa kuva siitä, millainen on sääntelyn kohteena olevien yritysten toimintaympäristön ja markkinoiden nykytila sekä millaiset ovat yritystoiminnan reunaehdot (yritysten asiakkaat, tavarantoimittajat ja alihankkijat, tuotantopanosten hinnat, markkinoiden tekninen kehitys, markkinoille pääsyn avoimuus, kilpailun toimivuus ja luonne jne.). Nykytilan hahmottaminen on välttämätöntä, jotta voidaan arvioida valmisteltavien lainsäädäntömuutosten vaikutuksia. Yritysten toimintaympäristön hahmottaminen on tarpeen myös siksi, että suorien yritysvaikutusten

ohella syntyy useimmiten erilaisia välillisiä vaikutuksia ja vaikutusketjuja niin kohdeyrityksiin kuin muihin yrityksiin ja markkinoihin.

Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja tuottoihin?

Verotus ja erilaiset *maksut* aiheuttavat yrityksille välittömiä taloudellisia kustannuksia. Välittömästi yritysten kustannuksiin vaikuttavat työnantajan sosiaalivakuutusmaksut, yhteisö- ja pääomatulovero, tuotantopanoshintoihin vaikuttavat ympäristöverot (kuten energia- ja polttoaineverot), kiinteistöverot, kuluttajahintoja ja osin myös panoshintoja nostavat ja siten myyntiin vaikuttavat kulutusverot (arvonlisävero ja valmisteverot). Välillisesti kokonaiskysynnän ja työvoimakustannusten kautta vaikuttavat tuloverot (ansio- ja pääomatuloverot, kunnan ja valtion verot). Perintövero vaikuttaa perheyriyten toimintaan sukupolvenvaihdostilanteissa. Veromuutosten ohella erilaiset *yritystuot* vaikuttavat yritystoimintaan, yritysten kilpailukykyyn ja markkinoiden toimivuuteen.

Lainsäädäntöön sopeutumisesta ja sen noudattamisesta aiheutuu yrityksille *liiketoiminnallisia kustannuksia*. Ne voivat olla kertaluonteisia, kuten tarvittavat investoinnit koneisiin, laitteisiin, tuotantomenetelmiin, rakennuksiin, tietojärjestelmiin ja henkilöstön koulutukseen, tai toistuvia, kuten henkilöstö-, tuotantopanos- ja rahoituskustannukset. Toisaalta lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa siten, että yritysten liiketoimintavapaus ja toimintavaihtoehdot lisääntyvät.

Lainsäädäntöön sisältyvistä erilaisista tiedonantovelvoitteista aiheutuu yrityksille *hallinnollisia kustannuksia*. Hallinnollisia kustannuksia ovat esimerkiksi erilaisista ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimenettelyistä aiheutuvat kustannukset. Käytännössä hallinnollisissa kustannuksissa on kyse yritysten taloushallinnon kustannuksista taikka yrittäjän työajan tai taloushallinnon ostopalveluiden käytöstä. Hallinnollisia kustannuksia voidaan mitata esimerkiksi ns. standardikustannusmallin avulla. Menetelmä perustuu tiedonantovelvoitteen noudattamiseen yrityksissä käytetyn työajan ja tämän kustannusten arviointiin. Hallinnolliset kustannukset kohdistuvat yleensä suhteellisesti raskaimmin pieniin yrityksiin ja esimerkiksi toimintaansa aloittaviin yrityksiin.

Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen?

Vaikutusarvioinnissa on tunnistettava *estääkö, rajoittaako tai vääristääkö ehdotus kilpailua* yritysten välillä. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa uusien yritysten markkinoille pääsyyn ja markkinoiden keskittymisasteeseen sekä yritysten toimintaan markkinoilla ja kilpailun tasapuolisuuteen. Toimiva kilpailu on kuluttajille eduksi kilpaillun hintatason ja uusien, parempien tuotteiden ja palveluiden kautta. Toimivalla kilpailulla on myös keskeinen merkitys taloudelliselle tehokkuudelle ja tuottavuudelle. Mikäli säädösvalmistelussa todetaan, että uudistus estäisi tai vääristäisi kilpailua, tulee arvioida, onko lainsäädännön yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi olemassa kilpailua vähemmän rajoittavaa toteuttamisvaihtoehtoa.

Uusien yritysten markkinoille pääsyyn, markkinoilla toimivien yritysten määrään ja markkinoiden keskittymisasteeseen vaikuttavat esimerkiksi erilaiset yksinoikeudet, kiintiöt, toimilupakäytännöt ja yrityksiä koskevat vaatimukset. Lainsäädännöllä saatetaan myös suoda etuoikeuksia joillekin yrityksille, mikä voi perusteettomasti vääristää kilpailua. Yritysten toimintaan markkinoilla ja kilpailukeinojen käyttöön lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa sääntelemällä suoraan esimerkiksi tuotteiden laatua, hinnoittelua, markkinointia tai mainontaa taikka vähentämällä yritysten kannustimia kilpailla keskenään. Esimerkiksi yritysten itsesääntelyjärjestelyjä luotaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että järjestely kohtelee tasapuolisesti kaikkia markkinoilla toimivia ja sinne pyrkiviä yrityksiä eikä tarpeettomasti vähennä yritysten kannustimia kilpailla keskenään.

Onko ehdotuksella vaikutuksia erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai yritysten kasvumahdollisuuksiin?

Yrityksistä valtaosa on pieniä ja keskisuuria yrityksiä (esimerkiksi vuonna 2005 yhteensä 99,8 % kaikista yrityksistä). Monissa säädöshankkeissa vaikutukset erityisesti *pieniin yrityksiin* ovat suhteellisesti voimakkaampia. Pienten yritysten toimintaan vaikuttaa yleensä eniten sääntely, joka liittyy verotukseen, työsuhteisiin, työnantajasuorituksiin, yritysmuotoihin sekä rekistereihin ja tilastoihin ja muihin erilaisiin hallinnollisiin velvoitteisiin ja niistä aiheutuviin kustannuksiin.

Osana arviointia on tarkasteltava sitä, vaikuttaako säädöshanke *yrittäjyyttä* kannustavasti vai luoko se yrittäjyydelle esteitä, eli helpottaako vai vaikeuttaako hanke uuden yritystoiminnan aloittamista. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa myös yritysten kasvuedellytyksiin. Vaikutuksia niin sanottuun kasvuyrittäjyyteen ja *kasvuyritysten* toimintaedellytyksiin on syytä arvioida, sillä kasvuyritysten rooli uusien työpaikkojen luomisessa ja tuottavuuden edistämässä on merkittävä.

Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten investointeihin tai tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja innovaatioihin?

Lainsäädäntö voi osaltaan vaikuttaa yritysten *investointeihin ja niiden edellytyksiin*. On arvioitava, tulevatko yritykset lisäämään säädöshankkeesta johtuen investointejaan vai onko todennäköisempää, että investointeja vähennetään. Sääntelyllä voidaan vaikuttaa myös investointien kohdentumiseen ja ajoitukseen. Tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdistuvien investointien merkitys on useilla toimialoilla keskeinen, ja tämän toiminnan kautta syntyy *innovaatioita* eli uusia tuotantomenetelmiä, tuotteita ja palveluita. Esimerkiksi yritysten investointeja ympäristöystävällisten tuotantotapojen ja tuotteiden kehittämiseen voidaan kannustaa lainsäädännöllisin keinoin. Innovaatiotoimintaan vaikuttavat esimerkiksi yritysten rahoitusmahdollisuudet sekä teollis- ja tekijänoikeuslainsäädäntö.

Säädösvalmistelussa on myös otettava huomioon, että sääntelyn *ennakoitavuus* on tärkeää, jotta yritykset pystyisivät suunnittelemaan investointejaan ja toimintaansa pitkäjänteisesti.

Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn?

Lainsäädännöllä voidaan edistää tai heikentää *suomalaisten yritysten kilpailuasemaa* suhteessa muihin kansainvälisillä markkinoilla, keskeisillä markkina-alueilla toimiviin yrityksiin. Periaatteessa kaikki edellä kuvatut yritysvaikutusalueet osaltaan vaikuttavat yritysten tuottavuuteen ja kansainväliseen kilpailukykyyn. Kilpailukyvyn edistämisen näkökulmasta on olennaista tunnistaa, vaikuttaako ehdotus niin, että suomalaiset yritykset joutuvat sopeutumaan sellaisiin uusiin velvoitteisiin, joita ei ole niiden keskeisillä kilpailijoilla.

2.4 Vaikutukset julkiseen talouteen

Tarkasteltaessa säädösehdotuksen vaikutuksia julkiseen talouteen voidaan käyttää jaottelua valtionhallinto, kunnallishallinto, muu julkishallinto sekä erilliset sosiaaliturvarahastot.

Onko ehdotuksella vaikutuksia julkistalouden yhteisöjen rahoitukseen sekä voimavarojen jakoon?

Valtionhallinto voidaan edelleen taloudellisen ohjauksen näkökulmasta jakaa budjettitalouteen sekä valtion talousarvion ulkopuolelle sijoittuvaan rahastotalouteen. Valtiontaloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee tarkemmin eritellä sitä, miten rahoitukseen on varauduttu valtiontalouden kehyksissä ja talousarviossa tai talousarvion ulkopuolisten rahastojen taloudenhoidossa. Säädösehdotus ei voi sen todennäköiset taloudelliset vaikutukset huomioon ottaen olla ristiriidassa valtion talousarvion tai muiden julkista taloudenhoitoa sitovien säännösten tai määräysten kanssa.

Säädösehdotuksen arvioiduilla taloudellisilla vaikutuksilla ja niiden suuruudella voi olla myös merkitystä valtioneuvoston esittelymenettelyn näkökulmasta. Taloudellisesti tai periaatteellisesti merkittävät asiat on käsiteltävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa siten kuin asiasta annettu valtioneuvoston määräys edellyttää. Valtioneuvoston määräyksessä asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa (Valtiovarainministeriö 3.1.2002 N:o TM 0201) määrätään tarkemmin muun muassa niistä euromääräisistä rajoista ja muista perusteista, joiden mukaan asian taloudellista tai periaatteellista merkittävyyttä arvioidaan.

Tarkasteltaessa vaikutuksia *kuntatalouteen* eli kuntien ja kuntayhtymien tuloihin ja menoihin, tulee erityisesti ottaa huomioon kuntien itsehallinnolliseen asemaan liittyvät periaatteet sekä ne erityistyyppiset menettelytavat, joita noudatetaan päätettäessä kuntatalouteen vaikuttavista hankkeista. Kuntien itsehallinnollisen aseman turvaamiseen liittyy erityisesti lainsäätäjälle asetettu velvoite huolehtia siitä, että kunnilla on myös tosiasialliset edellytykset huolehtia lakisääteisistä tehtävistään. Peruskysymyksenä taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on se, mitkä ovat ehdotuksen vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin sekä miten eri kuntaryhmissä on tosiasialliset taloudelliset mahdollisuudet vastata ehdotetuista velvoitteista. Tällöin on usein syytä analysoida lainsäädännön kunnille aiheuttamia velvoitteita ja niiden taloudellisia vaikutuksia syvemmin hyödyntämällä strategisessa laskentatoimessa ja taloustieteessä yleisesti

sovellettavia menetelmiä. Kuntatalouteen kohdistuvat vaikutukset voivat olla merkittäviä esimerkiksi silloinkin, jos ne kohdistuvat vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaan kuntaan siten, että kunnan lakisääteisten tehtävien hoitaminen vaikeutuu.

Säädösehdotus voi vaikuttaa välittömästi eri yhteisöjen rahoitukseen, mutta myös eri yhteisöjen keskinäisiin rahoitusvirtoihin. Tyypillisenä esimerkkinä voidaan pitää valtion ja kuntasektorin välisiä talous- ja rahoitussuhteita, joiden käsittelyyn ja arviointiin liittyy myös erityistyyppisiä menettelytapoja ja ohjausvälineitä. Kuntatalouteen merkittävästi vaikuttavat ehdotukset on käsiteltävä valmistavasti Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (KUTHANEK). Valtion talousarvioehdotuksen yleisperusteluihin sisältyy edelleen erityinen peruspalvelubudjettitarkastelu. Näissä menettelyissä vakiintuneesti noudatetut yleiset laskentaoletukset on otettava huomioon myös säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Julkisen sektorin vastuulle kuuluvien hyvinvointipalvelujen rahoitus toteutetaan pääosin siten, että kustannukset katetaan kuntien omien verotulojen ja asiakasmaksujen lisäksi valtion varoista kunnille suoritettavilla valtionosuuksilla ja -avustuksilla. Esimerkiksi palvelujärjestelmää koskevilla säädösehdotuksilla voi tällöin olla useita erityyppisiä taloudellisia vaikutuksia. Palvelujen kehittämiseksi voidaan kohdistaa eri tavoin lisärahoitusta valtion ja kuntien varoista, mutta säädösehdotuksella voi olla merkitystä myös ainoastaan valtion ja kuntien välisen keskinäisen rahoitusvastuun näkökulmasta. Myös tällaiset rahoitussuhteita koskevat vaikutukset on tärkeää arvioida.

Muulla julkishallinnolla tarkoitetaan esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnan hallintoa, evankelis-luterilaista kirkkoa ja ortodoksista kirkkokuntaa sekä niin sanottuja julkisoikeudellisia yhteisöjä kuten Kansaneläkelaitos. *Sosiaaliturvarahastoilla* puolestaan tarkoitetaan yksityisiä työeläkelaitoksia sekä muita sosiaaliturvarahastoja, kuten työttömyysturvarahastoja.

Edellä mainittujen julkistalouden eri toimijoiden ja hallinnonalojen ohella on tarvittaessa arvioitava säädösehdotuksen vaikutuksia myös yleishyödyllisten yhteisöjen ja kolmannen sektorin toimijoiden asemaan. Yleishyödyllisillä yhteisöillä saattaa olla erilaisten edunvalvontatehtävien ohella myös erilaisia palvelutehtäviä, joihin voidaan eräin edellytyksin kohdentaa tukea julkisista varoista. Tällöin säädösehdotuksessa voidaan arvioida tarkemmin esimerkiksi palvelun järjestämisen taloudellisia vaikutuksia eri toimijoiden näkökulmasta siten, että tavoitteena on kokonaistaloudellisesti mahdollisimman kustannustehokas lopputulos.

Julkinen tuki yleishyödyllisten yhteisöjen varsinaiseen palvelutuotantoon on kuitenkin mahdollista ainoastaan sillä edellytyksellä, ettei sillä aiheuteta muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Tätä näkökohtaa on tarvittaessa arvioitava niillä perusteilla, jotka on edellä mainittu käsiteltäessä yritysten välistä kilpailua ja markkinoiden toimivuutta.

Onko ehdotuksella vaikutuksia julkistalouden eri osatekijöihin?

Julkistalouden eri yhteisöihin kohdistuvia säädösehdotuksen taloudellisia vaikutuksia voidaan usein arvioida myös yleisesti rahoituksen kestävyuden ja rahoitusjärjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Tämänäkökulmassa tarkastelussa voidaan eritellä tarkemmin vaikutukset esimerkiksi julkisen talouden tuloihin ja menoihin, palvelujen ja sosiaaliturvan kattavuuteen sekä julkisen sektorin työllisyyteen. Pidemmän aikavälin tarkastelussa on otettava huomioon myös vaikutukset kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen. Muutokset käyttäytymisessä voivat edelleen vaikuttaa esimerkiksi julkisten palvelujen kysyntään.

Myös hankkeen mahdolliset vaikutukset julkisen sektorin tuottavuuteen ja tuottavuuden edistämiseen tulee ottaa huomioon. Minimivaatimuksena on, että tuottavuustarkastelussa otetaan huomioon valtioneuvoston tekemät periaatepäätökset ja hallinnonalakohtaiset erityistavoitteet.

2.5 Vaikutukset kansantalouteen ja kokonaistaloudellinen selvitys vaikutuksista

Onko ehdotuksella vaikutuksia yleiseen talouskehitykseen ja erityisesti kansantalouteen?

Kun säädösehdotuksen taloudellisia vaikutuksia sääntelyn kohderyhmiin on arvioitu, tulee tarpeen vaatiessa arvioida taloudellisia vaikutuksia koko *kansantalouden* kannalta, makrotaloudellisesta näkökulmasta. Tällaisia kansantalouteen kohdistuvia vaikutuksia ovat muun muassa vaikutukset työllisyyteen, investointeihin ja kulutukseen, tuotantoon, tuontiin ja vientiin sekä hintatasoon.

Makrotaloudellisessa tarkastelussa voidaan arvioida esimerkiksi sellaisia erittäin pitkän aikavälin muutostekijöitä, joilla on hyvin laaja-alaisia vaikutuksia useilla hallinnonaloilla. Tämä näkökulma liittyy yleisiin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin sekä julkisen talouden vakauteen ja kestävyYTEEN.

Esimerkiksi väestön ikärakenteen muutoksesta seuraava työssäkäyvien osuuden väheneminen suhteessa työelämän ulkopuolisten määrään (niin sanottu huoltosuhteen heikkeneminen) ja työvoiman saatavuusongelmat voivat johtaa kehitykseen, joka hidastaa osaltaan yleistä talouden kehitystä. Tällöin on tärkeää myös lainsäädännön keinoin edistää ihmisten pysymistä työelämässä nykyistä pidempään. Tämän tyyppiset vaikutukset ovat usein välittömänä tavoitteena esimerkiksi eläkejärjestelmää tai työllistämisen tukea koskevissa säädösehdotuksissa. Nämä kansantaloudellisesti merkittävät vaikutukset on kuitenkin tärkeää tunnistaa ja arvioida myös muun tyyppisissä, esimerkiksi sosiaaliturvaetuuksia tai aikuiskoulutuksen kehittämistä koskevissa säädösehdotuksissa.

Säädösehdotuksen erilaisia taloudellisia vaikutuksia tulee myös arvioida kokonaisuutena ehdotuksen perusteltavuuden kannalta. Tällaisessa *kokonaistaloudellisessa tarkastelussa* voidaan arvioida esimerkiksi säädösehdotuksen tietyille kohderyhmälle, kuten kotitalouksille tai yrityksille, aiheuttamia myönteisiä taloudellisia vaikutuksia suhteessa kuntataloudelle tai muille julkisyhteisöille aiheutuviin uusiin taloudellisiin rasitteisiin. Myös säädösehdotuksen taloudellisia vaikutuksia valtion eri tulosvastuussa oleviin yksiköihin voidaan tarvittaessa arvioida erikseen ja sen jälkeen kokonaisuuden kannalta. Esimerkiksi yhdelle valtion yksikölle tai sektorille suunniteltu säästö saattaa aiheuttaa muille yksiköille tai sektoreille sellaisia kustannuksia, jotka eivät kokonaistaloudelliselta kannalta merkitse säästöjä valtiolle. Johtopäätös tällaisesta arvioinnista voi olla, ettei suunniteltu muutos ole kokonaisuuden kannalta mielekäs.

Usein on perusteltua arvioida myös erilaisten taloudellisten kannustimien ja riskien merkittävyyttä ja jakoa. Esimerkiksi taloudellisten riskien suuruutta tai kohdentumista on vaikea arvioida tarkasti, mutta riskien suuruusluokka tulisi arvioida ja ainakin ehdotuksen taloudellisiin vaikutuksiin liittyvä epävarmuus tulisi dokumentoida riittävästi säädösvalmistelun yhteydessä.

2.6 Taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmät ja tiedonlähteet

Taloudellisia vaikutuksia on pyrittävä arvioimaan *euromääräisinä*. Jos tämä ei ole mahdollista, on arvioitava vaikutusten suuruusluokkaa ja todennäköistä vaihteluväliä. Myös erilaisia

tunnuslukuja (esimerkiksi suorite- ja asiakasmäärät) voidaan käyttää vaikutusten arvioinnissa. Esimerkiksi yritysvaikutuksista voidaan tyypillisesti arvioida määrällisesti esimerkiksi erilaisten verotusta tai maksuja koskevien muutosten välittömiä vaikutuksia tai lainsäädännöstä aiheutuvien hallinnollisten kustannusten muutoksia.

Jos taloudellisia vaikutuksia ei voida säädösvalmistelun yhteydessä arvioida määrällisesti, vaikutusten muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja, vaikutusten suuntaa ja suuruusluokkaa on arvioitava *laadullisesti*. Tämä koskee erityisesti erilaisia välillisiä ja ns. dynaamisia taloudellisia vaikutuksia, joita säädösmuutoksilla välittömienvaikutusten ohella usein on. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaisten veromuutosten aiheuttamat käyttäytymismuutokset, jotka joko supistavat tai kasvattavat veropohjaa ja sitä kautta vaikuttavat verokertymään, taikka sääntelyn vaikutukset yrittäjyyteen ja uuden yritystoiminnan syntyyn, yritysten investointiedellytyksiin, yritysten kilpailukykyyn tai markkinoiden toimivuuteen. Erilaiset dynaamiset käyttäytymismuutokset ilmenevät tietyllä aikaviiveellä, ja niiden arviointi on haasteellista. Laadullisenkin arvioinnin tulee kuitenkin olla systemaattista.

Taloudellisten vaikutusten määrällinen arviointi edellyttää *riittävää tilastollista tietopohjaa*. Arvioinnissa tarkastellaan usein tiettyjä yhteisöjä tai kohderyhmiä kokonaisuutena tai keskimääräisten arvioiden perusteella. Jos tilastotietoja ei ole saatavissa, on taloudellisia vaikutuksia pyrittävä arvioimaan ainakin suuntaa-antavasti esimerkiksi käyttämällä erilaisia *kyselyihin perustuvia tietoja tai asiantuntija-arvioita*.

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on käytettävä keskimääräisiin lukuihin perustuvien tietojen ohella myös erilaisia ääritapauksia. Esimerkiksi valtio-kunta -suhteessa tulee ottaa huomioon kuntien itsehallinnolliseen asemaan liittyvä rahoitusperiaate, jonka mukaan valtion on huolehdittava osaltaan kuntien tarvitsemista voimavaroista, jos kunnille säädetään uusia tehtäviä. Tämä merkitsee sitä, että taloudellisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kuntien rahoitusasemaa on säädösehdotuksessa tarvittaessa arvioitava erikseen. Vastaavan tyyppiset näkökohdat on otettava huomioon myös muihin yhteisöihin sekä yksilöihin (esimerkiksi perusoikeuksien toteutuminen) kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on syytä käyttää hyödyksi *oman hallinnonalan ja sen virastojen ja laitosten asiantuntemusta*. Taloudellisten vaikutusten arviointi edellyttää usein myös sellaista *taloudellisten analyysimenetelmien* (esimerkiksi numeeriset tasapainomallit,

ekonometriset mallit, kustannus-hyötyanalyysi) ja laskentatoimen osaamista tai muuta erityisasiantuntemusta, että ulkopuolisen asiantuntemuksen hyödyntäminen on tarpeen. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n asiantuntemusta voidaan käyttää hyväksi laajoissa vaikutusarvioinneissa. Taloudellisia tutkimuslaitoksia ja esimerkiksi yritystalouden asiantuntijoita tulee myös muutoin hyödyntää osana valmistelua ja arviointia.

Yritysvaikutusten arvioinnissa on tiedonlähteinä käytettävissä esimerkiksi yritystoiminnan perustietoja tarjoavat Tilastokeskuksen yritysrekisteri, verohallinnon tilastot sekä kauppa- ja teollisuusministeriön, sisäasiainministeriön ja työministeriön ylläpitämä Toimiala Online. Elinkeinoelämän järjestöillä ja yrityksillä olevaa tietopohjaa tulee myös hyödyntää yritysvaikutuksia arvioitaessa. Yrityspaneeleja eli suoria sähköisiä yrityskyselyjä ja yrityshaastatteluita voidaan käyttää arvioinnin yhtenä osana. Kilpailuviranomaisten tietämyksen hyödyntäminen on tarpeen, jos hankkeella arvioidaan olevan vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen.

Lisätietoja kotitalouksien asemaan, julkiseen talouteen ja kansantalouteen kohdistuvien vaikutusten arvioinnista on saatavissa valtiovarainministeriöstä. Lisätietoja yritysvaikutusten arvioinnista on saatavissa kauppa- ja teollisuusministeriöstä.

3 VIRANOMAISTEN TOIMINTAAN KOHDISTUVIEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Vaikutuksilla viranomaisten toimintaan ja menettelytapoihin tarkoitetaan vaikutuksia:

- *viranomaisten välisiin keskinäisiin suhteisiin,*
- *viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin,*
- *henkilöstöön ja organisaatioon sekä*
- *hallinnollisiin menettelyihin ja kustannuksiin.*

Viranomaisvaikutuksia arvioidaan erityisesti silloin kun säädösehdotuksen välitön kohdealue on jokin viranomainen tai muu julkisen sektorin organisaatio tai kun on tarkoitus säätää viranomaisen tehtävistä, toiminnasta tai menettelystä.

Vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin

Viranomaisvaikutuksia arvioitaessa on selvitettävä, miten uudistus vaikuttaa viranomaisten keskinäisiin tehtäviin ja toimivaltasuhteisiin. Tässä tarkastellaan mahdollisia vaikutuksia *valtion ja kuntien väliseen tehtäväjako*on sekä vaikutuksia valtion viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin (esimerkiksi tehtävien siirto viranomaisten kesken) ja yhteistoimintaan. Tällaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi erilaiset rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuksien siirto toiselle viranomaiselle tai yhteistyön lisääminen.

Vaikutukset tehtäviin ja menettelytapoihin

Viranomaisvaikutuksia arvioitaessa on selvitettävä, aiheuttaako muutos vaikutuksia viranomaisten tehtäviin tai menettelytapoihin. Esimerkiksi laajennettaessa muutoksenhakuoikeutta tai kehitettäessä oikeusturvakeinoja muutoin, on arvioitava muutosten aiheuttamat vaikutukset viranomaisen *työmäärään* ja mahdollisuuteen toimia resurssiensa

piteissa sekä hoitaa sille osoitetut tehtävät. Työtehtävien edellyttämän työmäärään muutosta voidaan arvioida esimerkiksi henkilötyövuosina (htv). On myös arvioitava edellyttävätkö tehtäviin tai menettelytapoihin kohdistuvat muutokset henkilökunnan koulutusta tai viranomaisten tiedottamisvelvollisuutta.

Tässä tulee myös tarkastella siirtykö tehtäviä viranomaisilta kansalaisille tai yksityiselle sektorille tai päinvastoin ja vaikuttaako ehdotus kansalaisten asiointiin viranomaisten kanssa.

Vaikutukset henkilöstön määrään ja asemaan

Henkilöstöä ja koko organisaatiota koskevien vaikutusten osalta on selvitettävä, miten ehdotukset vaikuttavat henkilöstön määrään ja asemaan. Jos muutoksesta seuraa *henkilöstön määrän supistamista*, on selitettävä miten vapautuvan henkilöstön asema järjestetään. Jos ehdotetaan *henkilöstölisäyksiä*, on arvioitava myös palvelussuhteiden pysyvyyttä. Lisäksi tulee selvittää, aiheutuuko muutoksesta mahdollisesti *toimitila-, kaluste- tai laitehankintoja*.

Hallinnolliset tehtävät ja kustannukset

Lainsäädäntöön sisältyvistä erilaisista *tiedonanto-, selvitys- ja raportointivelvoitteista* saattaa aiheutua viranomaisille erilaisia hallinnollisia menettelyjä ja kustannuksia. Hallinnollisten rasitteiden mittaamiseksi on arvioitava millaisia ja miten työllistäviä nämä hallinnolliset vaikutukset ovat ja miten niiden toteuttaminen on suunniteltu järjestettävän. Erityisesti on arvioitava miten hallinnolliset tehtävät *vaikuttavat viranomaisen kykyyn hoitaa varsinaiset tehtävänsä*.

4 YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa lain (200/2005) 2 §:ssä ympäristövaikutukset määritellään vaikutuksiksi:

- *ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen,*
- *maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen,*
- *yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön,*
- *luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä*
- *edellä mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.*

Tavoitellut ja ei-tavoitellut vaikutukset otetaan huomioon

Säädösehdotuksen nimenomaisena tavoitteena voi olla myönteisten ympäristövaikutusten aikaansaaminen. Toisaalta säädösehdotuksen sivuvaikutuksena voi olla myös ei-tavoiteltuja, usein haitallisia ympäristövaikutuksia, joita vaikutusten arvioinnin avulla pyritään tunnistamaan sekä ehkäisemään tai vähentämään.

Esimerkiksi luonnonsuojelualueen perustamista koskevan säädöksen päätavoitteena on suojella tietyn alueen luonnonarvot ja turvata osaltaan luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä. Toisaalta säädökseen voidaan myös sisällyttää edellytykset, joilla tiettyä toimintaa (esimerkiksi kaivostoimintaa, energiatoimintaa, energiatuotantoa, teollisuutta tai rakentamista) voidaan sijoittaa tai harjoittaa. Tällaisella säädöksellä on usein suoria ympäristövaikutuksia. Välittömämmin tällainen säädös vaikuttaa ympäristöön, jos siinä asetetaan selkeitä kieltoja tai rajoituksia tuotannolle ja toiminnoille tai sillä poistetaan mahdollisia ympäristöriskejä.

Välilliset vaikutukset korostuvat

Useimmissa tapauksissa säädösten ympäristövaikutukset ovat *välillisiä*. Säädos voi muuttaa yhteiskunnallisia olosuhteita tavalla, joka erilaisten vaikutusketjujen kautta heijastuu ympäristön tilaan. Välillisten vaikutusten todennäköisyyttä on mahdollista tarkastella selvittämällä, mihin toimintoihin ja kohderyhmiin säädos vaikuttaa ja millä tavalla toimintaolosuhteet muuttuvat. Ympäristövaikutuksilla on usein *kytkentöjä muihin vaikutuksiin*, kuten taloudellisiin ja yrityksiin kohdistuviin vaikutuksiin. Niin sanotun aiheuttamisperiaatteen mukaan ympäristön pilaantumista aiheuttavista ja sitä ehkäisevistä toimista koituvat kustannukset tulisi sisällyttää tuotannon tai kulutuksen kustannuksiin eli aiheuttajan maksettavaksi. Erilaisia maksuja, tukia ja veroja koskevilla säädöksillä voidaan vaikuttaa periaatteen toteutumiseen.

Esimerkiksi veroja, maksuja ja tukia koskevat säädökset voivat vaikuttaa tuotteiden valmistukseen ja elinkeinojen harjoittamiseen ja siitä aiheutuviin päästöihin ilmaan ja veteen sekä syntyvien jätteiden määrään. Energian tuotantoon ja kulutukseen vaikuttavilla säädöksillä on useimmiten sellaisia välillisiä vaikutuksia päästöihin ja ilman laatuun, joilla voi olla merkitystä esimerkiksi terveyden ja ilmastonmuutoksen kannalta.

Esimerkiksi liikenteen hinnoittelua, eri liikennemuotojen tai polttoaineiden verotusta, kuljetusten julkista tukemista taikka ostopalvelua koskevalla lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa liikenteen määrään, kulkumuotojen välisiin suhteisiin, liikenteen aiheuttamiin päästöihin sekä liikenneinfrastruktuuriin. Teollisen tuotannon sekä palvelujen, kuten vähittäiskaupan, maantieteellinen sijoittuminen ja keskittyminen heijastuvat usein liikkumis- ja kuljetustarpeisiin. Nämä puolestaan vaikuttavat esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen, luonnonarvoihin, päästöihin, ilman laatuun ja ilmastonmuutokseen sekä ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen.

Säädöksellä voi olla vaikutuksia ympäristöriskien *todennäköisyyteen ja hallintaan*. Esimerkkejä tällaisista säädöksistä ovat vaarallisten aineiden kuljetuksiin, meriliikenteen sääntelyyn tai geneettisesti muunneltujen eliölajien tuomiseen ja käyttöönottoon liittyvä säädökset. Säädöksillä, joilla pyritään vaikuttamaan esimerkiksi tulvien tai myrskytuhojen hallintaan, on merkitystä myös ympäristöriskien kannalta.

Esimerkiksi laivojen jäälukitusta ja väylämaksua koskevan lainsäädännön tarkoituksena on väylien ylläpidosta ja jäänmurtaja-avusta aiheutuvien kustannusten kattaminen. Jos heikosti varustetuille laivoille määrätään korkea väylämaksu, on tämä omiaan vähentämään niiden

liikkumista Suomen aluevesillä talvisin ja saattaa näin ollen myös vaikuttaa onnettomuusriskeihin ja niiden hallintaan.

Myös hallinnon rakenteita ja toimintaa koskevilla säädöksillä voidaan vaikuttaa ympäristöön esimerkiksi muuttamalla ympäristön kannalta merkittävän suunnittelun ja päätöksenteon vastuusuhteita. Esimerkiksi jos päätösvaltaa keskittyy organisaatiolle, jolla on useita tehtäviä ja jopa ristiriitaisia tavoitteita, saattavat ympäristönäkökohdat jäädä vaille riittävää huomiota. Toisaalta hallinnon toimivuuden parantamisella voi olla myönteisiä vaikutuksia myös ympäristönsuojelun kannalta.

Arviointimenetelmät ja tiedonlähteet

Koska säädösten ympäristövaikutukset useimmiten ilmenevät välillisesti erilaisten vaikutusketjujen kautta ja ovat tunnistettavissa vain suhteellisen yleisellä tasolla, ympäristövaikutusten arviointi on *yleensä laadullista* eikä tarkkoihin numeroarvoihin perustuvaa. Usein on tarkoituksenmukaisempaa *kuvata kehityssuuntia ja syy-seuraussuhteita* kuin yrittää tuottaa täsmällisiä määrällisiä ennusteita. Arviointimenetelmät ovat vastaavasti useimmiten erilaisia asiantuntija-arvioita, tarkistuslistoja ja matriiseja, ja ne perustuvat olemassa olevaan tietoon, esimerkiksi tilastoihin ja ympäristön tilan seurantatietoihin. Näihin tietoihin ja menetelmiin liittyvät epävarmuudet on tärkeää tuoda esille. Epävarmuudet eivät kuitenkaan estä ympäristövaikutusten arviointia, vaan ympäristövaikutuksia sekä myös haitallisten vaikutusten ehkäisemistä ja vähentämistä on syytä aina selvittää säädösehdotusten vaikutusten arvioinnissa.

Tietoja laadulliseen ja osin määrälliseen ympäristövaikutusten arviointiin löytyy ympäristöhallinnon ylläpitämän www.ymparisto.fi -palvelun Ympäristön tila -osiosta. Saman palvelun Palvelut ja tuotteet -osion kautta saa myös yksityiskohtaisempaa tietoa tietojärjestelmistä ja aineistoista. Ympäristöhallinnon sivuilta www.ymparisto.fi/sova löytyy suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin avuksi laadittu tukiaineisto, jota voi hyödyntää soveltuvin osin myös säädösten vaikutusten arvioinnissa.

Suomen ympäristökeskus SYKE ja erityisesti sen ympäristöpolitiikan tutkimusohjelma ja ympäristöasiain hallintayksikkö antavat tukea ympäristövaikutusten arvioinnissa, erityisesti sen suunnittelussa, ja ohjaavat tietojen ja menetelmien lähteille.

5 MUIDEN YHTEISKUNNALLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Muilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla tarkoitetaan:

- *sosiaali- ja terveysvaikutuksia,*
- *tasa-arvo- ja sukupuolivaikutuksia,*
- *vaikutuksia kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan,*
- *vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään,*
- *vaikutuksia rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen,*
- *vaikutuksia aluekehitykseen ja*
- *vaikutuksia tietoyhteiskuntaan.*

5.1 Yhteiskunnallisten vaikutusten luonne ja osa-alueet

Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat luonteeltaan moninaisia ja vuorovaikutteisia sekä keskenään että suhteessa muihin vaikutuslajeihin. Esimerkiksi sosiaalisia vaikutuksia ei voida aina selkeästi erottaa taloudellisista vaikutuksista tai ympäristövaikutuksista. Tässä jaksossa käsitelläänkin säädösten yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia niistä näkökulmista, joita edellä oleviin tarkasteluihin ei ole sisällynyt.

Useilla tarkasteltavilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on yhteys perustuslain *perusoikeussäännöksiin*. Sääntelyn nimenomainen tarkoitus voi olla jonkin perusoikeuden, esimerkiksi yhdenvertaisuuden edistäminen, mutta sääntely voi myös välillisesti vaikuttaa perusoikeuksien toteutumiseen. Perustuslain kautta tulevia arviointiperusteita voivat olla erityisesti yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin koskeva 17 §, oikeutta työhön ja elinkeinovapautta koskeva 18 §, oikeutta sosiaaliturvaan koskeva 19 § sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 21 §. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

5.2 Sosiaaliset ja terveysvaikutukset

Sosiaalisilla ja terveysvaikutuksilla tarkoitetaan *vaikutuksia ihmisten elinoloihin, toimintamahdollisuuksiin, käyttäytymiseen, arvoihin ja asenteisiin*. Ne ovat sellaisia ihmiseen, ihmisryhmään, yhteisöön tai yhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia, jotka aiheuttavat *muutoksia terveydentilassa, hyvinvoinnissa tai hyvinvoinnin jakautumisessa* (esimerkiksi eri sosioekonomisten ryhmien kesken). Jos vaikutukset kohdistuvat rajatusti johonkin ihmisryhmään, esimerkiksi lapsiin tai vanhuksiin, pitää tarkastelu kohdentaa nimenomaisesti siihen ryhmään.

Jokaisen hallinnonalan tehtävät sisältävät sosiaaliseen hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttavia ratkaisuja. Ihmisen arkiympäristöä, kotia, päiväkotia, koulua, työpaikkoja, asuinalueita ja liikennettä koskevat päätökset voivat olla terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia vahvistavia tai niitä heikentäviä.

Väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin vaikutetaan eri tekijöiden kautta. Nämä ovat yksilöllisiä, sosiaalisia, rakenteellisia, ympäristöllisiä tai kulttuurisia tekijöitä kuten esimerkiksi terveyttä ja hyvinvointia tukevat voimavarat, asenteet, arjen sujuminen, terveystietäminen, kyky omaksua ja tulkita terveystietoa sekä mahdollisuudet saada tai käyttää palveluja. Vaikuttamalla näihin tekijöihin, edistämällä hyvinvointia ja terveyttä sekä vähentämällä väestöryhmien välisiä eroja, voidaan vaikuttaa moniin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin kuten köyhyyteen, sosiaaliseen syrjäytymiseen, työttömyyteen ja kansansairauksiin. Säädösten vaikutukset sosiaaliseen hyvinvointiin ja terveyteen ilmenevät yleensä välillisesti edellä mainittujen tekijöiden kautta, mutta myös suoraan esimerkiksi liikenneturvallisuuteen vaikuttamalla.

Säädosvalmistelussa on tarkasteltava mahdollisten vaikutusten jakautumista väestössä (sekä vaikutuksia seuraaviin tekijöihin):

- *sosiaaliset tekijät*: sosio-ekonominen asema, toimeentulo, työllisyys, köyhyys, syrjäytyminen, sosiaaliset ja yhteisölliset verkostot ja keskinäinen vuorovaikutus;
- *rakenteelliset tekijät*: koulutus, elinolot (esimerkiksi asumistilanne), elinympäristö (esimerkiksi koettu turvallisuus, esteettömyys, viihtyisyys, julkinen ja kevyt liikenne),

työolot, muut terveystekijöihin vaikuttavat olosuhteet sekä peruspalvelujen tasapuolinen saatavuus ja toimivuus;

- *yksilölliset tekijät*: tiedot, taidot, kokemukset, asenteet terveyteen, sairauksien riskitekijät ja elintavat (esimerkiksi tupakointi, alkoholin käyttö, ruokavalio ja liikkuminen);

Ennalta ehkäisevissä toimissa välittömiä vaikutuksia ei välttämättä ole lainkaan, mutta pitkällä aikavälillä sekä terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin että talouteen kohdistuvat vaikutukset voivat olla merkittäviä. Säädöshankkeet tulee nähdä kokonaisuutena, jolloin yksittäisellä säädöksellä tai toimenpiteellä on merkitystä nimenomaan kokonaisuuden osana ja siihen oikein ajoitettuna.

Rahoituksen turvaaminen edellyttää sosiaalisten ja terveysvaikutusten arviointia myös taloudellisesta näkökulmasta. Mikäli käyttäytymistä voidaan ohjata niin, että terveystekijä ja sosiaalisia ongelmia vältetään, voidaan saavuttaa merkittäviä säästöjä. Joitakin terveystekijä voidaan torjua rajoittavalla säännöstöllä (esimerkiksi tupakkalainsäädäntö, alkoholin hintapolitiikka, liikennepolitiikka, asuntopolitiikka ja työllisyyspolitiikka). Tällöin joudutaan erilaisia vaikutuksia tarkastelemaan rinnakkain ja arvioimaan ristiriitaiset ja mahdollisesti myös laadultaan erilaiset (esimerkiksi kustannukset/säästöt vs. elämänlaatu) vaikutukset (esimerkiksi vaikutukset terveyteen ja työllisyyteen).

Menetelmät ja tiedonlähteet

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes on julkaissut ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia tukevaa materiaalia, ja sillä on internetissä sivusto (<http://info.stakes.fi/iva>), joka kuvaa arvioinnin perusteita, menetelmiä ja esimerkkejä. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioimisesta on julkaistu erillinen opas (Sirpa Taskinen: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. 2006. Stakes). Stakes myös ylläpitää maksutonta väestön hyvinvointia ja terveyttä koskevaa tietopankkia, joka on käytettävissä Internetissä (<http://www.stakes.fi/FI/tilastot/sotkanet/index.htm>). Tarvittaessa Stakes antaa myös tukea arvioinnin suunnittelussa ja toteutuksessa.

Kansanterveyslaitoksella ja Työterveyslaitoksella on tietoa ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista. Lisäksi Kansanterveyslaitoksen, Stakesin ja Työterveyslaitoksen yhteistyöhanke Teroka kokoaa ja julkaisee arvioinnissa hyödynnettävää tietoa väestön terveyseroista (<http://www.teroka.fi>).

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten tunnistamisessa ja arvioinnissa yksi keskeinen osa on eri väestöryhmien ja järjestöjen osallistuminen valmisteluun esimerkiksi työryhmätyöskentelyn tai kuulemis- ja lausuntomenettelyn kautta.

5.3. Tasa-arvo- ja sukupuolivaikutukset

Arvioitaessa vaikutuksia yksilötasolla tulee selvittää *vaikuttaako ehdotus ihmisten tasa-arvoiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän (etnisen taustan), kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella*. Säädösehdotusten vaikutuksia eri väestöryhmien asemaan tarkastellaan yleensä jo kotitalouksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä tätä tarkastelua voidaan syventää. Tässä yhteydessä on erityisesti kiinnitettävä huomiota säädösehdotuksen vaikutuksiin perusoikeuksien kannalta.

Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tavoitteena on tunnistaa ennakolta erityisesti lasten kannalta kielteiset muutokset, jotta ne voitaisiin välttää. Lapsiin kohdistuvia vaikutuksia tarkastellaan seuraavilla ulottuvuuksilla: terveys, ihmissuhteet, asuminen ja liikkuminen, arjen sujuvuus, osallistuminen ja tasa-arvo. Välillisesti lapsiin voivat vaikuttaa myös muutokset perheen taloudessa ja palveluissa, yhteisö- ja aluetason muutokset sekä sosiaalisia suhteita koskevat seikat.

Lainvalmistelun alkaessa selvitetään *sukupuolivaikutusten* arvioinnin tarve. Ensiksi tulee selvittää, onko alueella, jota lainvalmisteluhanke koskee, eroja sukupuolten välillä tai onko kyseisellä alueella merkitystä tasa-arvon edistämisen kannalta. Sääntelyn merkitys sukupuolten tasa-arvon kannalta voidaan yleensä tunnistaa helposti ja suhteellisen vähällä työmäärällä. Sukupuolivaikutukset tulee arvioida siinäkin tapauksessa, että sääntely kohdistuu tosiasiasa vain toiseen sukupuoleen.

Kun säädösehdotuksen tavoitteita arvioidaan naisten ja miesten tasa-arvon kannalta, apuna voidaan käyttää seuraavia kysymyksiä:

Onko ehdotuksella vaikutuksia miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon, esimerkiksi

- o työelämässä ja taloudellisessa asemassa,
- o mahdollisuudessa hoitaa lapsia ja yhdistää työ- ja perhe-elämä,
- o koulutuksessa ja ammatillisessa kehityksessä,
- o työmahdollisuuksissa, työllisyydessä sekä ammatillisessa ja urakehityksessä,
- o yhteiskunnallisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien toteutumisessa,
- o terveyteen ja sairastavuuteen sekä näihin liittyvien palvelujen tarpeessa,
- o turvallisuudessa ja väkivallan uhassa,
- o ajankäytössä, harrastuksissa ja virkistyksen tarpeeseen sekä muilla alueilla, joilla on merkitystä sukupuolten tasa-arvon toteuttamisessa?

Tasa-arvossa ei ole kysymys samanlaisuuden vaatimuksesta vaan yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamisesta. Erilaisuus ei aina merkitse epätasa-arvoisuutta. Esimerkiksi siinä, että naiset ja miehet harrastavat eri asioita, tasa-arvoinen kohtelu voisi merkitä sitä, että naisten ja miesten harrastuksia tuetaan tasapuolisesti.

Sosiaalietuudet saattavat olla näennäisesti sukupuolineutraaleja; muun muassa perhevapaat on tarkoitettu yhtä hyvin naisille kuin miehille, vaikka naiset käyttävät niistä valtaosan. Lainvalmistelijan tehtävänä saattaa olla sen arvioiminen, mitä taloudellisia, työllisyyteen tai vanhemmuuteen liittyviä vaikutuksia naisille/miehille perhevapaiden epätasaisesta jakautumisesta aiheutuu. Säädösvalmistelijan tulee edelleen arvioida, voidaanko näiden vaikutusten katsoa edistävän tai uhkaavan sukupuolten välistä tasa-arvoa ja löytyisikö sellaisia vaihtoehtoisia ehdotuksia, jotka poistaisivat havaittuja eriarvoisuuksia.

Menetelmät ja tiedonlähteet

Sukupuolivaikutuksia arvioitaessa tulisi selvittää esimerkiksi tilastotietojen avulla sitä, millä kyseisen sääntelyn alueilla miesten ja naisten välillä on eroja. Suurin osa esimerkiksi Tilastokeskuksen tiedoista ja tilastoista on saatavissa sukupuolen mukaan eriteltyinä. Tiedonlähteitä sukupuolivaikutusten arvioinnista saa myös seuraavilta Internet-sivustoilta: www.tasa-arvo.fi, www.stm.fi ja www.minna.fi, joka on valtakunnallinen naistutkimus- ja tasa-arvoportaali.

5.4 Vaikutukset kansalaisten asemaan yhteiskunnassa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan

Vaikutuksilla kansalaisten asemaan yhteiskunnassa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan tarkoitetaan vaikutuksia muun muassa kansalaisten perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen, kansalaisten keskinäiseen toimintaan ja oikeussuhteisiin, kansalaisryhmien asemaan ja käyttäytymiseen sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaan.

Säädösehdotusten vaikutuksia tulee ensinnäkin arvioida *yksittäisen kansalaisen* näkökulmasta. Esimerkiksi oikeusturvaan ja erityisesti sen saatavuuteen ja käsittelyaikoihin kohdistuvien vaikutusten arviointi on entistä tärkeämpää yhteiskunnan moninaistuesssa, kansainvälistyessä ja väestörakenteen muuttuessa.

Toiseksi on selvitettävä, onko ehdotuksella vaikutuksia *ihmisten keskinäisiä suhteita koskevaan päätöksentekoon*. Muuttaako tai rajoittaako ehdotus esimerkiksi kansalaisten sopimusvapautta tai taloudellista toimintavapautta? Lisäksi on selvitettävä, muuttaako ehdotus kansalaisten mahdollisuuksia päättää perhesuhteista ja niiden muodostamisesta tai esimerkiksi sukupolvien välisestä suhteesta.

Kolmanneksi on arvioitava, onko ehdotuksella vaikutuksia *kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa* yhteiskunnan päätöksentekoon tai vaikutuksia kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Kansalaisten keskeiset vaikuttamis- ja yhteiskunnalliset osallistumiskeinot ovat poliittinen puoluetoiminta, ammatillinen ja muu järjestö- ja yhdistystoiminta sekä kansalaisten osallistuminen hallinnon prosesseihin, pääasiassa kuulemismenettelyn kautta. Lisäksi on arvioitava ehdotuksen vaikutukset järjestöjen ja yhdistysten asemaan ja toimintamahdollisuuksiin yhteiskunnassa sekä kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, virkamiesten ja päätöksentekijöiden keskinäisiin suhteisiin päätöksentekoprosessin eri vaiheissa.

5.5 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Työllisyysvaikutuksia voidaan arvioida työvoiman kysynnän ja tarjonnan muutosten kautta. Yksilöt joko tarjoavat työpanostaan sitä kysyvälle yritykselle tai yhteisölle tai työllistävät

itsensä yrittäjinä. Säädökset voivat vaikuttaa työvoiman tarjontaan ja kysyntään sekä niiden tasapainoon taloudellisten tai työmarkkinoiden (rakenteellisten) tekijöiden kautta.

Muutokset toimeentuloturvassa ja työn verotuksessa voivat aiheuttaa työn tarjonnan kannustinvaikutuksia. Nämä voivat olla määrällisiä muutoksia tai saamisperusteisiin tai keston liittyviä. Työn kysyntään on vaikutuksia niillä säädöksillä, jotka vaikuttavat työnantajan maksamiin työvoimakustannuksiin, kuten työnantajan sosiaaliturvamaksut.

Työllistymiseen vaikuttavia työmarkkinoiden rakenteellisia tekijöitä ovat esimerkiksi koulutus-, työsuojelu-, työaika- ja työsuhdeturvasäädökset. Myös vähimmäispalkan määräytymismekanismiin ja palkanmuodostuksen laajemminkin (kuten tulospalkkaus) voidaan sanoa olevan rakenteellinen tekijä.

Työllisyysvaikutukset voivat kohdistua eri lailla eri ihmisryhmiin esimerkiksi alueellisesti, ammatillisesti, sukupuolen, iän ja kansallisuuden mukaan. Tämän vuoksi työllisyysvaikutuksia on tarpeen mukaan arvioitava eri ryhmien kannalta erikseen.

Koko kansantalouden toimintaan vaikuttavilla säädöksillä voi olla työllisyysvaikutuksia. Julkiseen talouteen vaikuttavat säädökset saattavat vaikuttaa julkisen ja sitä kautta myös yksityisen sektorin työllisyyteen.

Varsinaisten työllisyysvaikutusten lisäksi säädöksillä voi olla vaikutuksia yleisemmin työelämään. Esimerkiksi kauppojen aukioloaikoja koskeva sääntely vaikuttaa työaikoihin ja tiettyihin tehtäviin liittyvät kelpoisuusvaatimukset vaikuttavat siihen, voidaanko henkilö palkata toistaiseksi voimassa olevaan tai määräaikaiseen palvelussuhteeseen. Työturvallisuuteen ja terveyteen liittyvällä sääntelyllä on vaikutuksia työssä jaksamiseen ja työurien kokonaisuuteen. Säännösten, jotka oikeuttavat valtakunnalliset työmarkkinajärjestöt sopimaan toisin lain muutoin pakottavista säännöksistä, vaikutukset näkyvät erilaisina työehtoina eri aloilla. Näillä säännöksillä on vaikutuksia myös järjestäytymättömän työnantajan asemaan työllistäjänä.

Menetelmät ja tiedonlähteet

Arvioitaessa vaikutuksia työllisyyteen voidaan tiedonlähteinä käyttää muun muassa Tilastokeskuksen julkaisemia työvoimatutkimukseen perustuvia tilastoja ja

työssäkäyntitilastoja. Niin ikään työolotutkimukseen perustuvat tilastot voivat olla tiedonlähteinä säädösten vaikutuksia arvioitaessa. Muita arvioinnin kannalta hyödyllisiä tilastoja ovat muun muassa ajankäyttötutkimukset, aluetalouden indikaattorit, tuotannon ja työllisyyden aluetilit.

Työelämän lainsäädännön vaikutusten arviointiin välineitä tarjoavat Tilastokeskuksen tilastojen ohella myös Työterveyslaitoksen tutkimukset ja niihin perustuvat julkaisut. Lisäksi työministeriön Työpoliittisten tutkimusten julkaisusarjassa on julkaistu arvioita muun muassa yksittäisten työelämälakien toimivuudesta. Tarvittaessa lisätietoja voi tiedustella työministeriöstä.

5.6 Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen

Mitä turvallisuus on?

Turvallisuudella ymmärretään käsitystä ja kokemusta siitä, mitkä ovat yhteiskunnan ja siihen kuuluvien yhteisöjen pelisäännöt sekä luottamusta siihen, että näitä sääntöjä noudatetaan. Kyse on myös luottamuksesta siihen, että häiriötilanteisiin puututaan.

Turvallisuuden takaamiseksi on lukuisia vapaaehtoisia järjestelyitä. Turvallisuudesta vastaavat myös useat viranomaiset, kuten poliisi, palo- ja pelastustoimi, terveydenhuolto- ja sosiaalitoimi, puolustusvoimat, rajavartiolaitos ja tulli. Organisaatioilla on määritelty vastuuhenkilö, joka vastaa siitä, että erilaiset turvallisuuden takaamiseksi edellytetyt toimet on tehty. Näin on esimerkiksi tietoturvallisuuden, rakennusten fyysisen turvallisuuden ja paloturvallisuuden järjestämiseksi.

Säädösehdotuksen vaikutukset turvallisuuteen voivat kohdistua suoraan tai välillisesti esimerkiksi yhteiskunnan tai organisaation tietoturvallisuuteen, tilaturvallisuuteen, henkilöturvallisuuteen, henkilöstöturvallisuuteen, työturvallisuuteen, pelastustoimeen ja vartiointiin. Tässä tarkastellaan tarkemmin rikosentorjuntaa ja sääntelyn vaikutuksia rikollisuuteen.

Rikollisuus

Rikollisuus aiheuttaa huomattavan määrän kustannuksia ja muita haittoja yhteiskunnalle. Kriminaalipoliittisilla toimilla pyritään vähentämään rikollisuutta ja sen aiheuttamia haittoja. Myös muilla kuin varsinaisesti kriminaalipoliittisilla keinoilla, kuten esimerkiksi asunto- tai liikealueiden suunnittelulla, voi olla merkittäviä vaikutuksia rikollisuuteen ja rikoksentorjuntaan. Samoin yleisen yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikan ratkaisut tai esimerkiksi uudet talouselämän toimintatavat saattavat estää tai vähentää rikoksentelemahdollisuuksia ja rikoksiin ryhtymisen houkuttelevuutta.

Esimerkki: Moottoripyöräilijöille säädetty kypäräpakko, jonka päätarkoitus oli liikennevammojen vähentäminen, vähensi myös moottoripyörävarkauksia. Kypärättä ajavan varkaan kiinnijäämisriski kasvoi ratkaisevasti, kun potentiaalisilla varkailla ei yleensä ollut mukanaan kypärää.

Tyypillisessä rikoksessa erotetaan kolme elementtiä: rikoksen kohde tai uhri, rikoksen tekoon periaatteissa valmis tekijä ja riittävän valvonnan tai suojauksen puute. Rikoksia syntyy kun rikoksenteleminen altis tekijä kohtaa sopivan kohteen vailla riittävää valvontaa. Muutokset kaikissa näissä tekijöissä voivat vaikuttaa rikollisuuden määrään: ihmisten valmiudessa turvautua rikollisiin keinoihin, sopivien rikoskohteiden saatavuudessa ja valvonnassa.

Rikoksentorjunnan vaikutukset

Rikollisuus- ja rikoksentorjuntavaikutusten arvioinnissa on hyötyä sellaisten tekijöiden tarkistamisesta, joilla tiedetään olevan yhteyksiä rikollisuuden määrään ja luonteeseen sekä rikoksentorjuntatyön edellytyksiin. Rikoksentorjuntakeinot jaetaan usein kahteen pääryhmään: tilannetorjuntaan ja sosiaaliseen rikollisuuden ehkäisyyn.

Tilannetorjunnalla pyritään vähentämään arkielämän konkreettisten rikostilaisuuksia vaikeuttamalla rikosten tekemistä, vähentämällä rikoksista saatavaa hyötyä ja lisäämällä rikoksenteon riskejä. Tilannetorjunnan ydin on arkielämän konkreettisten tilanteiden muokkaaminen niin, että ne ehkäisevät rikostilaisuuksien syntymistä, vaikeuttavat rikosten tekemistä ja suosivat laillisia toimintamuotoja. *Sosiaalisessa rikollisuuden ehkäisyssä* käytetään keinoja, joilla pyritään vaikuttamaan ihmisten kasvun ja kehityksen aikaisiin

riskitekijöihin, ja keinoja, joilla yhdyskunnista ja yhteisöistä pyritään karsimaan ominaisuuksia, jotka lisäävät alttiutta ajautua rikoksiin.

Menetelmät ja tiedonlähteet

Vaativimmillaan rikollisuus- ja rikosentorjuntavaikutusten arviointi voi merkitä laajoja kustannus-hyöty-vertailuja eri toimintavaihtoehtojen vaikutuksista rikollisuuteen ja rikosentorjuntaan. Usein vaikutuksia voidaan arvioida esimerkiksi vastaavia tilanteita koskevan empiirisen tiedon tai yleisesti hyväksytyjen kriminologisten lainalaisuuksien perusteella. Rikollisuusvaikutusten arvioinnissa käytettävää aineistoa tarjoavat muun muassa Tilastokeskus sekä Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (Optula). Lisäksi Optula julkaisee Rikollisuustilanne -katsauksen ja Oikeusolot -katsauksen. Tilastokeskuksen sivuilla (www.stat.fi/til/oik.html) StatFin -tilastopalvelu tarjoaa valmiita Suomea koskevia oikeustilastoja, joista osa on maksutta käytössä. Aihealueen tilastot kuvaavat muun muassa poliisiin tietoon tullutta rikollisuutta, tuomioistuimien ratkaisuja, syytettyjä, tuomittuja, annettuja rangaistuksia ja tuomioiden täytäntöönpanoa sekä poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten toimintaa sekä velka-asioita. Lisäksi Tilastokeskus tarjoaa maksullisia räätälöityjä selvityksiä ja tutkimuspalveluja.

5.7 Aluekehitysvaikutukset

Säädösehdotusten aluekehitysvaikutuksilla tarkoitetaan välittömiä ja välillisiä *vaikutuksia alueiden kehitykseen, aluepolitiikkaan sekä muihin alueiden kehittämistoimiin*. Yleensä aluekehitysvaikutukset ilmenevät taloudellisina ja ympäristövaikutuksina, jolloin niiden arvioinnissa voi soveltaa näiden vaikutusten arviointiin esitettyjä menettelytapoja.

Aluekehityksen keskeisiä tekijöitä ja vaikutuksen kohteita ovat:

- alueiden tuotanto ja työllisyys,
- elinkeinotoiminta ja kilpailukyky,
- asukkaiden hyvinvointi ja palvelujen saatavuus,
- aluekehityksen rahoitus ja investoinnit sekä
- alueiden infrastruktuuri ja ympäristön tila.

Alueiden kehittämisestä annetun lain keskeisenä sisältönä on alueiden kilpailukyvyyn parantaminen ja tasapainoisen aluekehityksen edistäminen. Tämän johdosta säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnissa on selvittävä, miten eri alueiden asema muuttuu em. tekijöiden suhteen säädösehdotuksiin liittyvien toimenpiteiden johdosta. Erityisesti on arvioitava, vaikuttaako ehdotus heikentävästi joidenkin alueiden asemaan. Elinkeinoiminnan näkökulmasta korostuvat sen kehittämisedellytyksiin liittyvät vaikutukset, kuten investointien tukeminen sekä työvoiman saatavuuden turvaaminen. Kansalaisten näkökulmasta oleellista on hyvinvoinnin edistäminen eri alueilla. Keskeistä on, miten sosiaali- ja terveyspalveluihin, koulutukseen ja myös liikenneinfrastruktuuriin liittyvät säädökset vaikuttavat palvelujen saatavuuteen alueilla.

Saman säädöksen vaikutukset saattavat vaihdella eri alueiden välillä riippuen alueen sijainnista sekä elinkeinojen ja väestön rakenteeseen liittyvistä tekijöistä.

Esimerkiksi kalastusta säätelevät lait ja säädökset suosivat joko rannikkoalueita tai jokialueita riippuen siitä, miten pyynti sallitaan. Itämeren merialueilla sallittu lohenpyynti on eduksi rannikko- ja saaristoalueille, mutta voi heikentää Perämeren jokialueilla tapahtuvaa kalastusta ja siihen liittyvää matkailuelinkeinoa.

Aluekehitysvaikutuksia on arvioitava erityyppisten alueiden ja eri puolilla maata sijaitsevien alueiden osalta. Arvioinnissa ensisijaisesti käytettäviä aluetasoja ovat läänit, suuralueet, maakunnat, seutukunnat ja kunnat. Säädösehdotuksen sisällöstä riippuen voidaan käyttää myös muita aluejakoja, kuten kaupunkiseudut, kaupunkien läheinen maaseutu, ydinmaaseutu, harvaan asuttu maaseutu ja saaristoalueet. Maakunta on yleensä sopiva aluetaso arvioinnin lähtökohtana. Säädösehdotuksen mukaan tulee soveltaa joko maakuntaa suurempaa (suuralueet, läänit) tai pienempää (seutukunta, kunta) aluetasoa.

Menetelmät ja tiedonlähteet

Aluekehitysvaikutusten arvioinnissa voidaan käyttää avuksi Tilastokeskuksen tuottamia aluetilastoja, joita löytyy useista tietokannoista (aluetietokanta, kaupunki- ja seutuindikaattorit, jne.). Tilastokeskus tekee myös analyyseja alueellisesta kehityksestä. Tutkimuslaitoksista ovat Valtion taloudellinen tutkimuslaitos VATT ja Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT erikoistuneet myös aluekehitysvaikutusten arviointiin.

5.8 Tietoyhteiskuntavaikutukset

Tietoyhteiskuntavaikutuksilla tarkoitetaan säädösten välittömiä ja välillisiä vaikutuksia

- tietoyhteiskuntapalveluita tarjoaviin yrityksiin,
- palveluita käyttäviin kansalaisiin ja heidän käyttäytymiseensä,
- viestinnän perusinfrastruktuuriin.

Tietoyhteiskuntavaikutukset voivat olla joko lainsäädännön nimenomaisena tavoitteena tai aiheutua välillisesti. Tietoyhteiskuntavaikutuksilla on yleensä kytkentöjä muihin vaikutuksiin, tyypillisimmin taloudellisiin vaikutuksiin ja yritysvaikutuksiin sekä kansalaisten asemaan ja toimintamahdollisuuksiin.

Jos säädöksellä on myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia, se tukee tietoyhteiskunnan perusrakenteita ja parantaa suomalaisten tietoteknologiayritysten kilpailukykyä viestintämarkkinoilla. Jos säädös lisää sähköisten palveluiden, viestintäverkkojen sekä päätelaitteiden kysyntää ja tarjontaa, se yleensä parantaa tietoyhteiskuntapalveluita tarjoavien yritysten asemaa ja edistää yleistä tietoyhteiskuntakehitystä. Myönteistä tietoyhteiskuntakehitystä saa tyypillisimmillään aikaan säädös, joka kannustaa tuotekehitykseen ja uusien sähköisten palveluiden käyttöönottoon sekä vahvistaa uuteen teknologiaan perustuvaa yritystoimintaa.

Lainsäädännöllä on myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia myös, jos se lisää kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia tietotekniikan välityksellä sekä tarjoaa vaihtoehdon henkilön fyysistä läsnäoloa edellyttävälle asioinnille. Tämä voi kuitenkin edellyttää kansalaiselta erityisiä tietoyhteiskuntavalmiuksia tai tietoteknisten laitteiden, järjestelmien tai ohjelmistojen hankkimista. Uusia sähköisiä palveluita kehitettäessä onkin tärkeätä huolehtia siitä, että palvelut ovat saavutettavia ja esteettömiä kaikille kansalaisille tasavertaisesti.

Jos säädösehdotuksella lisätään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen riippuvuutta tietotekniikasta tai tietoliikenneyhteyksistä, tämä tulisi todeta esityksessä nimenomaisesti. Silloin on erityisen tärkeätä huolehtia toiminnan luotettavuudesta myös poikkeusoloissa.

Säädöksellä on myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia, jos se lisää kansalaisten ja yritysten tietoturvaa ja tietosuojaa sekä yleistä luottamusta sähköiseen viestintään. Viestintäverkot ja

teknologia ovat erityisen alttiita erilaisille tietoturvaloukkauksille, mikä pitää ottaa säädöksen valmistelussa huomioon.

Viestintäpolitiikan tavoitteena on, että tarjolla on reilu, kilpailtu ja kehittyvä toimintaympäristö, jossa tarjotaan monipuolisia, edistyksellisiä, luotettavia ja käyttäjäystävällisiä viestintäpalveluja tasa-arvoisesti kaikkien käyttöön. Merkittävän osan tätä toimintaympäristöä muodostaa viestinnän perusinfrastruktuuri, viestintäverkot ja niihin liittyvät rakenteet. Säädösehdotukset, joilla vaikutetaan esimerkiksi radiomastojen, teknisten laittilojen ja fyysisten kaapelirakenteiden sijoitteluun tai hinnoitteluun, vaikuttavat viestintäpalveluiden perusinfrastruktuuriin. Tietoyhteiskuntavaikutukset voivat tällöin olla myönteisiä tai kielteisiä riippuen esimerkiksi siitä, vaikeuttavatko vai helpottavatko säädökset infrastruktuurin rakentamista tai lisäävätkö ne esimerkiksi infrastruktuurin rakentamisen tai ylläpidon kustannuksia.

Menetelmät ja tiedonlähteet

Tietoyhteiskuntavaikutusten arvioinnissa käytettävää aineistoa tarjoaa muun muassa Viestintävirasto. Se tekee jatkuvaa seurantaan viestintämarkkinoilla ja kerää markkinaseurantaan liittyviä tietoja teleyrityksiltä. Viestintävirasto julkaisee tiedot neljännesvuosittain ilmestyvässä markkinakatsauksessaan. Kerran vuodessa markkinakatsaus julkaistaan laajempaan vuosikatsauksena. Myös kuluttajille tehdään kerran vuodessa kysely telepalveluiden käyttöön liittyvistä kysymyksistä. Kyselyt ja markkinakatsaukset ovat julkisia ja ne löytyvät Viestintäviraston verkkosivuilta osoitteesta www.ficora.fi. Myös liikenne- ja viestintäministeriöön voi tarvittaessa olla yhteydessä.

LIITE VAIKUTUSTEN TUNNISTAMISEN TARKISTUSLISTA

Tarkistuslista tukee ohjeissa kuvattua taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten tunnistamista ja arviointia. Tarkistuslista on vaikutusten tunnistamisen apuväline, jota voidaan hyödyntää myös säädösvalmistelun muissa vaiheissa.

Tarkistuslistan kysymysten tehtävänä on auttaa valmistelijaa havaitsemaan ja arvioimaan hankkeen olennaisia vaikutuksia.

Tarkoituksena on, että valmistelija käy läpi eri vaikutusalueiden kysymykset todeten onko kyseisiä vaikutuksia havaittavissa vai ei. Osa vaikutuksista voi olla helpommin havaittavissa ja ennakoitavissa, osa taas saattaa vaatia tarkempaa analysointia ja tietopohjaa (tämä voidaan kirjata tarkistuslistaan kohtaan ”selvitettävä”).

Tarkoituksena ei ole, että kaikkia tarkistuslistassa esitettyjä vaikutuksia arvioidaan kaikissa hankkeissa, vaan vaikutusarviointi kohdennetaan olennaisten vaikutusten arviointiin. Tarkistuslista ei myöskään ole tyhjentävä, vaan se on suuntaa-antava apuväline vaikutuksia tunnistettaessa, arvioitaessa ja seurattaessa. Sääöksellä voi siis olla muunkinlaisia vaikutuksia.

I TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Vaikutukset kotitalouksien asemaan	Kyllä	Ei	Selvitettävä
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia eri väestöryhmien ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan?</i></p> <p>Vaikutukset voivat olla esimerkiksi kaikkien tulonsaajien asemaa parantavia tai heikentäviä vaikutuksia tai eri väestöryhmien väliseen asemaan liittyviä vaikutuksia.</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia kotitalouksien käyttäytymiseen?</i></p> <p>Onko esimerkiksi todennäköistä, että kulutus lisääntyy tai että käyttäytyminen muuttuu siten, että syntyy välillisiä taloudellisia vaikutuksia?</p>			

Yritysvaikutukset	Kyllä	Ei	Selvitettävä
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten kustannuksiin ja tuottoihin?</i></p> <p>Merkitseekö ehdotus verojen, maksujen tai yritystukien muutoksia? Aiheutuuko liiketoiminnallisia muutoksia? Aiheutuuko kustannuksia esimerkiksi erilaisista ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintimenettelyistä?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen?</i></p> <p>Estääkö, rajoittaako tai vääristääkö ehdotus kilpailua yritysten välillä? Miten ehdotus vaikuttaa uusien yritysten pääsyyn markkinoille, markkinoiden keskittymisasteeseen ja yritysten kilpailukeinojen käyttöön?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, uuden yritystoiminnan aloittamiseen tai yritysten kasvumahdollisuuksiin?</i></p> <p>Kohdistuvatko ehdotuksen vaikutukset suhteellisesti voimakkaammin pieniin yrityksiin? Edistääkö vai estääkö ehdotus yrittäjyyttä ja yritysten kasvuedellytyksiä?</p>			

<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten investointeihin tai tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja innovaatioihin?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus yritysten investointeihin ja niiden edellytyksiin? Edistääkö ehdotus innovaatiotoimintaa eli uusien tuotantomenetelmien, tuotteiden ja palveluiden kehittämistä?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn?</i></p> <p>Vahvistaako vai heikentääkö ehdotus suomalaisten yritysten kilpailuasemaa suhteessa muihin kansainvälisillä markkinoilla toimiviin yrityksiin?</p>			

Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen	Kyllä	Ei	Selvitettävä
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia julkistalouden yhteisöjen rahoitukseen sekä voimavarojen jakoon?</i></p> <p>Onko ehdotuksella vaikutuksia esimerkiksi rahoitusjärjestelmän toimivuuteen ja rahoituksen kestävyys, valtion ja kuntien välisiin rahoitussuhteisiin ja kuntatalouteen yleensä tai yleishyödyllisten yhteisöjen ja kolmannen sektorin toimintaan?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia julkistalouden eri osatekijöihin?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi palvelujen ja sosiaaliturvan tasoon ja kattavuuteen, julkisen sektorin työllisyyteen tai tuottavuuden edistämiseen julkisella sektorilla?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia yleiseen talouskehitykseen ja erityisesti kansantalouteen?</i></p> <p>Syntyykö esimerkiksi vaikutuksia hintoihin, työmarkkinoihin, tavaroiden ja palvelujen kysyntään ja tarjontaan tai kansantalouden ja julkisen talouden rakenteeseen?</p>			

II VAIKUTUKSET VIRANOMAISTEN TOIMINTAAN

Vaikutukset viranomaisten toimintaan	Kyllä	Ei	Selvitettävä
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia viranomaisten välisiin suhteisiin?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin tai esimerkiksi valtion ja kuntien keskinäiseen tehtävänjakoon?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus viranomaisten tehtävien määrään tai luonteeseen tai vaikuttaako se viranomaisten menettelytapoihin ja palvelukykyyn?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia viranomaisen henkilöstöön tai organisaatioon?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi henkilöstön määrään tai asemaan? Onko havaittavissa vaikutuksia organisaation toimitiloihin tai laitteisiin?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella hallinnollisia vaikutuksia viranomaisille?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus viranomaisten raportointi- tai selvitysvelvoitteisiin? Lisääkö ehdotus viranomaisen hallinnollisia tehtäviä tavalla, joka häiritsee viranomaisten varsinaista toimintaa?</p>			

III YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET

Ympäristövaikutukset	Kyllä	Ei	Selvitettävä
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia luonnonvarojen ja energian käyttöön?</i></p> <p>Lisääkö vai vähentääkö ehdotus tarvetta käyttää maa-aineksia, metsävaroja, vesivaroja, muita raaka-aineita tai energiaa tai vaikuttaako ehdotus eri energiantuotantomuotojen keskinäisiin suhteisiin?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia tuotteiden valmistukseen ja kulutuskäyttämiseen?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus valmistettavien tuotteiden määrään tai laatuun siten, että päästöjen, jätteiden, käytettävien raaka-aineiden tai energian määrä kasvaa tai vähenee?</p> <p>Ohjaako ehdotus kuluttajia siten, että sillä on merkitystä esimerkiksi energian käytön tai jätteiden muodostumisen kannalta?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia toimintojen sijoittumiseen, kuljetus- ja liikkumistarpeisiin sekä eri liikennemuotojen keskinäisiin suhteisiin?</i></p> <p>Ohjaako ehdotus asumisen, teollisuuden tai muun toiminnan sijoittumista? Lisääntykö tai vähentykö liikenne? Muuttuvatko eri liikennemuotojen, kuten henkilöauto-, juna-, laiva- tai meriliikenteen, keskinäiset suhteet?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen?</i></p> <p>Lisääntyvätkö vai vähentyvätkö päästöt tai melu? Vaikutukset voivat johtua esimerkiksi maankäyttömuotojen muuttumisesta kuten viheralueiden ottamisesta rakentamiskäyttöön.</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia päästöjen ja jätteiden määrään, laatuun ja käsittelyyn?</i></p> <p>Kuinka paljon ja millaisia päästöjä ilmaan, vesistöihin, pohjaveteen tai maaperään syntyy? Onko vaikutuksia jätteiden muodostumiseen ja sen ehkäisemiseen, jätteiden kierrätykseen ja erilaisiin käsittelymuotoihin?</p>			

<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon ja sen muutokseen, luonnon monimuotoisuuteen, kasvillisuuteen sekä eliöihin?</i></p> <p>Aiheuttavatko esimerkiksi päästöt, alueiden käytössä tapahtuvat muutokset tai uudet toimintatavat muutoksia maaperään, vesiin, luonnoltaan arvokkaisiin alueisiin tai kohteisiin, kasvi- tai eläinlajeihin ja näiden elinympäristöihin tai lajien välisiin suhteisiin?</p> <p>Vaikuttaako ehdotus ilmaston muutokseen ja mahdollisuuksiin varautua tai sopeutua siihen?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus suoraan tai esim. liikennejärjestelyjen tai rakentamisen kautta yhdyskuntien eri toimintojen muodostamaan kokonaisuuteen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaisiin alueisiin tai kohteisiin sekä alueiden käyttötarkoitukseen?</p>			

IV MUUT YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET

Sosiaaliset ja terveysvaikutukset sekä tasa-arvovaikutukset	Kyllä	Ei	Selvitettävä
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia ihmisten terveyteen, hyvinvointiin tai hyvinvoinnin jakautumiseen?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus ihmisten terveystietoisuuteen ja kansantautien tärkeimpiin riskitekijöihin tai terveyden edellytyksiin? Kohdistuvatko vaikutukset rajatusti joidenkin ihmisryhmien, kuten esimerkiksi lapsien tai vanhuksien hyvinvointiin?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia tasa-arvoon tai syrjimättömyyteen?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus ihmisten tasa-arvoiseen ja syrjimättömään asemaan iän, kielen, uskonnon, etnisen taustan, terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella sukupuolivaikutuksia?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon esimerkiksi työelämässä, taloudellisessa asemassa, mahdollisuudessa toteuttaa vanhemmuutta ja yhdistää työ- ja perhe-elämä sekä muilla alueilla, joilla on merkitystä sukupuolten tasa-arvon toteuttamisessa?</p>			

Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa	Kyllä	Ei	Selvitettävä
<p><i>Onko ehdotuksella erityisiä vaikutuksia perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi sosiaalisiin tai kielellisiin oikeuksiin taikka mahdollisuuksiin saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia ihmisten keskinäisiin suhteita koskevaan päätöksentekoon?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus kansalaisten oikeussuhteisiin, kuten ihmisten sopimusvapauteen tai taloudelliseen</p>			

toimintavapauteen, mahdollisuuteen päättää perhe-elämästä ja sen muodostamisesta?			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia kansalaisten osallistumis- tai vaikuttamismahdollisuuksiin yhteiskunnassa?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa heitä tai heidän elinympäristöään tai koko yhteiskuntaa koskeviin asioihin tai osallistua järjestö- ja yhdistystoimintaan?</p>			

Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään	Kyllä	Ei	Selvitettävä
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia työllisyyteen?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi työvoiman kysyntään tai tarjontaan?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia työmarkkinoiden rakenteellisiin tekijöihin?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi koulutukseen, työsuojeluun, työaikaan, palkanmuodostukseen ja työsuhdeturvaan?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia työelämään?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus yleisemmin työelämään, kuten työaikoihin, työsuhteiden kestoon ja pysyvyyteen sekä työturvallisuuteen?</p>			

Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen	Kyllä	Ei	Selvitettävä
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia tilaisuuteen tehdä rikos?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi siihen, miten helppoa tai vaikeaa rikosten tekeminen on? Vaikuttaako ehdotus sosiaaliseen tai muuhun valvontaan tai kiinnijäämisriskiin?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia ihmisten alttiuteen tehdä rikoksia?</i></p> <p>Voiko ehdotus vaikuttaa rikollisuuteen esimerkiksi ihmisten elinympäristöä tai toimeentuloa koskevien muutosten johdosta?</p>			

<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia viranomaisten mahdollisuuksiin estää, paljastaa tai selvittää rikoksia?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi viranomaisten rikoksia koskeviin tiedonsaantimahdollisuuksiin?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia turvallisuuteen?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus esimerkiksi tietoturvallisuuteen, tietojärjestelmäturvallisuuteen, tilaturvallisuuteen, henkilöturvallisuuteen, henkilöstöturvallisuuteen, työturvallisuuteen, pelastustoimeen tai vartiointiin?</p>			

Aluekehitysvaikutukset	Kyllä	Ei	Selvitettävä
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia alueiden tuotantoon ja työllisyyteen?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus joidenkin alueiden tuotantoon ja työllisyyteen tai vaikuttaako se eri alueiden välisiin työllisyyseroihin?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia alueiden elinkeinotoimintaan ja yritysten rahoitukseen ja investointeihin?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus alueiden yritysten toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn sekä aluekehitysrahoituksen ja investointien määrään alueilla?</p>			
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutuksia palvelujen saatavuuteen alueilla?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus peruspalvelujen (koulutus, sosiaali- ja terveys, kuljetus) ja muiden palvelujen saatavuuteen alueilla.</p>			

Tietoyhteiskuntavaikutukset	Kyllä	Ei	Selvitettävä
<p><i>Onko ehdotuksella vaikutusta kansalaisten ja yritysten tietosuojaan tai tietoturvaan?</i></p> <p>Vaikuttaako ehdotus luottamukseen tietosuojaan tai tietoturvaan? Vaikuttaako ehdotus yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen riippuvuuteen tietotekniikasta tai tietoliikenneyhteyksistä?</p>			

Onko ehdotuksella vaikutuksia palveluiden käyttäjiin?

Edellyttääkö ehdotuksen mukanaan tuomien uusien palveluiden käyttö erityisiä päätelaitteita tai valmiuksia ja tietoyhteiskuntataitoja? Edellytetäänkö tieto- ja viestintäteknisten laitteiden, verkkoyhteyksien, järjestelmien tai ohjelmistojen hankkimista?