

Yrityksiin kohdistuvien julkisten sääntelyvaikutusten arviointi: Neo-institutionaalinen tutkimus kontekstista, kansainvälisistä vaikutteista ja kotimaisista kokemuksista



Pertti Ahonen, Petri Uusikylä & Riikka Sievänen

ABSTRACT

Regulatory impact assessment (RIA) has an established place in the European Union and its member states. This article considers evolving Finnish ex ante RIA concerning certain regulatory costs to firms. Drawing upon a neo-institutional theoretical framework and proposing three generally oriented hypotheses we received the following results. (1) The rationality of the evolving Finnish ex ante RIA of selected administrative regulatory costs to firms gives rise to issues given the low implementation rate of the general national RIA guidelines. (2) Reference to the ex ante RIA of regulatory costs to firms in other countries has served the legitimation of preferred procedures in Finland rather than offers solid evidence on the rationality of the foreign procedures. (3) Without a stronger contextualization of the evolving Finnish ex ante RIA of regulatory costs to firms its procedures risk adverse effects because of their confined scope, the uneven quality of their input data, and their weak connections to the general national ex ante RIA. These results suggest the redesign of the Finnish RIA to take better into account the institutional, political, historical and cultural characteristics of governance in this country.

Keywords: regulatory impact assessment, public policy evaluation, public policymaking, law-making, legal policy, deregulation

JOHDANTO

Sääntely (*regulation*) muodostaa laajan tutkimusalueen, jonka erittelytarve on huomattava myös aihepiiriä hallinneiden oikeustieteiden ja taloustieteiden ulkopuolella. Tilaa on myös empiirille hallinnon ja politiikan tutkimukselle, jota artikkelimme edustaa. Suomessa keskeisin osa sääntelyä on lakisääteistä tai perustuu epäsuoremmin lakiin. Sääntelyä toteutuu julkista valtaa käytettäessä, silloin kuin yksityisen toiminnan instituutiopuitteet ovat lakisääteiset, verovaroi- ta kustannetun julkisen talousarviohoiduksen perusteella tai yhdistelmänä verojen, verotukien, maksujen sekä maksupoikkeusten ja -helpotusten yhteisvaikutuksia. Julkisen vallan käyttö sääntelyssä koostuu kielloista, toimintojen monopoliisoinnista julkisyhteisöille tai toimiluvan haltijoille tai toimintojen luvan, ilmoituksen, tarkastuksen tai raportoinnin alaisuudesta. Sääntelyn instituutiot ja käytännöt muodostuvat pääasiassa maan hallituksen ja sen alaisen asiantuntijahallinnon aloitteellisuuden perusteella eduskuntapuolueiden ja intressiryhmien vaikuttaessa vahvasti taustalla.

Euroopan unionin jäsenmaana Suomea sitovat kansallisen lainsäädännön ohella EU-lainsäädäntö sekä EU:n jäsenmaidensa puolesta solmimat kansainväliset sopimukset. Suomi on jäsen myös OECD:ssa, joka vailla normin- antovaltaa vahvistaa jäsenmaistaan juontuvia ideoita noissa maissa sekä valikoiden tähdentää kansainvälisesti kierteleviä ajatuksia siitä, millaiset ratkaisut olisivat suotavia (Alasuutari & Rasimus 2009, De Francesco 2013). Lisäksi Suomessa seurataan tapahtumia muissa maissa

ja omaksutaan vaikutteita. Kontekstin ja kansainvälisten vaikutteiden rajoissa vallitsee kansallista pelivaraa puntaroidessa vaihtoehtoisten ratkaisujen suotavuutta, käynnistettäessä muutoshankkeita ja pantaessa toimeen päätöksiä (Radaelli 2005). Tarkentaen tutkimustarvetta koskevaa tulkintaamme korostamme yritysten vaikutusta talouselämässä muotoilemme tutkimuskysymyksemme seuraavasti: *Millaiset ovat konteksti, kansainväliset vaikutteet sekä pyrki- mykset, perustelut ja kokemukset julkisen sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten lasken- nassa ja arvioinnissa Suomessa?*

Artikkelimme teoreettisena tarkoituksena on koetella muotoilemiamme laaja-alaisia hypotee- seja. Ne nivoo yhteen neo-institutionalistinen teorianmuodostus. Mikäli hypoteesijoukkomme kokonaisuus tuntuu vieraalta, suosittellemme perehtymistä juuri neo-institutionalismiin. Hyvä perusteos on esimerkiksi Lowndesin ja Roberts (2013) kirja toiselle kymmenelle nou- sevasta joukosta neo-institutionalismiin suun- tauksia. Hypoteesimme koskevat empiiristä tutkimuskohdettamme, joka koostuu julkisen lakiperusteisen sääntelyn yrityksille aiheutta- mien kustannusten arvioinnista Suomessa. Neo- institutionalismissa on yleisesti ottaen kysymys sen erittelystä, miten viralliset ja epäviralliset instituutiokenteet, säännöt, normit ja kulttuurit ehdollistavat niiden vaikutuspiiriin sijoitui- vien toimijoiden valintoja ja muita toimia. Käy- tännölliseltä kannalta artikkelimme nostaa esiin neo-institutionalisesta näkökulmasta korostu- via puutteita tutkimassamme arvioinnissa.

Sana ”arviointi” on suomen kielessä moni- käsitteinen. Se tarkoittaa tosin usein samaa kuin englannin kielen *evaluation* (Alkin 2012, Ahonen 2015). Sanalla käännetään kuitenkin myös englannin *assessment*. Julkiseen säänte- lyn (*regulation*; ks. Lodge & Wegrich 2012) kohdistuva *regulatory impact assessment* (RIA) suomennetaan ”sääntelyvaikutusten arvioinnik- si”, mikä luo mielikuvaa menettelyistä, jotka läheisesti rinnastuvat arviointiin merkityksessä *evaluation*. Joskin *evaluationilla* ja RIA:lla on leikkausalueita, huomattavalla osalla edellisestä kirjoitetusta (ks. esim. Alkin 2012) on vähän jäl- kimmäisen kanssa (ks. esim. Dunlop & Radaelli 2016).

Arviointialalta sekä merkityksessä *evaluation* että *assessment* puuttuu yleinen, yhtenäinen ar-

vointiteoria, *theory on evaluation/theory on as- sessment*, joka kelpaisi kehikseksi tutkimukselle kohteena arvioinnin tiedonhankinta, analysointi, arviointikriteerien soveltaminen, raportointi ja arviointitulosten hyväksikäyttö. Arviointialan teorianmuodostuksen pääkohteina ovat sen si- jaan arvioinnin yksittäiset kohdealueet, jolloin teorat edustavat lajia *theories in evaluation/ theories in assessment*. Tutkimuksemme kannal- ta olisi kategoriavirhe, jos olisimme pyrkineet rakentamaan sen oikeudellisen tai taloudellisen sääntelyn teorioiden varaan, sillä kysymys olisi ollut teorioista lajityyppiä ”in” eikä ”on”. Jälkimmäiset teorat paikannamme arviointialaa laajemmalla alueelta, neo-institutionalismiin piiristä. Tarkoituksemme on se, että osa tutki- muksemme kontribuutioita perustuisi suuri ”on”-perspektiivin soveltamiseen. Tästä seuraa tutkimuksemme meta-analyttinen luonne, jos- ta aiheutuu, ettei aivan suoraan esikuvallista ai- kaisempaa tutkimusta ole käytettävissä. Claudio Radaellinkin (2005) tutkimus poliittisen kon- tekstin vaikutuksesta sääntelyvaikutusten ar- viointiin kohdistuu arvioinnin omaksumiseen toisin kuin artikkelimme. Tutkimuksellemme välillisesti relevanttia aikaisempaa tutkimusta löytyy runsaasti, kuten lähdeluettelo osoittaa.

TEORETTISET LÄHTÖKOHDAT JA TUTKIMUSHYPOTEESIT

Monet yhteiskuntatutkimuksessa tärkeistä me- todologisista jaotteluista lepäävät sovinnaisään- töjen perustalla. Tutkimuksemme luonnetta selventää tietty kolmijako. Sen mukaan tutki- mus voi edetä *konfirmatoriseen* tapaan asettaen kohdennettuja hypoteeseja, jotka pyritään to- dentamaan tilastollisesti testaamalla (ks. esim. Reynolds 1998), tiettyyn *eksploratiiviseen* tapaan asettaen *laaja-alaisia hypoteeseja*, joiden paik- kansäpitävyyden tutkimus varmistaa pehmeäm- millä kuin testauksen perustuvilla tavoilla (ks. esim. Quaglia 2019), tai toiseen eksploratiivi- seen tapaan asettaen vain *tutkimuskysymyksiä*, joihin tutkimus etsii vastauksia (ks. esim. Stark 2019). Sekä konfirmatorisessa että hypoteese- ja asettavassa eksploratiivisessa tutkimuksessa muotoillaan usein tutkimuskysymys tai useampi hypoteesien muotoilun edellä. Tutkimuksemme edustaa eksploratiivisen tutkimuksen hypotee- seja testaavaa lajia.

Kuten esitimme artikkelimme ensimmäisessä jaksossa, sovellamme *theories on evaluation/theories on assessment* -näkökulmaa sen sijaan, että rakentaisimme teorioille arvioinnin eri kohteista, *theories in evaluation/theories in assessment*. ”On”-näkökulmasta on oleellista se, että sääntelyvaikutusten arvioinnilla on taloudellinen, poliittinen, kansallinen, kulttuurinsa ja muut kontekstinsa eli kokonaisuhteytensä. Korostamme kokonaisuhteyksistä erityisesti Suomen voimassa olevia lainsäädännön vaikutusten arviointiohjeita (OM 2007) ja niiden tosiasiallisen toimeenpanon tasoa (Pakarinen ym. 2011, Rantala 2010). Neo-institutionaalilla kielellä ilmaisten ohjeet edustavat järkipärisyyttä (*rationality*) ja tarkentaen välineellistä järkipärisyyttä (*instrumental rationality*). Tuon järkipärisyyden tulisi toteutua siten, että keskenään yhteen sovittuisivat asetetut tavoitteet, niiden saavuttamista varten määritellyt keinot, keinojen käyttö sekä sekä tarkoittamattomien sivuvaikutusten kontrolli. Tällaista institutionaalista logiikkaa March ja Olsen (ks. esim. March & Olsen 2009) kutsuvat seurausvaikutusten instituutiologiikaksi (*logic of consequences*). Heidän mukaansa esiintyy toinenkin tärkeä instituutiologiikka, soveliaisuuden instituutiologiikka (*logic of appropriateness*). Toinen logiikka perustuu konventioille eli sovinnaiskäytänteille, standardoiduille menettelytavoille, peukalosäännöille sekä ohjeellisille mittareille, indekseille tai kriteereille. Marchin ja Olsenin mukaan jälkimmäisen logiikan sääntelemänä määrätty seurausvaikutusten logiikan asemesta usein se, mitä tapahtuu. Ensimmäinen tutkimushypoteesimme on:

Tutkimushypoteesi 1: Sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten arvioinnin kokonaisuhteyksinä sääntelyvaikutusten yleinen arviointi edustaa soveliaisuuden instituutiologiikkaa (*logic of appropriateness*) pikemmin kuin seurausvaikutusten instituutiologiikkaa (*logic of consequences*).

March ja Olsen (2009) eivät kiistä sitä, ettei seurausvaikutusten instituutiologiikka voisi vallita käytännössä. Kuitenkin niin he kuin muut neo-institutionaaliset tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota siihen mahdollisuuteen, ettei tuo logiikka olisi yksinomainen, ettei sillä olisi hallitsevaa

asemaa tai ettei sitä edes sovellettaisi. Weyland (2007) tiivistää aikaisemmalle neo-institutionalistiselle tutkimukselle rakentaen kolme vaihtoehtoa seurausvaikutusten instituutiologiikalle:

1. Vaikka rationaalisuus instrumentaalisen rationaalisuuden mielessä sinänsä vallitsee, se esiintyy rajattuna rationaalisuutena (*bounded rationality*), jolloin tiedonhankinta uusien ratkaisujen etsittäessä ja alaltaan suppeaksi ja omaksutut ratkaisut poikkeavat vain rajoitetusti siitä, miten asiat ovat olleet siihen saakka (Cyert & March 1963, Cohen, March & Olsen 1973; alkujaan Simon 1947). Saattaisimme ajatella, etteivät ainakaan uuden suunnittelu, muutostyö ja uudistustoiminta voisi rutinoitua, Juuri niin kuitenkin usein käy, jolloin uudistustoiminta jää rajatusti rationaaliseksi (Brunsson 2009).
2. Määrätyt impulssit saatetaan esittää vaihtoehdottomiksi kuten luonnehdittaessa kansainvälisten organisaatioiden suosituksia tai ehdollisia uhkia ehdottomiksi ja muita vaihtoehtoja kuin puollettua vaihtoehtoa oudoiksi, heiveröisiksi ja oleellisia arvoja vaarantaviksi Hirschmanin (1991) ”taantumuksen retorikan” tapaan.
3. Muodollinen järkipärisyys on kenties tavalista ja laajalle levinnyttä. Toisaalta sekään ei ole harvinaista, että parhaiksi esitetyt ratkaisut perustuvat esimerkiksi katsottujen kohteiden piirissä toteutettujen ratkaisujen jäljitteilylle (*emulation*) ja institutionaalisen samanmuotoisuuden (*isomorphism*) etsinnälle. Tällöin on mahdollista, että viittauksia esimerkiksi korotetuissa kohteissa sovellettuihin ratkaisuihin käytetään siten, että pyritään legitimoimaan esikuvia muistuttavia ratkaisuja uusissa kohteissa, vaikka näytöt puuttuisivat jäljiteltujen ratkaisujen rationaalisuudesta tai niiden tosiasiallisesta toimeenpanosta (Meyer & Rowan 1977, Lee & Strang 2006).

Toinen tutkimushypoteesimme saa seuraavan alun:

Tutkimushypoteesi 2: Sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten arviointi ei välttämättä rakennu vain välineelliselle järkipärisyydelle tavoitteiden, keinojen ja sivuvaikutusten puntarointineen toisiaan vasten.

Arviointi voi perustua myös aikaisemmista vain rajoitetusti poikkeavien ratkaisujen toimeenpanoon, ehdollisten impulssien esittämiseen ehdottomiksi, määrittäytyjen menettelytapojen esittämiseen välttämättömiksi tai haluttujen ratkaisujen legitimointiin jäljittelyllä, joka kohdistuu esimerkillisiksi esitettyihin ratkaisuihin, jotka on pantu toimeen toisaalla.

Se mahdollisuus, ettei välineellinen järkipärisyys vallitsisi ainakaan poikkeuksetta, tekee tarpeelliseksi selvittää, jääkö tuo järkipärisyys vetoomuksiksi haluttujen ratkaisujen legitimoimiseksi sen sijaan, että muodollinen järkipärisyys vallitsisi näyttöperusteisesti sen enempää jäljittelyn kohteissa kuin jäljittelyn harjoittajien toimintapiirissä. Asian tarkastelulle tarjoaa perustan neo-institutionaalisen tutkimuksen peruskäsitteistä järkipäristetty myytti (*rationalized myth*, Meyer & Rowan 1977, ks. myös esim. Schriewer 2009). Kuten perinteinen myytti, rationalisoitu myytti ylikorostaa kohteensa alkuperän legitimiyyttä. Perinteisen myytin alkuperä juontuu perinteisistä uskomuksista, joiden mukaan vaikkapa esi-isien henget vaativat kuivan kauden pitkittyessä sadetanssirituaalia, vaikkei ainoatakaan vesipisaraa ole koskaan saatu sadetanssin tuloksena putoamaan. Rationalisoidun myytin alkuperän muodostaa sinänsä välineellisesti rationaalinen tavoitteiden, keinojen ja sivuvaikutusten puntarointi toisiaan vastaan mutta ilman, että tuollainen puntarointi yltäisi näyttöperusteisuuteen. Esimerkiksi rationalisoidusta myytistä kelpaa rationaalinen järjestelmä tai metodi, joka tosin on saatettu muodollisesti voimaan, mutta jonka toimeenpano jää riittämättömäksi. Järjestelmän tai metodin avulla saavutettuja tuloksia ei kenties tosiasiaassa käytetä tai tulokset osoittautuvat soveltumattomiksi päätöksenteossa joko lähtötietojen laatuongelmien johdosta, toimeenpanoasteen alhaisuuden vuoksi tai siksi, etteivät tulokset kohtaa päätöksenteon tietotarpeita. Kolmas tutkimushypoteesi muodostuu seuraavaksi:

Tutkimushypoteesi 3: Sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten arvioinnissa sekä sen metodeissa ja niiden sovelluksissa on korkeintaan vain joiltakin osin kysymys rationalisoinnista eli järkipäristämisestä

(*rationalization*) tavoitteiden asettamiseksi, keinojen määrittelemiseksi, keinojen yhdistelemiseksi tavoitteiden saavuttamiseksi ja sivuvaikutusten ottamiseksi huomioon. Rationalisoinnin ohella tai sille vaihtoehtoisesti voi olla kysymys järkipäristetyistä myyteistä (*rationalized myths*) rationalisoinnin tähden nyksin, vaikka rationalisointi jää osin tai kokonaan toteutumatta.

AINEISTOT JA METODIT

Artikkelimme laatimiseksi ei ollut tarpeen kerätä uutta primaariaineistoa. Käytettävissämme olivat runsaat sekundaariaineistot. Me kirjoittajat olemme erilaisin kokoonpanoin osallistuneet kolmeen selvityshankkeeseen, joiden tuloksia olemme analysoineet uudelleen ja edelleen (Uusikylä & Ahonen 2015, Tuominen-Thuesen ym. 2018, Rantala ym. 2018). Ottaen huomioon tämän olemme kiinnittäneet huomiota meidän kohteestamme etäännyttävän tutkimusotteen muodostamiseen. Tämä pyrkimys on vaikuttanut myös siihen, että olemme omaksuneet *research on evaluation* -tutkimussuuntauksen sekä neo-institutionaalisen viitekehyksen. Käytettävissämme on ollut runsas aineisto, jonka erittelyn hyviin käytäntöihin kuuluu tähtääminen saturaatioon eli kyllästymispisteen saavuttamiseen siten, että aineiston hankintaa ja analysointia on jatkettu, kunnes uutta tietoa ei enää ole muodostunut (Silverman 2011, Fusch & Ness 2015).

Tieteenfilosofisesti perustellun nykykäsityksen mukaan jo yksittäisen tapauksen analyysi voi tuoda ansiokkaasti esiin tutkitun ilmiön olennaiset piirteet ja ominaisuudet (ks. esim. Skocpol 1979, Alapuro 1988, Flyvbjerg 2006). Olemme artikkelissamme soveltaneet tapaustutkimuksen logiikkaa mutta ei ajanmukaisuutensa menettäneeseen tapaan tilastollisen yleistämisen logiikkaa mukaillen. Sen sijaan olemme ottaneet huomioon uudemmat yleistämisen logiikat eli analyttisen yleistämisen (*analytical generalization*, Yin 2016), olosuhderiippuvaisen yleistämisen (*contingent generalization*, George & Bennett 2006), mekanismiperusteisen yleistämisen (*generalization by mechanism*, Bengtsson & Hertting 2014) sekä todennäköisyyspohjaisen yleistämisen (*probabilistic generalization*, Blatter & Haverland 2012). Kunkin noista logiikoista

mukaan jo yksikin tapaus voi tuoda esiin teoreettisesti merkittäviä tai muuten oleellisia tutkimuskohteen piirteitä. Empiirisen yleistämisyrittämisen asemesta tutkijan on silloin, kun hän puntaroi aikaisemman tutkimuksen tulosten relevanssia uuden kohteen analyysille, selvitettävä kontekstien erot tutkimuskohteden kesken. Vasta niin tehtyään hän voi sopeuttaa aikaisemman tutkimuksen tulosten pätevyyssehtoja uusia tutkimuskohteita koskevien päätelmien muodostamiseksi.

TUTKIMUSTULOKSET

Sääntelyn kohteilleen aiheuttamien kustannusten laskennan ja arvioinnin kokonaisyhteydet

Suomessa säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeissa arvioinnin ala on rikkeettömän kattava. Ohjeiden mukaan (OM 2007, 8, kursivoinnit alkuperäiset):

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.

Oikeusministeriön ohjeiden kattavuuden johdosta voimme muodostaa tutkimuksemme tarkoituksiin käsityksen sääntelyn kohteilleen aiheuttamien kustannusten arvioinnin kontekstista eli kokonaisyhteyksistä Suomessa. Suhteessa oikeusministeriön ohjeissaan luonnehtimiin kokonaisyhteyksiin yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvien kustannusten laskennan ja arvioinnin ala on kapea käsittäessään vain suppean osan sääntelyn ennakoituista vaikutuksista.

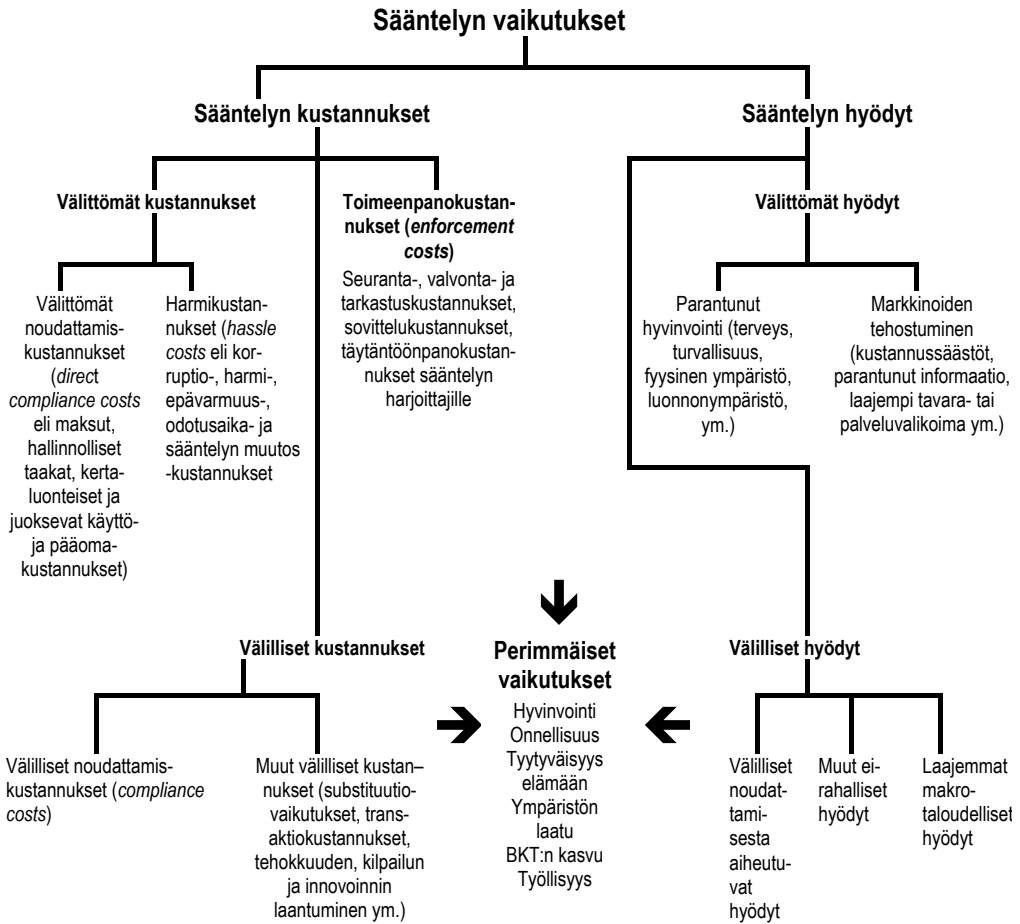
Tarkastelua voidaan tarkentaa avaamalla sitä laajaa mutta oikeusministeriön ohjeissa luonnehdittua suppeampaa kenttää, joka koostuu sääntelyn kustannuksista, sääntelystä aiheutuvista taloudellisista hyödyistä sekä sääntelyllä tavoitelluista perimmäisistä vaikutuksista (Kuvio 1). Tutkimamme sääntelyvaikutusten laskennan ja arvioinnin maksimaalinen ala koostuu varsin kapeasti rajoitetusta osasta Kuviossa 1. mainittuja eriä. Luonnehdimme näiden erien systemaattikkaa Taulukossa 1.

Saamme vastauksen ensimmäiseen tutkimuskysymykseemme siitä, millaisen kontekstin sääntelyvaikutusten arviointi kokonaisuudessaan muodostaa sääntelyn kohteilleen aiheuttamien kustannusten laskennalle ja arvioinnille. Kontekstiinsa nähden jälkimmäinen laskenta ja arviointi muodostaa suppean ja suorastaan kapeasti rajatuvan erityisalueen.

Voimmeko hyväksyä ensimmäisen tutkimushypoteesimme siitä, että sääntelyvaikutusten arviointi kokonaisuudessaan edustaisi soveliaisuuden instituutiologiikkaa (*logic of appropriateness*) pikemmin kuin välineellis-rationaalista seurausvaikutusten instituutiologiikkaa (*logic of consequences*)? Suomessa voimassa olevat lainsäädännön vaikutusarvioinnin ohjeet (OM 2007) ovat mallikelpoisen laajat, mutta ohjeiden noudattamisaste on jäänyt alhaiseksi (Pakarinen ym. 2010, Rantala 2011). Useimmista hallituksen esityksistä on turha etsiä näyttöperusteisia selvityksiä siitä, miten esitysten nojalla voimaan saatettavan sääntelyn ennakoidaan vaikuttavan. Vaikka ohjeet ovat voimassa, soveliaisuuden logiikasta todistaa myös se, että sovelluskäytännössä ohjeet on voitu jättää noudattamatta ilman, että ohjeista piittaamattomiin juuri kohdistuisi kielteisiä sanktioita. Voimme hyväksyä hypoteesin.

Kansainväliset vaikutteet sääntelyn kohteilleen aiheuttamien kustannusten laskennassa ja arvioinnissa

Tietyt maat ovat muodostuneet keskeisiksi kansainvälisiksi vaikutelähteiksi sääntelyn kohteilleen aiheuttamien kustannusten laskennassa ja arvioinnissa. Suomen kannalta keskeisimmät noista maista ovat vakiintunut EU-maa Saksa, EU:ssa pitkään erityiskohtelun saanut ja EU:sta Brexitin myötä eroava Iso-Britannia sekä Euroopan ulkopuolisista maista Kanada (TEM 2017, us. kohdin, Tuominen-Thuesen ym. 2018, s. 31–32 ja muissa kohdin). Tarkasteltakoon lisäksi Ranskaa tarkasteluperspektiivin terävöittämisiksi (Tuominen-Thuesen ym. 2018, s. 33–34 ja muissa kohdin). Saksasta tarkasteluun otetaan yhden sijasta kaksi laskennan ja arvioinnin tapaa, joista vanhempi tarjoaa ymmärtämisperustaa varsinaisimmin tarkastellulle tavalle. Kunkin maan olosuhteita tarkastellaan kolmen pääteeman kautta yhdeksällä asiaulottuvuudella (Taulukko 2.).



Kuvio 1. Säätelyn kustannukset, hyödyt ja perimmäiset vaikutukset (Tuominen-Thuesen ym. 20187, 26, Rendan ym. 2013 esitystä mukailen).

Tarkasteltujen käytäntöjen yhteisiin piirteisiin kuuluu kiinnostus siihen, miten sääntelyn purkaminen vähentää kustannuksia suhteessa uudesta sääntelystä tai sääntelyn muutoksista aiheutuviin kustannusten lisäksi. Tavoitteena voi olla esimerkiksi 100-prosenttinen vähennys (*one-in, one-out*, yksi sisään, yksi ulos) mutta jopa 300-prosenttinen supistaminen (*one-in, three-out*, yksi sisään, kolme ulos), kuten Isossa-Britanniassa siinä vaiheessa jolloin sikäläiset käytännöt olivat esikuvina aihepiirin kehitylle Suomessa (ks. TEM 2017, us. kohdin). Toinen yhteinen piirre on se, että kussakin käytännössä jätetään laskematta harmikustannukset (*hassle*

costs) sekä sääntelyn kohteilta perityt maksut. Keskeisimmät eroavuuksista koskevat laskettavia kustannuslajeja sekä laskennan kohdetahoja. Ranskassa sekä kustannuslajien että kohdetahojen valikoima on laajin, Kanadassa suppein. Saksan *Büreaukratiebremse*-käytäntö sijoittuu sisällöltään lähelle Ranskan käytäntöä, joskin vain Ranskassa lasketaan kustannus-hyötyanalyyysin tapaan sääntelyn kustannusten ohella myös sääntelyn hyötyjä sekä kustannuksia sääntelyn harjoittajille. Ison-Britannian käytännöllä on yhtymäkohtia Kanadan käytännön kanssa, joskin Britanniassa kustannuslaskennan ala on ollut laajempi myös sisällöllisten noudattamis-

Taulukko 1. Sääntelystä aiheutuvien välittömien kustannusten systematiikka (Tuominen-Thuesen ym. 2018, us. kohdin).

Kustannuslajit	Mistä aiheutuu?	Miten laskettavissa?	Lasketaanko käytännössä?
1. Sääntelyn toimeenpanokustannukset	Sääntelytehtävistä sen harjoittajille	Verrattain helposti	Kenties jätetään laskematta
2. Sääntelyn kohteilleen aiheuttamat välittömät kustannukset (<i>direct costs</i>)			
2.1. Harmikustannukset (<i>hassle costs</i>)	Esim. odotusajoista, viranomaispäätösten epävarmuudesta, sääntelyn perusteiden muutoksista	Vaikeuksin ja jopa suurin vaikeuksin	Käytännön sovelluksissa jätetään kenties laskematta
2.2. Välittömät noudattamiskustannukset (<i>direct compliance costs</i>)			
2.2.1. Sääntelyn kohteilta perityt maksut	Esimerkiksi lupa- ja tarkastusmaksuista	Vaikeuksitta tiedossa	Jätetään laskematta etenkin, jos rinnastetaan veroihin
2.2.2. Hallinnolliset taakat (<i>administrative burdens</i>)	Sääntelyn kohteiden informointi-velvollisuuksista sääntelyn harjoittajille	Ks. 2.2.2.1. ja 2.2.2.2.	Lasketaan; voidaan korottaa henkilösivu- ja yleiskustannuskertoimilla
2.2.2.1. Kertaluonteiset hallinnolliset taakat	Ks. 2.2.2., sääntelyn tullessa voimaan	Verrattain pienin vaikeuksin	Todennäköisesti lasketaan
2.2.2.2. Juoksevat hallinnolliset taakat	Ks. 2.2.2., sääntelyn ollessa voimassa	Verrattain pienin vaikeuksin	Ehdottomasti lasketaan
2.2.3. Sisällölliset noudattamiskustannukset (<i>substantive compliance costs</i>) lainsäätäjän tahdon mukaisten sääntelyn tarkoituksien toteutuessa	Sääntelyn edellyttämistä sen kohteiden käyttäytymisen muutoksista	Äärivaihtoehdoina vain suurin vaikeuksin tai toisaalta verrattain helposti	Lasketaan kenties vain valikoitujen huomattavien sääntelyn muutosten yhteydessä

kustannusten voidessa periaatteessa muodostua laskennan kohteeksi.

Tutkittujen laskenta- ja arviointikäytäntöjen aihepiirissä jäljittelyn (*emulation*) tavalliseksi kohteeksi on muodostunut kustakin käytännöstä osan muodostava sääntelyvaikutusten laskennan ja arvioinnin standardikustannusmetodi (*Standard Cost Method*, SCM, Coletti 2016). Kun SCM:ia sovelletaan, sääntelystä sen kohteissa aiheuttamalla työajalle lasketaan tehtävähierarkian eri tasot huomioon ottaen tuntihintastandardit. Noiden standardien mukaisilla rahamäärillä kerrotaan kullakin tehtävähierarkian tasolla sääntelystä aiheutuvat työtunnit kussakin sääntelyn kohteista. Saadut kustannukset kerrotaan monissa joskaan ei kaikissa sovelluksissa henkilösivukustannus- ja yleiskustannuskertoimilla. Lopuksi lasketaan yhteen kustannukset sääntelyn koko kohdejoukossa. SCM:n varhaisimpana

soveltajamaana pidetään yleisesti Alankomaita. Metodi on paljolti levinnyt monikansallisen epävirallisen standardikustannusverkoston Standard Cost Networkin vauhdittamana (SCM Network, ei päiväystä) OECD:nkin edistäessä leviämistä.

Suomessa on ollut tavallista esittää velvoittavina OECD:n Suomea koskevia suosituksia silloinkin, kun niiden alkulähteet sijaitsevat maassamme, tai yhtä vähän sitovia EU:n toimielinten esittämiä kriittisiä maatamme koskevia lausumia (Alasuutari & Rasimus 2009). Sanojen, termien ja käsitteiden sivumerkityksiin saattaa myös rakentua tosiasiallista velvoittavuutta, kuten nimikkeeseen ”sääntelytaakka” (Rantala ym. 2018, us. kohdin). Teema saattaa sivumerkityksensä tähden johtaa asiaan perehtymättömän olettamaan, että sääntelystä aiheutuisi vakavasti vahingollisia seurauksia. Jos yksipuoliset

Taulukko 2. Sääntelyn kohteilleen aiheuttamien kustannusten laskennan ja arvioinnin käytännön menettelytapoja.

A. Lähtökohtia			
	Kohteet tai painopiste	Laskettavat erät	Laskematta jätettäviä eriä
Saksa, lainsäädännön arviointineuvosto <i>Normenkontrollrat</i> , vakiomenettely	Yritykset, kansalaiset, alemmat hallinnon tasot	Juoksevat hallinnolliset taakat	Sääntelyn kohteilta perittävät maksut, harmikustannukset, kertaluonteiset hallinnolliset taakat
Saksa, <i>Bürokratiebremse</i> eli "byrokratiajarru"-menettely	Yritykset, kansalaiset, alemmat hallinnon tasot	Juoksevat ja kertaluonteiset hallinnolliset taakat Valikoidut sisällölliset noudattamiskustannukset	Sääntelyn kohteilta perittävät maksut, harmikustannukset
Ranska	Yritykset, kansalaiset, kansalaisjärjestöt, alemmat hallinnon tasot, välillinen julkinen hallinto, sääntelyn harjoittajat	Sääntelyllä aikaansaadut hyödyt Juoksevat ja kertaluonteiset hallinnolliset taakat Valikoidut sisällölliset noudattamiskustannukset Kustannukset sääntelyn harjoittajille	Sääntelyn kohteilta perittävät maksut, harmikustannukset
Iso-Britannia	Yritykset	Erillistarkasteluna sääntelyn hyödyt sen kohteille Juoksevat ja kertaluonteiset hallinnolliset taakat Sisällölliset noudattamiskustannukset, lähinnä valikoiden	Sääntelyn kohteilta perittävät maksut, harmikustannukset
Kanada	Yritykset	Juoksevat ja kertaluonteiset hallinnolliset taakat Pk-yritystoimintaa koskevia erityismenettelyjä	Sääntelyn kohteilta perittävät maksut, harmikustannukset, kustannuksiltaan vähäiset sääntelyn muutokset, sääntelyn sisällölliset noudattamiskustannukset
B. Laskentamenettely			
	Kustannuslisäysten kompensointiaste kustannuksia vähentämällä norminpurkutoimin	Kustannuslisäysten ja kustannusten vähennysten taseen ylläpito	Tasoituskausi ja tasoituksen ala
Saksa, <i>Normenkontrollrat</i> , vakiomenettely	Ei kompensointia	Ei sovelleta	Ei sovelleta
Saksa, <i>Bürokratiebremse</i>	100 %, "yksi yhdestä"	Vuosittain	Seurattu kustannusvähennysten enemmyyttä suhteessa kustannuslisäyksiin kolmessa ryhmässä: yritykset, kansalaiset, alemmat hallinnon tasot

Ranska	100 %, "yksi yhdestä"	36 kk	36 kk, sääntelyn kohderyhmittäin
Iso-Britannia	300 %, "kolme yhdestä" (Aikaisemmin 200 % ja sitä ennen 100%; tässä tarkastelun aikakauden jälkeen on oltu palaamassa lähinnä yksi yhdestä -periaatteeseen)	3–5 vuotta	Informointi uusista sääntelytoimista puolivuotiskausittain Seuranta 3–5 vuoden aikavälein ministeriöiden hallinnonaloittain
Kanada	100 %, yksi yhdestä; lisäksi kumottava säädös, jos annetaan uusi säädös	24 kk	Ministeriöiden hallinnonaloittain

C. Toimeenpano

	Laskentatulosten varmistaminen lausunto-menettelyin	Laskentatulosten varmistaminen sidosryhmäpaneelin	Vastuutaho tai hallinnonala
Saksa, <i>Normenkontrollrat</i> , vakiomenettely	Kyllä	Ei suoranaisesti	Liittokanslerin kanslia
Saksa, <i>Büreaukratiebremse</i>	Kyllä	Ei suoranaisesti	Liittokanslerin kanslia
Ranska	Ei tarkoin tiedossa, alustavan käsityksen mukaan ei	Ei tarkoin tiedossa, alustavan käsityksen mukaan ei	Pääministerin alainen hallinto
Iso-Britannia	Ei suoranaisesti	Kyllä	Department for Business, Energy and Industrial Strategy
Kanada	Kyllä	Ei	Valtiovarainministeriö

Lähteet: Deutschland 2015, 2017, France ei painovuotta, 2014a-c, 2015, 2017, UK 2015, 2017, Canada 2012a, b, 2015.

tähdennykset toistumistaan toistuvat, asioihin vähemmän perehtyneet saattavat alkaa uskoa, että arvostelussa on perää. KRIMO-johtoisessa hankkeessa (Rantala ym. 2018, us. kohdin) ydinkäsite "sääntelytaakka" havaittiin monin tavoin epämääräiseksi ja selventämistä vaativaksi. Eteneminen iskusanojen tuella on kyseenalaista (Pollitt & Hupe 2011) – mutta poliittisessa, hallinnollisessa ja yrity maailman käytännössä tavallista.

Institutionaalisen jatkuvuuden voima on ollut huomattava sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten laskennan ja arvioinnin piirissä. Tarkastelluista maakohtaisista käytännöistä kuhunkin on rakennettu sisään sääntelyvaikutusten laskennan ja arvioinnin standardikustan-

nusmetodi. Tavallista on ollut se, että on argumentoitu standardikustannusmetodiin viitaten silloinkin, kun laskenta ja arviointi on kohdistunut muihinkin kustannuseriin kuin metodin soveltamisalueeseen, hallinnollisiin taakkoihin (*administrative burdens*). Seurauksiin standardikustannusmetodin painottumisesta kuuluu se, että sellaiset metodit kuin kustannus-hyötyanalyysi ja sen supistettu muoto kustannus-vaikutusvausanalyysi ovat jääneet Euroopassa harvinaisiksi sääntelyvaikutusten arviointikäytännöissä toisin kuin Yhdysvalloissa (Tuominen-Thuesen ym. 2018, s. 25–27 ja muissa kohdin, Rantala ym. 2018, s. 46–47 ja muissa kohdin). Ranska tosin muodostaa poikkeuksen (Taulukko 2.).

Näyttöjä on esitetty edellä toisen tutkimushypoteesin koettelemiseksi. Hypoteesi voidaan pysyttää voimassa.

Sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten laskenta ja arviointi Suomessa

Suomessa arvioitiin 2010-luvun alkupuolella yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvien hallinnollisten taakkojen suuruutta (Deloitte 2012) sekä puntaroiitiin kokonaistaloudellisia seurauksia siitä, jos yrityksille aiheutuvia hallinnollisia taakkoja vähennettäisiin tietty määrä (VATT 2012). Teknisesti vaivatonta on ollut jatkaa pyrkimyksiä mukauttamalla ulkomaisia esikuvia (Taulukko 2.) laskentamallin laatimiseksi sääntelystä yrityksille aiheutuvien kustannusten laskentaan ja arviointiin (TEM 2017, ks. myös Tuominen-Thuesen ym. 2018). TEM:in mallin juuret juontuvat poliittisesta puntaroinnista syyskesällä 2016, ja mallin ensimmäinen muunnos laadittiin TEM:issä keväällä 2017. Mallin ensimmäinen julkistus toteutui joulukuussa 2017 (TEM 2017) juuri ennen kuin mallin kahta pilottia TEM:issä ja MMM:ssä koskevaa seurantaan harjoittanut valtioneuvoston TEAS- eli tutkimus- ja kehityshanke valmistui (Tuominen-Thuesen ym. 2018). TEM:in malli saavutti keväällä 2018 kiteytetyimmän kokeilun vaiheen, jonka tuloksista haluttiin asettaa riippumaan se, annetaanko mallin soveltamisesta ohjeet yrityksiiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelu. Kun kehittämistyön tilanne tarkistettiin tätä artikkelia varten vuosien 2018 ja 2019 vaihteessa, osoittautui, että mallin kokeilu jatkui edelleen TEM:in lainsäädäntötyöhön kytkettynä (Mähönen 2019). Maan hallituksen välillä vaihduttua asia oli kesken ainakin vielä lokakuussa 2019.

Suomessa kehitetyssä yrityksille sääntelystä aiheutuvien tiettyjen kustannusten laskennan ja arvioinnin sovelluksessa (TEM 2017; Taulukko 3.) lasketaan vertailumaista Ison-Britannian ja Kanadan tapaan määrättyjä niistä kustannuksista, joita sääntely aiheuttaa yrityksille. Toisin kuin Ranskassa ja Saksassa, suomalaisessa sovelluksessa ei lasketa sääntelyn kustannuksia kansalaisille eikä alemmille hallinnon tasoille eli Suomessa lähinnä kunnille. Suomalainen sovellus muistuttaa muita tutkittuja kansallisia

sovelluksia paitsi Ranskan sovellusta siten, etteivät sääntelyn hyödyt ole laskennan kohteena. Suomalainen sovellus vastaa Kanadan ja Saksan sovelluksia sikäli, etteivät yrityksiiinkään sääntelyn ansioista kohdistuvat hyödyt ole laskennan ja arvioinnin kohteina. Monessa suhteessa Kanadan sovellusta muistuttava suomalainen sovellus on laskettavien kustannusten alaltaan kuitenkin laajempi. Samaan tapaan kuin Isossa-Britanniassa, Ranskassa ja toisessa tutkituista Saksan malleista laskenta ja arviointi voivat Suomessa periaatteessa kohdistua myös sääntelyn yrityksille aiheuttamiin sisällöllisiin noudattamiskustannuksiin. Suomalaisen sovelluksen laajaa alaa korostaa myös se, ettei sovelluksen piiristä ole periaatteessa jätetty pois sääntelyn kohteilta sääntelyn yhteydessä perittäviä maksuja, jotka vertailumaissa veroihin rinnastettuina jätetään laskematta.

Välineellinen rationaalisuus tavoitteiden, keinojen ja sivuvaikutusten keskinäisine suhteuttamisineen, jollaista määrällinen laskenta ja arviointi edustavat, ei yksistään saa aikaan ensimmäistäkään myönteistä vaikutusta (Porter 1996). Tuollaisia vaikutuksia voi syntyä vain mikäli laskennan ja arvioinnin konteksti eli kokonaisyhteydet ovat otolliset. Vaikutusten syntyminen riippuu siitä, onko laskenta ja arviointi relevanttia sekä suhteessa sen kohteisiin että laskenta- ja arviointitulosten käyttöön ja missä määrin käyttö vaikuttaa politiikkatoimia ja lainvalmistelua parantavasti. Kontekstiin suhteuttamaton välineellisesti rationaalinen laskenta ja arviointi jäävät kvantifikaation suotavuutta propagoivaksi ”uskomushoitoihin” rinnastuvaksi rationalisoiduksi myytiksi.

Tässä artikkelissa on luonnehdittu sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten laskennan ja arvioinnin kontekstia Suomessa viitaten virallisiin ohjeisiin säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista (OM 2007). Samalla on kiinnitetty huomiota tutkimusnäyttöihin ohjeiden alhaisesta noudattamisasteesta (Pakarinen ym. 2010, Rantala 2011). Suomalainen sovellus sääntelystä yrityksille aiheutuvien määrättyjen kustannusten laskemiseksi ja arvioimiseksi jää neo-institutionalistiselta kannalta rationalisoiduksi myytiksi, ellei sovelluksen toimeenpanoa tueta voimassa olevien säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjeiden (OM 2007) oleellisesti vahvistetulla toimeenpanolla. Siten menetellen

Taulukko 3. Sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten laskennan ja arvioinnin ala suomalaisessa sovelluksessa (TEM 2017) suhteessa vertailumaihin (ks. myös Taulukko 2.).

Kustannuslajit	Kanta laskemiseen suomalaisessa sovelluksessa (TEM 2017)	Suomalainen sovellus suhteessa vertailumaihin (Taulukko 2.)
1. Sääntelyn toimeenpanokustannukset	Ei lasketa	Rajaus Suomessa kuten Saksassa, Ison-Britanniassa ja Kanadassa, mutta ahtaampi kuin Ranskassa
2. Sääntelyn kohteille aiheutuvat välittömät kustannukset (<i>direct costs</i>)	Ks. 2.1.-2.3. alakohtineen	Ks. 2.1.-2.3. alakohtineen
2.1. Harmikustannukset (<i>hassle costs</i>)	Periaatteessa ei jätetä laskematta, mutta käytännössä tuskin lasketaan ainakaan mallin soveltamisen alkuvaiheissa	Periaatteessa toisin mutta ainakin alkuvaiheen käytännössä samoin kuin neljässä vertailumaassa
2.2. Välittömät noudattamiskustannukset (<i>direct compliance costs</i>)	Ks. 2.2.1.-2.2.2. alakohtineen	Ks. 2.2.1.-2.2.2. alakohtineen
2.2.1. Sääntelyn kohteilta perityt maksut	Tarkoituksena laskea	Toisin kuin vertailumaissa
2.2.2. Hallinnolliset taakat (<i>administrative burdens</i>)	Korotetaan henkilösivu- ja yleiskustannuskertoimilla	Ei oleellisesti poikkea useimmista vertailumaista
2.2.2.1. Kertaluonteiset hallinnolliset taakat	Tarkoituksena laskea	Kuten vertailumaissa
2.2.2.2. Juoksevat hallinnolliset taakat	Tarkoituksena laskea	Kuten useimmissa vertailumaissa
2.3. Sisällölliset noudattamis- kustannukset (<i>substantive compliance costs</i>)	Ei periaatteessa jätetä laskematta, mutta käytäntö osoittaa, lasketaanko valikoiden kuten yhteiskunnallisesti tärkeimmissä ja yritysvaikutuksiltaan suurimmissa lainsäädäntö-hankkeissa	Toisin kuin Kanadassa, laajemmin kuin Saksassa, vastaten lähinnä Isoa-Britanniaa ja Ranskaa
3. Sääntelystä aiheutuvat hyödyt	Ks. hyötyjen alalajien kohdalla	Ks. hyötyjen alalajien kohdalla
3.1. Hyödyt sääntelyn kohteille	Ei lasketa	Ei lasketa, toisin kuin Ranskassa ja Ison-Britanniassa
3.2. Muut kuten yhteiskuntataloudelliset hyödyt	Ei lasketa	Ei lasketa, toisin kuin Ranskassa

voitaisiin ottaa huomioon sääntelystä muillekin tahoille kuin yrityksille aiheutuvat kustannukset, sääntelyn yhteiskunnalliset kustannukset, sääntelyn hyödyt sen eri kohteille, sääntelyn yhteiskunnalliset hyödyt sekä sääntelyn riskit ja toissijaiset vaikutukset (OM 2007). Sääntelyn yrityksille aiheuttamien tiettyjen kustannusten laskenta ja arviointi (TEM 2017) on siksi vahvasti perustelua sovitava yhteen yleisen sääntelyvaikutusten arvioinnin kanssa laadittaessa niitä ohjeita, jotka edellisestä arvioinnista kenties

annetaan (TEM 2017, us. kohdin, Tuominen-Thuesen ym. 2018, s. 11, osa 5, s. 5).

Ennakoarviointi ei yksinään riitä sääntelyä yrityksille aiheutuneiden kustannusten selvittämiseksi. Niin toivottavaa kuin olisikin, että jokainen päätös pantaisiin toimeen päätetyllä tavalla eikä toimeenpanossa esiintyisi alueellisia eikä muita poikkeamia, ihannetilasta jäädään usein kauas (Pressman & Wildavsky 1973, Brunsson 1989). Mikäli esiintyy uskomuksia siihen, että päätöksenteko ja toimeenpano poik-

keuksetta johtaisivat aiottuihin tuloksiin, nuokin uskomukset muodostavat rationalisoidun myytin. Sääntelyvaikutusten arvioinnin piirissä onkin korostettu jälkikäteistä arviointia (Tala 2018), jollaista suomalainen sovellus sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten laskemiseksi ja arvioimiseksi tarvitsee kipeästi tuekseen.

Suomalainen sovellus sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten laskemiseksi ja arvioimiseksi (TEM 2017) asettaa myös teknisiä haasteita (ks. Tuominen-Thuesen ym. 2018, us. kohdin). Renda tutkijakumppaineen tarjoaa runsaasti näyttöä siitä, että sääntelyvaikutusten arviointikäytäntöjen teknisiin perusongelmiin lukeutuvat vaikeudet taata laskenta- ja arviointimallien ja -metodien syöttötietojen laatu edes alustavasti (Renda ym. 2013, us. kohdin tarkastelun jakautuessa metodeittain). Sellaiset Suomessa ja muualla vakiintuneet käytännöt kuin lausunnotonennettelyt lainsäädäntöehdotuksista eivät yleisen luonteensa vuoksi kenties riitä laadunvarmistukseen. Ellei syöttötietojen laatua varmisteta, käsitykset laadittujen laskemien ja arviointien laadukkuudesta jäävät rationalisoiduksi myytiksi. Laadunvarmistusten tapoina on toisinaan sovellettu toimialakohtaisia tarkasteluita, joissa yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvia kustannuksia analysoidaan niin homogeenisissa olosuhteissa, että syöttötietojen laatu voidaan varmistaa. Toisen esimerkin laadunvarmistuksesta muodostavat tietyt, Isossa-Britanniassa pakolliset toimialojen edustajista muodostetut asiantuntijapaneelit, joilla varmistetaan sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten laskentamallien syöttötietojen oikeellisuutta (Tuominen-Thuesen ym. 2018, s. 12).

Myös kolmannen hypoteesin koetteleminen on tarjonnut etsittyä näyttöä. Useita rationalisoituja institutionaalisia myyttejä esiintyy uhkina siihen, että rationalisointipyrkimykset vääristyvät. Myös kolmas hypoteesi voidaan pysyttää voimassa.

PÄÄTELMÄT JA KESKUSTELUA

Päätelmät

Ensimmäisen tutkimushypoteesimme nojalla tutkimme sitä kontekstia eli niitä kokonaisuhyteyksiä, jotka sääntelyvaikutusten arviointi muodostaa, kun arvioidaan julkisen sääntelyn

kohteilleen aiheuttamia kustannuksia. Suomessa tuota kontekstia luonnehtivat voimassa olevat säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeet (OM 2007), joiden toimeenpanoasteen alhaisuudesta on tutkimusnäyttöä (Pakarinen ym. 2010, Rantala 2011). Hypoteesin koettelu nojalla kontekstia leimaa rationalistisen seurausvaikutusten logiikan (*logic of consequences*) asemesta pikemminkin sovinnaisääntöihin perustuva soveliaisuuden logiikka (*logic of appropriateness*) (March & Olsen 2009). Tehtävänämme ei ole ollut kiinnittää huomiota vuonna 2016 toimintansa aloittaneeseen Lainsäädännön arviointineuvostoon. Katsomme kuitenkin välttämättömäksi tähdentää sitä toiseikkaa, ettei neuvosto ole saanut aikaan oleellista muutosta tutkimme kahden logiikan suhteisiin. Neuvosto on vain neuvoa-antava elin ja lainsäädännön vaikutusten ennakoarviointiohjeiden antaminen on edelleen oikeusministeriön tehtävänä. Kriittisintä on kuitenkin se, että johtopäätökset ja korjaustoimet lainsäädännön vaikutusten arviointiohjeiden paremmaksi noudattamiseksi kuuluvat valtioneuvoston vastuulle (ks. Hyytiinen & Moisio 2017).

Toisen tutkimushypoteesimme perusteella tutkimme kansainvälisiä vaikutteita, joita on kohdistunut Suomeen julkisen sääntelyn kohteilleen aiheuttamien kustannusten arvioinnin piirissä. Keskeisiksi vaikutelähteiksi osoittautuvat Iso-Britannia, Saksa ja Kanada, minkä lisäksi oli perusteltua tarkastella Ranskaa (Taulukko 2.). Hypoteesin koettelu yhteydessä tarkastelemamme vertailumaiden käytännöt viittaavat siihen, ettei sääntelyn kohteilleen ja erityisesti yrityksille aiheuttamien kustannusten laskenta ja arviointi rakennu vain välineelliselle järkiperaisyydelle (*instrumental rationality*). Haluttujen ratkaisujen legitimointiin tähtäävä malliesimerkkien seuraaminen on ollut tavallista etenkin silloin, kun sääntelyvaikutusten laskennan ja arvioinnin standardikustannusmalli ja -metodi rakentuvat sisään kansallisiin laskenta- ja arviointikäytäntöihin. Tarkastelemamme kansallisia käytäntöjä luonnehtii suoranainen konvergenssi suuntaan, jota viitoittaa kuhunkin käytäntöön sisään rakennettu standardikustannusmetodi. Väajäämättömyyden retoriikkaakaan ei ole puuttunut kansallisten laskenta- ja arviointikäytäntöjen perusteluista sellaisten ideologisten iskusanojen kuin ”sääntelytaakka”

(*regulatory burden*), ”hallinnollinen taakka” (*administrative burden*) tai ”yksi sisään, yksi ulos” (*one-in, one-out*) vahvistuksella.

Kolmatta tutkimushypoteesiamme koetellesamme tutkimme sitä, millaisin toimenpitein, perusteluihin ja kokemuksiin on Suomessa toimittu, jotta julkisesta sääntelystä sen kohteille aiheutuvia kustannuksia voitaisiin arvioida. Tarkastelukohteeksemme muodostuivat pyrki- mykset sääntelyn yrityksille aiheuttamien määrättyjen kustannusten arvioimiseksi (Deloitte 2012, VATT 2012, TEM 2017, ks. myös Tuominen-Thuesen ym. 2018). Hypoteesin koetelun perusteella päätelimme seuraavaa. Suomalaisissa sovelluksissa on tosin kysymys pyrki- myksistä välineelliseen järkiperaistämiseen (*rationalization*) tavoitteita asettaen, keinot määritellen, keinoja yhdistellen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä sivuvaikutusten kontrolloimiseksi. Rinnalla esiintyy kuitenkin myös institu- tio-naalisia rationalisoituja myyttejä (*rationalized myths*, Meyer & Rowan 1977) riskeineen siihen, että rationalisoituminen jää nimelliseksi, jää toteutumatta tai kääntyy vastakohtakseen.

Ensimmäinen rationalisoitu myytti koostuu siitä käsityksestä, että määrällinen laskenta ja sille perustuva arviointi malleineen ja metodei- neen sellaisenaan saivat aikaan myönteisiä vaikutuksia riippumatta siitä, käytetäänkö las- kenta- ja arviointituloksia tarkoitetulla tavalla. Toiseksi rationalisoiduksi myyttiksi jää sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten laskenta ja arviointi, ellei sitä pohjusteta laaja-alaisem- malla sääntelyvaikutusten arvioinnilla eli sää- dösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjeiden (OM 2007) riittävän perusteellisella toimeenpa- nolla. Kolmas rationalisoitu myytti muodostuu, jos pitäydytään pelkkään sääntelystä yrityksille aiheutuvien tiettyjen kustannusten ennakkolas- kentaan ja -arviointiin harjoittamatta jälkiar- viointia. Neljäs rationalisoitu myytti perustuu pitäytymisestä pelkkiin laskennallisiin tuloksiin sääntelystä yrityksille aiheutuvien määrättyjen kustannusten arvioinnissa laatimatta toimiala- kohtaisia selvityksiä ja organisoimatta toimiala- kohtaisia asiantuntijapaneeleja laskentatulosten kelpoistamiseksi.

Keskustelua

Artikkelissamme olemme käyttäneet uudempia tapaustutkimusmetodologia suuntauksia sen sijaan, että olisimme hyväksyneet käsityksen tapaustutkimusten riittämättömyydestä empi- riseen yleistämiseen, josta artikkelissamme ei edes ole kysymys. Sekundaariaineiston jaottelu tapauksiksi pohjusti kolmentyyppisiä erittelyjä. Ensiksi, kontekstualisoimme tutkimiamme il- miöitä eli suhteutimme ilmiöt niiden kokonais- yhteyksiin (1. tutkimushypoteesi). Toiseksi, rea- listmin ja metodologisen integriteetin nimissä tähtäsimme tutkimuskohdettamme koskevien käsitysten monipuolistamiseen (2. tutkimus- hypoteesi). Kolmanneksi, tutkimme institu- tio-naalisia myyttejä poikkeamina niistä rationalis- tista periaatteista, joiden nimissä kenties ilmoi- tetaan toimittavan (3. tutkimushypoteesi).

Neo-institutionalistiset teoreettiset virikkeet ohjasivat tarkastelemaan poikkeamia välineel- lisen rationaalisuuden periaatteista, seuraus- vaikutusten instituutiologiikasta sekä rationali- soinnista eli järkiperaistamisestä. Poikkeamina välineellisestä rationaalisuudesta tarkastelimme soveliaisuuden instituutiologiikkaa, legitimoin- tiin tähtäävää malliesimerkkiä seuraamista, ehdollisten seikkojen esittämistä ehdottomiksi, pitäytymistä tutusta vain rajoitetusti poikkeaa- viin ratkaisuihin sekä rationalisoituja myyttejä.

Näytöt poikkeamista välineellisestä ratio- naalisuudesta tähdentävät korjaustarpeita siellä, missä rationaalisuus vallitsee lähinnä nimelli- sesti. Osa tutkimustuloksistamme on suoraan muunnettavissa käytännön suosituksiksi. Tutki- mamme arviointi ei ole relevanttia sellaisenaan, vaan vain mikäli se on relevanttia sekä suhteessa kohteisiinsa että sen tulosten käyttöön ja mikäli sen vaikutuksesta politiikkatoimien ja lainval- mistelun laatu näyttöperusteisesti paranevat. Tutkimamme arviointi tarvitse perustakseen laaja-alaisempaa sääntelyvaikutusten arviointia sekä voimassa olevien säädösehdotusten vai- kutusarvioinnin ohjeiden (OM 2007) riittävän perusteellista toimeenpanoa. Tutkimaamme ennakoarviointia on perusteltua täydentää jäl- kiarviointilla. Tutkimamme arviointi tarvitsee täydennyksekseen avustavia menettelytapoja kuten toimialakohtaisia taustaselvityksiä ja toi- mialakohtaisia asiantuntijapaneeleja.

Palautteessa artikkelimme väliversioihin meiltä toivottiin selvitystä siitä, millä, kenties radikaalilla tavalla tutkimuksemme poikkeaa arviointia ja erityisesti sääntelyvaikutusten jälkikäteistä arviointia koskevan tutkimuksen valtavirrasta. Ermmie kuitenkin näe edustavamme metodologista radikalismia. Sen sijaan paikannamme tutkimuksemme annin yhdistelmääm-

me tutkimusta *on evaluation/on assessment in evaluation/in assessment* -tutkimuksen sijaan, ratkaisuumme etsiä aineksia ”on”-tutkimuksemme neo-institutionalistisen tutkimuksen valikoiduilta suunnilta sekä omaksumaamme uudempaan tulkintaan tapaustutkimusmetodologian mahdollisuuksista.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (2015). Aspects of the institutionalization of evaluation in Finland: Basic, agency, process and change. *Evaluation* 21(3), 308–324.
- Alapuro, Risto (1988). *State and Revolution in Finland*. Berkeley: University of California Press.
- Alasuutari P. & Rasimus, A. (2009). Use of the OECD in justifying policy reforms: the case of Finland. *Journal of Political Power* 2(1), 89–109.
- Alkin Marvin C., toim. (2012) *Evaluation Roots: A Wider Perspective of Theorists' Views and Influences*, 2. p. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Bengtsson, Bo & Hertting, Nils (2014). Generalization by mechanism: Thin rationality and ideal-type analysis in case study research. *Philosophy of the Social Sciences* 44(6), 707–732.
- Blatter, Joachim & Haverland, Markus (2012). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Action in Organizations*. New York: Wiley.
- Brunsson, Nils (2009). *Reform as Routine: Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford: Oxford University Press.
- Canada (2012a). *Controlling Administrative Burden that Regulations Impose on Business: Guide for the “One-for-one” rule*. Ottawa: Treasury Board.
- Canada (2012b). *Hardwiring Sensitivity to Small Business Impacts of Regulation: Guide for the Small Business Lens*. Ottawa: Treasury Board.
- Canada (2015). *Red Tape Reduction Regulations. SOR 2015-202*. Ottawa: Treasury Board.
- Cohen, Michael D., March, James G. & Olsen, Johan P. (1973). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1–25.
- Coletti, Paola (2016). Standard cost model. Teoksessa Dunlop, Claire A. & Radaelli, Claudio M. (toim.), *Handbook of Regulatory Impact Analysis* (s. 93–107). Cheltenham: Edward Elgar.
- Cyert, Richard M. & March, James G. (1963). *Behavioral Theory of the Firm*. Oxford: Blackwell.
- De Francesco, Fabrizio (2013). *Transnational Policy Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory Impact Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Deloitte (2012). *Selvitys yritysten hallinnollisen taa-kan kehityksestä*. Helsinki: TEM.
- Deutschland (2015). *Bürokratiebremse: Konzeption einer One in, one out -Regel*. Berlin: Bundesregierung.
- Deutschland (2017). *Bürokratieabbau: Bessere Rechtsetzung, Digitalisierung. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates*. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat.
- Dunlop, Claire A. & Radaelli, Claudio M. (toim.) (2016). *Handbook of Regulatory Impact Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Flyvbjerg, Bent (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry* 12(2), 219–245.
- France (Ei painovuotta). *Fiche d'impact: Project de texte réglementaire*. Ranskan hallituksen virallisia lainvalmisteluohjeita. Ei painopaikkaa eikä julkaisijatietaoa.
- France (2014a). *Rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur la simplification législative*. Paris: Assemblée nationale.
- France (2014b). *Études d'impact*. Legifrance: Le service public de la diffusion du droit. Paris: Legifrance.
- France (2014c). *Manuel d'aide au calcul de l'impact financier de la réglementation*. FParis: Secrétariat général du gouvernement.
- France (2015). *Objet: Evaluation préalable et qualité du droit*. No. 5817/SG, 12.10.2015. Paris: Le Premier Ministre.
- France (2017). *Les études d'impact des lois*. Legifrance: Le service public de la diffusion du droit. Paris: Legifrance.
- Fusch, Patricia I. & Ness, Lawrence R. (2015). Are we there yet? Data saturation in qualitative research. *The Qualitative Report* 20(9), 1408–1416.

- George, Alexander L. & Bennett, Andrew (2006). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Pres.
- Hirschman, Albert O. (1991). *Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, MA, Belknap Press of the Harvard University Press.
- Hyytinen, A., & Moisio, A. (2017). Lainsäädännön arviointineuvosto: Lainvalmistelun vaikutusarviointia. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 113 (2), 206–212.
- Lee, Chang Kil & Strang, David (2006). The international diffusion of public-sector downsizing: Network emulation and theory-driven learning. *International Organization* 60(4), 883–909.
- Lodge, Martin & Weirich, Kai (2012). *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lowndes, Vivien & Roberts, Mark (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- March, James G. & Olsen, Johan, P. (2009). The logic of appropriateness. *Arena Center for European Studies* 04/09. Oslo: Arena.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977). Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83(2), 340–363.
- Mähönen, Erno (2019). *Yksi yhdestä -periaatteen kokeilu työvoima- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2018: Kokeiluhankkeen vuosiraportti*. Helsinki: TEM.
- OM (2007). *Säädöshdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pakarinen Auri, Tala, Jyrki & Hämynen, Laura (2010). Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja* 104. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Pollitt, Christopher & Hupe, Peter (2011). Talking about government. *Public Management Review* 13(5), 641–658.
- Porter, Theodore M. (1996). *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pressman, Jeffrey D. & Wildavsky, Aaron (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Quaglia, Lucia (2019). The politics of state compliance with international 'soft law' in finance. *Governance*, 32(1), 45–62.
- Radaelli, Claudio M. (2005). Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy* 12(5), 924–943.
- Rantala, Kati (2011). Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia* 255. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitos.
- Rantala Kati, Ahonen, Pertti, Alasuutari, Noora, Kauppila, Jussi, Kautto, Petrus, Kuokkanen, Kanerva, Römpötti, Essi, Saarenpää, Karolina, Tala, Jyrki & Uusikylä, Petri (2018). *Eroon turhasta sääntelystä – sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Renda, Andrea, Schrefler, Lorna, Luchetta, Giacomo & Zavatta, Roberto (2013). *Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General*. Brussels: CEPS.
- Reynolds, Arthur J. (1998). Confirmatory Program Evaluation: A Method for Strengthening Causal Inference. *American Journal of Evaluation* 19(2), 203 – 221.
- Schriewer, Jürgen (2009). "Rationalized myths" in European higher education: The construction and diffusion of the Bologna model. *European Education* 41(2), 31–51.
- SCM Network (julkaisuvuotta ei ilmoitettu). *International standard cost manual*. Paris: OECD.
- Silverman, David (2011). *Interpreting Qualitative Data*. 4. p. Los Angeles, CA: Sage.
- Simon, H.A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. 4. p. 1997. 3. p:n suomennos *Päätöksenteko ja hallinto*, 1979. New York: Macmillan.
- Skocpol, Theda (1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stark, Alastair (2019). Explaining institutional amnesia in government. *Governance*, 32(2), 143–158.
- Tala, Jyrki (2018). Jyrki Talan vastuuosuus lainsäädännön vaikutusten jälkiarvioinnista teoksessa Rantala ym. 2018.
- TEM (2017). *Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen lopputiedonanto*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 45/2017. Helsinki: TEM.
- Tuominen-Thuesen, Minna, Sievänen, Riikka, Ljungman, Jan, Kuusela, Hanna, Ahonen, Pertti ja Uusikylä, Petri (2018). *"Yksi yhdestä" -malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- UK (2015). *Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials*. London: UK Government.

- UK (2017). *Regulatory Impact Assessment Template for Government Policies*. London: Department for Business, Energy & Industrial Strategy.
- Uusikylä, Petri & Ahonen, Pertti (2015). *EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VATT (2012). *Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kokonaistaloudelliset vaikutukset*. Helsinki: VATT.
- Weyland, Kurt (2007). *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Yin, Robert K. (2016). *Qualitative Research from Start to Finish*. 2 p. New York: Guildford Press.