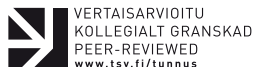


Lainvalmistelun yleiset periaatteet nojautuvat monilta osin taloustieteelliseen ajatteluun ja siksi myös taloustieteilijöitä tarvitaan lainvalmistelussa



Niko Vartiainen ja Anssi Keinänen

*Kirjoitus käsittelee lainvalmistelua taloustieteen ja taloustieteilijöiden hyödyntämisen näkökulmasta. Artikke-
lissa tuodaan esille, että laadukkaan lainvalmistelun periaatteet pohjautuvat suureksi osaksi taloustieteelliseen
ajatteluun rationaalisesta päätöksentekoprosessista (rationaalinen lainvalmistelu). Artikkelin tarkoituksena on
esitellä rationaalisen lainvalmistelun vaiheet ja tuoda esille, miksi käytännön lainvalmistelu ei usein toteudu
rationaalisesti. Lisäksi artikkelissa perustellaan, miksi lainvalmistelussa tulisi pyrkiä kohti rationaalisuutta
sekä pohditaan, miten taloustieteellistä osaamista voidaan hyödyntää laadukkaassa lainvalmistelussa ja siihen
liittyvässä vaikutusarvioinnissa.*

Talusteorian mukaan yhteiskunnan hyvinvointi maksimoituu täydellisen kilpailun olosuhteissa. Täydellisen kilpailun toteutuminen reaali maailmassa on äärimmäisen harvinaista ja sääntelemättömässä yhteiskunnassa muodostuu markkinahäiriöitä, jotka estävät resurssien tehokkaan allokaation. Markkinahäiriöt voivat johtua epätäydellisestä kilpailusta, ulkoisvaikutuksista, tuotteen tai palvelun julkishyödykemäisyydestä sekä epätäydellisestä ja

epäsymmetrisestä informaatiosta. Markkinahäiriöt ovat perusteena (oikeudelliselle) sääntelylle, jonka avulla yhteiskunnan tilaa voidaan korjata kohti tehokkaampaa resurssien allokaatiota ja hyvinvointia. (Cooter ja Ulen 2012, 37–42; Krugman ym. 2007, 15–16, 212–214; Sloman ym. 2020, 191–201)

Markkinahäiriöiden lisäksi perusteita oikeudelliselle sääntelylle tulee arvioida sääntelyhäiriöiden näkökulmasta. Sääntelyhäiriöillä (regu-

FT Niko Vartiainen (niko.vartiainen@uef.fi) toimii lainsäädäntötutkimuksen yliopistonlehtorina ja KTT, HTT Anssi Keinänen (anssi.keinanen@uef.fi) lainsäädäntötutkimuksen professorina Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Tekijät kiittävät arvioitsijoita hyvistä kommentteista, joiden huomioiminen on parantanut kirjoitusta.

latory failures) tarkoitetaan tilannetta, jossa valitsevaa sääntelyä tai oikeustilaa pidetään epätydyttävänä eikä sääntelyn tuottama ratkaisu ole yhteiskunnan kannalta paras mahdollinen (Baldwin ym. 2012). Esimerkiksi epätarkat käsitteet ja viranomaisvastuut tai poliittisten voimasuhteiden muuttuminen vaalien jälkeen voivat johtaa sääntelyhäiriön syntymiseen; tilanteeseen, jossa sääntelyn lopputulos ei ole haluttu. Toisin kuin markkinahäiriöt, sääntelyhäiriöitä ei ole määritelty yhdenmukaisesti alan tutkimuskirjallisuudessa. Tiivistettynä voidaan todeta, että markkinahäiriöiden kohdalla sääntelemättömyys johtaa resurssien tehotomaan allokointiin ja sääntelyhäiriöiden kohdalla tehotomuutta aiheuttaa vääränlainen sääntely.

Taloustieteelliset perusteet oikeudelliselle sääntelylle pohjautuvat markkina- ja sääntelyhäiriöihin. Sääntelijän on korjattava markkinoiden toimintaa ja ohjattava sääntelyn kohdetahojen (kuten ihmiset, yritykset, järjestöt ja julkisen sektorin toimijat) käyttäytymistä siten, että yhteiskunnan niukat resurssit allokoiduivat mahdollisimman tehokkaasti. Näin ollen sääntely voidaan nähdä julkisen päätöksentekijän *instrumentiksi* edistää tavoitteitaan, korjata epäkohtia ja pyrkiä ohjaamaan eri toimijoiden käyttäytymistä (Tala 2005, 14).

Jotta kohdetahojen käyttäytymiseen ja sitä kautta markkina- ja sääntelyhäiriöihin voidaan puuttua mahdollisimman vaikuttavasti, tulee lainvalmistelun ja siihen liittyvän vaikutusarvioinnin olla laadukasta. Ilman huolellisia vaikutusarviointeja, voi esimerkiksi tiettyyn markkinahäiriöön puuttuminen johtaa sääntelyhäiriöön toisella sektorilla ja siten aiheuttaa kokonaisuutena yhteiskunnalle hyvinvointitappioita. Laadukkaan lainvalmistelun kriteerit perustuvat länsimaisissa yhteiskunnissa vahvasti taloustieteelliseen ajatteluun ja *rationaalisen*

lainvalmistelun teorian periaatteisiin. Tämän artikkelin tarkoituksena on kuvata rationaalinen lainvalmisteluprosessi (luku 1) ja tuoda esille syitä sille, miksi rationaalinen lainvalmistelu ei usein toteudu käytännön lainvalmistelussa (luku 2). Lisäksi artikkelissa perustellaan, miksi lainvalmistelussa tulisi pyrkiä kohtia rationaalisuutta (luku 2) sekä pohditaan, miten taloustieteellistä osaamista voidaan hyödyntää laadukkaassa lainvalmistelussa ja vaikutusarvioinnissa (luku 3).

1. Mitä on rationaalinen lainvalmistelu?

Päätöksentekijöiden (kuten ihmiset ja yritykset) käyttäytymistä on mikrotaloustieteessä selitetty jo pidemmän aikaa *rationaalisen valinnan teoriassa* (ks. esim. Sloman ym. 2020, 11–12, 136–137). Rationaalisen valinnan teorian mukaan eri toimijat tekevät päätöksiä tietoon ja harkintaan perustuen ja valitsevat eri toimintavaihtoehtoista sen, jonka hyödyt ovat suurimmat suhteessa haittoihin. Yksittäisen ihmisen kohdalla eri vaihtoehtojen vertailun tavoitteena voi olla hyödyn tai yritysten kohdalla voittojen maksimointi. Hyöty tai voitto maksimoituu sen toimintavaihtoehdon kohdalla, jonka nettohyödyt ovat suurimmat. Ihmisten oletetaan myös oppivan tekemisistään, joka edesauttaa rationaalisten päätösten tekemistä tulevaisuuden päätöksentekitalanteissa.

Rationaalisen valinnan teorian vaiheet ja periaatteet näkyvät myös *rationaalisen lainvalmistelussa* (ks. rationaalisen lainvalmistelun vaiheista esim. Keinänen ja Vuorela 2015, 171–175; Patton ja Sawicki 1993, 46–52, 63; Schwartz 2016, 35–41; Vartiainen 2021, 33–56). Rationaalisen lainvalmistelussa on kuitenkin kaksi sel-

keää piirrettä, jotka erottavat sen rationaalisen valinnan teoriasta. Ensinnäkin rationaalisessa lainvalmistelussa päätöksentekijänä ei ole yksittäinen ihminen tai yritys, vaan julkisvaltaa edustava lainsäätäjä (valtioneuvosto ja viimekädessä eduskunta). Näin ollen myös hyötyjen ja haittojen punninta tapahtuu yksittäisen toimijan sijaan yhteiskunnan näkökulmasta. Toiseksi rationaalisen lainvalmistelun teoria ei pyri ennustamaan tai selittämään sääntelijän käyttäytymistä. Sen sijaan rationaalisuus luo kriteerit laadukkaalle lainvalmistelulle ja vaikutusarvioinnille.¹

Rationaalisen lainvalmistelun ensimmäisessä vaiheessa tunnistetaan yhteiskunnallinen ongelma (kuten markkina- tai sääntelyhäiriö) ja asetetaan tavoite ongelman ratkaisemiseksi (ks. kuvio 1)². Seuraavassa vaiheessa arvioidaan eri sääntelyvaihtoehtoja tavoitteeseen pääsemiseksi (ex ante -vaikutusarviointi). Eri vaihtoehtoja tulee punnita kattavaan tietopohjaan perustuen, hyötyjä ja haittoja arvioiden. Vaikutusarvioinnin tietopohjana tulee hyödyntää tutkimustiedon lisäksi myös sidosryhmiltä saatavaa käytän-

nön tietoa.³ Eri vaihtoehtojen hyötyjen ja haittojen arviointi tulee toteuttaa lähtökohtaisesti kvantitatiivisesti ja sitä kautta läpinäkyvästi ja vertailukelpoisesti. Rationaalisen lainvalmistelun näkökulmasta periaatteellisesti keskeisin arviointimenetelmä on *kustannus-hyötyanalyysi*, jossa eri sääntelyvaihtoehtoja verrataan toisiinsa rahassa mitattujen nettohyötyjen perusteella. On huomioitava, että täysimittaista kustannus-hyötyanalyysiä ei ole järkevää toteuttaa pienempien lakihankkeiden kohdalla ja analyysin käyttö tulee suhteuttaa sääntelyuudistuksen suuruuteen (Määttä 2009, 205–206).

Huolellisen vaikutusarvioinnin jälkeen valitaan yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta optimaalinen sääntelyvaihtoehto, joka pannaan täytäntöön. Optimaalinen sääntelyvaihtoehto on se, jossa hyödyt ovat suurimmat suhteessa haittoihin (suurin nettohyöty). Teoreettisella tasolla rationaalinen lainvalmistelu vähentää poliittisen harkinnan painoarvoa ja suojelee yhteistä etua yksityisiltä (poliittisilta) intresseiltä (Carvalho ym. 2020, 2–3). Sääntelyn oltua tietyn aikaa voimassa, valitun sääntelyratkaisun vaikutuksia arvioidaan jälkikäteen (ex post -vaikutusarviointi). Ex ante -vaikutusarvioinnin lisäksi huolellinen ex post -arviointi on tärkeää, sillä jälkikäteisen vaikutusarvioinnin tuloksia voidaan hyödyntää tietopohjana tulevien

¹ Tässä kohtaa on syytä mainita, että lainvalmistelun laatu on moniulotteinen käsite. Laadukasta lainvalmistelua voidaan lähestyä rationaalisuuden lisäksi myös muista näkökulmista. Tällaisia näkökulmia voivat olla mm. säästöjen lakitekniinen laadukkuus ja ymmärrettävyys tai sääntelyn perustuslainmukaisuus.

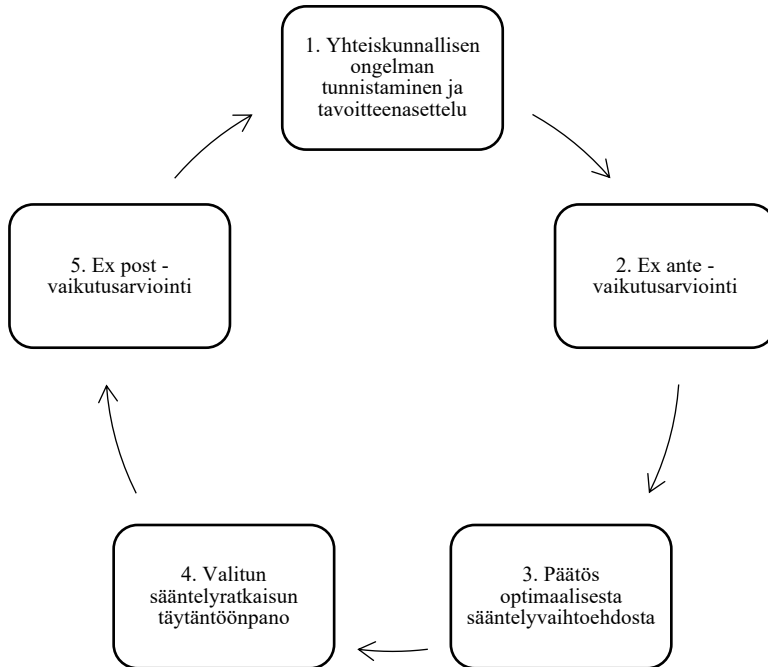
² Suomenkielisissä kirjallisuuslähteissä (esim. Keinänen ja Vuorela 2015; Vartiainen 2021) valtiotason päätöksenteon rationaalisesta prosessista käytetään tyypillisesti nimeä rationaalinen lainvalmistelu. Lainvalmistelun sijaan voitaisiin toki puhua esim. politiikkatoimenpiteistä. Lainvalmistelutermin käyttö on siinä mielessä osuva, että suurin osa valtiotason poliittisista päätöksistä pannaan täytäntöön ministeriöissä valmisteltavan lainsäädännön avulla.

³ Kuten Naundorf ja Radaelli (2017, 202) tuovat esille, sidosryhmien kuulemisen tarkoituksena ei ole neuvotella sääntelyn sisällöstä, vaan tarjota informaatiota sidosryhmien näkemyksistä sääntelyn toimivuudesta. Rationaalisen lainvalmistelun näkökulmasta sidosryhmien osallistamisessa onkin vaarana se, että sidosryhmät pääsevät vaikuttamaan sääntelyyn yhteiskunnan kokonaisedun kustannuksella (Elig ja Fike 2016, 528). Toisaalta kuulemisella on muitakin tavoitteita, kuten tietoisuuden lisääminen sääntelystä ja osallisuuden kokemuksen tuottaminen (Uhlmann ja Konrath 2017).

sääntelyhankkeiden etukäteisissä vaikutusarvioinneissa. Jälkikäiteisen arvioinnin tarkoituksena on rationaalisen päätöksenteon mukaisesti

hankkia tietoa onnistumisista ja epäonnistumisista ja sitä kautta oppia tehdyistä ratkaisuista (politiikkaoppiminen).

Kuvio 1. Rationaalinen lainvalmisteluprosessi. (Ks. vastaavan kaltaisista kuvioista esim. Patton ja Sawicki 1993, 53; Vartiainen 2021, 34).



Rationaalinen lainvalmistelu ei toimi laadukkaana lainvalmistelun ”ihannetta” määrittävänä kriteerinä ainoastaan teoreettisella tasolla. Myös käytännön lainvalmistelua ohjataan toimimaan rationaalisesti. Talan (2010b, 67) mukaan rationaalisen lainvalmistelun käsitys lainlaadinnasta alkoi murtautua Suomeen ja muihin läntisiin yhteiskuntiin 1970-luvun alussa. Merkittävänä lähtölaukauksena rationaaliselle lainvalmistelulle voidaan pitää vuotta 1981, jolloin Yhdysvalloissa presidentti Ronald Reaganin hallinto alkoi vaatia hyötyjen, kustannusten

ja vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen arviointia merkittävässä sääntelyhankkeissa. Myöhemmin myös Euroopan unioni on omaksunut vastaavanlaiset vaatimukset, mutta kustannusten ja hyötyjen väliseen vertailuun perustuvan ajattelun voidaan katsoa lähteneen liikkeelle nimenomaan Yhdysvalloista. (Hahn ja Tetlock 2008, 68; Harrington ja Morgenstern 2004, 2.) Rationaalisen lainvalmistelun periaatteet ovat olleet selkeästi tunnistettavissa myös OECD:n suosituksista, ja OECD:n jäsenmaiden toimenpiteis-

sä parantaa vaikutusarviointien laatua (Baldwin 2010, 263–264).

Myös kotimaiset lainvalmisteluohjeet pohjautuvat suoraan rationaaliseen lainvalmisteluun. Esimerkiksi vaikutusten arviointiohjeessa korostetaan, että vaikutusarvioinnin keskeisenä tavoitteena on vahvistaa päätöksenteon tietopohjaa tuottamalla eduskunnan ja valtioneuvoston päätöksenteon tueksi mahdollisimman luotettavia arvioita uudistusten erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista (Valtioneuvoston kanslia 2022). Myös lainsäädännön arviointineuvoston työssä korostuu lainsäädäntöehdotusluonnoksen tietopohjan arvioiminen (Valtioneuvoston kanslia 2024a). Arviointineuvoston kannanotoissa korostuu tarve arvioida vaikutuksia numeerisesti, tunnistaa eri sääntelyvaihtoehtoja ja tuoda esille vaikutusten syntymiseen liittyvät mekanismit.

Ajatus rationaalisesta lainvalmistelusta tiedon tuottamiseksi päätöksentekijöille tukee perustuslaissa säädettyä eduskunnan lainsäädäntövaltaa ja eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumista. Perustuslain (731/1999) 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Eduskunnalle toimitettavan tiedon tulee olla luotettavaa. Säädösehdotuksessa esille tuotava tieto pitää olla oikeaa, oleellista ja kattavaa. Lisäksi tietoon liittyvää epävarmuutta tulee kuvata ja arvioida. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ministeriön virkavalmistelun tehtävänä ei ole edistää tietyn esityksen läpimenoa mitenkään muutoin kuin objektiivisella ja riittävän seikkaperäisellä valmistelulla ja asioiden selvittämisellä. Myöskään lainsäädäntöhankkeen aikataulut eivät saa olla esteenä sisällöllisesti asianmukaisen esityksen valmistelulle. (Perustuslakivaliokunta 2020)

2. Rationaalinen lainvalmistelu ei usein toteudu käytännössä

Ihmisten käyttäytymistä koskevien empiiristen tutkimustulosten perusteella on havaittu, että ihmiset eivät aina toimi rationaalisen valinnan teorian mukaisesti (ks. kokoavasti esim. Wilkinson ja Klaes 2012). Ihmisten on havaittu olevan rajoitetusti rationaalisia, eivätkä välttämättä opi virheistään. Vaikka henkilön päätöksenteon tavoitteena olisikin oman hyötynsä maksimointi eri vaihtoehtoja vertaillen, rajoittaa päätöksentekotilanteiden monimutkaisuus ja informaation epätäydellisyys optimaalisen vaihtoehdon valitsemista. Rajallisia päätöksentekoresurseja omaavat ihmiset tekevätkin päätöksiä usein heuristisesti ja ”näppituntumalla”, ilman perinpohjaista vaihtoehtojen arviointia. (Korobkin ja Ulen 2000; Sloman ym. 2020, 137–138)

Vastaavasti lainvalmistelukaan ei usein toimi rationaalisesti. Niin kotimaisissa kuin ulkomaisissakin tutkimuksissa on havaittu, että vaikutusarviointit ovat olleet puutteellisia muun muassa vaihtoehtojen tunnistamisen, tutkimustiedon hyödyntämisen sekä kvantitatiivisten ja nettohyötyjen arviointien suhteen. Ylipäänsä haittavaikutuksia ei välttämättä arvioida, eikä hyötyjä ja haittoja vertailla keskenään. Vaihtoehtojen arviointien puutteellisuus voi näkyä esimerkiksi siten, että vaikutusarvioinnissa keskitytään ennalta valitun poliittisen ratkaisun perustelemiseen. Myös jälkiarviointeja on havaittu toteutettavan puutteellisesti, joka rajoittaa lainsäätäjän oppimista tulevia lainvalmisteluhank-

keita silmällä pitäen.⁴ Esimerkiksi Vartiainen ja Keinänen (2024) tutkivat vuoden 2020 hallituksen esityksiä. Tutkimuksessa tunnistettiin seitsemän keskeistä osa-aluetta, jotka rationaalisen lainvalmistelun kriteerien mukaisesti tulisi huomioida laadukkaassa lainvalmistelussa (vaihtoehtojen arviointi, haittojen tunnistaminen, kvantitatiivisten arvioiden esittäminen, tutkimusviittaukset, kansainvälisen vertailutiedon hyödyntäminen, lausuntokierros, ex post -arviointi). Tulosten mukaan ”keskimääräisessä” hallituksen esityksessä ei ollut minkäänlaista mainintaa kolmesta osa-alueesta seitsemästä. Huomattavaa on, että tämä havainto koski vuoden 2020 niin sanottuja ”normaaleja”, COVID-19 pandemiaan liittymättömiä, esityksiä. COVID-19-liitännäisissä esityksissä pandemian mukanaan tuoma kiire heikensi tulosta entisestään, erityisesti lausuntokierrosten väliin jättämisestä johtuen.

Kirjallisuudessa on tunnistettu useita syitä sille, miksi lainvalmistelu on puutteellista suhteessa rationaalisuuden kriteereihin. Ensinnäkin *aineistot ovat puutteellisia*. Puutteelliset aineistot hankaloittavat niin ex ante kuin ex post -vaikutusarviointia. Mikäli aineistoa on, se ei välttämättä ole suoraan yhteensopiva tutkimuskäyttöön. Ex post -arvioinnin kohdalla ongelmaksi nousee usein sopivan kontrolliryhmän puuttuminen, jonka vuoksi asioiden tilaa ilman sääntelytoimenpidettä voi olla hankala luotettavasti arvioida. (Harrington ja Morgenstern 2004, 19) Arviointeja hankaloittaa myös se, että

monien kustannusten ja hyötyjen kohdalla vaikutuksen suuruus on vaikeasti kvantifioitavissa. Tällaisia vaikutuksia ovat esimerkiksi säästneiden ihmishenkien määrä ja niiden rahallinen arvo, vaikutukset tuleviin sukupolviin tai valtion tuulivoimalainvestointien aiheuttama maisemahaitta.

Lisäksi olemassa olevan *tutkimustiedon saatavuudessa ja sen hyödyntämisessä* on havaittu puutteita. Talan (2010b, 78) mukaan tutkimusten kysymystenasettelut, tutkimustulosten laatu ja tulosten yleistettävyydet ovat tarjonneet harvoin suoraan lainvalmisteluun sovellettavia vastauksia. Ongelma voi korostua erityisesti Suomen kaltaisissa pienissä ja ohuen taloustieteen tutkimustradition omaavissa maissa (Pekkarinen 2015, 186). Vaikka tutkimustietoa olisi, eivät lainvalmistelijat ja päättäjät ole sitä välttämättä motivoituneita hyödyntämään, jolloin tutkimustiedon sijaan lainvalmistelussa voi korostua ”arkijärkiperustainen” argumentaatio (Tala 2010b, 78).

Tutkimustiedon vajavainen hyödyntäminen voi liittyä myös *osaamisen puutteeseen*. Ministeriöillä on havaittu olleen puutteellisia valmiuksia tutkimusaineistojen tuottamisessa, tutkimustiedon tulkinnessa ja uuden tutkimuksen tilaamisessa (Raivio 2014, 44). Monilla lainvalmisteluun ja vaikutusarviointiin kytköksissä olevilla virkamiehillä on lakimestausta, eikä pelkkä juridinen koulutus takaa riittävää osaamista vaikutusarviointien tekemiseen. Lisäksi vaikutusarviointien vajavaisuutta selittää se, että *lainvalmisteluresurssit ovat ylipäänsä puutteellisia*. Resurssien puute näkyy henkilöstöresurssien vähäisyytenä ja tiukkoina aikatauluina, jotka vähentävät tutkimustiedon ja kvantitatiivisten arviointien hyödyntämisen edellytyksiä. (Vartiainen 2021, 53–54). Käytännössä puutteet aineistoissa, tutkimustiedossa, resursseissa ja vai-

⁴ Vaikutusarvioinnin puutteellisuuteen liittyviä havaintoja ja tutkimustuloksia on esitetty mm. seuraavissa kotimaisissa ja kansainvälisissä lähteissä: Belcore ja Ellig (2008), Cecot ym. (2008), Ellig ja Fike (2016), Ellig ym. (2013), Hahn ja Dudley (2007), Keinänen ym. (2019), Keinänen ja Kemiläinen (2015), Keinänen ja Pajuoja (2020), Renda (2006), Vartiainen (2021) sekä Vartiainen ja Keinänen (2024).

kutuserviointiosaamisessa johtavat siihen, että kaikkia relevantteja vaikutuksia ei pystytä arvioimaan (varsinkaan kvantitatiivisesti) ja nettohyötyjä on siten vaikea hahmottaa. Osaamisen puute korostuu etenkin lainvalmistelua yksin tehtäessä, mikä on edelleen yleinen säädöshdotuksen valmistelutapa.

Edellä mainittujen tekijöiden lisäksi voidaan nostaa esille *sanktioiden puuttuminen* huonolaatuisesta lainvalmistelusta. Lainvalmisteluohjeet ovat ohjetasoisia eikä niiden noudattamiseen ole velvollisuutta. Lisäksi Suomessa lainsäädännön arviointineuvostolla ei ole mahdollisuutta palauttaa hallituksen esityksen luonnosta takaisin ministeriöön jatkovalmisteltavaksi, vaikka säädöshdotuksen laatu olisi huono. Ministeriöillä ei ole myöskään velvollisuutta osallistaa sidosryhmiä lainvalmisteluprosessissa eikä järjestää lausuntokierrosta lainsäädäntöhankkeen valmistelussa, vaikka lainvalmisteluohje näin ohjeistaakin. Oikeuskansleri on kannanotoissaan kuitenkin korostanut, että ministeriöiden tulisi vähintäänkin perustella, miksi lausuntokierrosta ei ole järjestetty lainsäädäntöhankkeen valmistelussa (OKV/2943/10/2022).

Myös *poliittinen ohjaus* vaikuttaa usein puolueetonta vaikutuserviointia enemmän päätösten taustalla. Käytännön lainvalmistelulle on ominaista eri toimijoiden, kuten poliitikkojen ja eri sidosryhmien väliset erimielisyydet, jolloin lakiesitys pohjautuu usein vaikutuserviointien sijaan enemmän tai vähemmän eri arvomaailman omaavien toimijoiden välisiin kompromisseihin (Carroll 2010, 120–121; Tala 2010a, 210–211). Vaikutuserviointeja saatetaan esimerkiksi kirjoittaa lakiesityksiin perustelemaan jo ennalta tehtyjä päätöksiä (Tarkastusvaliokunta 2014). Olosuhteet kompromisseihin perustuviin päätöksiin voivat olla otollisia esimerkiksi Suomen kaltaisissa monipuoluejärjestelmissä, jois-

sa eri puolueiden tavoitteet ja arvot ovat keskenään heterogeenisiä (Vartiainen ja Keinänen 2024, 32–33). Lisäksi Tala (2010a, 210) muistuttaa, että yhteiskunnan kokonaisetua ajavat puolueettomat asiantuntijat ovat hyvin usein erimielisiä vaikutuserviointiin liittyvistä kysymyksistä. Asiantuntijoiden poikkeavat näkemykset korostavat vaikeutta saavuttaa yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta optimaalista ratkaisua sellaisessakin järjestelmässä, jossa päätöksiä tehtäisiin puhtaasti tutkimus- ja asiantuntijatiitoon perustuen. Lainvalmistelun liikkumatilaa ja siten sen rationaalista toteutumista vaikeuttaa myös säädöshankkeen EU-taustaisuus. Esimerkiksi EU-asetusten vuoksi voidaan joutua muuttamaan kotimaista lainsäädäntöä, mutta siinä tilanteessa vaihtoehtojen tunnistamisen ja arvioimisen merkitys on vähäinen. Myös direktiivien implementoinnin aikataulut voivat olla niin kireitä, että hyvän lainvalmistelun periaatteet eivät toteudu.

Vaikka rationaalisen lainvalmistelun toteutumisessa on havaittu puutteita käytännön lainvalmistelussa, ei tämän tule tarkoittaa sitä, etteikö rationaalisuuden periaatteita tulisi käyttää kriteereinä laadukkaalle lainvalmistelulle. Tala (2010b, 73) on todennut osuvasti, että rationaalisen lainvalmistelun noudattaminen on jäänyt etäälle vajavaisen tiedon varassa tapahtuvasta lainvalmistelun arkitodellisuudesta. Tätä tosiasiaa ei kuitenkaan hänen mukaansa voi käyttää oikeutusperusteena hataraan ja kapeaan tietopohjaan perustuvalla lainvalmistelulle. Toki rationaalisen lainvalmistelun kohdalla on huomioitava se, että demokraattisessa järjestelmässä päätöksenteko kuuluu ja sen pitääkin kuulua kansanedustajille. Vaikka rationaalisen lainvalmistelun teoreettisten periaatteiden noudattaminen puhtaimmillaan (kustannus-hyötyanalyysi) jättää vähän tilaa politikoinnille, ei ratio-

naalisuutta tule tulkita siten, että tarkoituksena olisi korvata demokraattinen päätöksenteko puhtaasti tietoon perustuvalla päätöksenteolla. Esimerkiksi Baldwin (2010, 264) on todennut, että vaikutusarviointien tehtävänä on tuottaa tietoa päätöksentekijöille, ei määritellä päätöksiä tai korvata poliittista vastuuta. Rationaalisuus tulee tulkita siten, että lainvalmistelussa täytyy arvioida eri tietolähteitä hyödyntäen puolueettomasti sääntelyvaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja. Poliitikot tekevät lopulta päätökset, mutta päätöksenteossa täytyy hyödyntää tätä ministeriöiden tuottamaa puolueetonta tietoa.

Rationaalisuuden ja tietoon perustuvan päätöksenteon merkitystä voidaan perustella seuraavilla argumenteilla. *Ensinnäkin* huolellisesti tehdyt vaikutusarvioinnit pakottavat päätöksentekijät ajattelemaan kriittisesti päätöstensä seuraamuksia. *Toiseksi* kriittinen seuraamusten arviointi sekä kustannusten ja hyötyjen esiintuominen asettaa päätöksentekijöille vastuun perustella, miksi merkittäviä negatiivisia vaikutuksia aiheuttava sääntely tulisi saattaa voimaan. (Harrington ja Morgenstern 2004, 3) *Kolmanneksi* on syytä muistuttaa, että ilman hyötyjen ja haittojen vertailua lainsäätäminen perustuu tietopohjaisuuden sijaan uskomuksiin ja oletuksiin. Belcore ja Ellig (2008, 17) tuovat esille, että kaksi arvomaailmaltaan erilaista päätöksentekijää voivat olla valittavasta sääntelyratkaisusta eri mieltä, vaikka heillä olisi käytössään vastaava määrä informaatiota. Tämä ei heidän mukaansa saa tarkoittaa sitä, että päätöksentekijöiden ei tulisi ottaa tietoa huomioon päätöksiä tehdessään. Varsinkin yhteiskunnallisesti merkittävien sääntelyhankkeiden kohdalla on vaikea kuvitella laadukasta lainvalmisteluprosessia, joka ei sisältäisi sääntelyvaihtoehtojen hyötyjen ja haittojen arviointia, laajamittaista tie-

donhyödyntämistä tai jälkikäteisten vaikutusarviointien toteuttamista.

Rationaalisen lainvalmistelun avulla voidaan parantaa lainvalmistelun avoimuutta ja tilivelvollisuutta. Tämä lisää osaltaan luottamusta päätöksentekoa kohtaan, mikäli lainvalmistelussa tuodaan avoimesti esille esimerkiksi, mitä vaihtoehtoja on mietitty ja minkälaisia vaikutuksia niillä arvioidaan olevan (Morgan & Yeung 2007). Luottamuksen parantuminen lisää sääntelyn hyväksyttävyyttä sekä ehtojen noudattamisen halukkuutta sääntelyn kohdejoukossa. Tämä parantaa osaltaan sääntelyn vaikuttavuutta (Keinänen 2013). Lisäksi lainvalmistelun avoimuus mahdollistaa prosessin arvioitavuuden ja siten tilivelvollisuuden toteutumisen yhtäältä ministeriöiden toimijoita kohtaan (esittelijän vastuu⁵; virkamiesvastuu) ja poliittisia toimijoita kohtaan (esim. eduskunnan luottamus ministeriä kohtaan, kansalaisten äänestyskäyttäytyminen).

3. Mitä lainvalmistelun laadun parantamiseksi voidaan tehdä?

Mitä sitten voidaan tehdä, jotta lainvalmistelu olisi rationaalisempaa ja toteuttaisi sitä kautta perusteellisempia vaikutusarviointeja ja päätöksenteon tietopohjaisuutta? Olennainen kysymys on myös se, mikä on taloustieteilijöiden rooli lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laadun kehittämisessä? Laadukkaan lainvalmistelun periaatteiden yhteys taloustieteelliseen ajatteluun kertoo jo itsessään siitä, että taloustieteili-

⁵ Valtioneuvoston esittelijä on perustuslaissa säädetysti vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty. Esittelijän vastuu rinnastetaan näin ollen päätöksentekijän vastuuseen (Valtioneuvoston kanslia 2024b).

jöillä tulisi olla selkeä asema myös käytännön lainvalmisteluun liittyvissä kysymyksissä.

Taloustieteellistä osaamista pystytään hyödyntämään tunnistamalla käsillä oleva sääntelyongelma analyttisemmin erilaisiksi markkina- ja sääntelyhäiriöiksi. Tämä auttaisi tunnistamaan paremmin aikaisemmin toteutettuja sääntelyratkaisuita ja tutkimuskirjallisuutta siitä, miten vastaavanlaisissa tilanteissa on toimittu ja mitä kokemuksia niistä on havaittu. Ongelman luokittelu tietyntilaiseksi häiriöksi auttaa myös pohdittaessa keinoja, joilla ongelmaan voidaan puuttua. Esimerkiksi tiedon puutteeseen, kuten epäsymmetriseen informaatioon, liittyvässä ongelmassa voidaan tunnistaa vaihtoehtoja tiedon tuottamiseen. Tällaisia vaihtoehtoja ovat esimerkiksi, toimiiko tiedontuottajana julkisvalta vai yksityiset toimijat, raportoidaanko tietoa säännöllisesti vai viranomaisen pyynnöstä, tai tapahtuuko sääntely lakitasoisesti vai itsesääntelyn avulla.

Markkina- ja sääntelyhäiriöihin puuttumisen kohdalla olennaista on pystyä arvioimaan, minkälaisia *käyttäytymisvaikutuksia* eri sääntelyvaihtoehdot sääntelyn kohdetahoissa aiheuttavat. Esimerkiksi veronkorotus tietyn hyödykkeen kohdalla ei vielä automaattisesti tarkoita sitä, että hinnan nousu vähentää merkittävästi hyödykkeen haittakulutusta. Lisäksi, vaikka haittakulutus vähenisi, voi alentunut kysyntä aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia elinkeinonharjoittajille tai siirtää kuluttamista substituuttihyödykkeeseen. Muun muassa edellä mainitun kaltaiset vaikutusarvioinnit edellyttävät vahvaa *menetelmäosaamista* niin teoreettisella kuin empiirisellä tasolla. Tällaista osaamista ei esimerkiksi pelkän juridisen koulutuksen saaneelta lainvalmistelijalta voi löytyä ja vaikutusarvioinneissa tuleekin hyödyntää yhteiskuntatieteellistä (kuten taloustieteellistä) asiantuntemusta.

Menetelmäosaaminen nousee esille myös ihmisten *preferenssejä* arvioitaessa. Preferenssien arvioiminen on olennaista, jotta ihmisten arvostuksista eri sääntelytoimenpiteiden hyödyistä ja haitoista voidaan saada tietoa ex ante-arviointien pohjaksi. Kuten edellisessä luvussa tuotiin esille, monien vaikutusten kohdalla hyötyjen ja haittojen suuruus on vaikeasti mitattavissa ja kvantifioitavissa. Mittaamisen vaikeutta ei kuitenkaan saa käyttää tekosyynä olla mittaamatta. Taloustieteessä on käytetty menetelmiä, joiden avulla voidaan saada määrällisessä muodossa lisätietoa intuitiivisesti vaikeasti arvioitavistakin aihealueista. Esimerkiksi ihmisten arvostusta puhtaaseen ilmaan voidaan arvioida määrällisesti vertailemalla asuntojen arvoja eri asuinalueilla muita asuntojen arvoon vaikuttavia tekijöitä vakioiden (Hahn ja Hird 1991, 242). Tässä esimerkissä vaikutusten mittaaminen perustuu siihen, että ihmiset paljastavat preferenssinsä puhtaaseen ilmaan markkinakäyttäytymisellään (*revealed preference method*).

Preferenssejä voidaan mitata myös muun muassa maksuhalukkuutta (*stated preference method*) ja ihmisten koettua hyvinvointia (*life satisfaction*) mittaavien kyselyjen avulla. Ensin mainitussa ihmisten arvostukset muutetaan rahassa mitattavaan muotoon tietyn otoksen perusteella lasketun maksuhalukkuuskeskiarvon avulla. Jälkimmäisessä arvostuksia määrällistetään esimerkiksi tutkimalla, kuinka suuri tulojen lisäys tuottaa vastaavan määrän hyötyä suhteessa tiettyyn ”vaikeasti mitattavaan” hyödykkeeseen. Tätä tietoa voidaan lainvalmistelussa hyödyntää muun muassa arvioitaessa rikollisuuden torjuntaan käytettävien määrärahojen suuruutta. Mikäli esimerkiksi 20 prosentin vähenys rikollisuudessa lisää hyötyä yhdellä indeksipisteellä ja vastaavasti 5000 euron vuosikohmainen palkanlisäys aiheuttaa vastaavan yhden

indeksinpisteen lisäyksen, voidaan 20 prosentin rikollisuuden vähenemisen arvon katsoa olevan 5000 euroa vuodessa yksittäistä ihmistä kohden (Fujiwara ja Campbell 2011).

Haittapuolen, eli kustannusvaikutusten arviointi voidaan usein mieltää hyötyjä helpommin arvioitavaksi. Esimerkiksi rikosten torjuntaan voidaan käyttää tietyn verran määrärahoja, joka kuvastaa kustannuksia. Sääntelyn *kokonaiskustannusten arviointi* on kuitenkin monimutkaisempaa. Lainsäädäntö aiheuttaa kohdetahoille (yritykset, yksityishenkilöt, julkiset organisaatiot) vaatimuksia, velvoitteita, tehtäviä ja rajoituksia, joiden noudattaminen aiheuttaa kustannuksia. Kustannuksia voi aiheutua esimerkiksi yritysten hankkiessa uusia laitteita täyttääkseen ympäristösääntelyn asettamat vaatimukset, eri toimijoiden perehtyessä muuttuvaan oikeustilaan tai yksityishenkilöiden asioissa viranomaisten kanssa erilaisissa lupa-asioissa. (Määttä ja Tala 2015, 14–17.) Esimerkiksi nopeusrajoitusten alentaminen aiheuttaa haittavaikutuksia autoilijoille, jotka pääsevät liikkumaan hitaammin matkojensa määränpäihin. Tässä tapauksessa yksi olennainen tekijä kokonaisvaltaista haittojen arviointia on selvittää ihmisten preferenssit matka-aikojen hidastumisen suhteen.

Sääntelystä aiheutuu suorien vaikutusten lisäksi myös *sivuvaikutuksia*. Suomessa vankien määrää on pyritty vähentämään siten, että poliisin varattomille henkilöille kirjoittamia sakkoja ei enää muuteta sakkovankuudeksi. Lainmuutoksen sivuvaikutuksena voi olla rikollisuuden lisääntyminen, koska vähävaraisille ei synny sakkorangaistuksesta tosiasiallista pelotevaikutusta. Toisaalta sivuvaikutus voi syntyä myös sen vuoksi, että rikoksen uhri ei suostu summaariseen sakkomenettelyyn (eli poliisiin määräämään päiväsakoon), vaan haluaa asian

ratkaistavaksi käräjäoikeudessa käräjäoikeuden määräämän sakkorangaistuksen ollessa muuntopoinen vankeudeksi (tekijä tulee tosiasiallisesti rangaistua). Hinkkasen (2010) selvityksessä havaittiin, että vähävaraisten tekemien näpistysten määrät eivät lisääntyneet lainmuutoksen jälkeen, mutta vastaavasti rangaistusten määrääminen käräjäoikeudessa kasvoi vähentäen hyötyä, joka syntyi vankimäärän vähenemisestä.

Lisäksi huomioon on otettava se, että sääntely aiheuttaa *kumulatiivisia vaikutuksia*. Kumulatiivisilla vaikutuksilla tarkoitetaan Määttän ja Talan (2015, 2–3) mukaan niitä kokonaisvaikutuksia, joita tiettyä asiaa, toimintaa tai toimijaa koskevalla sääntelyllä on kokonaisuudessaan. Tästä voidaan päätellä, että vaikutusarvioinneissa tulisi huomioida erillisten sääntelyhankkeiden aikaansaama yhteisvaikutus eri kohde-ryhmille. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on kehottanut ministeriöitä arvioimaan sääntelyn yhteisvaikutus tilanteessa, jossa useampi lainsäädäntöhanke vaikuttaa samoihin toimijoihin. (Perustuslakivaliokunta 2014).

Edellä esitettyjen vaikutusarvioinnin osaluokkien perusteella voidaan todeta, että sääntelyn aiheuttamien hyötyjen ja haittojen kokonaisvaltainen arviointi on vaikeaa. Usein parhaat edellytykset vaikutusarviointiin on taloustieteilijöillä, mikä korostaa taloustieteen keskeistä asemaa säädösvalmistelussa. Taloustieteellinen osaaminen on keskeistä paitsi menetelmällisinä ja teknisinä valmiuksina toteuttaa vaikutusarviointeja, myös *tiedonlukutaitona* jo tehtyjen tutkimusten ja selvitysten osalta. Aikaisempien tutkimusten tuloksia hyödynnettäessä on olennaista tunnistaa, miten luotettavia tulokset ovat ja miten pitkälle meneviä johtopäätöksiä niiden perusteella voidaan tehdä. Esimerkiksi käyttäytymisvaikutusten kohdalla tärkeää on tiedostaa, milloin tietyn tutkimuksen

perusteella voidaan tehdä kausaalitason päätelmiä ja milloin johtopäätöksiä voi tehdä ainoastaan korrelaatiotasolla.

On toki huomioitava, että laadukkaassa vaikutusarvioinnissa yhdistyy paitsi taloustieteellinen (ja muu yhteiskuntatieteellinen) myös oikeudellinen puoli. On tärkeää, että vaikutusarvioinneissa hyödynnetään taloustieteilijöiden osaamista, mutta samalla arviointitulokset on osattava yhdistää vallitsevaan oikeustilaan ja sen luomiin reunaehtoihin. Keinäsen ja Pajuojan (2020, 96) ehdotuksen mukaan lainvalmistelua tulisikin viedä tiimimäisemmäksi, jossa valmistelua olisi tukemassa erilaisia asiantuntijoita. Hyvinä esimerkkeinä tämän kaltaisesta toiminnasta ovat liikenne- ja viestintäministeriössä käytössä oleva vaikutusarviointi- ja kehittämisyksikkö, jonka työpanosta lainvalmistelijat voivat vaikutustensarviointeissa hyödyntää sekä valtiovaraministeriössä käytössä oleva juristi-taloustieteilijä-valmistelutapa.

Taloustieteellinen osaaminen on keskeistä paitsi etukäteisessä hyötyjen ja haittojen arvioinnissa, myös *jälkikäteisessä vaikutusarvioinnissa*. Jälkikäteiseen tarkasteluun liittyvät toimenpiteet on jaettu kirjallisuudessa seurantaan ja varsinaiseen vaikutusarviointiin (evaluointi, ks. esim. Keinänen ym. 2019; Vartiainen 2021, 50). Seuranta on vaikutusarviointia kevyempää tarkastelua, jossa esimerkiksi ministeriön virkamiehet tai täytäntöönpanoviranomaiset seuraavat asiantilojen kehitystä sääntelymuutoksen voimaantumisen jälkeen. Varsinainen ex post -vaikutusarviointi menee seurantaan pidemmälle ja arvioinnin kohdalla tarkoituksena on analysoida kausaliteettia sääntelyn ja asiantilojen kehityksen välillä. Toisin sanoen tarkoituksena on arvioida, mikä asiantilan kehitys olisi ollut ilman sääntelymuutosta. Varsinainen vaikutusarviointi on menetelmällisesti seurantaan vaike-

ampaa, eikä tällaista osaamista ministeriöiden juristitaustaisilta virkamiehiltä välttämättä löydy. Näin ollen luotettavien jälkiarviointitulosten kannalta on olennaista hyödyntää taloustieteilijöiden menetelmäosaamista joko suoraan ministeriöiden rekrytoinneilla tai tilaamalla tutkimuksia/selvityksiä yliopistoilta tai tutkimuslaitoksilta.

Varsinaista ex post -vaikutusarviointia on mahdotonta toteuttaa ilman *asianmukaisia tilastoaineistoja*. Luonnollisesti aineistojen saatavuus edesauttaa myös etukäteisen vaikutusarvioinnin tulosten tarkkuutta. Aineistojen puute voi johtaa siihen, että lakimuutosten vaikutuksia on mahdollista analysoida jälkikäteenkin ainoastaan seurannan tasolla. Esimerkiksi Keinäsen ym. (2021) selvityksessä selvitettiin vuonna 2019 voimaan tulleen nuohoustoimialan kilpailun vapauttamista koskevan lain vaikutuksia muun muassa nuohouspalvelujen hintoihin. Luotettava vaikutusarviointi vaatii systemaattisesti kerättyä aineistoa riittävän pitkältä ajanjaksolta sekä ennen että jälkeen lakimuutoksen. Nuohousuudistuksen kohdalla systemaattisesti kerättyjä hintatietoja ei kuitenkaan ollut saatavilla ja selvityksessä tukeuduttiin pistemäisiin hintatietoihin sekä alan toimijoiden kokemuksiin hintojen kehityksestä sähköpostikyselyn avulla.

Jälkiarvioinnin toteutettavuutta ja arviointiin liittyvien tilastojen saatavuutta edesauttaa *jälkiarvioinnin huomioiminen jo lainvalmisteluvaiheessa*. Lainvalmisteluvaiheessa voidaan pohtia jo valmiina olevien aineistojen saatavuutta ja ottaa kantaa mahdollisiin lisätarpeisiin. Lisäksi lainvalmisteluvaiheessa voidaan miettiä muun muassa jälkiarvioinnin toteuttamisen ajankohtaa ja resursseja sekä arvioinnin toteuttavaa tahoja. (Harrington ja Morgenstern 2004, 20; Keinänen ym. 2019) Lainvalmisteluvaiheessa on huomioitava se, että usein lakien

tultua voimaan menetetään kausaalivaikutusten arvioinnin kannalta keskeinen mahdollisuus koe-kontrolliryhmäasetelman muodostamiseen, lakimuutosten kohdistuessa kaikkiin alan toimijoihin. Näin ollen lainvalmistelun aikana on syytä miettiä pilottihankkeiden (nk. koekilulait) toteuttamista, joka mahdollistaa suunnitellun intervention toteuttamisen aluksi vain osalle kohdetahoista.

Niin etukäteen vaikutusarvioinnin kuin myös pilottihankkeiden ja jälkiarviointien kohdalla on syytä harkita lakihankkeiden yhteiskunnallista merkittävyyttä ja suhteuttaa merkittävyys yhteiskunnan niukkoihin resursseihin. Näin ollen pilottihankkeet sekä laajamittaiset jälkiarviointit ja niihin liittyvä tilastointi on järkevää kohdistaa yhteiskunnallisesti merkittävimpiin hankkeisiin. Kaiken kaikkiaan jälkiarviointien osalta voidaan todeta, että arviointien toteutettavuuteen liittyvien kysymysten huomioiminen jo lainvalmisteluvaiheessa mahdollistaa luotettavien vaikutusarviointiasetelmien muodostamisen. Ymmärrys luotettavien arviointiasetelmien vaatimuksista edesauttaa tämän tavoitteen saavuttamista ja on myös yksi esimerkki siitä, miten taloustieteellistä osaamista voidaan ministeriöissä hyödyntää.

Niukkojen *resurssien* kohdentaminen ja resurssien lisääminen on ylipäänsä aihealue, jota ei voitane ohittaa lainvalmistelun ja vaikutusarviointien laadun parantamisen keinoja pohdittaessa. Resurssikysymykset voivat toki olla vaikeita erityisesti aikoina, jolloin julkisen talouden kestävyysvajetta pyritään paikkamaan erinäisillä menoleikkaustoimilla. Niukkojen julkistalouden resurssien lisäkohdentamista lainvalmisteluun ja vaikutusarviointitutkimuksiin tulisi kuitenkin vakavasti harkita. Resurssien lisäämistä voidaan perustella lainvalmistelijoiden vähäisellä määrällä. Backman (2021, 7)

viittaa ministeriöiden arvioon, jonka mukaan ministeriöiden kokonaishenkilömäärä oli 4127 henkilöä vuonna 2018. Tästä henkilömäärästä lainvalmistelun henkilötyövuosien määrä oli ainoastaan 614. Kuten Backman (2021, 7) toteaa, henkilötyövuosien määrä suhteutettuna ministeriöiden ydintehtävään, eli lainvalmisteluun ei ole merkittävä. Lisäksi perusteena voidaan käyttää rationaalista lainvalmistelua ja sitä kautta tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Mikäli vaikutusarviointit on mahdollista toteuttaa perusteellisesti, edesauttaa hyötyjen ja haittojen punninta yhteiskunnan näkökulmasta optimaalisen sääntelyratkaisun valintaa. Jos lainvalmisteluun, menetelmäosaajien rekrytointiin ja vaikutusarviointitutkimuksiin kohdistetut määrärahat ovat puutteellisia, ei markkina- ja sääntelyhäiriöihin välttämättä puututa vaikuttavilla ja optimaalisilla sääntelyvaihtoehdoilla.

Taloustieteilijöiden teoria- ja menetelmäosaamisen, aineistojen ja tutkimusasetelmien mahdollistamisen sekä lainvalmistelun resursoinnin lisäksi lainvalmistelun laatua parantavaksi keinoksi voidaan nostaa säädösjohtamisen vahvistaminen. Säädösjohtamisella tarkoitetaan yhtäältä poliittista ohjausta, joka kohdentuu lainvalmisteluprosessiin sekä ministeriöissä virkamiesten toimesta tapahtuvaa lainvalmistelun johtamista. Valtioneuvoston ja erityisesti esittelevien virkamiesten ja ministeriöiden kansliapäälliköiden säädösjohtamisen avulla voidaan varmistua objektiivisesta lainvalmistelusta ja tietoperustasta (PeVL 30/2020 vp). Luotettavien vaikutusarviointien toteuttaminen on säädösjohtamisesta vastaavien tahojen vastuulla.

Lainvalmistelun resursointi, valmistelutavan (esim. yksilövalmistelu, tiimimäinen vai työryhmä) valinta ja lainvalmistelijoiden osaamisesta huolehtiminen ovat keskeisiä ministeriöiden lainsäädäntöjohtamiseen liittyviä osa-

alueita. Vastaavalla tavalla lainsäädäntöjohtamiseen kuuluvat valmistelussa käytettävien aineistojen tuottamisen tai hankkimisen varmistaminen sekä huolehtiminen siitä, että valmistelussa voidaan hyödyntää taloustieteellistä osaamista riittävässä määrin.

Myös yli hallituskausien menevä sääntelyn kehittäminen on osa säädösjohtamista (Popelier 2017). Suomessa säädösjohtaminen ja säädösjohtamisen tueksi tuotetun tiedon taso on koettu heikoksi (Keinänen ja Vartiainen 2023). Ministeriöt eivät juurikaan tuota tietoa lainvalmisteluprosessista, minkä avulla lainvalmistelun kehittäminen ja säädösjohtamisen vahvistaminen olisi helpompaa. Vuositasolla Suomessa ei ole koottua tietoa, miten lainvalmisteluhankkeet on organisoitu, kuinka usein on järjestetty lausuntokierroksia, kuinka usein vaihtoehtoisia sääntelykeinoja on tunnustettu ja arvioitu tai millä tavoin taloudellisia vaikutuksia on pyritty arvioimaan. Tämänkaltainen tieto lainvalmisteluprosessista auttaisi kehittämään lainvalmisteluprosessia rationaalisemmaksi. Lisäksi lainvalmisteluprosessia kuvaava tieto parantaa prosessin avoimuutta ja mahdollistaa tilivelvollisuuden toteutumisen sekä lisää ulkoisesti painetta lainvalmistelun laadun kehittämiseen.

Kirjallisuus

- Backman, J. (2021), *Miten Suomessa säädetään laki? Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta*, Sitran selvityksiä 198.
- Baldwin, R. (2010), "Better regulation: The search and the struggle", teoksessa Baldwin, R., Cave, M. ja Lodge, M. (toim.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press: 259–278.
- Baldwin, R., Cave, M. ja Lodge, M. (2012), *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press.

4. Yhteenveto

Lainsäädäntö on yhteiskunnan keskeisin ohjauskeino, minkä vuoksi on tärkeää huolehtia niin lainsäädännön kuin lainvalmistelun laadusta. Hyvän lainvalmistelun periaatteet nojaavat taloustieteelliseen ajatteluun rationaalisuudesta, jossa käsillä olevan sääntelyongelman tunnistamisella, vaihtoehtojen kartoittamisella ja eri vaihtoehtojen vaikutusten arvioimisella on merkittävä rooli. Taloustieteilijät pystyvät tuottamaan osaamista lainvalmisteluprosessiin edellä mainittujen tekijöiden osalta niin teoreettisella kuin empiiriselläkin tasolla. Taloustieteelliselle osaamiselle on myös kysyntää arvioitaessa jälkikäteen sääntelyn tuottamia vaikutuksia. Jotta taloustieteellistä osaamista voitaisiin hyödyntää lainvalmistelussa enemmän, säädösjohtamisessa tulisi painottaa ja ministeriöiden toimintakultuuria kehittää kohti tiimimäisempää lainvalmistelua ja laajentaa lainvalmistelijoiden osaamista rekrytoimalla heitä eri osaamistaustoista. Tällä tavoin lainvalmistelussa voidaan varmistaa niin oikeudellisten reunaehtojuen kuin myös yhteiskunnallisten vaikutusten huomioiminen. □

- Belcore, J. ja Ellig, J. (2008), "Homeland security and regulatory analysis: Are we safe yet?", *Rutgers Law Journal* 40: 1–96.
- Carroll, P. (2010), "Does regulatory impact assessment lead to better policy?", *Policy and Society* 29: 113–122.
- Carvalho, B., Rondon, R. ja Cunha Marques, R. (2020), "Better utility regulation through RIA? Merits and implications based on the Brazilian case", *Utilities Policy* 64: 1–9.

- Cecot, C., Hahn, R., Renda, A. ja Schrefler, L. (2008), "An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU", *Regulation & Governance* 2: 405–424.
- Cooter, R. ja Ulen, T. (2012), *Law & Economics. Sixth edition*, Addison-Wesley.
- Ellig, J. ja Fike, R. (2016), "Regulatory process, regulatory reform, and the quality of regulatory impact analysis", *Journal of Benefit-Cost Analysis* 7: 523–559.
- Ellig, J., McLaughlin, P.A. ja Morrall, J.F. III (2013), "Continuity, change, and priorities: The quality and use of regulatory analysis across US administrations", *Regulation & Governance* 7: 153–173.
- Fujiwara, D. ja Campbell, R. (2011), *Valuation Techniques for Social Cost-Benefit Analysis: Stated Preference, Revealed Preference and Subjective Well-Being Approaches. A Discussion of the Current Issues*, HM Treasury. Department for Work and Pension.
- Hahn, R.W. ja Dudley, P.M. (2007), "How well does the U.S. government do benefit-cost analysis?", *Review of Environmental Economics and Policy* 1: 192–211.
- Hahn, R.W. ja Hird, J.A. (1991), "The costs and benefits of regulation: Review and synthesis", *Yale Journal of Regulation* 8: 233–278.
- Hahn, R.W. ja Tetlock, P.C. (2008), "Has economic analysis improved regulatory decisions?", *Journal of Economic Perspectives* 22: 67–84.
- Harrington, W. ja Morgenstern, R.D. (2004), "Evaluating Regulatory Impact Analyses", Resources for the Future Discussion paper 04–04.
- Hinkkanen, V. (2010), *Sakon muuntorangaistuksen vähentämisen vaikutukset*, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsaus 16/2010.
- Keinänen, A. (2013), "Miksi ja miten sääntelyn noudattamista tulisi arvioida säädösvalmistelussa?", *Lakimies* 111: 1099–1117.
- Keinänen, A., Heikkinen, K. ja Rinne, L. (2019), "Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: Entä Suomessa?", *Edilex* 15/2019.
- Keinänen, A. ja Kemiläinen, M. (2015). "Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin laatu hallituksen esityksissä", *Edilex* 26/2015.
- Keinänen, A. ja Pajuoja, J. (2020), *Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa*, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.
- Keinänen, A. ja Vartiainen, N. (2023), *Miten lakien laatimista tulisi johtaa? Datan hyödyt säädösjohtamisessa*, Sitran selvityksiä 233.
- Keinänen, A., Vartiainen, N. ja Härkönen, H.-R. (2021), *Nuohousuudistuksen vaikutukset nuohousvelvoitteen toteutumiseen sekä nuohouspalvelujen tarjontaan ja hintaan. Nuohousta koskevan sääntelyn uudistamisen jälkeiseuranta*, Sisäministeriön julkaisuja 2021:30.
- Keinänen, A. ja Vuorela, M. (2015), "Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä?", *Lakimies* 113: 170–195.
- Korobkin, R.B. ja Ulen, T.S. (2000), "Law and behavioral science: Removing the rationality assumption from law and economics", *California Law Review* 88: 1051–1144.
- Krugman, P., Wells, R. ja Graddy, K. (2007), *Economics. European edition*, Worth Publishers.
- Morgan, B. ja Yeung, K. (2007), *An Introduction to Law and Regulation. Text and Materials*, Cambridge University Press.
- Määttä, K. (2009), *Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun*, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242.
- Määttä, K. ja Tala, J. (2015), "Mitä sääntely maksaa? – Sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua", *Edilex*.
- Naundorf, S. ja Radaelli, C. (2017), "Regulatory evaluation ex ante and ex post: Best practice, guidance and methods", teoksessa Karpen, U. ja Xanthaki, H. (toim.), *Legislation in Europe. A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, Hart Publishing: 187–214.
- Patton, C.V. ja Sawicki, D.S. (1993), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Second edition*, Prentice Hall.

- Pekkarinen, J. (2015), "Taloustieteelliset neuvonantajat ja talouspoliittinen päätöksenteko", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 111: 183–189.
- Perustuslakivaliokunta (2014), Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2014 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.
- Perustuslakivaliokunta (2020), Perustuslakivaliokunnan lausunto 30/2020 vp eduskunnan perustuslaissa turvatun tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta.
- Popelier, P. (2017), "Management of legislation", teoksessa Karpen, U. ja Xanthaki, H. (toim.), *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, Hart Publishing: 53–72.
- Raivio, K. (2014), *Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä*, Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/2014.
- Renda, A. (2006), *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*, Centre for European Policy Studies.
- Schwartz, J.A. (2016), "Approaches to cost-benefit analysis", teoksessa Dunlop, C.A. ja Radaelli, C.M. (toim.), *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar Publishing: 33–51.
- Slovan, J., Garratt, D. ja Guest, J. (2020), *Economics. Tenth edition*, Pearson.
- Tala, J. (2005), *Lakien laadinta ja vaikutukset*, Edita Publishing Oy.
- Tala, J. (2010a), "Better regulation through programs and quality standards – Are new perspectives needed?", *Legisprudence* 4: 193–212.
- Tala, J. (2010b), "Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat", teoksessa Keinänen, A., Kilpeläinen, M. ja Väättänen, U. (toim.), *Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus*, Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 26: 63–81.
- Tarkastusvaliokunta (2014), Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/2014 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2014 valtiopäiville.
- Uhlmann, F. ja Konrath, C. (2017) "Participation", teoksessa Karpen, U. ja Xanthaki, H. (toim.), *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, Hart Publishing: 73–96.
- Valtioneuvoston kanslia (2022), *Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje*, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:66.
- Valtioneuvoston kanslia (2024a), *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2023*, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:2.
- Valtioneuvoston kanslia (2024b), *Valtioneuvoston esittelijän käsikirja*, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2024:9.
- Vartiainen, N. (2021), *Suurempi kunta on elinvoimaisempi kunta? Lainsäädännön jälkikäteinen vaikutusarviointi päätöksenteon tukena*, Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies 254.
- Vartiainen, N. ja Keinänen, A. (2024), "Measuring the quality of law drafting: Did Covid-19 weaken evidence-based policy making in Finland?", *Statute Law Review* 45.
- Wilkinson, N. ja Klaes, M. (2012), *An Introduction to Behavioral Economics. Second edition*, Palgrave Macmillan.