

Jyrki Tala



Lakimies
1/2016
s. 3–25

Laki ei ole ilmaishyödyke – Sääntelyn kustannusten ja niiden hillitsemisen tarkastelua

HAKUSANAT: lainsäädännön kustannukset, paremman sääntelyn toiminta, lainsäädännön vaikutusten ja toimivuuden arviointi

1. Johdanto

Lakien ja lainvalmistelun laatua on parannettu useimmissa kehittyneissä valtioissa ja keskeisissä kansainvälisissä organisaatioissa 1990-luvulta lähtien monilla hankkeilla. Alan vaikutusvaltaisin kansainvälinen toimija on ollut Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD. Sille on kertynyt monipuolista tietoa ja osaamista eri maiden paremman sääntelyn toiminnasta ja sen tulokista. Järjestön parin vuoden takainen ohjelma-asiakirja kuvaa edelleen melko kattavasti nykyistä tietämystä ja hyviä käytäntöjä sääntelyn laadun kehittämisen keinoista ja ideoista.¹

Nyt 2010-luvulla *lainsäädännön aiheuttamat kustannukset* ovat nousemassa pääasiaksi sääntelyn laadun kehittämisessä. Tämä uusi painotus perustuu näkemykseen sääntelyn laadun ja kustannusten sekä toisaalta taloudellisen kehityksen läheisestä yhteydestä. Päällimmäisenä huolena on useassa maassa kysymys sääntelyn yritystoiminnalle aiheuttamista kustannuksista. Kustannuksia tarkastellaan erityisesti yritysten kilpailukyvyyn, toimintaympäristön sekä tuottavuus- ja työllistämiskysymysten näkökulmasta. Näitä tarkasteluja vauhdittaa sääntelyn kasvava määrä, jolle ei näy toistaiseksi vahvoja vastavoimia.² Suomessa

* Jyrki Tala, OTT, lainsäädäntötutkimuksen professori, emeritus. Sähköposti: Jyrki.Tala@gmail.com.

1. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD 2012.
2. Ks. tästä lähemmin *Jyrki Tala: Lagstiftningsvärlden förändras – regelverket fortsätter att växa*. Nordisk Administrativt Tidskrift 2/2013 s. 97–108. Hyvin yleisen tason selitykseksi sääntelyn määrän pysyvältä näyttävälle lisääntymiselle on tuotu esiin yleinen ohjaustarpeen kasvu niin julkisen kuin yksityisen toiminnan piirissä. *John Braithwaite: Regulatory Capitalism*. Edward Elgar 2008 s. 4.

nykyisen hallituksen kärkihanke normien purkamisesta näyttäisi ainakin alkuun painottuvan nimenomaan sääntelyn määrälliseen tarkasteluun.³

Lainsäädännön kasvava määrä ja kustannukset ovat kiitollinen aihe yleisluonteiselle kritiikille ja päivittelylle. Paljon hankalampaa on järjestelmälliseen tietoon perustuva keskustelu kustannuksista. Vaikeasti hahmottuvia ovat myös vakavat toimet niiden hillitsemiseksi. Tähän on ainakin kaksi syytä. Tietämys sääntelyn kustannuksista on niin tutkimuksessa kuin poliittis-hallinnollisen järjestelmän piirissä huomattavan puutteellista. Tämä koskee sääntelyjärjestelmää kokonaisuutena, mutta yhtä lailla useimpia yksittäisiä säännöstöjä ja niiden kustannusvaikutuksia. Toiseksi huomion kohdistaminen yksinomaan sääntelyn kustannuksiin on tietenkin kovin yksiulotteinen lähestymistapa lainsäädäntöön. Onhan kaiken *sääntelyn oikeutus* ja normaali *perustavoite* jonkin *hyvän aikaansaaminen ja edistäminen* – tai ainakin ongelman korjaaminen, epäkohdan lieventäminen. Tasapainoisessa tarkastelussa lainsäädännön kustannuksia tulisi aina arvioida tällaisten myönteisten pyrkimysten tai vaikutusten hintana.

Tässä kirjoituksessa keskitytään kuitenkin vain sääntelyn kustannuksiin. Aluksi eritellään pääkohdin, millaisia erityyppisiä kustannuksia lainsäädännöstä voi ylipäänsä aiheutua. Sen jälkeen esitellään nykyisiä tietoja ja arvioita sääntelyn kustannusten määrästä muutamissa esimerkkimaissa. Kirjoituksen jälkiosassa kuvataan keskeisiä strategioita ja keinoja, joilla sääntelyn kustannuksia on viime vuosina pyritty hillitsemään eri maissa. Loppujakso sisältää päätelmiä ja pohdintaa.

2. Mitä erityyppisiä kustannuksia lainsäädännöstä aiheutuu?

2.1. Erityyppiset kustannukset

Lainsäädännöstä aiheutuvia erilaisia kustannuseriä on ryhmitelty tutkimuskirjallisuudessa monin eri tavoin.⁴ Käyttökelpoinen pääjäsentely on erotella kustannukset lainsäädännön *laatimisesta* ja toisaalta kustannukset sen *noudattamisesta* ja *toteuttamisesta*. Jälkimmäinen ryhmä on määrältään suurempi, ja siihen

3. Pääministerin ilmoitus normien purkamisesta eduskunnan täysistunnossa 24.6.2015. Hallituksen ohjelman (27.5.2015) mukaan säädöksiä sujuvoitetaan muun muassa ”perkaamalla” eniten haitallisia säädöksiä ja ”purkamalla” kansalaisia ja yritystoimintaa haittaavia alemmanasteisia normeja ja määräyksiä.
4. Ks. eri jäsentelytavoista laajemmin *Kalle Määttä – Jyrki Tala: Mitä sääntely maksaa – Sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua*. Julkaistu osoitteessa www.edilex.fi/artikkelit/14952 (2015) s. 6–18.

kohdistuu tutkimuksen, keskustelun sekä lainsäädännön laadun kehittämisen päähuomio. Lisäksi on tarpeellista erotella lainsäädännöstä aiheutuvat välittömät, suoranaiset kustannukset ja toisaalta välilliset kustannukset. *Välittömillä* kustannuksilla on selvästi tunnistettavassa oleva yhteys lainsäädäntöön. Niihin luetaan erityisesti kustannukset sääntelyn noudattamisesta ja toteuttamisesta. Lainsäädännön *välilliset* kustannukset ovat käsitteellisesti ja tutkimuksellisesti tätä hankalampi ryhmä. Niiden kausaaliyhteys sääntelyyn on epäselvempi ja monipolisempi. Tyyppiesimerkkejä välillisistä kustannuksista ovat sääntelyn potentiaalisesti kielteiset vaikutukset esimerkiksi yritysten investointeihin tai yksilöiden lisääntynyt työmäärä, kun nämä joutuvat hankkimaan viranomaisluvan vaatimia selvityksiä. Tähänastinen kiinnostus ja etenkin kustannuksia hillitsevät toimet ovat kohdistuneet pääasiassa välittömiin kustannuksiin, kuten käy ilmi jäljempänä.

2.2. Lainsäädännön laatimiskustannukset

Julkisen organisaation tehtävä on kehittyneissä eurooppalaisissa ja angloamerikkalaisissa valtioissa huolehtia lainvalmistelusta. Parlamentaarisen demokration maissa lainvalmistelu on pääosin hallitusten asia; Euroopan unionissa vastaava asema on komissiolla. Niin sanotuilla sääntelyvirastoilla on tärkeä rooli lakeja alemmanasteisen normiston laatijoina varsinkin angloamerikkalaisen oikeuskulttuurin maissa – mutta kasvavasti myös muualla – sen ohella, että ne toimeenpanevat näitä sääntelyjä.

Julkisen organisaation lainlaadintakustannuksista ei ole tietävästi missään laadittu kattavaa ja luotettavaa kokonaistarkastelua. Sellaisen pitäisi sisältää varsinaisen lainvalmistelutyön (henkilötyö ja aika) lisäksi ainakin lainvalmistelutyön suunnittelusta ja johtamisesta sekä siihen hankitusta selvitys- ja taustatiedosta aiheutuneet kustannukset.⁵

Toinen julkisen vallan kustannuserä syntyy säädösehdotusten parlamenttikäsittelystä. Kehittyneiden valtioidenkin kesken on huomattavia eroja siinä,

5. Suomessa tehtiin pari vuotta sitten laskelma, jonka mukaan lainvalmisteluun käytettiin valtioneuvostossa 531 henkilötyövuotta, mikä olisi 16 prosenttia valtioneuvoston koko työpanoksesta. Arvio kattaa kansallisen ja EU-sääntelyn. *Maija Salo – Hanna-Leena Iso-Ketola*: Muistio. Oikeusministeriö 27.12.2012. Arvioon on paikallaan suhtautua varovaisuudella virkatyön määrän mittaamisvaikeuksien takia. Yhdysvalloissa liittovaltion sääntelyn määrällinen painopiste on lakeja alemmanasteisessa sääntelyssä, jonka laadinnasta ja toteutuksesta vastaavat lukuisat keskushallinnon sääntelyvirastot. Niissä työskentelee nykyisin runsaat 285 000 henkeä, ja niiden vuotuiset budjettimenot ovat yhteensä runsaat 60 miljardia dollaria. *Susan Dudley – Melinda Warren*: *Economic Forms of Regulation on the Rise. An Analysis of the U.S. Budget for Fiscal Years 2014 and 2015*. Regulatory Studies Center. George Washington University 2015.

kuinka monta lakiehdotusta parlamentit käsittelevät keskimäärin vuosittain.⁶ Suomessa parlamentin asemaa voi luonnehtia siinä mielessä reaktiiviseksi, että lainsäädäntöaloitteet ja säädösehdotusten sisältö määräytyvät valtaosalta jo hallituksen ratkaisuilla. Eduskunta hyväksyy suunnilleen puolet hallituksen esityksistä sellaisenaan tai huomautuksin. Puoleen tehdään asiamuutoksia, jotka ovat etupäässä täsmentäviä, eivät radikaaleja sisältömuutoksia.⁷ Eduskuntatyölle varattu määräraha vuodelle 2015 oli valtion talousarvion mukaan 164 miljoonaa euroa, mutta luku sisältää toki muutakin kuin lainlaadinnan kustannuksia.

Lainsäädännön laadinta synnyttää kustannuksia myös julkisen organisaation ulkopuolella. Sidosryhmien edustajat ja ulkopuoliset asiantuntijat osallistuvat lainvalmistelun toimitelmiin. Kuulemis- ja lausuntomenettelyt työllistävät lisäksi lukuisia organisaatioita ja yksityissektorin toimijoita. Erilaisten asiantuntija- ja lobbaustahojen osin ei-näkyvä vaikuttamistoiminta on ilmeisesti lisäämässä merkitystään, joskin sen piirteitä tunnetaan toistaiseksi huonosti.⁸ Kustannuksia siitäkin syntyy. Kaikkiaan yksityissektorin kustannuksista ei kuitenkaan ole saatavilla edes käyttökelpoisia arvioita.

2.3. Kustannukset lainsäädännön noudattamisesta ja toteuttamisesta

Sääntelyn noudattamisesta ja toteuttamisesta eri tahoille aiheutuvat kustannukset ovat ymmärrettävästi hallinneet tähänastista aihetta koskevaa keskustelua ja toimintaa. Ylivoimaisesti eniten esillä ovat olleet, ajoittain yksipuolisestikin, yrityksille aiheutuvat kustannukset. Jossakin määrin on tarkasteltu myös yksityishenkilöille ja julkisille organisaatiolle aiheutuvia kustannuksia. Kustannuksista on hyödyllistä erotella kaikissa tapauksissa *kertaluonteiset* kustannukset (yritys hankkii uusien ympäristövaatimusten edellyttämän laitteen, yksityishenkilö hankkii todistuksen tiettyä hakemusta varten) ja *toistuvat*, toimintaa pysyväluonteisesti rasittavat kustannukset. Jälkimmäiset ovat olleet eniten esillä. Ne ovatkin yleensä taloudellisesti merkittävimpiä.

Lainsäädännön kustannukset yrityssectorille. Tämä kustannustyyppi on tähän asti leimannut ylivertaisesti keskustelua sääntelyn kustannuksista ja toimia niiden hillitsemiseksi. Tälle on kaksi pääselitystä. Kasvavan ja tiheästi muuttu-

6. Esimerkiksi Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa parlamentille on 2000-luvulla tehty useimpina vuosina suunnilleen 200 tai vähän useampia lakiesityksiä. Norjassa vastaava luku on jäänyt noin puoleen. Britanniassa parlamentti säätää vuosittain usein vain joitakin kymmeniä lakeja (esimerkiksi 32 lakia vuonna 1999 ja 23 lakia vuonna 2009). When Laws become too complex 2013, www.gov.uk/government/publications/when-laws-become-too-complex.

7. Riitta Ahtonen – Anssi Keinänen – Mia Kilpeläinen: Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. OPTL:n tutkimustiedonanto 111/2011.

8. Tuore ruotsalainen tutkimus aiheesta on Christina Garsten – Bo Rothstein – Stefan Svallfors: Makt utan mandat. De policyprofessionella i svensk politik. Dialogos 2015.

van sääntelyn on nähty, paitsi lisäävän yritysten kustannuksia, heikentävän niiden kilpailukykyä, ehkäisevän tuottavuuden kasvua, investointeja ja innovaatioita. Toiseksi merkittävä osa sääntelyä kohdistuu välittömästi yritystoimintaan. Kotimaisen tuoreen sääntelyn vaikutuksista vajaa puolet näyttäisi koskevan yrityssektoria, ja sääntelyn kustannusvaikutukset kohdistuvat useissa kehittyneissä maissa yleensäkin tuntuvalta osalta yrityssektoriin, kuten käy ilmi jäljempänä.⁹

Lainsäädännön kustannukset yrityssektorille jakaantuvat kahteen pääryhmään. Sääntelyn perehtymiskustannukset syntyvät siitä, että yritys selvittää kulloinkin vallitsevaa oikeustilaa ja sen yrityksille asettamia vaatimuksia. Tällöin on usein turvaututtava ulkopuoliseen asiantuntemukseen. Kustannuserän painoa kuvastaa arvio, jonka mukaan perehtyminen tiheästi muuttuviin säännöksiin voi olla yrityksille jopa suurempi kustannuserä kuin mukautuminen kulloisenkin sääntelyn vaatimuksiin.¹⁰

Sääntelyn noudattamisesta ja toteuttamisesta aiheutuvat, varsinkin pysyväluonteiset kustannukset ovat joka tapauksessa olleet kaikkein eniten esillä tähänastisessa keskustelussa ja toiminnassa. Keskeisimpinä, joskaan ei ainoina erinä pidetään kustannuksia sellaisista sisällöllisistä vaatimuksista ja niiden muutoksista, joita sääntely aiheuttaa yrityksen valmistus- ja tuotantoprosesseihin, markkinointiin, henkilöstöasioihin ja muihin tärkeimpiin toimintoihin. Yritykselle säädetyistä erilaisista tietojenantovelvoitteista syntyviä kustannuksia on kuvattu hallinnollisen taakan käsitteellä.¹¹ Yrityksen kustannusten kannalta huomionarvoisia ovat myös merkitykseltään kasvavat ns. compliance-toiminnot. Niillä yritys pyrkii omatoimisesti varmistamaan, että se noudattaa kulloisiakin sääntelyjä.

Lainsäädännön aiheuttamat kustannukset yksityishenkilöille ja kotitalouksille. Kuten yrityksille, myös yksityishenkilöille syntyy ajoittain kustannuksia perehtymisestä kulloiseenkin oikeustilaan. Kysymys voi olla henkilölle itselleen suoraan koituvista kuluista työn ja ajankäytön myötä, kun hän selvittää sääntelyn sisältöä. Monissa arjen ongelmatilanteissa yksilöt joutuvat kuitenkin turvautumaan ulkopuolisiin oikeudellisiin asiantuntijapalveluihin, joko markkinahinnoilla tai julkisesti tuettujen palvelujen avulla.¹²

9. *Outi Slant – Kati Rantala*: Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. OPTL:n tutkimustiedonantoja 122/2013 s. 39.

10. *David Parker – Colin Kirkpatrick*: Measuring Regulatory Performance. Expert Paper No 3 August 2012. OECD.

11. 2000-luvun alkuvuosikymmenenä hallinnollinen taakka ja sen alentaminen hallitsivat eurooppalaisia toimia sääntelyn kustannusten hillitsemiseksi, kunnes nyttemmin näkökulma kattaa yleensä kustannuksia selvästi laajemmalti. Ks. *Määttä – Tala* 2015 s. 19–25.

12. Lainsäädännön yksityishenkilöille aiheuttamat kustannukset eivät ole tähän mennessä saaneet osakseen vastaavaa huomiota kuin kustannukset yrityssektorille. Alankomaissa tätä osa-aluetta on kuitenkin painotettu sekä hallituksen linjauksissa että julkisella sektorilla toi-

Yksityishenkilöille syntyy kustannuksia lain noudattamisesta erityisesti kahdentyyppisissä tilanteissa. Monissa yksityisoikeuden alan oikeudellisissa järjestelyissä (kuten sopimukset, perhe- ja perintöoikeus) ja kiistatilanteissa käytetään ulkopuolista oikeudellista asiantuntija-apua. Toiseksi asiointi viranomaiskoneistossa, selvitysten hankkiminen sitä varten ja ratkaisujen odottaminen synnyttävät niin ikään monesti kustannuksia, ainakin laajassa merkityksessä. Erityisesti tämä koskee sellaisia henkilöryhmiä, jotka ovat palvelujen käyttäjinä tai etuuksien saajina tiiviissä asiointikontaktissa viranomaisiin (vammaiset, työttömät, asunto- ja opintotuen saajat, moniongelmaiset jne.).

Lainsäädännön kustannukset julkiselle organisaatiolle. Suomen tyyppisissä oikeusjärjestelmissä lainsäädännön kytkee julkiselle organisaatiolle aiheutuviin kustannuksiin jo hallintoa sitova lainalaisuusperiaate.¹³ Kuten tunnettua, julkisen organisaation monimuotoinen tehtäväpiiri ei rajoitu nykyisin vain perinteiseen ydinalueeseen: yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito, oikeudenhoito sekä erilaiset tarkastus- ja valvontatehtävät. Tämän ydinalueen ohella nykymuotoinen julkinen organisaatio tuottaa tai tukee monenlaisia palveluja ja suorittaa useilla aloilla erilaisia suunnittelu-, kehittämis- ja yhteistoimintatehtäviä. Ne pohjautuvat yleensä lainsäädäntöön, jonka toteuttaminen siis synnyttää tätä kautta kustannuksia.

Lainsäädännön julkiselle organisaatiolle aiheuttamia kustannuksia ja niiden mittaamista rasittavat kuitenkin erinäiset ongelmat, joita on hankala ratkaista niin käsitteellisesti kuin tosiasiallisesti. Yksittäisen lakiuudistuksen yhteydessä on toki ainakin periaatteessa mahdollista laskea juuri siitä aiheutuvien uusien tai muuttuneiden kustannusten määrä, kun sääntelystä seuraa muutoksia esimerkiksi viranomaisen tehtäväpiiriin, sen toteutustapaan tai oikeudellisiin menettelyihin. Tosin tämä edellyttää verraten tarkkaa tietoa aiemmin vallinneesta tilanteesta, eikä sellaista informaatiota ole useinkaan käytettävissä.

Yksi käytännön ongelma on sekä, että useat julkisen organisaation virkahenkilöt toteuttavat monenlaisia eri tehtäviä. Tällöin on vaikea selvittää, missä määrin juuri tietty sääntely työllistää kutakin virkahenkilöä. Joka tapauksessa useiden maiden lainvalmisteluohjeet edellyttävät, että säädösehdotusten kustannusvaikutukset julkiselle organisaatiolle selvitetään.¹⁴ Tällaiset tiedot kertovat parhaimmillaankin yleensä lähinnä lakiehdotuksen aiheuttamasta kustannusten *muutoksesta*. Ne eivät yleensä kata – eikä se ole tarkoitukseen – niitä kokonaiskustannuksia, joita aiheutuu tietyn viranomaisyksikön tai hallintosektorin toiminnasta kaikkiaan eli julkisen infrastruktuurin ylläpitämisestä.

mivan erityistoimijan Actalin työssä monin erityistoimin. Actal. Less regulatory burden. More room for innovation. Workprogramme 2015.

13. PL 2 § 3 mom.: ”Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

14. Ks. Suomen osalta Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet 2007.

Kustannusten arvioinnin peruskeinona kullakin mainitulla kolmella osa-alueella on hyödynnetty laajasti ns. sääntelykustannusmallia.¹⁵ Ensiksi laskeaan riittävän laajan empiirisen aineiston avulla tiettyyn, sääntelyn noudattamis- tai toteuttamistehtävään keskimäärin kuluva aika, niin yrityksessä, julkisessa organisaatiossa kuin yksilönkin kohdalla. Näin saatu aikamäärä kerrotaan työnantajalle työtunnista aiheutuvien kustannusten määrällä. Yksityishenkilöiden kohdalla tälle on tietysti hankala tai mahdoton antaa mitään yleispätevää arvoa. Näin saatuun määrään on luonnollisesti lisättävä erilaiset materiaali-, laite-, koulutus-, palvelujen hankinta- ym. kustannukset, joita sääntelystä aiheutuu asianomaiselle toimijalle.¹⁶

3. Lainsäädännön kustannusten arviointi; perusongelmia ja epämääräinen kokonaiskuva

3.1. Keskeisimpiä ongelmia

Lainsäädännön kustannusten tarkastelu on jo nostanut niin tutkimuksessa kuin paremman sääntelyn toiminnassa näkyville hankalasti ratkaistavia ongelma-alueita. Niistä päällimmäisiä on kustannusten mittaamiseen tarvittavan tietopohjan puutteellisuus. Jotta voisimme arvioida luotettavasti eri toimijoille ja aloille aiheutuvia kustannuksia, tarvitaan melko seikkaperäistä tietoa siitä, kuinka tietty sääntely on toteutunut tai tulee toteutumaan. Tämä pätee sääntelykustannusten arviointiin etukäteen osana lainvalmistelua, mitä 2000-luvulla on pidetty useimmissa OECD:n maissa kaikkein tärkeimpänä keinona parantaa lakien ja lainvalmistelun laatua. Mutta se pätee yhtä lailla kustannusten arviointiin silloinkin, kun mitataan jälkikäteen sääntelyn todellisia, jo toteutuneita kustannusvaikutuksia.

On kiistatonta, että nykyinen tietämys näistä kysymyksistä on eri valtioissa ja tutkimustoiminnassa vielä huomattavan aukollista ja epävarmaa. Puutteet näkyvät kahdella tasolla. Empiirinen tietopohja on vajavaista, ja teoreettinen sekä tutkimustieto sääntelyn kustannusvaikutuksista on yhä monessa suhteessa puutteellista. Tämä koskee yksittäisiä säädöshankkeita mutta vielä selvemmin sellaisia tarkasteluja, joiden tavoitteena on arvioida kaiken lainsäädännön tai sen laajahkon osa-alueen kustannusvaikutuksia.

15. Ks. siitä lähemmin *Määttä - Tala* 2015.

16. Käyttökelpoista erittelyä sääntelykustannusten eri lajeista sisältää esimerkiksi Handbook for Measuring Regulatory Costs. Version 1.0. Bertelsmann Stiftung. April 2009.

Toinen lainsäädännön kustannusten perusongelma koskee sitä, kuinka laajalle alalle ulottuvia kustannusvaikutuksia pyritään mittaamaan ja arvioimaan. Tätä ulottuvuutta on jo edellä sivuttu erottelemalla sääntelystä aiheutuvat välittömät, suoranaiset kustannukset ja toisaalta välilliset, epäsuorat kustannukset. Erottelun perustana on sääntelyn ja sen vaikutusten välinen kausaaliyhteys, joka ei tosin ole aivan täsmällinen. Erityisesti välillisten, epäsuorien kustannusvaikutusten yhteyttä sääntelyyn on yleensä hankala selvittää, koska se voi olla monipolvinen, usean eri tekijän välittämä ja huonosti tunnettu. Eniten tällaisista vaikutuksista on joka tapauksessa keskusteltu yritystoiminnan yhteydessä. Tällöin on pyritty analysoimaan sääntelyn vaikutusyhteyksiä esimerkiksi taloudelliseen kasvuun, tuottavuuteen, kilpailukykyyn, investointeihin, työllistämiseen ja innovaatioihin.

Nykyinen taloustieteellinen tietämys sääntelyn ja siitä aiheutuvien kustannusten yhteydestä on vielä teoreettisesti ja empiirisesti monessa suhteessa epävarmalla pohjalla.¹⁷ Epävarmuus leimaa esimerkiksi sellaisia kokonaistaloudellisesti merkittäviä kysymyksiä kuten sääntelyn vaikutus kasvuun tai työllisyyteen.¹⁸ Vankan tutkimustiedon puute koskee erityisesti muunlaista kuin varsinaisiin tuotemarkkinoihin kohdistuvaa sääntelyä, jota onkin tutkittu jonkin verran.¹⁹ Joka tapauksessa toistaiseksi on vain vähän sellaista yleistämiskelpoista tutkimusnäyttöä, joka kytkisi yleispätevällä tavalla yhteen erityyppiset lainlaatijan sääntelystrategiat tai -välineet niistä aiheutuviin vaikutuksiin. Sen

17. Parker – Kirkpatrick 2012 mm. s. 38 ja 42. Tutkijat korostavatkin sääntelyn vaikutusten määräytymistä paljolti tilannesidonnaisesti. Samansuuntaisiin päätelmiin, niin nykytietämyksen ongelmien kuin vaikutusten tilannesidonnaisen määräytymisen osalta, on päädytty laajaan taloustieteelliseen, teoreettiseen ja empiiriseen artikkeliaineistoon nojaavassa, brittiläiselle ministeriölle laaditussa tutkimuksessa *The impact of regulation on growth. A report prepared for the Ministry of Business, Innovation and Skills. May 2012. Frontier Economics.* – Laajaan empiiriseen aineistoon sääntelyn vaikutuksesta yritysten perustamisaktiivisuuteen ja yritysten lopettamiseen perustuu hiljattain valmistunut yhdysvaltalainen tutkimus *J. Bailey – D. Thomas: Regulating away Competition. The Effect of Regulation on Entrepreneurship and Employment. Mercatus Working Paper 2015.*
18. Sääntelyn ja taloudellisen kasvun yhteyksiä on tutkittu edellisessä viitteessä mainitussa meta-artikkelissa (*Frontier Economics*). Sääntelyn ja työllisyyden suhdetta valaisevassa tuoreessa yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa todetaan niin ikään epävarmaksi se, kuinka hyvin yleistettävissä ovat aihetta tutkineiden, erisuuntaisiin tuloksiin päätyneiden hankkeiden tulokset. Cary Coglianesi – Adam S. Finkel – Christopher Carrigan (eds.): *Does Regulation Kill Jobs?* University of Pennsylvania Press 2014.
19. OECD on seurannut 1990-loputta lukien määrääjain jäsenmaissa ja myös muutamissa muissa maissa tuotemarkkinoiden sääntelyä sitä varten luomiensa indikaattorien avulla. Yleiskuva kehityksestä on, että OECD-maat ovat liberalisoineet tuotemarkkinoiden sääntelyään merkittävästi viimeisen viidentoista vuoden aikana. Eniten muutoksia on tehty ajanjakson alkupuolella. Eri maiden kesken on keskiarvoista riippumatta selviä eroja. *Isabell Koske – Isabelle Wanner – Rosamaria Biletti – Omar Barbiero: The 2013 Update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD-countries. OECD Economics Department Working Papers No 1200 2015.*

sijaan on olemassa monia tutkimuksia yksittäisten säännösten vaikutuksista esimerkiksi työllisyyteen tietyillä toimialoilla tai alueilla.²⁰

On kuitenkin huomattava, että nykyisen tutkimustiedon katveista ja ongelmista *ei* voi tietenkään päätellä, etteikö sääntelyllä olisi tai voisi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi taloudellisen kasvun tärkeisiin osatekijöihin. Käytännön toimissa lainvalmistelun laadun parantamiseksi näyttää tähän asti painotuneen eniten sääntelyn jokseenkin välittömien noudattamis- ja toteutuskustannusten tarkastelu, kuten eri maiden esimerkit jäljempänä osoittavat.

Kolmas perusongelma sääntelyn kustannusten tarkastelussa on se, kuka nuo kulut maksaa. Tutkimuskirjallisuuden ja kokemuksen valossa voidaan erotella kustannusten välitön ja viimekätinen maksaja. Välittöminä maksajatahoina pidetään melko vakiintuneesti kolmea toimijaryhmää: yrityssektori, yksityishenkilöt ja julkinen organisaatio. Melko laaja yksimielisyys on siitä, että lainsäädännöstä aiheutuvat kustannukset kanavoituvat yleensä viime kädessä yksityishenkilöiden maksettavaksi.²¹ Nämä maksavat sääntelyn kustannukset erilaisina veroina, kuluttajan ominaisuudessa hyödykkeiden hintojen kautta, työntekijä-palkansaajan asemassa sekä erilaisten omaisuus- tai varallisuuserien omistajina. Päätelmä on samansuuntainen kuin keskustelussa verotuksen kohdannosta.

3.2. Mitkä ovat lainsäädännön kokonaiskustannukset?

Kun otetaan huomioon lainsäädännön laaja kohdeala yhteiskunnassa ja sen hallitseva rooli poliittis-hallinnollisen järjestelmän keskeisenä toimintavälineenä, voisi otaksua, että lainsäädännön erilaiset kustannukset tunnettaisiin hyvin yleisesti ja eri toimijoiden kannalta. Näin ei kuitenkaan ole. Vakavasti otettavia laskelmia sääntelyn kokonaiskustannuksista ei ole monia, ja eri yhteyksissä esitettyjä arvioita on epäilty ja kritikoitu. Seuraavassa esitellään kuitenkin esimerkinomaisesti muutamia laskelmia, joissa on eri tavoin pyritty arvioimaan sääntelyn kokonaiskustannuksia ja niiden mittaluokkaa; nämä laskelmat eivät yleensä sisällä sääntelyn laatimiskustannuksia.

Kiinnostava ja melko kattavaksi tarkoitettu hanke arvioida koko voimassa olevan lainsäädännön noudattamisesta yrityksille ja yksilöille aiheutuvia kustannuksia on meneillään Australian liittovaltiossa.²² Osana sääntelyn kunnianhimoista purkamis- ja kustannusten alentamishjelmaa, josta lisää jäljempänä,

20. Coglianesi – Finkel – Carrigan (eds) 2014.

21. Nicole V. Crain – Mark Crain: The Impact of Regulatory Costs on Small Firms. Small Business Administration 2010 s. 14–15; *Määttä – Tala* 2015 s. 9.

22. Seuraavassa esitettävät tiedot ovat Australian hallituksen sivustolta <http://www.cuttingredtape.gov.au/>, jossa on saatavilla muun muassa koosteraportti The Australian Government Annual Deregulation Report 2014.

Australian liittovaltion hallinto on pyrkinyt vuonna 2014 ensi kertaa arvioimaan sääntelyn kokonais kustannusten määrää. Arviointi on tehty ministeriö- ja hallinnonalakohtaisesti sitä varten kehitellyn mittausvälineen avulla. Laskelma sisältää erityisesti yrityksille ja yksilöille sääntelystä aiheutuvat hallinnolliset ja sisällöllisistä vaatimuksista johtuvat kustannukset. Se ei kata julkisen organisaation kustannuksia sääntelyn toteuttamisesta eikä esimerkiksi yksityisille toimijoille veroista tai maksuista aiheutuvia kustannuksia. Kustannuslaskelman pohjaksi on laadittu kartoitus yrityksiä ja yksilöitä ylipäänsä koskevien säädösten ja viranomaisohjeiden lukumäärästä – kansainvälisesti harvinaislaatuinen hanke sekkin.

Australian hallinnon laskelmien mukaan voimassa olevasta sääntelystä aiheutuu yrityksille ja yksilöille vuositasolla kaikkiaan 65 miljardin dollarin kokonaiskustannukset. Määrä on 4.2 prosenttia maan bruttokansantuotteesta. Laskelman lopputulos on pitkälle sama kuin mihin australialainen asiantuntijakomitea (Productivity Commission) oli päätenyt jo jokunen vuosi aiemmin.

Tutkimuspuolella ilmeisesti laaja-alaisin – ja samalla harvinainen – yritys kartoittaa lainsäädännön kokonaiskustannuksia on yhdysvaltalaisen tutkijaryhmän jo neljästi toistama selvitys. Se on alun perin tehty liittovaltion pienyrityshallinnolle.²³ Hanke on pyrkinyt kattamaan kaikesta sääntelystä yrityksille ja yksilöille aiheutuvat kustannukset: paitsi suorat noudattamiskulut myös erilaiset epäsuorat kustannukset. Nämä on hankkeessa tulkittu niin laeasti, että niihin on luettu muun muassa määrä, jolla yrityksen taloudellinen tulos on alentunut sääntelyn johdosta. Toisaalta hankkeessa ei ole laskettu sääntelyn laadinnasta ja toteutuksesta julkiselle organisaatiolle aiheutuvia kustannuksia.

Mainitun hankkeen aineisto on perustunut USA:n liittovaltion sääntelyviranomaisten omiin kustannuslaskelmiin, tuoreimmassa versiossa myös teollisuudelle tehtyyn kyselyyn ja osin tutkimuskirjallisuudessa tehtyihin arvioihin. Tähän viimeksi mainittuun kohtaan hankkeen arvostelijat ovat kiinnittäneet paljon kriittistä huomiota.²⁴ Kriittikistä huolimatta osa yhdysvaltalaisista kärkipään sääntelytutkijoista ja asiasta kiinnostuneista konservatiivisista ajatuspajoista on kuitenkin tukeutunut omista töissään tutkimuksen tuloksiin. Samoin niihin on nojaututtu esimerkiksi kongressiin sääntelyasioita koskevissa kuulemisissa. – Koska sääntelyn kokonaiskustannukset ovat tärkeä mutta huonosti tunnettu aihe, seuraavassa esitetään joitakin poimintoja yhdysvaltalaisista tutkimustuloksista. Näin siitä huolimatta, että tässä kirjoituksessa ei ole mahdollista ottaa kantaa kriittiseen keskusteluun tutkimuksen tulosten pätevyydestä.

23. Mark Crain – Nicole Crain: The Cost of Federal Regulation to the U.S. Economy, Manufacturing and Small Business. A Report for the National Association of Manufacturers. Released Sept.10.2014. Ks. myös viitteessä 18 mainittu tutkimus.

24. Ks. keskustelusta Clyde Wayne Crews jr.: Ten Thousand Commandments. Competitive Enterprise Institute 2012.

Mainitun tutkimuksen mukaan lainsäädännöstä yrityksille ja yksilöille aiheutuvat kokonaiskustannukset – suorat ja epäsuorat mukaan lukien – olivat 2012 vuositasona yhteensä 2,028 biljoonaa dollaria (vuoden 2014 rahanarvossa). Tämä määrä on 12 prosenttia Yhdysvaltojen bruttokansantuotteesta. Mainittujen tutkijoiden aiemmissa, paljolti samaa metodologiaa hyödyntäneissä tutkimuksissa vuosilta 2005 ja 2008 sääntelykustannusten osuus bruttokansantuotteesta oli suunnilleen samaa suuruusluokkaa. Tosin kustannukset näyttäisivät hiukkasen kasvaneen 2000-luvun myötä. Kustannusten viimesijaista maksajaa ei pyritty selvittämään.

Kokoavasti voi päätellä, että lainsäädännön kokonaiskustannuksista on tois- taiseksi kaikkiaan vielä melkoisen epäselvä, paljon epävarmuustekijöitä sisältävä kuva.²⁵ Selostetut kaksi hankettakin ovat pyrkineet mittaamaan erilaisin menetelmin osin erilaisia asioita toisistaan poikkeavissa oikeusjärjestelmissä. Lainsäädännön kokonaiskustannuksia varmempaa tietoa näyttäisikin olevan saatavilla eri maissa laadituista, tiettyä tarkasteluvuotta koskevista säädösehdo- tusten kustannusarvioista. Joka tapauksessa on perusteita päätellä, että voi- massa olevan lainsäädännön kokonaiskustannukset kattavat kehittyneiden oi- keus- ja yhteiskuntajärjestelmien maissa nykyisin vuositasona yhteiskuntata- loudellisesti merkittävän menoerän. Sen suuruusluokka suhteessa bruttokan- santuotteeseen vaikuttaisi olevan useita prosenttiyksikköjä, jollei enemmänkin. Tähän nähden lainsäädännön kokonaisuus ei todella ole mikään ilmaishyö- dyke.

25. Nykyisen tiedontason epävarmuutta havainnollistavat lisää seuraavat, viranomaistasolta eri maista esitetyt arviot. Kanadan valtionvarainministeriön julkaisun (Red Tape Action Plan 1.10.2012) mukaan sääntelyn noudattaminen maksaa sikeläisille yrityksille vuosittain 30,5 miljardia dollaria, mikä on 2,2 % maan BKT:sta. Ministeriön mukaan tämä vastaisi muiden OECD-maiden kustannustasoa. Saksalainen Normenkontrollrat mainitsee toimintakerto- muksessaan 2014, että lainsäädännön kokonaiskustannukset yrityksille ovat 200–300 miljardia euroa. Keskiarvoltaan tämä vastaisi karkeasti kymmenen prosentin suuruusluokkaa maan BKT:sta. Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen. Jahresbericht 2014 des Nationalen Normenkontrollrates. Oktober 2014. Ks. myös Sveitsistä liittoneuvoston toimesta laadittu Bericht über Regulierungskosten. Bern, Dezember 2013. Jos eri maiden arvioita siirtää ja suh- teuttaa kaavamaisesti Suomen runsaan 200 miljardin bruttokansantuotteeseen, saadaan tulos, jonka mukaan lainsäädännön kokonaiskustannukset käsittävät Suomessa vuositasona useita miljardeja.

4. Strategioita sääntelyn kustannusten hillitsemiseksi

4.1. Aluksi

Strategioita sääntelyn kustannusten hillitsemiseksi on hyödyllistä jäsentää kahteen ryhmään. Tähänastisessa paremman sääntelyn toiminnassa pääpaino on kehittyneissä maissa ollut kulloinkin valmisteilla olevaan uuteen sääntelyn kohdistuvissa toimissa; tällöin voi puhua *sääntelyvirran* hillitsemisestä. Osaksi sääntelykustannusten vähentämiskeinoja on suunnattu yhä enemmän jo voimassa olevaan sääntelyyn, sen kokonaisuuteen. Tällaista aitoa deregulaatiota voi puolestaan kutsua *sääntelykantaan* kohdistuvaksi toiminnaksi. Tätä käsitteellistä kahtiajakoa hyödynnetään jäljempänä: jakso 4.2. koskee sääntelyvirtaan, jakso 4.3. sääntelykantaan kohdistuvia toimia.²⁶

Euroopassa eri maissa jo parin vuosikymmenen ajan toteutetuissa paremman sääntelyn hankkeissa tärkeänä tavoitteena on ollut hillitä ennen muuta uudesta, parhaillaan valmisteilla olevasta sääntelystä aiheutuvia kustannuksia.²⁷ Tähän on pyritty pääasiassa kolmentyyppisillä keinoilla. On ensinnäkin vaadittu, että lainvalmistelutyössä tulisi harkita vakavasti ja aidosti, onko uusi sääntely ylipäänsä tarpeen vai voitaisiinko esillä olevia ongelmia ratkaista muilla tavoin. Toisena keinona ohjelmissa ja ohjeissa on suositeltu sääntelyn erilaisten vaihtoehtojen selvittelyä ja käyttöä. On tavoiteltu joko perinteistä sääntelyä ”kevyempiä” ja halvempia vaihtoehtoja tai kokonaan muita kuin sääntelyä sisältäviä ratkaisuja.²⁸ Vaikka näillä keinotyypeillä on ollut paremman sääntelyn toiminnassa vahva ja vakiintunut kannatus, niiden tuloksellisuudesta keinona hillitä sääntelyn kustannuksia ei ole juurikaan vankkaa näyttöä.

Selvästi keskeisin keino lainsäädännön laadun parantamiseksi ja sääntelykustannusten kontrolloimiseksi on OECD-alueella tähän asti ollut panostus säädösehdotusten vaikutusarviointiin jo lainvalmisteluvaiheessa.²⁹ Ideana on tällöin selvittää jo etukäteen mahdollisimman tarkoin sääntelyehdotuksen tavoitteen mukaiset tarkoitetut vaikutukset – eräänlaiset myönteiset tulokset – sekä ne kustannukset, joita sääntelystä todennäköisesti aiheutuu eri toimijoille.

26. Keskeinen kohdealue sääntelyn kustannusten alentamispyrkimyksissä ovat useissa maissa olleet PK-yritykset. Niihin liittyviä erityiskysymyksiä ei käsitellä tässä kirjoituksessa. Ks. yleiskatsaus aiheesta *Kalle Määttä*: Minkälaisilla keinoilla erityisesti pk-yritysten sääntelytaakkaa voidaan vähentää. Teoksessa *Määttä – Tala 2015* s. 69–88.

27. Ks. kriittistä erittelyä Paremmän sääntelyn toiminnan ideoista ja tuloksista *Martin Lodge – Kai Wegrich*: Managing Regulation. Palgrave Macmillan 2012 s. 193–220.

28. Ks. *Jyrki Tala*: Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. OPTL:n tutkimustiedonantoja 115/2012.

29. *Claudio M. Radaelli – Fabrizio de Fransesco*: Regulatory Quality in Europe. Manchester University Press 2007 s. 40; *Lodge – Wegrich 2012* s. 196 ja 201.

Tämän on uskottu parantavan yleisesti tiedon tasoa kustannuksista, kun valmistellaan säädöksiä ja päätetään niistä. Sen on myös toivottu kannustavan välttämään hyötyihin nähden tarpeettoman kalliita säädösratkaisuja.

Lainvalmistelun laadun eurooppalaisissa kärkimaissa on havaittu 2000-luvun mittaana, että lakiehdotusten ennakkollisen vaikutusarvioinnin parantaminen lainvalmistelun käytännössä vaatii ohjeiden ja koulutuksen ohella erityisen *asiantuntijayksikön* luomista hallintoon.³⁰ Yksiköiden tehtävä on ollut tarkastaa lainvalmistelussa tehtyjen ehdotusten vaikutusarvioita, niiden osuvuutta ja perusteita. Asiantuntijayksiköitä on hiukan vaihtelevin tehtäväpainotuksin organisoitu Britanniaan, Saksaan, Alankomaihin, Ruotsiin, Tšekin tasavaltaan ja Euroopan komissioon. Tiettyä mallia näihin on saatu Yhdysvalloista, jossa vastaava yksikkö aloitti liittovaltion hallinnossa jo 1980-luvun alkupuolella. Nyttemmin tällaisia asiantuntijayksiköitä on syntymässä muuallekin, myös Suomeen.³¹

4.2. Valmisteilla olevaan sääntelyyn kohdistuva kustannusten valvonta; esimerkkejä

Saksasta on tullut vajaan vuosikymmenessä Euroopan johtavia maita lainsäädäntötoiminnan laadun kehittämisessä. Vuonna 2006 perustettiin liittokanslerin viraston yhteyteen itsenäinen asiantuntijaelin Normenkontrollrat. Sen tehtävänä on vuodesta 2011 alkaen ollut tarkastaa kaikki liittohallituksen säädösehdotukset siltä osin, miten niissä on arvioitu ehdotuksen noudattamisesta ja toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset yrityksille, yksityishenkilöille ja julkiselle organisaatiolle. Näillä vuotuista sääntelyvirtaa kuvaavilla tiedoilla on kiinnostavuutta myös Suomen lainsäädäntökehityksen kannalta.

Ensimmäisenä tarkasteluvuonna (1.7.2011–30.6.2012) liittohallituksen säädösehdotusten noudattamis- ja toteuttamiskulut olivat vuositasolla yhden miljardin euron luokkaa. Toisena vuotena vastaavat kulut olivat runsaat kolme miljardia ja vuoden 2014 kesään päättyvänä vuoden mittaisena jaksana peräti 9.5 miljardia; näin korkea määrä johtui valtaosin vähimmäispalkkauudistuksesta. Kesästä 2011 kesään 2014 eli kolmen vuoden kuluessa säädösehdotusten noudattamis- ja toteutuskulut olivat siis kasvaneet Saksassa kaikkiaan selvästi yli 10

30. Ks. näistä esimerkiksi *Lodge – Wegrich* 2012 s. 214–219.

31. Hallitusohjelma 27.5.2015 s. 25; ehdotusta konkretisoi Vaikutusarvioinnin asiantuntijayksikön valmisteluryhmän muistio. Valtioneuvoston ohjausjärjestelmän kehittämisen (OHRA) toimeenpanohanke 24.4.2015. Valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta on tullut voimaan 1.2.2016.

miljardia euroa. Saksalaisen asiantuntija-arvion mukaan yli puolet noista kustannuksista on peräisin unionin sääntelytoimista.³²

Kokemus Saksasta osoittaa, että sääntelyn kustannukset vaihtelevat eri tarkasteluvuosina ja kunkin vuoden tietyt yksittäiset uudistukset usein hallitsevat kokonaiskuvaa. Eri tarkasteluvuosina on kustannuksia lisääviä säädösehdotuksia ollut Saksassa suunnilleen kolmannes, kustannuksia vähentäviä uudistuksia on ollut yksi kymmenestä ja loppuosa on ollut vailla merkittäviä kustannusvaihtokutuksia. Myös siinä, mihin tahoon välittömät kustannukset ovat kunakin vuonna kohdentuneet, on ollut paljon eroja. Esimerkiksi jaksolla 2012–2013 yrityksiin kohdistui kustannuksista kaksi-kolmannesta ja yksityishenkilöihin sekä julkiseen organisaatioon kuudennes kumpaankin. Sääntelyn noudattamiskulujen kasvusta koko jaksolla 2011–2014 on kuitenkin valtaosa kohdistunut yrityssektoriin.

Britannia on toinen eurooppalainen valtio, jossa on panostettu vahvasti sääntelyn parantamiseen koko 2000-luvun. David Cameronin johtama edellinen, 2011 aloittanut hallitus asetti tavoitteekseen olla historian ensimmäinen nykyaikainen valtio, jossa on hallituskauden päättyessä (2015) vähemmän sääntelyä kuin sen alkaessa.

Toiminnan painopiste ei Britanniassa kuitenkaan ole ollut niinkään sääntelyn määrän vähentäminen sellaisenaan vaan ennen muuta sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten alentaminen. Tätä varten hallituksen ohjelma on sisältänyt useita keinoja. Niistä tärkein on ollut uusien säädösehdotusten tiukka kustannuskontrolli. Hallitus otti tammikuussa 2011 käyttöön ns. One in, One out -säännön ohjaamaan säädösten laadintaa. Jokaisen yrityksille tai kolmannelle sektorille kustannuksia aiheuttavan ehdotuksen yhteydessä tulee tehdä samanaikaisesti muita ehdotuksia, joiden avulla vähennetään ainakin vastaava määrä noille tahoille aiheutuvia kustannuksia. Saadun kokemuksen pohjalta järjestelmää uudistettiin 2013 alusta niin, että otettiin käyttöön One in, Two out -sääntö. Sen mukaan kunkin uudistusehdotuksen aiheuttamat lisäkustannukset on kompensoitava vähentämällä samalla kaksinkertainen määrä sääntelykustannuksia. Riippumaton asiantuntijakomitea valvoo hallituksen sääntelyehdotusten laatua yleisesti ja erityisesti mainittujen kustannuksia kontrolloivien mekanismien noudattamista (Regulatory Policy Committee).³³

One in, One out -sääntö on 2010-luvulla noussut kansainvälisesti yhdeksi keskeiseksi keinoksi hillitä lainsäädännön uudistamisesta johtuvaa sääntelykustannusten kasvua. Mekanismi on tätä nykyä käytössä ainakin Australian, Kana-

32. Normenkontrollrat. Jahresbericht 2014. Tuoreimpia tietoja Saksan kehityksestä: Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen. Jahresbericht 2015 des Nationalen Normenkontrollrates.

33. Ks. esimerkiksi Regulatory Policy Committee. Improving the evidence base for regulation. Regulatory Policy Committee Scrutiny 2013. March 2014.

dan ja Saksan liittovaltioissa (Saksassa 1.7.2015 lukien).³⁴ Lisäksi sen käytöstä keskustellaan muuallakin, muun muassa Yhdysvalloissa ja Euroopan unionissa.

Britannian hallituksen mukaan sen toimet ovat ajanjaksolla 2011–2015 alentaneet yrityksille ja kolmannelle sektorille vuositason sääntelystä aiheutuvia kustannuksia 2.2 miljardia puntaa.³⁵ Sääntelykustannuksia lisänneitä ehdotuksia on tuolla ajanjaksolla ollut 119. Niistä on koitunut lisäkuluja 3.2 miljardia. Kustannuksia vähentäneitä ehdotuksia on puolestaan ollut 214 ja kulusäästö niistä 5.4 miljardia. Kustannusvaikutuksiltaan neutraaleja sääntelyehdotuksia on ollut 183.

Muita sääntelyn määrää ja kustannuksia hillitseviä toimia ovat Britanniassa olleet uuden sääntelyn tarpeellisuutta hankekohtaisesti valvova ministerityöryhmä sekä mainitun sääntelykomitean suorittama tarkastus siitä, ovatko ehdotuksissa valitut sääntelykeinot omiaan johtamaan asetettuun tavoitteeseen (ns. Fit for Purpose -tarkastus). Lisäksi pyritään arvioimaan useiden sääntelyjen tarpeellisuutta ja toimivuutta kolmen tai viiden vuoden kuluttua niiden voimaantulosta. Tätä varten normistoja säädetään voimaan määräajaksi tai niihin sisällytetään uudelleenarviointiin tietyn ajan jälkeen velvoittava säännös. Uutena avauksena Britannian säädöspolitiikassa kiinnitetään nyttemmin huomiota kustannusten muodostumiseen siinä vaiheessa, kun säännöksiä implementoidaan viranomaisten ja sääntelyn kohteiden vuorovaikutuksessa.

Yhdysvalloissa on toiminut kehittyneistä valtioista pisimpään, jo 1980-luvun alkupuolelta hallinnollinen mekanismi, joka valvoo sääntelyn kustannuksia. Presidenttihakinnon asiantuntijaelin (Office of Information and Regulatory Affairs) tarkastaa etukäteen liittovaltion hallintovirastojen laatimat laskelmat säädösehdotusten hyödyistä ja kustannuksista. Tarkastuksen ytimessä ovat merkittävät, kustannuksiltaan 100 miljoonaa dollaria vuositason ylittävät hankkeet. Yhdysvaltalaisen vallanjakokäytännön mukaisesti tämä tarkastusmekanismi ei kuitenkaan koske kongressin säätämiä lakeja eikä ns. itsenäisten sääntelyvirastojen normiehdotuksia.

USA:n järjestelmän peruspiirteet ovat säilyneet olennaisesti samoina yli 30 vuoden ajan.³⁶ Hallintovirastoille on annettu verraten seikkaperäiset ohjeet sääntelyehdotusten hyötyjen ja kustannusten arviointia varten. Ohjeiston kehitykseen ja täsmentämiseen on vuosien mittaan panostettu paljon, esimerkiksi verrattuna eurooppalaiseen järjestelmiin. USA:n järjestelmän päätavoitteita on informoida eri tahoja siitä, onko sääntely ylipäänsä perusteltua ja todentaa, että

34. Britannian hallituksen tietojen mukaan (joulukuu 2014) järjestelmän eri versioita on käytössä tai kehitteillä Portugalissa, Espanjassa, Italiassa, Ranskassa, Romaniassa ja Liettuassa. The Ninth Statement of New Regulation. Better Regulation Executive. December 2014.

35. Ibid.

36. Cass R. Sunstein: The Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and Realities. Harvard Law Review 2013 Vol. 126 s. 1838–1878 ja sama: Simpler. The Future of Government. Simon and Schuster 2013 (Sunstein 2013a).

ehdotuksessa on valittu tavoitteen kannalta kustannuksiltaan edullisin vaihtoehto. Osana järjestelmää presidentin hallinto antaa vuosittain kongressille ko-koavan kertomuksen säädösehdotusten vaikutusarvioinnista.

Huomionarvoista on, että yhdysvaltalaisella järjestelmällä on ollut epätavallisen yksimielinen poliittinen tuki presidenttivaihdoksista ja yleisistä poliittisista kiistoista riippumatta. Toisaalta sääntelykysymykset yleensä ja varsinkin sääntelyn kustannukset ovat pitkään olleet Yhdysvalloissa vilkkaan keskustelun ja kiistelun kohteena. Siinä ovat aktiivisia olleet poliittisten piirien ohella akateeminen tutkimus ja etenkin eri intressitahoihin kytkeytyvät ajatuspajat

Mainitun asiantuntijayksikön tarkastuksen kohteena olleiden sääntelyehdotusten on arvioitu ajanjaksolla 2003–2013 aiheuttaneen kohdetahoilleen yhteensä 57–84 miljardin dollarin vuotuiset kustannukset.³⁷ Ehdotusten kokonaisuhyödyksi samana ajanjaksona on arvioitu 217–863 miljardia. Aikavälillä tammikuu 2009–lokakuu 2013 sääntelyehdotusten nettohyödyksi on laskettu 200 miljardia. Kuten edellä viitattiin, näitä viranomaiskoneiston laskelmia on niihin suunnatusta vakavasta kehittämistyöstä huolimatta myös kritikoitu ankarasti, erityisesti hyötyjen liioittelusta.³⁸ Selvää on joka tapauksessa, että mainitut luvut koskevat vain liittovaltiotason isoja säädöshankkeita ja niistäkin vain osaa, koska kaikista sääntelyistä ei ole laadittu määrällisiä vaikutusarvioita.

4.3. Nykyisen lainsäädännön kustannuksiin kohdistuvat alentamisstrategiat; esimerkkejä

Voimassa olevan sääntelyn kustannuksiin kohdistuvat alentamisstrategiat voidaan jakaa kahteen pääryhmään: ensinnäkin periaatteessa *kaikkeen* tai ainakin *laaja-alaisiin sääntelykokonaisuuksiin* kohdistuvat strategiat ja toiseksi jälkikäteiset arviot *yksittäisten* säännösten toimivuudesta.

Kunnianhimoisin ja ilmeisesti laaja-alaisin, voimassa olevan sääntelyn kustannusten alentamishanke on parhaillaan meneillään Australian liittovaltiossa. Konservatiivihallitus käynnisti vuonna 2014 deregulaatio-ohjelman, jonka osana tehtiin jo edellä mainittu kartoitus kaikesta voimassa olevasta sääntelystä ja sen määrästä (jakso 3.2.).

Australian ohjelman tavoite on alentaa ajanjaksolla 2014–2016 sääntelystä aiheutuvia kustannuksia vuosittain miljardilla dollarilla.³⁹ Ohjelman toteuttamiseksi on muun muassa perustettu joka ministeriöön deregulaatioyksikkö.

37. 2014 Draft Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities. Office of Management and Budget. Office of Information and Regulatory Affairs 2014.

38. Esimerkiksi *Susan E. Dudley*: OMB's Reported Benefits of Regulation: Too Good to Be True. Regulation Magazine Summer 2013 s. 26–30.

39. Tässä esitettävät numerotiedot ovat viitteessä 18 mainitulta Australian hallituksen sivustolta.

Hallitus järjestää vuosittain kaksi sääntelyjen kumoamispäivää (Repeal Day). Niitä on tähän mennessä pidetty neljä, viimeisin marraskuussa 2015.

Ohjelman ensimmäisenä vuotena 2014 hallitus on tehnyt ehdotuksia, joista syntyisi sen laskelmien mukaan kaikkiaan 2.3 miljardin kustannussäästö yrityksille tai yksilöille. Julkisen organisaation sääntelykustannukset eivät sisälly ohjelmaan. Vuoden 2014 loppuun mennessä toimenpiteistä oli hallituksen mukaan syntynyt jo kaikkiaan 1.4 miljardin säästöt. Säästöjen loppuosan 800 miljoonaa on odotettu syntyvän myöhemmin. Hallitus on kertonut kumonneensa 2014 yli 5 000 sivua säädöskokoelmasta. Kevään 2015 kumoamispäivänä hallitus on ehdottanut kumottavaksi 890 säädöstä ja 160 muuta sääntelyinstrumenttia.⁴⁰

Vastaavanlaista näin suoraviivaisiin määrällisiin tavoitteisiin tähtäävää deregulaatio-ohjelmaa ei tiettävästi ole käynnissä muissa OECD:n maissa. Euroopan komission 2012 käynnistämä sääntelyn toimivuuden ja tuloksellisuuden tarkastusohjelma (REFIT) on kylläkin sekä laaja-alainen että tavoitteiltaan kunnianhimoinen. Lähestymistavaltaan se on erilainen kuin Australiassa.⁴¹ REFIT-ohjelma nivoutuu läheisesti unionin muihin hankkeisiin, kuten paremman sääntelyn ohjelmaan ja hallinnollisen taakan alentamisyhtymisiin, ja on nyttemmin vakiinnutettu pysyväksi.⁴²

REFIT-ohjelman päätavoitteita ovat sääntelyn yksinkertaistaminen ja kustannusten alentaminen. Ohjelman mukaiset tarkistustoimet kohdistuvat sääntelyn päällekkäisyyksiin, epäjohdonmukaisuuksiin, siihen, toteuttavatko sääntelyn keinot asetettuja tavoitteita (Fit for Purpose -tarkastus) sekä sääntelyn ns. kumulatiivisiin kustannuksiin, joista lisää jäljempänä. REFIT-ohjelman mukaiset toimet ovat laajuudeltaan kahta tyyppiä. Ne voidaan ensinnäkin kohdistaa vain johonkin tiettyyn sääntelyyn ja siinä käytettyyn keinovalikoimaan. Laaja-alaisemmissa arvioinneissa kohteena on jokin tietty sektori tai ilmiöalue kokonaisuudessaan (ns. Fitness Check -tarkastelu). REFIT-ohjelman perusajatuk- sia on, että yksinkertaistaminen ja kustannusten alentaminen eivät kuitenkaan saisi johtaa tinkimään sääntelyn perustavoitteista, kuten esimerkiksi kuluttajan,

40. Tuoreimpana kumoamispäivänä 12.11.2015 apulaisministeri Peter Hende ilmoitti hallituksen sääntelytoimien tuottaneen yhteensä 4.5 miljardin säästöt ja johtaneen 10 000 sääntelyinstrumentin kumoamiseen, <https://www.cuttingredtape.gov.au/statement-assistant-minister-productivity-hon-peter-hendy-mp>.

41. Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook. COM (2014)368 ja Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook. SWD (2015) 110. 19.5.2015. REFIT-toiminnan tärkeimpinä tuloksina komissio on listannut muun muassa kustannusten alentamisen arvonlisäveron perinnässä, kirjanpito-vaatimusten yksinkertaistamisen etenkin mikroyritysten kannalta, rekisteröintimaksujen alentamisen kemikaalisääntelyssä ja uudistukset julkisten hankintojen sääntelyssä.

42. Tuore yleisesitys EU:n paremman sääntelyn toiminnasta on *Anna Hyvärinen – Heidi Kaila: Parempi sääntely EU:ssa – jotain uutta, jotain vanhaa, jotain lainattua*. Defensor Legis 2015 s. 939–967.

työntekijän tai ympäristön suojan tasosta. REFIT-ohjelman onnistumista arvioitaessa on muistettava, että komission ehdotukset etenevät yleensä ensin neuvoston ja parlamentin ratkaistaviksi ja tärkeä osa toimenpiteiden vaikutuksista määräytyy lopulta vasta jäsenvaltioiden päätöksistä.

REFIT-ohjelman myötä komissio kertoo tehneensä kevääseen 2015 mennessä jo kaikkiaan 167 ehdotusta, joista 58 on lainsäädäntöehdotuksia. Unionin menettelyissä niistä on hyväksytty 25, ja jäsenvaltiot ovat toteuttaneet 22 ehdotusta. Ohjelma on yhtenä osatekijänä myötävaikuttanut siihen, että komissio on vuoden 2012 jälkeen vetänyt takaisin 141 jo lainsäädäntömenettelyyn edennyttä ehdotusta. Tämä tukee vuoden 2014 lopulla aloittaneen komission omaksumaa paremman sääntelyn ohjelman pidättyvää linjaa. Komissio aikoo tehdä 2015 vain 23 uutta lainsäädäntöehdotusta ja vetää takaisin 73 lainsäädäntöelimiin jo edennyttä ehdotusta.⁴³

Komissio ei ole pyrkinyt esittämään tähän mennessä rahamääräisiä arvioita REFIT-toimien kustannusvaikutuksista. Sen sijaan toiminnan edistymistä kuvataan määrävälein julkaistavalla tulostaululla. Tuorein katsaus sisältää tietoa pitkälle yli 50 säädösaloitteesta sekä vielä tätäkin useammasta erilaisesta arviointihankkeesta.

Nykyinen komissio pyrkii tehostamaan REFIT-toimintaa eri tavoin. Perusteilla on uusi toimielin (REFIT-Platform) varmistamaan läpinäkyvyyttä unionin toimille sääntelyn parantamiseksi. Samalla pyritään osallistamaan jäsenvaltiot ja sidosryhmät jatkuvaan keskusteluun ohjelman etenemisestä. Uusi toimielin työskentelee kahdessa eri kokoonpanossa. Toinen koostuu jäsenvaltioiden asiantuntijoista, toinen pääosin sidosryhmien edustajista. Uusi toimielin kerää eri puolilta aloitteita sääntelyn parantamiseksi, arvioi eri ehdotuksia ja konsultoi niistä komission pääosastoja. Läpinäkyvyys ja yleisön osallistuminen pyritään turvaamaan muun muassa julkaisemalla keskeinen aineisto verkkosivustolla.

Lähestymistavaltaan laajoista strategioista poikkeava tapa arvioida voimassa olevan sääntelyn kustannuksia ovat olleet *yksittäisiä lakeja*, niiden toteutumista ja vaikutuksia koskeneet jälkiarvioinnit, tutkimukset ja selvitykset, kuten jakson alussa mainittiin. Niitä on jo pitkään tehty eri maissa ja eri aikoina, jonkin verran myös Suomessa. Jälkiarvioinnit ovat poikenneet toisistaan tavoitteiltaan, lähestymistavoiltaan, metodeiltaan ja aineistoiltaan. Tavallisesti on oltu kiinnostuneita tiettyjen säännöstöjen tavoitelluista myönteisistä vaikutuksista, niiden toimeenpanosta, ongelmista ja kustannuksista. Jälkiarvioinneista on odotettu eväitä säännöstön korjaus- ja kehittämistoimille. Lisäksi niiden on toivottu parantavan eri tahojen oppimista ja osaamista lainvalmistelutyöstä yleisesti.

43. Komission tiedonanto Paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin. KOM (2015) 215 ja SWD (2015)110.

Uutena askeleena 2010-luvulla on noussut esiin ajatus siitä, että lakiuudistusten jälkiarviointi tilannekohtaisten tarpeiden pohjalta tulisi korvata luomalla tätä varten *pysyvä, vakiintunut jälkiarvioinnin järjestelmä* osaksi hyvälaatuista lainlaadintaa. Ajattelutapojen kiteytymistä kuvaa OECD:n tuoreehko suositus sääntelypolitiikasta.⁴⁴ Sen yhtenä kohtana puolletaan nimenomaan nykysääntelyn järjestelmällistä jälkiarviointia. Sillä varmistettaisiin sääntelyn ajantasaisuus, tuloksellisuus, kustannustehokkuus ja tavoitteiden saavuttaminen.

Muutamissa valtioissa, joissa sääntelyn kehittämisellä on vahva poliittinen prioriteetti, onkin jo edetty tähän suuntaan. Yhdysvalloissa vuonna 2011 annettu presidentin määräys velvoittaa hallintoviranomaiset institutionalisoimaan ja vakiinnuttamaan keskeisen sääntelyn jälkiarvioinnit systemaattiseksi osaksi toimintaansa.⁴⁵ Saksassa on 2013 päätetty tehdä jälkiarviointi kaikista merkittävistä lakiuudistuksista.⁴⁶ Samaan tähdätään Britannian pyrkimyksellä joko sääntää uudistukset voimaan vain määrääjäksi tai sisällyttää säädökseen normi, joka velvoittaa sen uudelleenarviointiin.

5. Päätelmiä ja pohdintaa

Paremmen sääntelyn edelläkävijämaissa sääntelyn kustannukset ja niiden hillitseminen on 2010-luvulla noussut keskeiseksi teemaksi, kun on pyritty parantamaan lakien ja lainvalmistelun laatua.⁴⁷ Pyrkimys sääntelykustannusten hillitsemiseen on monessa maassa korvaamassa suoraviivaisesti sääntelyn määrän vähentämiseen tähdänneet hankkeet. Kustannusten hillitseminen kytkeytyy toki läheisesti deregulaatiopyrkimykseen. Tämä pätee varsinkin niihin toimijoihin, joiden ideologisena tavoitteena on supistaa julkisen organisaation roolia taloudessa ja yhteiskunnassa yleisestikin. Kustannusten hillitseminen on vahva perustelu myös paremman sääntelyn 2010-luvun muille uusille painotuksille, joita ovat panostaminen säännösten implementaatiovaiheeseen ja jälkiseurannan vakiinnuttaminen lainsäädäntötoiminnan kiinteäksi osaksi.

Usean maan hallitukset ovat jo raportoineet sääntelykustannusten hillitsemisestä melko näyttäviä määrällisiä tietoja. Tällaisissa viranomaisarvioissa voi

44. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, suositus 5.

45. *Sunstein* 2013a s. 177–184. USA:n hallinnon sääntelyvirastojen on muun muassa laadittava vuosittain suunnitelma säädöksistä, joista tullaan suorittamaan jälkiarviointi. Suunnitelmat julkistetaan ja toimitetaan tarkastettavaksi sääntelyn laatua kehittävään OIRA:an, jolle virastot myös raportoivat jälkiarviointien tuloksista.

46. *Kostentransparenz verbessert – Entlastung forcieren. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates*. Juli 2013 s. 65.

47. *Lodge – Wegrich* 2012 s. 205.

olla ylikorostuksia, koska hallitukset pyrkivät antamaan itsestään myönteisen ja toimeliaan kuvan. Pääosin on tähän mennessä keskitytty eri maissa säästöihin sääntelyn noudattamiskuluissa. Joka tapauksessa on selvää, että toistaiseksi on vain vajavaisesti pätevää, huolella dokumentoitua tietoa siitä, millaisia *tosiasialisia vaikutuksia* sääntelykustannusten hillitsemisellä on ollut eri toimijoiden ja sääntelyjen tavoitteenasettelun kannalta.

Sääntelykustannuksiin kohdistuvan toiminnan merkityksen ja vaikutusten arviointia rasittavat monet ongelmat ja epävarmuustekijät, kuten edellä on todettu. Nykyinen tietämys sääntelyn kokonaiskustannuksista on yhä huteralla pohjalla. Näin siitä huolimatta, että sääntelyn laajuuden ja merkityksen takia voisi muuta odottaa. Sääntelyn kustannusten yhteys taloudellisen toiminnan, kasvun ja kilpailukyvyyn osatekijöihin tunnustetaan kylläkin yleispiirteisesti. Teoreettinen perustieto tai empiiriseen tutkimukseen nojaava tietämys sääntelyn kustannuksista yleensä, koko talouden tasolla tai esimerkiksi tietyntyyppisten sääntelykeinojen tyypillisistä taloudellisista vaikutuksista eri yhteiskuntasektoreilla on toistaiseksi edelleen paljolti puutteellista.

Sääntelyn *kumulatiiviset kustannukset* on viime vuosina tunnustettu yhä keskeisemmäksi huolen aiheeksi paremman sääntelyn toiminnassa ja alan teoreettisessa keskustelussa.⁴⁸ Tämän käsitteen alaan sisällytetään kaikki ne kustannukset, joita tiettyä ilmiötä tai tosiseikasta koskeva sääntely kokonaisuudessaan synnyttää. Kumulatiiviset kustannukset ovat vaarassa jäädä huomiotta käytännön lainvalmistelussa silloinkin, kun pyritään yksittäisen uudistuksen yhteydessä arvioimaan huolella sen taloudellisia vaikutuksia. Kumulatiivisten kustannusten tiedostaminen liittyy siihen ajankohtaiseen kehityssuuntaan, jossa on alettu korostaa *kaiken* voimassa olevan sääntelyn ja sen toimeenpanon aiheuttamaa kustannusrasitusta.

Useassa valtiossa on omaksuttu keskeiseksi keinoksi hillitä sääntelykustannusten kasvua edellä selostettu One in, One out -sääntö eri versioineen; uuden sääntelyn aiheuttaessa lisää kustannuksia pitää samanaikaisesti ehdottaa toisaalla vastaavansuuruisen, kustannuksia alentava muutos. Mekanismilla pyritään hillitsemään sääntelykustannusten kasvua. Mekanismin etu on, että sitä voidaan hyödyntää, vaikka sääntelyn kokonaiskustannusten määrää ei tunnettaisikaan. Toinen etu on se, että mekanismeja sovellettaessa on arvioitava paitsi käsillä olevan ehdotuksen kustannuksia myös tarkasteltava aina kriittisesti ja laaja-alaisesti muun voimassa olevan sääntelyn kustannusvaikutuksia. Tätä kautta voidaan löytää mekanismin vaatima sääntelykustannusten alennus.⁴⁹

48. Esimerkiksi Sunstein 2013a s. 7; Lodge – Wegrich 2012 s. 213; Michael Mandel – Diana G. Carew: Regulatory Improvement Commission: A Politically-Viable Approach to U.S. Regulatory Reform. Progressive Policy Institute 2013.

49. Alan keskustelussa on ehdotettu eri aikoina yhdeksi kustannusten kasvun hillitsemiskeinoksi myös ns. sääntelybudjetin laatimista. Julkinen valta tekisi sääntelyn kustannuksista ja hyödyistä kokoavan katsauksen määrävälein, kuten se laatii vuotuisen talousarvion. Perusteluksi

Mekanismin kielteisinä puolina voi pitää sen tiettyä kaavamaisuutta ja sitä, että mekanismin soveltaminen saattaa johtaa myös tarpeellisen ja toimivan sääntelyn eliminoimiseen.

Lainsäädäntökustannusten tunteminen nykyistä paremmin olisi joka tapauksessa *hyödyllistä* monellakin perusteella. Se lisäisi päättäjien, lainvalmistelijoiden, sidosryhmien ja yleisön tietoisuutta sääntelyn kulloinkin tuottamista hyödyistä ja kustannuksista. Yksittäisen säädöshankkeen ohella tätä puoltaa lainsäädännön kokonaistaloudellisesti huomattava merkitys. Myös lainsäädäntötoiminnan läpinäkyvyys voisi lisääntyä ja sen avaintoimijoiden poliittinen vastuunalaisuus terävöityä. Erilaisia säädös- ja muita hankkeita osattaisiin tämän myötä kenties asettaa tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen nykyistä vahvemmalla tietopohjalla. Kustannustietoisuuden kasvu kannustaisi todennäköisesti lainvalmistelijoita ja muita politiikkatoimien suunnittelijoita etsimään kustannusvaikutuksiltaan edullisimpia ratkaisuja – tai ainakin vältettäisiin kustannuksiltaan suhteettoman raskaita uudistuksia. Tämä saattaakin olla ajan oloon sääntelykustannusten hillitsemiseen tähtäävän toiminnan päätulos, ei pelkkä deregulaatio.

Jo nyt on nähtävissä, että panostaminen sääntelyn kustannusvaikutuksiin on johtanut monessa maassa tehostamaan jo olemassa olevan lavean sääntelykokonaisuuden kriittistä jälkiarviointia. Sitä kautta on voitu tunnistaa aiempaa paremmin myös sääntelyn kumulatiivisia (haitta)vaikutuksia. Kaikkiaan voi olettaa, että nykyistä syvempi ja monipuolisempi käsitys sääntelykustannuksista edistäisi eri toimijoiden ymmärrystä sääntelyn vaikuttavuudesta ja samalla myös sääntelyn vaikutusmahdollisuuksien rajoista. Tämä voisi puolestaan toimia tarpeellisena vastavoimana poliittis-hallinnollisen järjestelmän valmiudelle reagoida miltei mekaanisesti laatimalla uusia säännöksiä aina, kun julkisuuteen nousee jokin ongelma tai epäkohta.

Pyrkimykset sääntelykustannusten tuntemiseksi nykyistä paremmin tai niiden kasvun hillitsemiseksi sisältävät monista hyödyistään huolimatta erilaisia *jännitteitä*. Keskeisin on tietenkin se, että sääntelyn kustannuksia tulisi aina kyetä *suhteuttamaan niihin hyötyihin ja perusarvoihin*, joita sääntelyn on määrä edistää. Tässä on vaikeutena se melko laajasti puollettu näkemys, että sääntelyn hyötyjen mittaaminen ja varsinkin niiden ilmaiseminen rahamääräisesti on

on esitetty, että näin saataisiin näkyväksi ja julki sääntelyn taloudelliset puolet, erityisesti kustannukset, jotka muutoin ovat vaarassa jäädä piiloon ja julkisen keskustelun sivuun. Toinen perustelu on se, että sääntely kuluttaa erityisesti yksityisten toimijoiden resursseja, jotka muutoin voitaisiin käyttää taloudellisesti edullisemmalla tavalla. Toistaiseksi sääntelybudjetti on jäänyt keskustelun ja ideoiden tasolle. *Nick Malyshev: A Primer on Regulatory Budgets. OECD Journal on Budgeting Vol 2010/3 ja Susan E. Dudley: Accounting for the Cost of Regulation: Exploring the Possibility of a Regulatory Budget. Hearing of the United States Senate Committee June 23 2015.*

monesti hankalampaa kuin sääntelykustannusten arvioiminen.⁵⁰ Sääntelyn kustannusten ja säädöksillä tavoiteltujen hyötyjen välinen jännite on noussut konkreettisesti esiin jo esimerkiksi EU:n ja USA:n paremman sääntelyn toiminnassa. Kummassakin yhteydessä on korostettu, että sääntelykustannuksia pitää alentaa, mutta samalla tulee ylläpitää korkea turvallisuuden, terveyden, kuluttajien ja ympäristön suojan taso.⁵¹ Nämä kaksi eri pyrkimystä saattavat synnyttää kiistoja ja jännitteitä.

On itsestään selvää, että yhteiskunnan eri toimijoilla on myös sääntelykustannusten määrää ja niiden hillitsemistarvetta koskevissa kysymyksissä erisuuntaisia tavoitteita, odotuksia ja intressejä. Lainsäädäntötoimintahan on muutoinkin instituutio, jonka leimallinen, miltei läpikäyvä piirre ovat aidot erimielisyydet ja toimijoiden erilaiset arvostukset.⁵² Moniarvoisessa yhteiskunnassa ne ovat sinänsä normaali, hyväksyttävä ja olennainen osa lainsäädäntötoimintaa ja kunkin lain elinkaarta sen valmistelusta toimeenpanoon. Eriävät näkemykset ovat siksi luonteva osa myös sääntelykustannuksia koskevaa keskustelua ja toimintaa. Tutkimustoiminnan tehtävä olisi kuitenkin tarjota tämän keskustelun ja toiminnan tueksi neutraaleja ja käyttökelpoisia tiedollisia välineitä. Sen vuoksi tarvitaan lisää teoreettisia ja käsitteellisiä työkaluja sekä empiiristä tutkimustietoa, jotta sääntelyn kustannuksista ja niiden hillitsemismahdollisuuksista saadaan riittävän monipuolinen ja perusteltu kuva.

Lainsäädännön kustannuksia koskevassa tietämyksessä ja säädöspoliittisessa toiminnassa Suomi on vasta alkuaskelissa. Kansainvälisen vertailunkin valossa edessä on pitkä tie.

50. Yleisesitys asiasta on *Jan Tiessen – Daniel Freudl – Sebastian Ley – Sabine Mehlh – Kai Wegrich: Quantifying the benefits of regulatory proposals. Prognos 2013*. Tutkimus on tehty saksalaisen Normenkontrollratin toimeksiannosta. Yksi tutkimuksen havainnoista oli, että kustannukset ja taloudelliset vaikutukset esitetään säädösehdotuksissa useammin määrällisesti kuin hyödyt ja sosiaaliset vaikutukset.

51. Ks. REFIT-ohjelman tavoitteista edellä jakso 4.3. ja esimerkiksi Yhdysvaltojen sääntelyn kehittämisen suuntaviivoista presidentti Obaman linjanveto *Toward a 21st-Century Regulatory System*. *Wall Street Journal* 18.1.2011. Obaman sääntelyuudistuksen tavoitteenasettelu kattaa vanhentuneen, työpaikkojen luomista, kilpailua ja kasvua ehkäisevän normiston eliminoimisen sekä samanaikaisesti turvallisuutta, terveyttä ja ympäristöä suojaavan sääntelyn luomisen ja ylläpitämisen, ”with more affordable, less intrusive means”.

52. *Jeremy Waldron: Law and Disagreement*. Clarendon Press 1999; *Cass R. Sunstein: Legal Reasoning and Political Conflict*. Oxford University Press 1996; *Braithwaite* 2008 ja *Jyrki Tala: Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita 2005.

Legislation is not a free good

JYRKI TALA, LL.D., Professor of Legislative Studies, emeritus – (pp. 3–25)

In many OECD countries the focus of the various so-called Better Regulation activities has, from 2010 onwards, turned more and more towards reducing the cost of regulation. This turn is due to two background factors: The growing volume of regulation and an insight being established within governmental circles that regulation may on several occasions not only provide benefits, but also be harmful for economic activities by bringing about large or unnecessary costs. The current informational basis concerning the effects of regulation on economic activities is, however, in many respects still uncertain or inadequate.

Initially, the article focuses on the various measures which countries in the forefront of Better Regulation activities have utilised in order to decrease, or at least sufficiently control, the costs that new legislative activities might cause to various societal actors, such as businesses, private persons or the administration. The analysis is mainly based on examples and experiences from Australia, the UK and Germany.

In the second section, the article describes those Better Regulation activities whose purpose is to deregulate or at least to streamline the total volume of regulation currently in force. From a European viewpoint, the activities of the EU, in particular its REFIT program (Regulatory Fitness and Performance Programme), are in this respect an interesting example which may even become some kind of model for Member States when they develop systems to evaluate and later to improve the quality of the mass of regulations in force. Other examples described in this section are, among others, Australia and the United States.

In the final section of the article, the observations made in the preceding sections are discussed and evaluated. Even if some governments have already issued information about fairly big reductions, when it comes to the cost of regulation in particular on businesses, no proper analysis has so far been conducted on the true impact of those governmental measures on various actors and on how they relate to the goal of the legislation in question. Nonetheless, it seems clear that improving the informational basis regarding the cost of regulation – and in particular costs related to the benefits of that regulation – would have many merits when improving the quality of legislation and the economic-societal environment it provides to citizens and businesses. At the same time, it is likely that various conflicts and disagreements between societal actors and interest groups will arise, when genuinely trying to reduce the volume or cost of regulation by governmental activities.