

OIKEUSPOLIITTISEN TUTKIMUSLAITOKSEN TUTKIMUSTIEDONANTOJA 125

National Research Institute of Legal Policy. Research Communications.
Rättspolitiska forskningsinstitutet. Forskningsmeddelanden.

Outi Slant & Kati Rantala & Petrus Kautto

VAIKUTTAVAA VAIKUTUSARVIOINTIA?
Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa

ENGLISH SUMMARY
THE INFLUENCE OF IMPACT ASSESSMENT
IN FINNISH LAW DRAFTING

Helsinki 2014

ISBN 978-951-704-423-3
ISSN 1235-9254
HAKAPAINO OY, HELSINKI 2014

ESIPUHE

Raportissa eritellään vaikutusten arvioinnin roolia ja merkitystä kotimaisessa lainvalmisteluprosessissa. Aineisto muodostuu kahden tyyppisistä haastatteluista. Yhtäältä on haastateltu kokeneita lainvalmistelijoita ja lainvalmisteluun osallistuneita sidosryhmätoimijoita ympäristöministeriön, oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilta. Lisäksi kultakin hallinnonalalta on valittu yksittäinen lainvalmisteluhanke, jonka valmisteluun osallistuneita on haastateltu.

Tutkimus on Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja Suomen ympäristökeskuksen yhteishanke. Jukka Similä, toinen allekirjoittaneista, käynnisti hankkeen SYKE:n osalta toimiessaan siellä Poliitiikka-analyysit yksikön päällikkönä, mutta siirtyi sittemmin toisiin tehtäviin. Rahoitus on jakautunut ympäristöministeriön, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen, Suomen ympäristökeskuksen ja oikeusministeriön kesken.

Hanke on myös osa Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuskokonaisuutta säädösten vaikutusten arvioinnista, joista ensimmäinen koski vaikutusten arviointia vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Tässä raportissa analysoidaan siis vaikutusarvioinnin vaikutusta lainvalmisteluprosessiin. Kolmas kokonaisuuteen liittyvä tutkimus koskee argumentointia hallituksen esityksissä.

Esitämme erityiset kiitokset ympäristöministeriön lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönnille tuesta, jota olemme häneltä saaneet sekä alkuvaiheen suunnittelussa että käsikirjoituksen kommentoinnissa. Vastaavasti kiitämme oikeusministeriön erikoissuunnittelija Hanna-Leena Iso-Ketolaa sekä hankkeen koko ohjausryhmää hyvistä kommenteista ja hankkeen tukemisesta. Ohjausryhmään ovat kuuluneet Rönnin, Iso-Ketolan ja allekirjoittaneiden lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston johtaja Kari Paaso, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen erikoissuunnittelija Markku Soikkeli sekä Suomen ympäristökeskuksen erikoistutkija Petrus Kautto. Erityinen kiitos kuuluu myös erikoistutkija Jussi Kauppilalle SYKE:stä, joka on antanut asiantuntemustaan hankkeen hyödyksi monin eri tavoin sen eri vaiheissa. Kiitos myös hanketta sen alkuvaiheessa eri tavoin avustaneelle korkeakouluharjoittelija Aleksi Alasuu-tarille sekä osastosihteeri Eira Mykkäselle raportin saattamisesta painokuntoon.

Helsingissä 4. päivänä huhtikuuta 2014

Kati Rantala
Tutkimusjohtaja, OPTL

Jukka Similä
Professori, Lapin yliopisto

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Taustat ja tavoitteet	1
1.2 Aiheesta aiemmin kirjoitettua	3
1.3 Raportin eteneminen	5
2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	7
2.1 Aineisto ja menetelmät	7
2.2 Katsaus tarkasteltaviin hankkeisiin	9
2.2.1 Jätelainsäädännön kokonaisuudistus	9
2.2.2 Hallintokantelu	11
2.2.3 Alkoholimainonnan rajoittaminen	12
2.2.4 Vertailua ja yleisiä huomioita	13
3 YLEISIÄ HAVAINTOJA VAIKUTTAVUUDESTA JA VAIKUTUSARVIOINNIN MERKITYKSESTÄ	15
3.1 Vaikutusten arviointi ja sen dokumentointi lainvalmisteluprosessissa	15
3.2 Vaikutus osapuolten näkemyksiin	19
3.3 Vaikutukset ja toimeenpanon huomioiminen	20
4 VAIKUTUSARVIOINNIN VAIKUTTAVUUTEEN LIITTYVÄT TEKIJÄT	23
4.1 Poliittinen ohjaus ja vaihtoehtoiset sääntelykeinot	23
4.2 Resurssit	29
4.3 Aloite	31
4.4 Ajoitus	32
4.5 Työryhmän työskentelyyn liittyvät tekijät	34
4.5.1 Työryhmään osallistuvien roolit	34
4.5.2 Intressierot	37
4.5.3 Työskentelykäytännöt	38
4.5.4 Olemassa olevan tiedon kartoitus ja arviointi	43
4.6 Ulkopuolisiin arviointeihin liittyvät tekijät	45
4.6.1 Syyt arviointien tilaamiselle	45
4.6.2 Tilaaajaosaaminen ja vuorovaikutus	46
4.6.3 Arviointeihin liittyvät tekijät	48
4.7 Kuuleminen ja lausunnot	54
4.8 Media	57

4.9 Yhteenveto vaikuttavuuden tekijöistä.....	58
4.9.1 Toimintakäytäntöjen vertailua ja hankkeista opittua.....	58
4.9.2 Vaikuttavien tekijöiden tasot ja vuorovaikutus	61
5 KOKONAISTARKASTELUA	65
5.1 Kokoavia havaintoja ja johtopäätöksiä	65
5.2 Suosituksia ja hyviä käytäntöjä	68
LYHENTEET	73
LÄHTEET	73
LIITTEET	
Liite 1 Haastattelurunko kokeneille valmistelijoille ja sidosryhmätoimijoille.....	77
Liite 2 Haastattelurunko hankkeisiin osallistuneille	81
SUMMARY	85

1 JOHDANTO

1.1 Taustat ja tavoitteet

Lakien ennakkollista vaikutusten arviointia on pyritty kehittämään niin kansallisesti kuin kansainvälisesti erilaisten ohjelmien avulla. Sitä pidetään yhtenä keskeisenä keinona lainsäädännön laadun parantamisessa. Kansallisesti esimerkiksi Paremmän sääntelyn toimintaohjelma (2005–2006) on pyrkinyt parantamaan lainvalmistelun laatua muun muassa vaikutusten arviointia tehostamalla.¹ Tämän jälkeen vaikutusten arviointiin on kiinnitetty huomiota Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeessa (2010–2012), jossa kehitettiin ehdotus lainvalmisteluprosessin malliksi.² Säädösehdotusten vaikutusten arviointiin on annettu eri vaikutuslajit kokoava ohjeistus, jota valmistelussa tulisi noudattaa.³ Tämän ohjeistuksen lisäksi eri vaikutusaloilta on tehty omia erillisiä ohjeistuksia, jotka tukevat edellä mainittua yleisohjeistusta.⁴

Kansainvälisesti vaikutusten arviointiin on kiinnitetty huomiota niin Euroopan unionissa (EU) kuin taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestössä OECD:ssa (Organisation for Economic Co-Operation and Development). EU:n toimielimissä on käytössä Järkevän sääntelyn strategia, jolla pyritään kehittämään toimielinten lainsäädännön laatua. Yhtenä alueena strategiassa on vaikutusten arvioinnin parantaminen.⁵ OECD on tehnyt maakohtaista tarkastelua sääntelystä Suomen osalta vuosina 2003 ja 2010. Ensimmäisessä raportissaan se huomautti, että Suomessa vaikutusten arviointia ei vielä hyödynnetä riittävästi, vaikka se on tehokas keino sääntelyn laadun parantamisessa. Ehdotusten mukaan Suomen tuli tuolloin kiinnittää huomiota erityisesti poliittisen sitoutumisen maksimointiin, lainvalmistelijoiden koulutukseen ja vaikutusten arvioinnin sisällyttämiseen osaksi päätöksentekoa.⁶ Vuoden 2010 raportissa havaittiin kehitystä aikaisempaan nähden, mutta edel-

¹ *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma* 2006, 168–169.

² Lainvalmistelun prosessiopas: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> (28.1.2014).

³ *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi*. Ohjeet 2007. Lisäksi esimerkiksi ympäristöministeriön hallinnonalalla on tehty tukiaineistoja vaikutusten arvioinnin tueksi *Ympäristöministeriön vaikutusten arvioinnin tukiaineisto. Osa 2 Vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa*. Tukiaineistoon sisältyy neljä osaa, joista ensimmäinen koskee yleistä organisoitua, kolmas suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua ja neljäs menetelmiä ja tietolähteitä vaikutusten arvioinnissa.

⁴ Tällainen on esimerkiksi *Sukupuolivaikutusten arviointi lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas)* 2007.

⁵ Järkevä sääntely Euroopan unionissa KOM (2010) 543.

⁶ OECD 2003, 64–66.

leen havaittiin puutteita esimerkiksi arvioinnin menetelmien hallinnassa⁷. Vuonna 2012 OECD:n sääntelypolitiikan komitea on edelleen kiinnittänyt huomiota vaikutusten arviointiin jäsenmailleen antamissa suosituksissa. Se kehottaa muun muassa kiinnittämään huomiota vaikutusten arviointiin riittävän aikaisessa vaiheessa ja huomioimaan arvioinnin yhteydessä myös tavoitteet.⁸

Tämän raportin tavoitteena on hahmottaa vaikutusten arvioinnin ja tutkimustiedon roolia lainvalmisteluprosessissa työryhmätyön näkökulmasta. Roolilla tarkoitetaan erityisesti vaikutusarvioinnin vaikutusta työryhmäläisten näkemyksiin tai sitä kautta mahdollisesti myös itse prosessiin. Vaikutus voi olla yhtälailla valmistelun suuntaa muuttavaa kuin aiempia näkemyksiä vahvistava. Varsinainen vaikutusten arviointi ymmärretään laajasti siten, että se voi tarkoittaa valmistelijan tai työryhmän omaa pohdintaa esityksen vaikutuksista, mutta yhtä lailla jotakin ulkopuolelta tilattua arviointitutkimusta. Lisäksi tavoitteena on selvittää erilaisia hyviä käytäntöjä, jotta selvityksen tuloksia pystytään jatkossa hyödyntämään valmisteluprosessin kehittämisessä. Selvityksessä kartoitetaan erilaisia vaikutusarvioinnin vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä ja näiden lisäksi tarkastellaan erilaisia muita käytäntöjä, jotka liittyvät vaikutusten arviointiin.

Vaikuttavuutta eritellään kokoneiden valmistelijoiden näkökulmasta, ja tehtyjä havaintoja tarkastellaan kolmen konkreettisen lakihankkeen valossa. Näkökulma on rajattu koskemaan pelkästään lainvalmisteluprosessia. Analyysi kohdistuu kolmelle eri hallinnonalalle, jotka ovat ympäristöhallinto, oikeushallinto ja sosiaali- ja terveystieteiden hallinto.

Laaja-alaisia työryhmiä on pidetty yleisesti ottaen hyvänä lainvalmistelun organisointitapana ja työskentelytavan hyödyntämistä on esitetty lisättäväksi esimerkiksi Paremmän sääntelyn toimintaohjelman yhteydessä.⁹ Tästä syystä tarkastelussa on erityisesti työryhmätyö. Valmistelevien virkamiesten lisäksi työryhmissä on usein edustus esimerkiksi keskeisistä sidosryhmistä ja toimeenpanevista viranomaistahoista. Sekä virkamiesten että sidosryhmien näkökulmat on huomioitu tässä selvityksessä.

Vaikuttavuudesta ja vaikutusten arvioinnista on käyty keskustelua myös muiden politiikkatoimien yhteydessä¹⁰. Tämä näkökulma jää tässä selvityksessä vähäiselle huomiolle, joskaan sitä ei voi täysin sivuuttaa, koska

⁷ OECD 2010, 19.

⁸ OECD 2012, 4–5.

⁹ *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma* 2006, 168.

¹⁰ Myös politiikkatoimien vaikutusten arviointia on pyritty kehittämään samankaltaisesti kuin lakien vaikutusten arviointia ks. *Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen* 2009.

esimerkiksi ohjelmat ja suunnitelmat voivat olla lainsäädäntömuutosten taustalla varsinkin isommissa hankkeissa.

1.2 Aiheesta aiemmin kirjoitettua

Kansallisesti ei ole juurikaan pohdittu, miten vaikutusten arviointi tai tutkimustieto vaikuttaa lainvalmisteluprosessiin eikä sitä, mitkä tekijät määrittävät vaikutussuhdetta. Sen sijaan vaikutusten arviointia lainvalmistelun yhteydessä on kansallisesti tutkittu jonkin verran. Aiheeseen liittyvä tutkimus liittyy lähinnä siihen, miten vaikutuksia on arvioitu erilaisissa lainvalmisteluprosesseissa. Esimerkiksi Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on selvitetty vaikutuslajikohtaista arviointia eri vuosien hallituksen esityksissä.¹¹ Esille on muun muassa tullut, että yksilöihin kohdistuvien vaikutusten arviointi on vähäistä suhteessa taloudellisiin vaikutuksiin ja että välilliset vaikutukset tulevat suoria vaikutuksia harvemmin arvioituiksi.¹² Vaikka taloudellisia vaikutuksia arvioidaan verrattain paljon, on myös niissä havaittu puutteita.¹³ *Rantalan* tutkimuksessa on havaittu, että poliittisesti vahvasti ohjatuissa hankkeissa vaikutusten arvioinnit olivat laadultaan heikoimmat. Tutkimuksessa kävi toisaalta myös ilmi, että vaikutusten arvioinnin laadulle on vaikea asettaa yksiselitteisiä kriteerejä.¹⁴

Vaikutusarvioinnin merkityksestä on enemmän keskustelua kansainvälisesti. *Hertin et al.* mukaan tutkimusten laatu ei vaikuta suoraan siihen, miten hyvin niitä hyödynnetään. Hyvä ja laaja tutkimus voi olla sivuroolissa tukemassa jo tehtyä linjausta, ja toisaalta pieni selvitys jostain yksittäisestä asiasta on voinut olla merkittävässä roolissa päätöksenteossa. He myös korostavat sitä, että tietoa voidaan käyttää monella tavalla, joista ainoastaan yksi on oppiminen. Keskeisenä tuloksena oli se, että käytännön vaikutusten arviointi ja tiedon hyödyntäminen eivät vastaa paljoakaan sääntelyn kehittämisessä ideaalimallina pidettyä rationaalista tutkimustietoon perustuvaa päätöksenteon mallia.¹⁵

Tiedon hyödyntämisen ja vaikutusten arvioinnin roolista ovat kirjoittaneet *Hertin, Turnpenny et al.* Heidän mukaansa vaikutustietoa käytetään monesti tukemaan poliittisia linjauksia. He ovat eritelleet tiedon käyttötapaan vaikuttavia tekijöitä, joita ovat esimerkiksi etukäteiset linjaukset, re-

¹¹ Viimeisimmät raportit ovat *Slant & Rantala 2013* ja *Pakarinen & Tala & Hämynen 2010*.

¹² *Slant & Rantala 2013*, 58, 65.

¹³ *Ahtonen & Keinänen & Kilpeläinen 2011*, 99 ja *Rantala 2011*, 136–141.

¹⁴ *Rantala 2011*, 130–131, 136.

¹⁵ *Hertin et al. 2009*.

surssien puute, tekninen osaamattomuus ja organisaatioiden toimintatapaan liittyvät tekijät, kuten tavoitteet arvioinnin tarkkuudelle, erot näkemyksissä arvioinnin tarpeellisuudesta, arviointiin osallistuvien tahojen määrä sekä sidosryhmien osallistaminen. Ongelmaksi nostettiin muun muassa se, että arviointia tukevat ohjeistukset eivät auta valmistelemaa virkamiestä määrittelemään rooliaan tiedontuotannon ja politiikan välillä.¹⁶

Vaikutusarvioinnin ja paremman sääntelyn ohjelmien vaikuttavuudesta on kirjoittanut esimerkiksi *Peter Carroll*. Hänen havaintojensa mukaan vaikutusten arvioinnin lainsäädännön laatua parantavan vaikutuksen tiellä on useita tekijöitä, minkä vuoksi sen vaikuttavuus jää usein heikoksi. Näitä ongelmakohtia ovat ohjeistusten taustalla olevat motiivit, kuten ideologiset sitoumukset, tietopohjan puutteellisuus, korkean tason sitoutumisen puute ja hallinnon vastustus ”ulkoisiin” vaikutusten arviointiprosesseihin. Lisäksi ei ole juurikaan tietoa siitä, mikä vaikutusarvioinnin vaikuttavuus tosiasiasa on.¹⁷ Sama huomio on tehty myös useassa muussa tutkimuksessa.¹⁸

Claudio Radaelli on kirjoittanut paljon vaikutusten arvioinnista eri näkökulmista ja muun muassa esittänyt, että vaikutusarvioinnilla on erilaisia merkityksiä ja tavoitteita riippuen tarkasteltavasta näkökulmasta. Hän on kuvaillut vaikutusten arvioinnin tarkoitusta virkamiehen, päätöksentekijän, asiantuntijan ja yritysten näkökulmasta. Lisäksi hän on havainnut, että vaikutusten arviointi tarkoittaa eri maissa eri asioita. Joissakin tapauksissa ne ovat osa lainvalmistelun työkaluja, ja toisinaan taas kyse on ”rasti ruutuun”-tyyppisestä toiminnasta.¹⁹ Myös *Dunlop et al.* ovat tulleet siihen tulokseen, että vaikutusten arvioinnilla on monta erilaista käyttötapaa: poliittinen, instrumentaalinen, kommunikatiivinen ja pinnallinen. Tilanteesta riippuu, millainen rooli vaikutusten arvioinnilla kulloinkin on. Tutkimuksen mukaan vaikutusten arviointia käytettiin eniten pinnallisena muodollisuuden täyttämisenä ja toiseksi usein joko poliittisten toimien oikeuttamiseen tai valmistelun instrumenttina, jossa sillä oli merkitystä ilmiön ymmärtämisen kannalta. Harvemmin vaikutusten arviointia käytettiin kommunikointitarkoitukseen eri tahojen välillä.²⁰

Monissa tutkimuksissa toistuu, että vaikutusten arvioinnilla on useita erilaisia käyttötapoja ja merkityksiä. Vähemmän on kuitenkin käsitelty sitä, mitkä tekijät vaikuttavat siihen, millainen rooli tai käyttötapa vaikutusten arvioinnilla kulloinkin on. Tässä selvityksessä syvennytään tähän tematiikkaan suomalaisen järjestelmän näkökulmasta.

¹⁶ Hertin et al. 2007.

¹⁷ Carrol 2010, 113–114.

¹⁸ Ks. esim. Tala 2010, Meuwese 2008, 5.

¹⁹ Radaelli 2005, 934, 937. Ks. myös Adelle & Weiland 2012, 3–4.

²⁰ Dunlop et al. 2012, 31–36.

1.3 Raportin eteneminen

Seuraavassa luvussa II käsitellään tarkemmin tutkimuksen lähtökohtia ja esitellään tarkasteltavat lainvalmisteluhankkeet. Raportin kolmannessa luvussa eritellään vaikutusarvioinnin vaikuttamiseen liittyviä tekijöitä ja niihin liittyviä muita havaintoja esimerkiksi dokumentointiin liittyen. Luvun lopussa eritellään näiden tekijöiden keskinäisiä suhteita ja painoarvoja. Neljännessä luvussa tarkastellaan kokoavasti vaikutusarvioinnin vaikuttavuutta. Sinne on koottu myös suosituksia ja hyviä käytäntöjä, joita voidaan hyödyntää jatkossa niin konkreettisessa työryhmätyöskentelyssä kuin yleisemmin sääntelyä kehitettäessä.

2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Aineisto ja menetelmät

Tutkimukseen kerätty haastatteluaineisto on kahdentyyppistä. Ensinnäkin on haastateltu kokeneita lainvalmistelijoita ja sidosryhmätoimijoita. Toisena tyyppinä haastatteluja on tehty kolmesta erillisestä lainvalmisteluhankkeesta. Kokeneita valmistelijoita ja sidosryhmätoimijoita haastateltiin siksi, että aiheesta saataisiin yleiskuva, mikä olisi jäänyt puuttumaan pelkkiä hankkeita tarkasteltaessa. Yleiskuvaa haettiin valmisteluprosessien etenemisestä, vaikutusten arvioinnista ja muista siihen liittyvistä tekijöistä. Hankehaastattelujen avulla pyrittiin syventämään ymmärrystä tematiikasta ja havainnollistaa konkreetian tasolla vaikutusten arviointiin liittyviä tekijöitä ja mekanismeja. Haastatteluja tehtiin yhteensä 26 kappaletta.

Tutkimukseen haastateltiin kolmelta hallinnonalalta (oikeushallinto, ympäristöhallinto, sosiaali- ja terveyshallinto) kahta kokenutta lainvalmistelijaa ja kahta tai kolmea hallinnonaloille keskeistä sidosryhmän edustajaa. Kokeneet virkamiesvalmistelijat ja keskeiset sidosryhmätahot valittiin ministeriöiden edustajien ehdotusten mukaisesti. Tämä lähestymistapa valittiin siksi, että ministeriöiden sisällä on hyvä tietämys valmistelijoiden kokemuksesta. Osa sidosryhmistä valitsi itse kokeneen haastateltavan organisaatiostaan ja osaa haastateltavista ehdotettiin ministeriön taholta. Muutamalla sidosryhmätoimijalla oli kokemusta lainvalmistelusta myös virkamiespuolelta.

Hankkeisiin liittyvä aineisto on kerätty haastattelemalla kolmeen eri lainvalmisteluhankkeeseen osallistuneita henkilöitä. Hankkeet on valittu kolmelta eri hallinnonalalta. Tarkasteltavat hankkeet ovat:

- Jätelain kokonaisuudistus (YM),
- Hallintokantelu (VM/OM),
- Alkoholimainonnan rajoittaminen (STM).

Hankkeita esitellään tarkemmin alaluvussa 2.2.

Haastateltavien valinnassa oli lähtökohtana, että jokaisesta hankkeesta haastatellaan työryhmän puheenjohtajaa, sihteeriä ja näiden lisäksi kahta työryhmän sidosryhmää edustavaa jäsentä. Alkoholimainonnan rajoittamisen hanketta lukuun ottamatta hankkeista haastateltiin kaikki neljä henkilöä.²¹ Työryhmien jäsenistä pyrittiin yleisesti ottaen valitsemaan eritaustaisia henkilöitä, jotta hankkeista voitaisiin saada mahdollisimman monipuolinen kuva. Jokaisen hankkeen osalta on tiedusteltu eri tahoilta, ketkä hei-

²¹ Alkoholimainonnan rajoittamisen hankkeesta ei haastateltu puheenjohtajaa, koska hän ei enää toiminut samoissa tehtävissä, kuin hankkeen aikana.

dän näkemyksensä mukaan olisivat sopivia haastateltavia. Valintaan on vaikuttanut myös se, olivatko hankkeisiin osallistuneet henkilöt edelleen samoissa tehtävissä kuin työryhmien aikana.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituna, jolloin haastattelu etenee tiettyjen, keskeisten teemojen varassa. Kysymykset olivat kaikille samat, mutta niihin tehtiin tilanteen mukaan tarkentavia lisäkysymyksiä. Haastattelun perusasetelma oli samankaltainen sekä hankehaastatteluissa että kokeneiden toimijoiden haastatteluissa. Kysymyksissä pyrittiin saamaan kokonaiskuva lainvalmisteluprosesseista ja vaikutusarvioinnin ja tiedon keräämisen rooleista hankkeiden eri vaiheissa. Yksittäisten kysymysten osalta jouduttiin tekemään pieniä muutoksia haastattelurunkoon ensimmäisten haastattelujen jälkeen sujuvuuden parantamiseksi. Keskeiset teemat olivat:

- Hankkeen suunnittelu ja ajoitus.
- Tiedon kerääminen ja vaikutusten arviointitiedon hankinta.
 - a. Olemassa olevan tiedon hyödyntäminen.
 - b. Tilatut tutkimukset.
 - c. Työryhmän työskentelyn yhteydessä tuotettu tieto ja vaikutusten arviointi.
- Tiedon ja vaikutusarvioinnin vaikuttavuus prosessin kannalta.
- Toimeenpanon huomiointi toivottujen vaikutusten kannalta.
- Muuta hyödyllistä tietoa (hyvät käytännöt, ongelmakohtat).

Tarkemmat haastattelurungot löytyvät liitteestä 1. Ne havaittiin alussa tehtyjen pienien muutosten jälkeen toimivaksi. Haastattelut teki yksi henkilö, minkä vuoksi haastattelut etenivät hyvin samankaltaisesti ja myös esitetyt lisäkysymykset olivat samanlaisia kaikissa haastatteluissa. Muistiinpanoja tehtiin jonkin verran haastattelujen aikana.

Haastattelujen keskimääräinen kesto oli noin 1,5 tuntia. Hankehaastattelut olivat hieman lyhyempiä kuin kokeneiden toimijoiden haastattelut. Jokainen haastattelu nauhoitettiin ja litteroitiin. Analyysi on tehty litterointien perusteella hyödyntäen Nvivo 10 ohjelmaa.

Aineisto on analyysin ensivaiheessa jäsennetty haastattelurungon mukaisesti. Tämän jälkeen aineisto on jäsennetty uudelleen alustavien havaintojen perusteella keskeisten tekijöiden mukaisesti. Jälkimmäisessä jäsennyksessä on pyritty hahmottamaan aineistoa erityisesti vaikutusarvioinnin vaikuttavuuteen liittyvien tekijöiden näkökulmasta. Lopullisen jäsennyksen osalta eri vaikuttavuuden tekijöihin liittyvät vastaukset on tiivistetty helpottamaan havaintojen tekemistä. Näin pystyttiin hahmottamaan aiempaa paremmin eri tahojen näkemysten yhtäläisyydet ja toisaalta myös eriävyy-

det. Tältä osin on siis pyritty mahdollisimman pitkälle seuraamaan haastateltavien ajatusmaailmaa myös tuloksia raportoitaessa.

Selvityksessä käytetään suoria lainauksia haastatteluista, minkä vuoksi haastateltaville on annettu kokeneiden valmistelijoiden ja sidosryhmätoimijoiden osalta tunnisteet anonymiteetin säilyttämiseksi. Kokeneille toimijoille on arvottu kirjaintunniste, mihin on yhdistetty numero. Kirjaimen perässä numero 1 kertoo, että kyseessä on kokenut virkamiesvalmistelija ja 2 kertoo henkilön olevan sidosryhmätoimija. Hankehaastatteluissa hanketta kuvataan pelkästään hanketunnuksella (Kantelu, Jätelaki, Alkoholimainonta), mikä pienentää henkilöiden tunnistamisen todennäköisyyttä. Käytettyjä lainauksia on stilisoitu jonkin verran ymmärrettävyyden lisäämiseksi, mutta puhekielisyyttä ei ole täysin poistettu. Kaikilla haastateltavilla on ollut kirjoitusprosessin loppuvaiheessa mahdollisuus tarkastaa omat sitaattinsa tulkintakontekstissaan. He esittivät jonkin verran kommentteja, jotka kuitenkin liittyivät muotoilullisiin seikkoihin, ei niinkään sisältöön.

Kuten laadullisessa tutkimuksessa yleisestikin, aineiston perusteella ei voida tehdä täysin empiirisesti yleistettäviä johtopäätöksiä. Sen sijaan analyysissä pyritään vaikutusmekanismien ja vaikutusarvioinnin vaikuttavuuteen liittyvien tekijöiden monipuoliseen erittelyyn niin yleisellä tasolla kuin yksityiskohtaisemmin. Yleistettävyyttä lisää se, että hankkeiden huomattiin havainnollistavan kohtalaisen hyvin kokeneiden valmistelijoiden ja sidosryhmätoimijoiden haastatteluista tehtyjä havaintoja. Lisäksi kansainvälisessä keskustelussa on tehty samankaltaisia havaintoja kuin tässä tutkimuksessa.

2.2 Katsaus tarkasteltaviin hankkeisiin

2.2.1 Jätelainsäädännön kokonaisuudistus

Jätelain kokonaisuudistusta asetettiin valmistelemaan työryhmä, jonka toimikausi oli 15.10.2007–30.4.2010. Jätelain kokonaisuudistus oli osa Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaa. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus jätealan lainsäädännön ajanmukaistamiseksi Suomen ja Euroopan unionin jätepolitiikan painotukset ja EU:n muuttuva jätelainsäädäntö sekä perustuslain säännökset huomioon ottaen. Työryhmän tehtäviksi määriteltiin erityisesti:

- arvioida aikaisemman jätelainsäädännön ja sen täytäntöönpanon ongelmia, puutteita ja vahvuuksia sekä ristiriitoja ja päällekkäisyyksiä muun lainsäädännön kanssa,

- arvioida erityisesti mahdollisuuksia edistää ja ohjata lainsäädännöllisin toimin jätteen synnyn ehkäisyä ja jätteiden hyödyntämistä aineena tai energiana,
- arvioida Suomen, EU:n ja kansainvälisen ympäristö- ja jätepolitiikan ja jätehuollon kehityssuuntia sekä niiden vaikutusta jätealan lainsäädäntöön,
- laatia ehdotus uudeksi jätealaa säänteleväksi laiksi ja asetukseksi, sekä
- esittää arvio siitä, miten jätelain nojalla annettuja säädöksiä tulisi muuttaa ehdotetun lain mukaisiksi.

Työryhmälle asetettiin sen toimikauden aikana lyhytaikaisempi jaosto tekemään ryhmälle ehdotus jätelainsäädäntöön sisällytettäviksi tuottajavastuusäännöksiksi. Tässä jaostossa kuultiin useita asiantuntijoita. Myös työryhmässä oli mukana asiantuntijajäseniä, joiden lisäksi se kuuli työnsä aikana lukuisia muita asiantuntijoita.

Työryhmä järjesti työskentelynsä aikana sekä avoimen kuulemistilaisuuden sekä asiantuntijakuulemistilaisuuden. Ryhmässä oli 16 jäsentä (mukaan luettuna puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja sihteeri) sen jättäessä esityksensä, ja työryhmä kokoontui kaikkiaan 40 kertaa. Työryhmän jäsenistössä oli edustettuna aiheen kannalta keskeiset sidosryhmät²².

Jätelaki-hankkeen taustaksi hankittiin paljon selvityksiä uudistusta ja sen vaikutuksia silmälläpitäen. Niitä hankittiin muun muassa uuden jätelainsäädännön mukaisten kierrätysverkostovaatimusten kustannusvaikutuksista pakkausten jätehuollossa²³, kierrätys- ja hyödyntämisasteiden määrittämisestä kuitu-, muovi-, lasi- ja metallipakkauksille sekä kierrätyspaperille²⁴, jätteen synnyn ehkäisyn uusista ohjauskeinoista²⁵, jätehuollon tuottajavastuujärjestelmän toimivuudesta²⁶ ja jätelainsäädännön perustuslakikysymyksistä²⁷ sekä kolmesta keskeiseksi koetusta valmisteluteemasta²⁸.

Jätelaki-hanke oli yksi hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan kuuluva hanke ja siinä ominaisuudessa yhtenä tarkasteltavana hankkeena paremman sääntelyn neuvottelukunnan työskentelyssä. Neuvottelukunnan tehtävänä

²² Työryhmässä olivat edustettuina ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirasto, Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Jätelaitosyhdistys ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Ympäristöyritysten Liitto ry.

²³ *Finnish Consulting Group* 2010.

²⁴ *Kaila & Törn & Laaksonen* 2010.

²⁵ *Suvantola & Lankinen* 2008.

²⁶ *Kautto & Kauppila & Lonkila* 2009.

²⁷ *Kauppila* 2009.

²⁸ *Kautto ym.* 2010.

oli pohtia ja luoda keinoja ja menetelmiä lainsäädännön ja lainvalmistelun kehittämiseksi, ja sen toiminnan lähtökohtana ovat olleet paremman sääntelyn toimintaohjelman periaatteet.²⁹

2.2.2 Hallintokantelu

Hallintokantelua koskeva hanke valmisteltiin valtiovarainministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Kantelutyöryhmän toimikausi oli 4.4.2011–29.2.2012. Työryhmän tuli ottaa selville aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluvien kantelujen käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamista. Työryhmän työn ensisijaisena tavoitteena oli selvittää, millä oikeudellisilla edellytyksillä kantelujen käsittelyä voitaisiin tehostaa ja nopeuttaa oikeusturvan siitä kuitenkaan vaarantumatta. Lisäksi työryhmän tuli tehdä tätä koskevat tarvittavat kehitys- ja uudistamishdotukset. Tarvemmin ottaen työryhmän tehtäväksi annettiin:

- selvittää tarvittavien lainsäädäntömuutosten laajuuden tarkentamiseksi, onko muissa vastaavissa laillisuusvalvontaa hoitavissa valtion viranomaisissa kuin aluehallintovirastossa tarvetta tehostaa ja nopeuttaa kanteluiden käsittelyä,
- selvittää, voidaanko kantelun käsittelyssä lisätä viranomaisen yksittäistapauksellista harkintavaltaa ja asettaa asian vireille tuloa koskeva vanhentumisaika,
- selvittää, onko kanteluasian selvitysmenettelyä valvontaviranomaisessa mahdollista yksinkertaistaa nykyisestä ja voidaanko kanteluasia siirtää muistutusmenettelyyn tai muulle asian vastuutaholle,
- valmistella edellä mainittujen selvitysten pohjalta hallituksen esityksen muotoon tarvittavat ehdotukset kanteluasioista ja niiden käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, sekä
- tehdä muut tarvittavat asiaa koskevat uudistamis- ja kehittämishdotukset

Työryhmässä oli 12 jäsentä (mukaan luettuna puheenjohtaja ja sihteeri) loppuraportin antamisajankohtana, ja jäsenistö koostui aluehallintoviranomaisten edustajista³⁰. Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana yhteensä 17 kertaa ja kuuli työnsä aikana asiantuntijoita.³¹

²⁹ Paremmun sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti 2011, 12.

³⁰ Työryhmän jäsenistöön kuului edustaja oikeusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä,

Työryhmän työn taustalla oli aiheesta aikaisemmin tehty selvityshenkilön raportti aluehallintovirastojen kantelujen käsittelyprosessia koskevista kehittämisehdotuksista.³² Lisäksi kantelutyöryhmä toteutti toimikautensa aikana kyselyn kaikille ministeriöille, pois luettuna valtioneuvoston kanslia ja ulkoasiainministeriö. Kyselyn tarkoituksena oli selvittää, onko muissa viranomaisissa kuin aluehallintoviranomaisissa tarvetta tehostaa ja nopeuttaa kanteluiden käsittelyä. Vastaajilta pyydettiin myös alustavaa kannanottoa edellä mainitun selvityshenkilön raportin kehittämisehdotuksiin.³³

2.2.3 Alkoholimainonnan rajoittaminen

Alkoholimainonnan rajoittamisen tarvetta selvittämään asetettiin sosiaali- ja terveysministeriössä työryhmä, jonka toimikausi oli 8.9.2009–31.5.2010. Työryhmän perustaminen sai alkunsa eduskunnan lausumasta, jossa edellytettiin, että hallitus selvittää aiemmin voimaantulleiden alkoholimainonnan rajoitusten vaikutukset sekä arvioi mielikuvamainontaa koskevien lisätoimenpiteiden tarpeen. Työryhmän tehtäväksi määriteltiin siis pohtia aikaisempien alkoholimainontaan tehtyjen rajoitusten vaikutusten ja yleisemmin alkoholijuomien markkinoinnin vaikutuksia nuoriin. Lisäksi työryhmä pohditi nuorten alkoholin käyttöön vaikuttamista ja mahdollisuuksia vaikuttaa nuorten alkoholinkäytön aloittamisikään. Työryhmän tehtäväksi tuli:

- selvittää 1.1.2008 voimaan tulleiden alkoholimainontarajoitusten vaikutukset,
- arvioida mielikuvamainontaa koskevien lisätoimenpiteiden tarpeellisuutta,
- koota tutkimusnäyttöä alkoholimainonnan vaikutuksista nuoriin ja nuoriin aikuisiin,
- selvittää mahdollisuuksia vaikuttaa nuorten alkoholin käyttöön; sekä
- selvittää, millä tavoin alkoholin käytön aloittamisikää voitaisiin myöhentää.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta, Itä-Suomen aluehallintovirastosta, Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, Lounais-Suomen aluehallintovirastosta, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta.

³¹ Kantelutyöryhmän loppuraportti 2012, 9–10.

³² *Kouki* 2011.

³³ Kantelutyöryhmän loppuraportti 2012, 10.

Työryhmään kuului 12 jäsentä (mukaan lukien puheenjohtaja ja sihteeri). Työryhmän jäsenistö muodostui aiheen kannalta keskeisistä sidosryhmisistä³⁴. Lisäksi työryhmään kuului pysyviä asiantuntijoita, joiden lisäksi kuultiin muita asiantuntijoita. Työryhmä kokoontui 14 kertaa, ja se järjesti julkisen kuulemistilaisuuden, jossa eri sidosryhmätahoilla oli mahdollisuus esittää näkemyksensä työryhmälle.³⁵

Toimeksiannon mukaisesti yksi työryhmän pysyvistä asiantuntijoista kokosi työryhmän käyttöön selvityksiä 1) nuorten alkoholinkäytöstä, 2) alkoholimainonnan vaikutuksista lapsiin ja nuoriin aikuisiin 3) alkoholinkäytön vähentämisestä ja aloitustien myöhentämisestä. Selvityksissä koottiin yhteen aikaisempien aiheesta tehtyjen kansallisten ja kansainvälisten tieteellisten tutkimusten, mukaan lukien systemaattisten kirjallisuuskatsausten, tuloksia. Varsinaisia uusia selvityksiä hankkeessa ei tehty.

2.2.4 Vertailua ja yleisiä huomioita

Hankkeet poikkeavat toisistaan jonkin verran laajuudeltaan, lähtökohdiltaan ja toimintatavoiltaan. Jätelakihanke on verrattain iso ja sääntelyn alaltaan huomattavasti laajempi kuin alkoholimainonta- tai hallintokanteluhanke. Kaikista suppein sääntelyala oli alkoholimainonnan hankkeessa, jossa oli kyse yksittäisestä kysymyksestä. Myös hankkeiden aikajänne oli osittain toisistaan poikkeava siinä mielessä, että jätelakihankkeen työryhmän toimikausi kesti kaksi ja puoli vuotta, kun taas muiden työryhmien toimikausi oli vain noin vuoden mittainen.

Hallintokanteluhankeessa jäsenistö koostui viranomaisjäsenistä, kun taas kahdessa muussa hankkeessa jäsenistö muodostui myös sidosryhmien edustajista. Myös työryhmien toteuttama vaikutusten arviointi ja tiedon hankinnan menetelmät poikkesivat toisista. Jätelaki-hankkeessa tilattiin paljon uusia selvityksiä, alkoholimainonnan hankkeessa turvauduttiin olemassa olevien tutkimusten tarjoamaan tutkimusnäyttöön, ja hallintokanteluhankeessa työryhmä suoritti itse kyselyn tehtäviensä pohjaksi. Kaikissa hankkeissa hyödynnettiin kuulemisia, joskin hieman eri muodoissa.

Yleisesti ottaen hankkeet erosivat myös niihin liittyvien poliittisten intressien osalta. Kaikista poliittisesti kiistellyin hanke oli alkoholimainon-

³⁴ Työryhmässä olivat edustettuina seuraavat tahot: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Alko Oy, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto, Viestinnän keskusliitto ry, Päivittäistavarakauppa ry, Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiö, sosiaali- ja terveysministeriö, A-klinikkasäätiö, Terveyden edistämisen keskus. Työryhmän pysyvät asiantuntijat olivat Kuule Oy:stä, Terveyden- ja hyvinvoinninlaitokselta ja Suomen alkoholijuomakauppiain yhdistys ry:stä.

³⁵ Alkoholimainonnan rajoituksia selvittävän työryhmän muistio 2010, 1–2.

nan rajoittamisen hanke, mikä näkyi myös työryhmän työskentelyssä ja sen lopputuloksessa³⁶. Jätelakihanke oli osa hallitusohjelmaa, mutta siihen ei kokonaisuutena liittynyt yhtä paljon poliittisia kiistoja. Jotkin yksittäiset kysymykset nousivat kuitenkin poliittiseen keskusteluun. Hankkeeseen liittyvät yhdyskuntajätehuollon vastuunjakoon liittyvät kysymykset olivat poliittisesti herkkiä. Sen sijaan hallintokanteluhankeeseen ei liittynyt poliittista kiinnostusta, ja työryhmän työskentely oli varsin yksimielistä.

Hankkeet ovat siis kokonaisuutena hyvin erilaisia, mutta yksikään ei edusta täysin poikkeavaa valmistelutapaa, mikä voidaan todeta kokeneiden valmistelijoiden ja sidosryhmätoimijoiden haastattelujen perusteella. On paljon hankkeita, joihin liittyy paljon poliittisia intressejä ja toisaalta osa on näitä huomattavasti teknisluonteisempia. Eri hankkeissa arvioidaan tilanteesta riippuen vaikutuksia eri tavoin, joten siinäkin mielessä valitut hankkeet havainnollistavat monipuolisesti erilaisia toimintamalleja.

³⁶ Aiheeseen palataan tarkemmin poliittisten tekijöiden yhteydessä.

3 YLEISIÄ HAVAINTOJA VAIKUTTAVUUDESTA JA VAIKUTUSARVIOINNIN MERKITYKSESTÄ

3.1 Vaikutusten arviointi ja sen dokumentointi lainvalmisteluprosessissa

Yhtenä keskeisenä havaintona voidaan sanoa, että kaikki haastateltavat mielsivät vaikutusten arvioinnin osaksi valmisteluprosessia. Muunlainen tulos olisikin kertonut lainvalmistelua koskevan ohjeistuksen erittäin huonosta sisäistämisestä. Lisäksi moni haastateltavista piti vaikutusten arviointia hyvin merkittävänä ja tärkeänä osana valmistelua. Ohessa on yksi esimerkki vaikutusarvioinnin merkityksen hahmottamisesta.

Kyllä näin voi sanoa, kyllä minusta tämä vaikutusten arviointi on ihan olennainen osa tätä sääntelyhanketta. Mutta toki tietysti pitää muistaa, että kun meillä on niin erityyppisiä hankkeita, niin niillä se ajoittuu eri ajankohtiin sääntelyhankkeessa. Mutta on aika vaikeata kuvitella, että vaikutusarviointia ei tehtäisi ensinkään tai, että niillä ei olisi mitään painoarvoa sääntelyhankkeessa, että musta se ei ole ihan tätä päivää enää tämän kaltainen ajattelu. Ja mitä tällaisesta merkittävämmästä hankkeesta, et jos ajatellaan tällaisen uuden tyyppisen sääntelyn luomista on, sitä suuremmassa merkityksessä vaikutusarviointi siinä on. Minusta se on olennainen osa tätä säädösvalmistelua tätä nykyä, että ei sitä voi sivuuttaa. N1

Joidenkin haastateltavien mukaan vaikutusarvioinnin nykytila ei ole kuitenkaan riittävä, vaan siihen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Sama seikka on siis tullut esille eri tutkimuksissa, selvityksissä ja virkamiehille suunnatuissa suosituksissa, kuten johdantoluvussa kävi esille.

Jotenkin tuntuu, et tänä päivänä vielä enemmän pitäisi tähän vaikutusarviointiin vaan kiinnittää koko ajan huomiota, et meidän pitäisi tietää paljon paremmin, mitä mikäkin vaikuttaa, eli se on kyllä tosi merkityksellinen. A2

Moni haastateltava kiinnitti huomiota kuitenkin valmistelun realiteetteihin ja siihen, että todellisuudessa vaikutusten arvioinnin vaikutus on hankkeesta riippuvainen. Erotettavissa toisistaan ovat vahvasti poliittisesti ohjatut hankkeet ja hankkeet, jotka eivät ole poliittisen kiinnostuksen kohteena. Monen näkemyksen mukaan poliittisesti ohjatuissa hankkeissa vaikutusarvioinneilla oli vähemmän vaikutusta valmisteluprosessiin.

Kyllä niillä sitten on, että ne [arvioinnit] minun mielestä vaikuttaa aika paljon siihen sisältöön ainakin niissä tilanteissa, jossa on tehty kunnan vaikutusten arviointi. Mutta niin kun alussa totesin, niin aika paljon hankkeita on, jossa etukäteen on linjattu, mitä tullaan tekemään ilman, että kukaan on edes miettinyt, miten se mahdollisesti sitten... Tai mitkä sen yksityiskohtaiset vaikutukset on. K2

Poliittinen ohjaus esimerkiksi hallitusohjelmakirjauksen muodossa vaikuttaa jo hankkeen lähtökohtiin. Tällöin valmistelun sisältö on jo pitkälle päätetty etukäteen, kuten seuraava haastateltava havainnollistaa.

Tavallaan meillä tietysti usein tulee jo ne raamit aika tiukasti sille hankkeelle jo vaikka hallitusohjelmasta (...) meillä on alettu tekemään yksityiskohtaisempaa hallitusohjelmaa kerta toisensa jälkeen sillä tavalla, että siellä jos sanotaan, että tehdään semmoinen ja semmoinen laki, jossa näin ja näin ja näin, niin ei siinä sitten enää jää ehkä hirveästi pelivaraa siihen, että nyt haarukoidaan kaikki mahdollvaihtoehdot ja kaikki vaihtoehdot, että ei tehdä lakia ollenkaan, kun siellä sanotaan, että tehdään se laki. B1

Eräs mielenkiintoinen havainto liittyy siihen, nähdäänkö vaikutusten arviointi valmisteluprosessin erillisenä osana vai prosessissa kokoajan mukana kulkevana sivujuonteena. Kumpikin näkemys sai haastatteluista tukea. Osittainen hankaluus hahmottaa vaikutusten arviointia suhteessa muuhun valmisteluprosessiin saattaa osin johtua siitä, että vaikutuksia ei välttämättä arvioida tiedostaen ja systemaattisesti. Oma vaikutuksensa voi myös olla vaikutuksiin ja eri aineistoihin liittyvillä dokumentointikäytännöillä³⁷, jotka vaihtelevat paljonkin haastattelijan perusteella. Eri tahoilla oli kuitenkin varsin yhtenäinen näkemys siitä, että erikseen tilattavat vaikutusarviointeja koskevat selvitykset ja tutkimukset julkistetaan omina raportteinaan. Lisäksi usea mainitsi työryhmien mietinnöt ja muistiot. Näihin kirjattujen esimerkiksi vaikutusarvioiden dokumentoinnin tarkkuus vaihtelee ilmeisesti paljonkin.

Jos on vaikka komitean tai työryhmän mietintö jätetty tällaisissa yleensä isoissa hankkeissa tavataan jättää, niin siellä sitten yksityiskohtaisemmin käydään lävitse näitä erilaisia vaihtoehtoja mitä siinä on tarkasteltu, mutta siinäkin se on aika vaihtelevaa, että joissain hankkeissa se on aika seikkaperäistäkin ja sitten toisessa hankkeessa se voi olla jonkin verran suurpiirteisempää. N1

³⁷ Hallituksen esitysten laatimisohteiden (2004) mukaan hallituksen esityksissä tulisi selostaa esimerkiksi esitettyjen ehdotusten vaikutukset eli ne seikat, jotka säännöksistä tosiasiallisesti seuraa. Selostuksen laajuus tulee suhteuttaa aina asian laajuuteen. Lisäksi esityksessä tulisi dokumentoida valmistelun vaiheita ja eri vaiheissa syntyneitä tai muuten hyödynnettyä aineistoa.

Moni haastateltava mainitsi myös erilaiset pöytäkirjat. Pöytäkirjojen pitäminen vaikuttaisi vaihtelevan yksityiskohtaisista keskustelupöytäkirjoista pelkistetympiin päätöspöytäkirjoihin.

Täytyy kyllä sanoa, että näissä työryhmissä mun mielestä aikaisemmin on pidetty jopa ihan keskustelupöytäkirjaa sillä tavalla, että jokaisesta kokouksesta on jäänyt semmoinen paperi, missä tuodaan esille se, mitä siellä on keskusteltu ja se on dokumentoitu. H2

Kun eihän noista pidetä semmoisia kokouspöytäkirjoja ainakaan niistä kokouksista, tai niistä työryhmistä missä minä olen ollut, vaan sehän lähtee siitä, että se sihteeri puheenjohtajan avustuksella lähtee kirjoittamaan sitä hallituksen esityksen muotoon, kun se pitää kirjoittaa. Joskus tietysti on tehty semmoisia vähän muistiotyyppisiä, mutta aika huonosti. O2

Jätelakihankkeessa oli käytössä keskustelupöytäkirjan ja päätöspöytäkirjan välimalli. Pöytäkirjoissa ei dokumentoitu kaikkea keskustelua, mutta yhden haastateltavan mukaan kaikki sellainen kirjattiin ylös, mitä eri tahot halusivat tuoda esille esimerkiksi yksittäisistä vaikutuksista.

Ja meillä oli semmoinen pöytäkirjakäytäntö, että me emme tehneet keskustelupöytäkirjaa, oli siis turhan tuntuista kirjoittaa kaikki mitä kaikki sano. Ne, jotka halusivat esimerkiksi tällaisen heidän mielestään tärkeän kommentit ja näkökohdat dokumentoida, niin kaikki se dokumentoitiin, minkä osapuolet halusivatkin pöytäkirjaan. Ja ne pöytäkirjat myös tarkastettiin ja niihin oli mahdollista esittää joko muutoksia muotoiluihin tai sitten todeta, että ettepä olekaan kirjannut. Jätelaki

Moni haastateltava mainitsi myös, että arvioidut vaikutukset tulee dokumentoitua viimeistään ja joskus myös pääasiassa hallituksen esityksen perusteluihin.

Vaikutusten arviointi dokumentoituu kaikista parhaiten itse hallituksen esityksessä, jolloin siinä on kaikki vaiheet kirjoitettuna auki. F1

Usein vaikutusarviointia koskevaa tietoa on kuitenkin enemmän kuin hallituksen esitykseen pystytään kirjaamaan, jolloin sinne kirjatut seikat ovat jossakin määrin valikoituneita.

Eräs haastateltava nosti esille, että vaikutusarviointiin liittyvien prosessien ja sisällöllisten ulottuvuuksien puutteellinen dokumentointi voi olla yhtenä syynä siihen, että vaikutusten arvioinnin tilaa pidetään Suomessa heikkona. Mikäli esimerkiksi keskustelupöytäkirjaa ei pidetä, moni vaikutuksiin liittyvä seikka saattaa jäädä helposti dokumentoimatta. Tämä kertoo

taas jonkin verran vaikutusten arvioinnin sivujuonteen roolista osassa lainvalmisteluprosesseja.

Usein sanotaan, että vaikutusarviointia tehdään liian vähän ja ei sitä oikeastaan tehdä ja se hypätään yli, kuten tässä olen itsekin sanonut. Mutta että yks ongelma siinä on just ehkä tämä dokumentointi, että tavallaan tilanne ei ole ehkä niin huono kuin mitä annetaan ymmärtää ja miten itsekin ehkä koetaan täällä talon sisällä, että se vaikutusarviointi aina kärsii ja ei ole oikeastaan tehty. Mutta tavallaan sitä tehdään siinä työn edetessä, mutta sitä ei dokumentoida välttämättä vaikutusarviointina, vaan se tulee siinä kantojen ja näkemysten lomassa. Jos ajatellaan, että meillä on usein kuitenkin isoissa hankkeissa se työryhmä, jossa on monipuolisesti asiantuntemusta. Siellä on kentän ihmisiä, keskusvirastojen ihmisiä ja THL:n ihmisiä niin kyllä niillä on sitä näkemystä niin paljon siihen asiaan, että ne vaikutuksetkin tulee siinä työn ohessa arvioitua, mutta sitä ei sitten dokumentoida muistioissa ja pöytäkirjoissa, mutta se on siellä seassa. B1

Lainvalmisteluun liittyvien prosessien ja tuotosten dokumentoinnin merkitystä ei voi ylikorostaa. Dokumentointi on merkittävässä asemassa päätöksenteon kannalta, sillä hyvä dokumentointi myös lisää hankkeiden läpinäkyvyyttä, mikä luo puolestaan painetta laadukkaalle argumentoinnille.³⁸ Ensisijaisena dokumenttina on hallituksen esitys perusteluineen ja tämän jälkeen muut valmisteluun liittyvät asiakirjat. Omat haasteensa dokumentoinnille hallituksen esityksessä tuovat kuitenkin kirjoittamiselle asetetut tavoitteet tiiviistä esitystavasta. Voidaankin todeta, että niissä tapauksissa, joissa kaikkea ei voida kirjata esityksiin, tulisi huomiota kiinnittää enemmän muun valmisteluaineiston dokumentointiin, jolloin esimerkiksi työryhmissä käyty vaikutuksia koskeva keskustelu tulisi kaikkien saataville. Se, että vaikutusten arviointi dokumentoituu ainoastaan hallituksen esitykseen, voi antaa ilmaisun tiiviynä takia puutteellisen kuvan esityksen vaikutuksiin liittyvistä erilaisista näkökulmista. On kuitenkin syytä todeta, että hallituksen esitykseen tulee ohjeidenkin perusteella kirjata kaikki *olenaiset* vaikutukset³⁹.

Kaiken kaikkiaan haastateltavat olivat yksimielisiä vaikutusarvioinnin tärkeydestä ylipäänsä. Kuten haastatteluista havaittiin, sen toteuttamisen tapa kuitenkin vaihtelee ja myös hankkeen luonteesta riippuvaista. Suurimpana vaikuttavana tekijänä nousi esiin vahva poliittinen linjaaminen, mikä

³⁸ Rantalalan tutkimuksessa todetaan, että avoin dokumentointi on tärkeää lainvalmistelun legitimitetin takaajana. Yhdenmukaisuus on tärkeää niin lain noudattamisen kuin hyvän hallinnon ja yleisön huomioimisen näkökulmasta. Myös tässä tutkimuksessa havaittiin, että dokumentoinnissa on paljon epäyhtenäisyyttä. *Rantala 2011, 216.*

³⁹ *Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004, 15.*

rajoittaa mahdollisuuksia pohtia erilaisia vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia valmistelun aikana. Tämä tematiikkaa tarkentuu jatkossa eri tavoin.

3.2 Vaikutus osapuolten näkemyksiin

Yksi haastattelukysymys koski sitä, miten vaikutusten arvioinnin katsotaan vaikuttavan lainvalmisteluun osallistuvien näkemyksiin. Haastatteluissa tuli esille virkamiesten ja hallinnon ulkopuolisten sidosryhmätoimijoiden erilainen asema suhtautumisessa vaikutustietoon. Erityisesti virkamiesvalmistelijoiden taholla esiintyi näkemystä, jonka mukaan tutkimustiedolla ja vaikutusten arvioinnilla saattaisi olla suurempi vaikutus heihin kuin sidosryhmien edustajiin. Katsanto perustuu siihen, että sidosryhmien edustajien näkemysten voidaan ajatella olevan valmiimpia ja sidotumpia heidän edustamiinsa intresseihin ja taustaryhmittymiin. Esimerkiksi seuraava haastateltu pitää sitä kuitenkin ymmärrettävänä.

No joo kyllä ne ohjaa [näkemyksiä] ilman muuta. Ja varmasti että mitä enemmän lähellä ollaan meidän ministeriön väkeä tai keskusviranomaisten väkeä, niin siinä se ohjaa. Tietysti sitten valmistelussa on mukana myös aina niitä tiettyjen sidosryhmien tai tiettyjen tahojen edustajia, joiden tavallaan sisään rakennettuna tehtävänäkin on vähän puolustaa sitä tiettyä sektoria tai tiettyä puolta, niin voi olla, että aina ei sitten se ei muuta heidän kantaansa siihen kulloiseenkin asiaan, jos he kuitenkin ikään kun puolustaa sitä tiettyä tahoja siinä tai jotakin instituutiota. B1

Lähtökohtaisesti avointa asennoitumista arvioinnin tuloksia voitaneen pitää kuitenkin keskeisenä ihanteena, vaikka se haastaisikin omat intressit ja näkökulmat. Tätä mieltä oli myös yksi sidosryhmätoimija.

No kyllä minä ainakin itse yritän olla aina avoimin mielin. Jotkut asiat ovat semmoisia, et he on ikään kun saaneet omalta taustaryhmältään sellaisen [ohjeistuksen], että tässä on sitten meidän näkemys. Mutta että siihenkin pystyy useimmiten vaikuttamaan. Mutta kyllä minuun mielestä se on hirveen tärkeätä, että sinne [työryhmään] mennään avoimin mielin ja myös pidetään ne realiteetit sillä tavalla, että ymmärretään se, että tässä on muittenkin intressejä kun oman taustaryhmän intressit ja lähetään siitä, että jos joku asia on jollekin hirveen tärkeä, niin jos sen kanssa pystyy elämään, niin saakoot tahtonsa läpi. Että ei pidä vastustaa jotakin vaan sen takia, että itse ei pidä sitä tarpeellisena tai ehkä järkevänäkään. H2

Tarkastelluissa erillishankkeissa oli vaihtelevia käsityksiä siitä, miten vaikutusarvioinnit ja tutkimustiedot vaikuttivat valmisteluprosessiin ja siihen osallistuneiden näkemyksiin. Esimerkiksi alkoholimainontahankkeen osalta usealla oli hyvin jyrkkä suhtautuminen siihen, että millään tiedolla ei ollut juuri vaikutusta eri osapuolten käsityksiin ja prosessin etenemiseen.

Vaikuttaako vaikutustenarvioinnit ja muut työryhmien työskentelyyn, niin voin sanoa, että olipa lopputulokset ollut mitä tahansa tässä työryhmässä, niin ne rintamalinjat olisivat olleet just ne, mitkä ne oli aikaisemminkin, että jos joku kuvittelee, että tämmöisessä työryhmässä, jossa on erittäin voimakkaat teollisuuden intressit mukana, että siellä syntyisi konsensus, niin hän ei ole tästä maailmasta. Ja jos hän kuvittelee, että siellä syntyi niin kun avointa ja rehellistä ja itsekriittistä keskustelua, niin hän saattaa olla tässä maailmassa, mutta hän ei ole kyllä kartalla. Alkoholimainonta

Jätelakihankkeessa suhtautuminen vaikutti olevan hieman edellä esitettyä avoimempaa, ja ainakin osalla tilatuista selvityksistä oli haastateltujen mukaan jonkinlaista vaikutusta työryhmän jäsenten käsityksiin. Toisaalta vaikutus itse prosessiin ei ilmeisesti ollut niin merkittävä.

No vaikuttihan ne minun käsityksiini esimerkiksi sillä tavalla että tämä tuottajavastuukysymys... Kyllä minä pidin sitä itse alun perin tärkeänä, että tuottajavastuulla on vahvat vaatimukset ja sitä voidaan tehostaa ja sitä kautta voidaan päästä parempaan ympäristönsuojelun tasoon. Josta oli minulla ihan kokemuksesta näyttöä siitä, että muissa maissa on päästy toisentyypiseen tilanteeseen. Ja sitten toisaalta taas niin kun vaikkapa nyt tämä SYKEN selvitys. Se toi esiin sitä että halvalla Suomessa mennään. Niin muuttihan se toki minun käsitystä mutta ei se muuttanut työryhmän lopputulosta. Jätelaki

Asennoitumista vaikutustietoon voidaan pitää siis ainakin jossain määrin lähtökohtaisesti avoimena. Tällainen asennoituminen tuli esiin erityisesti valmistelevien virkamiesten osalta, mutta sidosryhmien näkemysten muuttamiseen nähtiin toisinaan vaikuttavan heidän taustaorganisaationsa ajama asia.

3.3 Vaikutukset ja toimeenpanon huomioiminen

Toimeenpanolla on lakien vaikutusten kannalta keskeinen merkitys sen vuoksi, että se on välttämätön vaikutusten toteutumiseksi. Vaikutusten arvioinnilla on puolestaan vaikutusta toimeenpanoon siinä mielessä, että sen avulla pystytään suunnittelemaan toimeenpanotoimia. Toisin sanoen perus-

teellinen vaikutusten arviointi helpottaa toimeenpanon suunnittelua, joka kuuluu myös ihanteellisesti lainvalmisteluprosessiin.⁴⁰ Toimeenpanon avulla voidaan lisäksi yrittää torjua mahdollisia kielteisiä vaikutuksia, joita lainsäädännöstä voi seurata. Toimeenpanotoimenpiteet voivat vaihdella hankkeesta riippuen esimerkiksi erilaisten tietojärjestelmien kehittämiseen, viranomaisten kouluttamiseen tai ohjeistusten tekemiseen.

Kokeneilla valmisteleviin työryhmiin osallistuneilla tahoilla oli jonkin verran poikkeavat näkemykset siitä, miten hyvin toimeenpanoa pohdintaan valmisteluprosessissa. Enemmistö oli sitä mieltä, että toimeenpano otetaan huomioon valmistelussa ja joidenkin mielestä se tehdään hyvin.

No ilman muutahan siinä se tulee automaattisesti, että kyllähän me sitä hommaa täällä tehdään vaikutus ja tavoite mielessä. Ja kyllähän se fokus on siellä, että aina saataisi ne vaikutukset aikaan, mitä halutaan, mutta että sitä osattaisi nyt jotenkin tämän arvioinnin kautta ajatella silleen. Kyllähän se varmaan automaattisesti menee jotakuinkin sillä lailla, jotta se saadaan ne vaikutukset toimeenpan-tua tai siitä saadaan ne vaikutukset, mitä on haluttu, niin se toimeenpanovaihekin täytyy tehdä kunnolla. B1

Osa näkemyksistä oli päinvastaisia. Kriittisimpien kantojen mukaan toimeenpano kiinnitetään huomioita valmistelussa aivan liian vähän, mikä on ongelmallista hankkeiden toteutumisen kannalta.

Liian vähän [pohditaan toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä], siis ihan selkeästi, ja tähän pystyy sanomaan, että aivan liian vähän. Eli, että se on kanssa minun mielestä nykyiselle tämmöiselle lainsäädännön tai säädösten valmistelulle tyypillistä, että ei mietitä sitä toimeenpanovaihetta tarpeeksi silloin kun sitä valmistellaan. Ja sekin varmaan minun mielestä kuvastaa sitä, että vaikutusten arvioin-teja hyödynnetään liian vähän ja ne on liian mekaanisia. Koska jos silloin tunnistettaisiin jotain vaikutuksia, että on tämmöisiä kielteisiä, niin siitä huolimatta halutaan tehdä se homma ja silloinhan tietysti haluttaisiin tehdä semmoisia toimenpiteitä, jotka vähentää niitä kielteisiä vaikutuksia. Mutta kun ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota siihen vaiheeseen. G2

Jonkin verran edellisen kaltaista hajontaa on myös näkemyksissä vaihtoehtoisten toimeenpanotoimenpiteiden välillä. Valtaosin oltiin sitä mieltä, että niitä pohditaan ainakin jossain määrin. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, kenen on järkevää suorittaa muutoksiin liittyvä kouluttaminen. Toisaalta voidaan pohtia toimeenpanotarpeita suhteessa ohjeistuksiin ja kouluttamiseen.

⁴⁰ Hallituksen esitysten laatimisohteet 2004, 14.

Totta kai [pohditaan vaihtoehtoja], kyllä mekin nyt ollaan näissä isoissa hankkeissa niin suhteellisen huolellisesti käyty läpi sitä, että mitä kannattaa tehdä ja mitä on syytä tehdä. Ja valikoitu tavallaan esimerkiksi niitä vaikeita asioita sieltä mukaan, että näihin ja näihin keskitytään ja näistä ja näistä annetaan lisäohjeistusta ja mahdollisesti lisäkoulutusta ja niin edelleen. J1

Myös vastakkaisia näkemyksiä edelliseen esitettiin jonkin verran. Lähinnä näitä esittivät samat henkilöt, jotka olivat jo lähtökohtaisesti sitä mieltä, että toimeenpanoa ei huomioida hankkeissa riittävästi.

4 VAIKUTUSARVIOINNIN VAIKUTTAVUUTEEN LIITTYVÄT TEKIJÄT

4.1 Poliittinen ohjaus ja vaihtoehtoiset sääntelykeinot

Poliittinen ohjaaminen lakihankkeissa voi olla moninaista. Esimerkiksi *Rantalan* tutkimuksessa lainvalmistelun laadussa hallituksen kärkihankkeissa havaittiin useita erilaisia poliittisen ohjaamisen malleja. Lähtökoh-taisen sisällöllisen suuntaamisen lisäksi tutkimuksessa havaittiin hallituk-sen vahvaa ohjausta myös valmistelun aikana. Lisäksi osassa tutkimuksen kohteena olleista hankkeista tehtiin hankkeen aikana merkittävä linjanmuu-tos. Poliittisuus voi koskea myös lakihankkeiden osakysymyksiä, joihin on haettu ratkaisua poliittiselta tasolta. Näihin kiistoja herättäneisiin osakysy-myksiin on ollut sisäänrakennettuna myös keskeisten sidosryhmien intres-sejä. Lisäksi poliittisuus voi olla marginaalista yleisohjausta, jolloin kes-kustelu painottuu enemmän hallintoa edustavien asiantuntijoiden väliseen argumentointiin.⁴¹

Tämän tutkimuksen osalta voidaan puhua monenlaisesta edellisen ta-paisesta poliittisesta ohjauksesta. Esille nousivat erityisesti yleiset ennakol-liset linjaukset, kuten hallitusohjelman kirjaukset. Lisäksi esille nostettiin pistemäisempiä poliittisia interventioita valmisteluprosessin aikana. Ylei-sesti voidaan sanoa, että kyse vaikuttaisi olevan nimenomaan poliittisen tahon (kuten hallituksen tai ministerin) tekemästä ohjauksesta, eikä esi-merkiksi jonkin virkamiehen linjauksesta. On huomattava myös, että eri-laisten linjausten velvoittavuudessa voi olla eroja, mutta tähän asiaan ei tässä yhteydessä päästä käsiksi.

Hankkeista jätelaki on ollut osana hallitusohjelmaa. Hallitusohjelman kirjaus jättää kokonaisuudistukselle kuitenkin paljon liikkumavaraa. Enna-kolta asetetut raamit olivat siis tässä suhteessa väljät. Haastattelujen perus-teella linjauksia tehtiin lähinnä pistemäisesti yksittäisistä kysymyksistä, mikä on vaikuttanut tiettyjen arviointien vaikuttavuuden heikkenemiseen. Hallintokanteluhankkeessa ei ollut poliittisia taustatekijöitä, eikä siinä ollut nähtävissä myöskään muunlaista poliittista linjaamista. Alkoholimainonta-hankkeeseen poliittisuus ohjaus tulee kahdesta suunnasta, joissa on havait-tavissa keskinäistä ristiriitaa. Ensinnäkin taustalla on eduskunnan antama ponsi ja sisällöllinen pyrkimys selvittää alkoholimainonnan vaikutuksista nuoriin ja nuoriin aikuisiin. Työryhmän puheenjohtaja oli toisaalta kokoo-muksen poliittisin perustein nimittämä valtiosihteeri, ja siltä osin esiin on

⁴¹ *Rantala* 2011, 187–188.

nostettu pyrkimykset yrittäjyyden korostamiseen sekä yhteydet alkoholi-juomateollisuuteen⁴². Muissa työryhmissä ei ollut mukana vastaavaa poliittista edustusta.

Erityyppisten poliittisten linjausten vaikutus valmisteluprosessiin oli monen haastateltavan mukaan keskeisessä asemassa. Koettiin, että ennen hanketta tehdyt linjaukset vaikuttavat keskeisesti työryhmän toimeksiantoon, mikä taas vaikuttaa suoraan työryhmän toimintamahdollisuuksiin. Muutama haastateltava piti vaikutusten arvioinnin ja sen vaikuttavuuden kannalta ongelmallisena hallitusohjelman tiukentumista, jolloin raamit työryhmän työlle tulevat siitä suoraan. Myös muuta tiukkaa poliittista ohjausta voidaan pitää usean näkemyksen mukaan esteenä vaikutusten arvioinnin vaikuttavuudelle.

Mutta sitten tietenkin on toisenlaisiakin, että eihän ne [vaikutusarvioinnit] silloin ole hyödyllisiä, jos on ihan prikulleen etukäteen sanottu, et näin, esimerkiksi hallitusohjelmassa lukee. Tämä liittyy siihen, että hallitusohjelmat on tullut niin kamalan yksityiskohtaisiksi, et siellä saa aivan tasan tarkkaan pilkulleen sanoa, miten jotain lakia muutetaan. L1

Vaikka poliittiset linjaukset on esitetty edellä hieman kielteisessä valossa, haastateltavat tiedostivat toisaalta myös sen, että poliittisuus on osa järjestelmää ja että viimekädessä ratkaisut tehdään poliittisella tasolla. Kielteisyys liittyykin lähinnä siihen, kuinka vahvasti poliittisuus tulee osaksi prosessia. Rantala on todennut, että poliittinen ohjaus kuuluu luontevasti lainvalmisteluun. Ongelmat nousevat kuitenkin siitä, jos hankkeet ovat erittäin vahvasti poliittisten toimijoiden, tai yhtä lailla virkamieskunnan, ohjauksessa. Asetelma ei jätä tällöin aitoa tilaa vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen pohdinnalle tai erilaisten näkemysten laaja-alaiselle huomioon ottamiselle keskeisten linjausten suhteen.⁴³ Kyse on siis poliittisten toimijoiden ja virkamiesten välisen tasapainon löytämisestä siten, että hankkeissa voidaan löytää paras mahdollinen ratkaisu haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

On mielenkiintoista havaita myös, että poliittisten hankkeiden nähdään asettuvan toiseen ääripäähän virkamiesvalmisteluun nähden. Tämä on kiinnostavaa sen vuoksi, että tosiasiaassa myös virkamiehet tekevät työssään poliittisia päätöksiä, vaikka prosessiin ei varsinaisesti poliitikko, kuten ministeri, osallistuisikaan.

Lainvalmistelu on hieno asia, mutta tämä on poliittista toimintaa myös. Me virkamiehet hoidetaan teknistä puolta, selvitetään taustoja ja vaih-

⁴² Ks. tarkemmin *Hellman Yhteiskuntapolitiikka 2012*, 538–539.

⁴³ *Rantala 2011*, 187.

toehtoja, tehdään vaikutusarviointeja ja muuta, mutta se poliittinen tahto on se, joka määrää sen, miten toimitaan ja mitä tehdään. F1

Erotettavissa on myös se, miten virkamiesvalmistelu nähdään poliittisten linjausten tekemistä rationaalisempuna. *Pakarisen* tutkimuksessa havaittiin, että osalla sidosryhmätoimijoista oli näkemys virkamiesten vahvoista linjauksista joidenkin toimintamallien suhteen, mikä ei tässä selvityksessä kuitenkaan korostunut.⁴⁴

Poliittisuuden merkitys näkyi tarkasteltavista hankkeista erityisesti alkoholimainontahankkeessa. Osa haastateltavista piti työryhmän työn lopputulosta ennalta määriteltynä ja valmiiksi käsikirjoitettuna poliittisten tekijöiden vaikutuksesta.

Niin alettiin nähdä yhä selvemmin, kaikki alkoi nähdä, että ei tämän työryhmän tehtävä ole edes ollut arvioida yhtään mitään, vaan tämän työryhmän tehtävä on ollut ratkaista, tai ainakin tuoda se oma lopputuloksensa, että tehdäänkö rajoituksia vai ei. Ja että sekin asia on jo etukäteen päätetty. Elikkä ei. Alkoholimainonta

On myös esitetty spekulatiota siitä, että työryhmän voimasuhteita olisi arvioitu tarkoituksenmukaisesti asettamista tehtäessä.⁴⁵ Erään näkemyksen mukaan voimasuhteita oli hankala päätellä pelkän työryhmän jäsenlistan perusteella, mutta haastateltava mainitsi, että esimerkiksi mediakeskustelussa voimasuhteiden laskeminen on ainakin ollut esillä.⁴⁶

Totta kai väkeä kiinnosti hirveästi just laskea myös näitä voimasuhteita. Selvästi tässä oli rakennettu, että nämä kaksi erilaista tulokulmaa tähän asian tarkasteluun oli mukana. Heti tuosta listasta ei osannut päätellä, että mitä väki sitten loppujenlopuksi ajattelee ja mitä ne voisi tulla ajattelemaan, kun me ollaan yhdessä prosessoitu tätä juttua, hankittu sitä tutkimustietoa, arvioitu erilaisista näkökulmista, niin elää ja kasvaako jollain tavalla väen näkemykset tässä, vai pysytäänkö me tietyllä tavalla jotenkin niissä tietyissä omissa juoksuhaudoissa. Että siitä tuli vähän yllätyksiä sitten kun me keskusteluja käytiin, että – aijaa, toi ei ollutkaan meidän puolella ja näin pois päin. Tästähän käytiin ihan julkisuudessa semmoista kes-

⁴⁴ *Pakarinen* 2011, 35–36.

⁴⁵ Sama asia käy ilmi myös *Hellmanin* artikkelista, jota varten on haastateltu koko alkoholimainonnan työryhmää yhtä jäsentä lukuun ottamatta. Myöskään *Hellmanin* artikkelissa ei päästä varmuuteen siitä, kuinka tarkoitushakuista työryhmän jäsenten valinta on ollut, mutta samansuuntaisia spekulatioita esiintyy myös siinä. *Hellman Yhteiskuntapolitiikka* 2012, 544

⁴⁶ Myös *Hellman* on todennut, että sidosryhmien rooleista johtuen osa työryhmän jäsenistä joutui äänestämään tavalla ja ajamaan tiettyjä etuja. *Hellman Yhteiskuntapolitiikka* 2012, 538.

kustelua, että oli lehdissäkin juttuna näistä ja laskettiin, että miten tämä vaikuttaa tähän. Että selvästi kuitenkin tämmöinen varsin, voisi sanoa, että ehkä sieltä päin katsottuna tasapuolinen näitten kahden näkökulman kautta tämä tuntu olevan, joka tietenkin aiheutti jo sen ennako-oletuksen, että tästä voi tulla aika jännitteinen prosessi. Alkoholimainonta

Sekä Rantalan että Pakarisen tutkimuksissa on havaittu tiukkojen etukäteen tehtyjen linjausten rajaavan liiaksi työryhmien toimintaa. Tutkimuksissa havaittiin lisäksi, että liian tarkka määrittely etukäteen voi aiheuttaa helposti ristiriitoja osallistujien kesken sen vuoksi, ettei heidän näkökulmaansa ole alusta lähtien riittävästi otettu huomioon.⁴⁷

Haastateltavat mainitsevat jonkin verran poliittisen tahon suoran puuttumisen varsinaiseen valmisteluprosessiin. Vastauksista voidaan kuitenkin tulkita, että kyse on enemmänkin yksittäistapauksista kuin normaalista käytännöstä. Harva haastateltava piti poliittista puuttumista silti täysin vieraina ajatuksena.

Siis esimerkiksi tältä alkoholipuolelta muistan semmoisen tapauksen, että se liittyi näihin tilaviineihin. Kun meillä Alkon monopoli ja vain siellä saa myydä viinejä. Mutta sitten onkin nämä marjatilat, jotka saa myydä viinejä suoraan tilalta. Ja siinä oli ihan sitten tämmöinen hanke edellisen hallituksen aikana, että saisikin ruveta myymään myös liköörejä. Ja tähän on ongelmallista sen takia, että EU:han katsoo, että jos myydään viinejä ja likööreitä, olisi kotimaisen tuotannon suosimista, koska kaikki maahan tuotavat viinit menee Alkoon. Ja sitten siinä oli ihan selvät arvioinnit, että mitä sille asialle kävisi, et se voisi vaarantaa jopa koko monopolin, mutta siihen tuli sitten vahva interventio, että ei tämmöisiä pidä arvioida, ja nämä pitää poistaa. No, sitten se asia loppujenlopuksi kyllä hautautui, mutta siinä oli ihan puhtaan poliittinen interventio. Ja nimenomaan siis ei pykäliin, vaan niihin perusteluihin ja arviointiin, joihin ne pykälät perustuu. Mutta sanoisin, et tämä on kuitenkin aika harvinaista. Mutta että kyllä sitä on tämmöistäkin olemassa. I2

Jotkut haastateltavat mainitsivat poliittisten tekijöiden vaikuttavan siihen, kuka valikoituu erillisten tutkimusten tai selvitysten tekijöiksi. Osan mukaan selvityksen tekijä määräytyy joissain tapauksissa sen mukaan, että hänen näkemyksensä käsillä olevasta asiasta tiedetään etukäteen ja näin ollen voidaan saada poliittista päätöksentekoa tukeva arviointi. Myös tämän tapaista toimintaa kyseiset haastateltavat pitivät poikkeuksellisena, mutta ei kuitenkaan täysin ennenkuulumattomana.

⁴⁷ Rantala 2011, 187 ja Pakarinen 2011, 34.

Kyllä esimerkiksi poliittinen tekijä voi tässä vaikuttaa, että tilataan jostain tai olen törmännyt siihen, et joskus joku tällainen perustelusuhteeseen liittyvä selvitys. Virkamiehet ehdottivat, että tilataan tietyltä asiantuntijalta ja sitten tuli tuolta poliittisesta päästä ilmoitus, että ei tilata, että ilmeisesti tämän henkilön... Häneltä ei haluttu saada lausuntoa, koska epäiltiin, että se ei ole myönteinen, et kyllä tällaista aina joskus on ollut. Se on harvinaista, mutta ei mitään ihan tavatonta kuitenkaan. E1

Tarkasteltavista hankkeista ei tuotu yksimielisesti esille edellä mainitun kaltaista poliittista ohjausta, mutta yksittäisiä kommentteja tähän suuntaan tuli niin jätelain kuin alkoholimainonnan hankkeenkin osalta. Jätelaki-hankkeen osalta kritiikkiä kohdistettiin siihen, että tiettyihin kysymyksiin pyrittiin saamaan haluttu vastaus selvittämällä samaa asiaa moneen kertaan.

Mutta sillä tavalla minä nyt tässä vaiheessa jo niitä vastuukysymyksiä ja ehkä tuottajavastuu-asioitakin haluaisin kritisoida. Niitä analysoitiin ja esitettiin eri vaihtoehtoja, niihin pyrittiin hakemaan vaikutusten arviointia. Mutta se oli semmoista, sanoisinko nyt niin kun, ensiksi tehtiin työryhmän sisällä, kun ei tyydyttänyt siitä tulevat kannat, siitä ei päästy yksimielisyyteen. Sitten tuli joku seuraava vaihe jossa pikkusen tehtiin vaikutusten arviointia uudestaan ja sitten taas tuli seuraava vaihe kun sitten siis se seuraava vaikutusten arviointi, sen teki Syke. Ja kun siihenkään ei oltu tyytyväisiä, oltiin eri mieltä, sitten tuli taas seuraava vaihe ja sen teki VATT. Ja sitten kun Vatista ympäristöministeriö sai jonkun vastauksen, niin sitten ne olivat tyytyväisiä, eli sieltä tuli. Minä koen tämän tilanteen että joihinkin kiistakysymyksiin haettiin uudella ja uudella vaikutusten arvioinnilla ympäristöministeriötä tyydyttävä vastaus ja sen jälkeen oltiin tyytyväisiä. Jätelaki

Alkoholimainontahankkeessa osa näkemyksistä oli vahvasti sen suuntaisia, että tietokoosteeseen oli saatu kattavasti kaikki aiheesta saatavilla oleva tieteellinen tutkimustieto. Yksi haastateltava kohdisti kuitenkin kritiikkiä tutkimustiedon keräämiseen ja kerätyn aineiston puolueellisuuteen. Haastateltavan näkemyksen mukaan tutkimustieto oli yksipuoleista ja sen vuoksi puutteellista. Myös kotimaisen tutkimustiedon puuttumista kritisoitiin. Tutkimuskoosteen laatija vastasi kritiikkiin asiantuntijalausunnossaan, jonka kirjoitti työryhmän muistoon. Siinä hän totesi muun muassa, että kaikki tarjolla ollut aineisto ei täyttänyt tieteellisen tutkimuksen kriteerejä.

Kun sinne tuutattiin tätä tällaista alkoholitutkimusaineistoa, josta jotenkin tuli semmoinen tunne, että et onko tämä nyt ihan puolueettonta ja silleen korrekti, että ne on just nämä tutkimukset, mitä täällä on ja näin. - - - Se oli musta todella puutteellista, että siinä saatiin

yks näkökulma ulkomailta, kotimainen tutkimustieto puuttui ja tämä markkinointitutkimuksen tieto jäi täysin puuttumaan. Alkoholi-mainonta

Osa kokeneista valmistelijoista mainitsi, että poliittinen taho on puuttunut esityksen perustelujen kirjoittamiseen siten, että ne tukevat paremmin poliittisia tavoitteita. Kuten edellä, myös tällaista toimintaa nämä haastateltavat pitivät kuitenkin poikkeuksellisena.

Joskus muistan, että on semmoista ollut, siis ihan poliittisesta johdos-takin joskus vuosia sitten oli semmoista, kun siinä oli just näitä vaihto-
 tohtoja arvioitu - - - Niin sitä sanottiin, et no minkä takia näitä kiel-teisiä tänne laitetaan, että, että sehän vaikeuttaa sitten eduskuntakäsi-telyä ja ei tykätty, kun aidosti pyrittiin vertailemaan näitä etenemis-vaihtoehtoja. Niin yhden tapauksen muistan, että oli sanottu, että ve-dät yli sieltä, mutta en minä nyt muista, mitä siinä tapahtui. L1

Poliittisten linjausten vaikutusta valmisteluprosesseihin voidaan pitää edellä esitetyn perusteella merkittävänä tekijänä vaikutusarvioinnin vaikuttavuuden kannalta. Keskeistä ovat erityisesti työryhmän työskentelyyn vaikuttavat ennakkolliset linjaukset. Osa haastateltavista katsoi, että arvioinnin merkitys vähenee sitä mukaan kuin poliittiset linjaukset tiukentuvat. Erilaisista poliittis-ta puuttumista lainvalmisteluprosessiin tehdään haastateltavien mukaan jon-kin verran, mutta nämä vaikuttaisivat olevan kuitenkin kokonaisuudessaan harvinaisia⁴⁸.

Poliittisten linjausten suoma liikkumavara liittyy läheisesti sääntelyn vaihtoehtojen pohtimiseen. Niillä tarkoitetaan ensinnäkin sääntelystrategi-sia vaihtoehtoja, kuten informaatio-ohjausta tai itsesääntelyä. Lisäksi niillä voidaan tarkoittaa vaihtoehtoisia oikeudellisia sääntelyratkaisuja, kuten valintaa yleislain tai erityislain välillä.⁴⁹ Sääntelyhankkeissa tulisi ohjeis-tusten mukaan aina vertailla vaihtoehtoisia sääntelykeinoja ja niiden vaiku-tuksia.

Haastattelujen perusteella jää käsitys, että vaihtoehtoisia sääntelykeino-ja pohditaan eri hankkeissa jonkin verran, mutta merkittäviin hankkeisiin painottuen. Moni kuitenkin mainitsee, että vaikutuksia arvioidaan usein vasta siinä vaiheessa, kun keskeinen toimintamalli on jo valittu. Vaikutus-ten arviointi menee tässä mielessä siis ”väärässä järjestyksessä” ideaaliti-

⁴⁸ Mm. *Dunlop et al.* 2012 ovat havainneet, että vaikutusten arviointia käytetään kohtai-laisen useinkin tukemaan poliittisia strategioita ennemmin, että oltaisiin kiinnostuneita eri vaihtoehtoisista. Heidän tarkastelemissaan tapauksissa noin viidenneksessä vaikutusten arvioinnissa oli ollut osallisena poliittinen taho.

⁴⁹ Ks. tarkemmin *Tala* 2012.

laan verrattuna, jossa vertailtaisiin eri vaihtoehtoja niiden vaikutuksien valossa.

Eli se, että varmaan vielä sääntelyn erilaisia vaihtoehtoja pystytään pohtimaan, mutta että syvällisesti niiden vaikutukset vielä selvitetäisiin, niin kyllä se nyt ehkä on sitten enemmän semmoista, että jollakin mallilla mennään ja sitten sen vaikutuksia pyritään selvittämään. A2

Joidenkin kriittisten näkemysten mukaan vaihtoehtoja selvitetään liian vähän tai ei juuri lainkaan. Tällainen kritiikki nousi enemmän sidosryhmien puolelta. Syynä voi olla osittain se, että vaihtoehtojen väliset ratkaisut tehdään ennen kuin työryhmää perustetaan, minkä vuoksi niitä koskevat pohdinnat eivät kosketa työryhmän työskentelyä. Toisaalta aiemmissa tutkimuksissa on käynyt ilmi, että esimerkiksi tiukasti poliittiset hankkeet vaativat usein nimenomaan lainsäädäntömuutosta, minkä vuoksi sääntelystrategisia vaihtoehtoja ei pohdita⁵⁰. Tämä voi olla yhtenä syynä sille, että vaihtoehtojen arviointia pidetään vähäisenä.

4.2 Resurssit

Aika. Yhdeksi keskeiseksi ongelmakohtaksi ja vaikutusarviointeihin vaikuttavaksi tekijäksi muodostui haastateltavien mukaan käytettävissä oleva aika ja tarkemmin ottaen sen puute. Tiukat hankkeille asetetut aikataulut vaikuttavat monen haastateltavan mukaan siihen, että vaikutusten arviointiin ei jää aikaa ja että suurin osa ajasta menee varsinaisten pykälien valmistelemiseen. Kiire on aiheuttanut usean mukaan sen, että esimerkiksi ulkopuolisia selvityksiä ei ehditä tilata. Toisaalta kiire voi aiheuttaa myös päinvastaisia reaktioita, eli selvityksiä tilataan enemmän, koska valmistelijat eivät ehdi itse tehdä tarpeeksi selvitystyötä. Useammin kiirettä pidetään kuitenkin esteenä asioiden perusteelliselle selvittämiselle.

Tämä liittyy tähän yleisempään kysymykseen, että yleensä kaikkien hankkeiden aikataulut on ihan kauheat. Tämä neljän vuoden hallituskausi on liian lyhyt toteuttaa mitään isompaa, merkittävämpää, jos yritetään pakata se koko hanke asettamisesta lähtien siihen neljän vuoden sisään. Niin vaikeuksissahan siinä ollaan ja se heijastuu sitten tietysti myös tänne vaikutusarviointipuolelle. J1

⁵⁰ Rantala 2011, 50. Tutkimuksessa tarkastelluissa hankkeissa ei pohdittu erilaisia sääntelystrategisia vaihtoehtoja vaan lainsäädäntömuutoksiin lähdettiin hyvin pian hallitusohjelman valmistumisen jälkeen. Hankkeissa oli vaihtelevasti liikkumavaraa erilaisten oikeudellisten vaihtoehtojen suhteen.

Ongelmana pidetään myös selvityksille asetettuja tiukkoja aikatauluja.

Se ongelma juuri näissä on, että ne ajat ovat liian lyhyitä, että se tehtäväksi anto on niin hirmu laaja monesti. Sitä ei sitten ehditä kunnolla ja näin myös nämä tekijät monesti sanoo että tässä aikataulusa me ei voida tehdä tämän enempää. Ja monesti joutuu sanomaan että näin se on. D2

Aikataulukysymykset nousivat esille erityisesti jätelaki-hankkeessa ja jonkin verran hallintokanteluhankeessa. Erityisesti jätelakihankkeen loppuvaiheessa aikataulu aiheutti ongelmia, ja vaikutusarvioinnin kirjoittaminen jäi loppuvaiheeseen. Syiksi esitettiin alkuvaiheen pitkään kestänyttä selvitysvaihetta ja uudistuksen laajuutta. Haastatteluissa ongelmana ei kuitenkaan nähty sitä, että olisi selvitetty liikaa, vaan ennemminkin se liittyi ajoittamiseen. Lisäksi kiirettä aiheutti hallituskauden loppuminen, jota ennen esitys oli saatava eduskunnan käsittelyyn. Tilanne johti siihen, että loppuvaiheen valmistelu jäi sihteereille.

Työryhmä ei siis varsinaista vaikutusarviota päässyt oikeastaan edes kommentoimaan. Työryhmän ehdotus oli sellainen, jossa tätä vaikutusarviota ei vielä ollut. Tavallaan voi sanoa, että ajan puutteen vuoksi ei ollut riittävästi resursseja. Jätelaki

Myös hallintokanteluhankeessa haettiin lyhyttä lisääaikaa hankkeen viimeisteleminen, mutta kiire ei korostunut yhtä paljon kuin jätelain kokonaisuudistuksen hankkeessa. Eräs haastateltava hallintokanteluhankeesta totesi, että enempää heille annetussa aikataulussa ei olisi ehditty tekemään ja että tiukka aikataulu rajoitti myös työryhmän toimintamahdollisuuksia ja vaikutusten arvioinnin laajuutta.

Meillä kaikilla tämä oli muiden töiden ohella tietenkin, niin sanotaan, et aikataulu oli tiukka ja sen puitteissa sitten yritettiin selvittää. Mutta se, että eihän tässä aikataulussa esimerkiksi pystytty tekemään sen tyyppistä vaikuttavuusselvitystä, että jos nyt ajattelee, kun tämä tämän hankkeen yksi keskeinen ajatus on se, että osa kanteluista voidaan käsitellä kevyemmällä prosessilla, niin paljonko me saadaan muuttumaan sitä tälle kevyemmälle tasolle. Sen tyyppistä esimerkiksi ei pystytty käymään läpi, että siihen ei kyllä rahkeet riittänyt. Kantelu

Raha. Rahallisten resurssien puute tuli haastatteluissa esille yhtenä tekijänä, minkä vuoksi selvityksiä ei välttämättä päädytä tilaamaan, vaikka asiaa mahdollisesti mietitään. Asetelma voi myös vaikuttaa siihen, keneltä mahdollisesti tilataan.

No, minä olettaisin, että jos olisi semmoinen tilanne, että pitäisi tilata, eikä tilata, niin sitten aina syy on raha tai aikataulu. Useimmiten olisi varmaan raha. Sitä on muutenkin vähän, niin kyllä se täytyisi olla aika tämmöisessä keskeisessä asemassa se tarve, että, että sitä ryhdyttäisiin tilaamaan [selvitystä] miltään kalliimmalta taholta. F1

Tarkasteltavissa hankkeissa ei ollut kuitenkaan haastattelujen perusteella havaittavissa rahallisen resurssin puutteeseen liittyviä ongelmia. Ainoa hanke, jossa kysymys nousi esiin, oli jätelain kokonaisuudistus, jonka valmisteluun oli resursoitu selvitystöitä varten poikkeuksellisen paljon. Tätä voidaan pitää osittain jopa ongelmana, koska alun runsas selvittäminen viivästytti hanketta ja aiheutti osaltaan kiirettä hankkeen loppuvaiheessa. Käytettävissä oleva työvoima oli kuitenkin työn määrään verrattuna rajallinen.

Mutta kyllä meidän valmisteluresurssit oli aika kovilla, että se oli niin uuvuttava prosessi, jossa kyllä oli pakko todeta, et sen jälkeen on hellitettävä. Elikkä tätä asetusten valmistelua, ainakin minä silloin linjasin, että sitä on heitettävä sinne pitkin vuosia, et siinä ei ole pakko ottaa kovaa tahtia, vaan tehdä se niin. Ei olisi voinut jatkua enää niissä valmisteluissa sellainen työtahti, että se oli hiukan tiukka tässä mielessä. Jätelaki

Maininnat valmistelijoiden liian vähäisestä määrästä ministeriöissä kävi jonkin verran ilmi eri haastatteluista.⁵¹ Muutoin voidaan todeta, että selvitystöiden tilaamiseen käytettävissä olevien rahallisten resurssien puute ei korostunut yhtä lailla kuin ajallisen resurssin puute. Se on siinä mielessä ymmärrettävää, että lyhyt valmistelu-aika muodostaa hyvin vahvan esteen selvitysten tilaamiselle.

4.3 Aloite

Sääntelyaloite on osittain yhteydessä poliittisiin linjauksiin, joita on käsitelty edellä. Aloitteisiin voi liittyä kuitenkin myös muita tekijöitä, jotka vaikuttavat vaikutusten arviointiin. Haastattelujen perusteella aloitteen kannalta merkittävä tekijä oli, tuleeko se Euroopan unionista tai muista kansainvälisistä lähteistä.

Euroopan unionista lähtöisin olevat lakihankkeet sisältävät monen haastateltavan mielestä vain vähän liikkumavaraa, mikä vaikuttaa suoraan vaikutusten arviointiin. Muutenkin kansainvälisten velvoitteiden osalta usea

⁵¹ Ks. myös *Rantala* 2011, 82.

oli sitä mieltä, että ne on pantava täytäntöön vaikutuksista riippumatta. Kansalliset hankkeet sisältävät haastateltavien mukaan enemmän liikkumavaraa kansainvälisiin hankkeisiin verrattuna.

Me ollaan hyvin EU-sidonnaisia, kansallisella lainsäädäntövalmistelulla on tosi vähän tilaa. Mutta tämä tietysti vaikuttaa vähän tällaiseen yleiseen asennoitumiseen, että se on pakkopullaa se mitä EU:sta tulee. Meidän on vaan tehtävä se, että siinä ei paljon vaihtoehtoja ole, on ne vaikutukset mitkä hyvänsä sitten. J1

Haastateltavilla oli jonkin verran näkemyseroja sen suhteen, mitkä tekijät vaikuttavat eniten aloitteen näkökulmasta. Osan mielestä painavana tekijänä oli liikkumavara, osa oli sitä mieltä, että sääntelyn alan laajuudella on keskeinen merkitys, ja osan näkemyksissä painottui kansainvälisten velvoitteiden vahva ohjausvaikutus. Haastattelujen perusteella näitä eri tekijöitä ei voida laittaa painavuusjärjestykseen, mutta niiden merkitys on kuitenkin havaittavissa hankkeisiin vaikuttavana tekijänä.

4.4 Ajoitus

Ajoituksella havaittiin olevan haastattelujen perusteella jonkin verran merkitystä vaikutusarvioinnin vaikutukseen. Mitä aikaisemmassa vaiheessa vaikutusten arviointia ryhdytään pohtimaan, sen paremmat edellytykset on saada arvioinnista aitoa hyötyä. Vastaavasti jos vaikutuksia aletaan arvioida vasta hankkeen loppuvaiheessa, se saattaa olla enemmänkin päälle liimattua kuin aidosti muovautunut prosessin aikana. Moni olikin sitä mieltä, että vaikutusten arviointi tulee hankkeisiin mukaan liian myöhään. Toisaalta ennen vaikutusten arviointia on oltava selkeitä ehdotuksia joita arvioida, kuten seuraava haastateltava kuvaa.

Kyllä kaiken kaikkiaan se tuntuma on se, että ei sitä ainakaan kovin etupainotteisesti tehdä. Jos ajatellaan, että lähetään räätälöimään jotakin isoa hanketta, niin ei siellä nyt sen hankkeen alkupäässä. Esimerkiksi jos ajatellaan, että siinä vaiheessa voitaisiin jo ehkä tehdä jotakin vaikutusarviointeja ennen kuin on oikeastaan mitään ratkaisujakaan tehty, niin mun nähdäkseni semmoista tehdään kyllä todella vähän. Kyllä se aika lailla sitten painottuu sinne päähän, kun on jo jotakin pöydällä ja sitten ruvetaan miettimään, mitkä näiden ehdotusten vaikutukset on. A2

Vaikutusten arvioinnin ajoittuminen on monen muun asian tavoin hankkeesta riippuvainen. Mitä nopeammin hankkeessa päädytään ehdotuksiin,

sitä nopeammin niiden vaikutuksia on mahdollista arvioida. Kuten aiemmin on tullut ilmi, suositeltavaa olisi päästä aluksi arvioimaan vaihtoehtoisia pääehdotuksia, mutta niiden mielekäs määrä on ylipäänsä tapauskohtainen.

Arviointia ei voi muutoinkaan tehdä umpimähkään, vaan valmistelijoiden täytyy olla ensin riittävä ymmärrys tarkasteltavasta ilmiöstä. Ongelmia voikin tulla myös selvitysten tekemisestä liian varhaisessa vaiheessa. Tällöin voi käydä niin, että lopputulos ei vastaa hankkeen tarpeita siinä vaiheessa, kun toimintalinjaukset on tehty. Hallintokanteluhankeeseen yhteydessä tähän kysymykseen kiinnitettiin huomiota siinä mielessä, että hankkeessa tehtiin ensin kysely ja sen jälkeen vasta asiantuntijakuuleminen. Näin varmistettiin kyky kysyä oikeita kysymyksiä.

Se [asiantuntijakuuleminen] tuli tavallaan siinä semmoisen jonkunlaisen pohjatyon jälkeen, koska sitä ei oikein kannata ruveta kovin aikaisessa vaiheessa tekemään, koska sitten ei esimerkiksi välttämättä osata kysyä oikeita kysymyksiä. Kuultavillakin täytyy olla joku käsitys siitä, että mitä ollaan tekemässä, että saadaan asiasta jotain irti. Kantelu

Yksi ajoitukseen vaikuttava seikka on hankkeen yleiset ajalliset resurssit ja hankkeen laajuus. Moni totesi, että isoissa lakihankkeissa vaikutusten arviointiin kiinnitetään huomiota varhaisessa vaiheessa. Näin tehtiin esimerkiksi jätelain kokonaisuudistuksessa. Pienemmissä hankkeissa arviointiin kiinnitetään usean mukaan huomiota vasta valmistelun loppupuolella.

EU-lähtöisissä hankkeissa vaikutusten arvioinnin ajoitus vaikuttaisi yhdistyvän kansalliseen liikkumavaraan. Jos sitä ei juuri ole, esimerkiksi erään haastateltavan mukaan direktiiviin perustuvat lainsäädäntövelvoitteet on tällöin otettava annettuina, jolloin vaikutusten arviointi voidaan tehdä yhtä hyvin hankkeen loppuvaiheillakin.

Mutta silloinhan on ihan samantekevää, että missä vaiheessa se vaikutusten arviointi on, jos meillä on direktiivi, joka täytyy suurin piirtein semmoisenaan kopioida kansalliseen lainsäädäntöön. Niin silloinhan se voi tulla aika loppuvaiheessakin, koska se on vaan sitä pakko-pullaa sitten. B1

Toki EU-sääntelyssä on silti usein kohtalaisestikin kansallista liikkumavaraa. Siitä riippumatta EU-sääntelyn osalta olisi tärkeää tietää sen kansalliset vaikutukset jo toimeenpanon suunnittelun ja yleisen varautumisen takia. Vaikutusten arvioinnin jättäminen aivan loppuun voi olla sikäli ongelmallista. Kokeneiden toimijoiden ”pakkopulla”-asenoituminen voi osittain

liittyä siihen, että velvoitteet on pakko saattaa voimaan, oli vaikutukset kansallisesti mitä tahansa.

4.5 Työryhmän työskentelyyn liittyvät tekijät

4.5.1 Työryhmään osallistuvien roolit

Virkamiehet. Valmistelevien virkamiesten rooli nähdään erittäin keskeisenä työryhmän toiminnan kannalta. Lainvalmisteluhankkeet nähdään yleisesti ottaen virkamiesvetoisina. Virkamiesten, erityisesti sihteerien, tehtävinä nähdään tiedon hankinta ja eri vaiheisiin liittyvien luonnosten valmistelu. Lisäksi puheenjohtajan tehtäväksi nähtiin valmisteluprosessin ohjaaminen ja suunnittelu.

Hyvin voimakkaasti puheenjohtajavetoisesti siten, että etsii toimintatapoja, että vältetään aiheita, mistä tulee riitaa, ja siten ei tule minikäänlaista lopputulosta. Tai sitten niin, että pyrkii etsimään sitä pienintä yhteistä nimittäjää. Mutta hyvin voimakkaasti puheenjohtaja on keskeisessä roolissa. M2

Esille ei noussut käsityksiä virkamiesvalmistelijoiden vahvoista ennakkonäkemyksistä, kuten Pakarisen tutkimuksessa osa sidosryhmiä edustavista haastateltavista asian näki.⁵² Virkamiesvalmistelijoiden suhtautuminen hankkeen etenemiseen, erilaisiin näkemyksiin ja vaikutuksiin oli yleisesti ottaen avointa. Toki siihenkin vaikuttaa työryhmän toimeksiannon mukainen liikkumavara. Kokonaisuudessaan virkamiesten tehtävä vaikuttaisi painottuvan erityisesti hankkeiden organisointi- ja taustatyön tekemiseen sekä varsinaiseen kirjoittamiseen.

Yleisesti ottaen työryhmän kokoonpanossa on tärkeää huomioida monipuolinen asiantuntemus, jotta kaikki näkökulmat myös vaikutuksia silmällä pitäen saadaan katetuiksi. Toisaalta alkoholimainontahanke on äärimmäinen esimerkki siitä, että kannattaa jo alussa pohtia, ovatko erilaiset näkemykset millään tasolla yhteen sovitettavissa. Mikäli näkemuserot havaitaan niin suu-riksi, että yhteistä tavoitetta ei voida muodostaa, työryhmä ei välttämättä ole oikea ratkaisu. Vahva vastakkainasettelu oli myös omiaan heikentämään tutkimustiedon ja vaikutusarvioinnin hyödyntämistä hankkeessa. Jos vastakkain asettelut ovat aiheessa vahvat, voi olla järkevämpää ottaa käyttöön muunlaisia vaikuttamisen keinoja.

⁵² Pakarinen 2011, 35–36.

Virkamiesvalmistelijat pitivät vaikutusarvioinnin kannalta tärkeänä ominaisuutena kykyä kerätä itselle asian kannalta tarvittavaa tietoa. Kaikkea ei siten tarvitse pystyä tuottamaan itse. Kukaan valmistelijoista ei kuitenkaan pitänyt omia valmiuksiaan erityisen huonoina.

Semmoisessa ideaalisessa tapauksessa tällöisen juristivalmistelijan tehtävä onkin, että hän saa ne oikeat kysymykset, aihepiirit paperille, josta toinen sitten pystyy lähteen tekemään sitä selvitystä. Ja sen jälkeen se tietysti palautuu taas sitten sille valmistelijalle enemmän tai vähemmän. Hänhän tekee sen synteetin tai analyysin siitä sitten lopputulokseksi. J1

Sidosryhmät. Valmisteluvastuussa olevaa ministeriötä edustavien virkamiesten lisäksi työryhmiin kuuluu usein jäsenenä keskeisten sidosryhmien edustajia esimerkiksi järjestöistä tai virastoista. Esimerkiksi hallintokanteluhankeessa työryhmän jäsenet olivat eri ministeriöistä ja aluehallintovirastoista. Sidosryhmien osallistumista valmisteluun on pidetty tärkeänä, koska järjestöjen asiantuntemus voi auttaa lainvalmistelijoita esimerkiksi vaikutusten havaitsemisessa. Järjestöt ovat myös pitäneet työryhmiin osallistumista tärkeänä vaikutuskanavana.⁵³

Haastateltavat nostivat esille työryhmän kokoonpanoon liittyviä seikkoja. Eräs virkamiesvalmistelija totesi, että hankkeen kannalta on tärkeää, että työryhmässä on hankkeeseen motivoituneita jäseniä. Kokoonpanossa tulisi monen näkemyksen mukaan myös huomioida asiaan liittyvien eri näkökulmien mahdollisimman monipuolinen edustus. Se tarkoittaa käytännössä sidosryhmien osallistamista lainvalmisteluun.

Se [työryhmätyöskentely] on tätä tiedon ja osaamisen, ymmärtämisen vaihtoa. Siis niiden tuomista pöydälle, ja sitten me vaihdetaan mielipiteitä niistä asioista, ja siinähan siihen tulee sitten sitä lisäarvoa, että eri tahot näkevät, katsovat niitä samoja asioita eri näkökulmista, ja silloin tulee esille semmoisia seikkoja, joita ei itse ikinä tulisi mieleenkään ajatella, että sehän on se työryhmän vahvuus. Nimenomaan siellä on tahoja eri paikoista, joilla on eri kokemustausta ja eri pyrkimykset ja näin, niin siinähan se tieto sitten lisääntyy ja myös ymmärrys sitä koko asiaa kohtaan. F1

Kaikissa tarkasteltavissa hankkeissa oli kiinnitetty huomiota työryhmän kokoonpanoon ja heidän tuomaansa asiantuntemukseen. Osa jätelakihankkeen työryhmästä oli sitä mieltä, että työryhmä oli koottu monipuolisesti niistä tahoista, joilla oli asiassa merkittäviä intressejä. Kuitenkin osan mielestä työryhmän kokoonpanossa oli puutteita esimerkiksi ekonomistisen

⁵³ Pakarinen 2011, 32.

näkemyksen vähäisyydessä, ja toisaalta valtionhallinnon vahva edustus nähtiin silmiinpistäväenä.

Mun mielestä se oli ihan selvä, et edunvalvojat on siellä. - - - Ja tietysti se, mikä siinä oli tavallaan silmiinpistävä, että minun mielestä siinä valtionhallinnon edustus oli melko rankka. Jätelaki

Alkoholimainontahankkeen osalta haastateltavat totesivat, että työryhmän kokoonpanossa oli selkeästi pyritty huomioimaan eri näkökulmat. Tämä tarkoittaa käytännössä, että hankkeessa olivat edustettuina sekä elinkeinoelämän että kansanterveyden edistämisen näkökulma. Silti voidaan yhtyä Hellmanin käsitykseen siitä, että kyseinen työryhmä edustaa huonoa esimerkkiä monenvälisestä sidosryhmäajattelusta.⁵⁴ Työryhmän kokoonpano oli haastattelijan perusteella ilmeisen toimimaton, koska vastakkainasettelu oli niin ylitsepääsemätön, että se esti työryhmän toiminnan. Jätelakihanke oli tähän nähden toimivampi, koska siellä erilaiset intressit olivat helpommin yhteen sovitettavissa.

Hallintokanteluhanke kokoonpanoa pidettiin kokonaisuudessaan kattavana. Erään haastatellun näkemyksen mukaan kokoonpano olisi voinut olla laajempikin, mutta myös hän piti työryhmän kokoonpanoa loppujen lopuksi onnistuneena, ja siellä oli riittävästi asiantuntemusta työryhmän käyttöön.

Kieltämättä siinä aloitus vaiheessa olisi ehkä voinut miettiä jo et siinä olisi ollut laajemmin mukana. Mutta nyt ehkä ajateltiin se silleen, että kun me tehdään se kysely viranomaisille, se ikään kuin korvaa tätä puutetta. Mutta sinänsä työryhmä kyllä sitten loppupeleissä oli kuitenkin ihan riittävästi resursoitu asiantuntemuksen kannalta. Ei siinä tullut ongelmia, että me emme olisi saaneet riittävästi asiantuntemusta käyttöön työryhmän sisälle. Kantelu

Yleisesti sidosryhmien tehtäväksi valmisteluhankkeissa miellettiin omien taustaryhmiensä näkemysten ja asiantuntemuksen tuominen työryhmään kommentoinnin ja keskustelun kautta. Sidoryhmiä hyödynnetään lisäksi kuulemis- ja lausuntokierroksilla. Jotkin haastateltavat mainitsivat myös sidoryhmien hyödyntämisen erilaisissa työpajoissa ja selvitysten tekijöinä.

Jos todella mietitään sitä vaikuttavuutta ihan näin laajasti, niin silloinhan se on nimenomaan sidoryhmien asia tuoda se esille, että mitä se siellä tarkoittaa. Että jos säädetään näin niin tämä voi meidän mielestä tarkoittaa tätä, ja jos säädetään näin niin voidaan tarkoittaa tätä. O2

⁵⁴ Hellman Yhteiskuntapolitiikka 2012, 545.

Sidosryhmien edustajat eivät välttämättä pitäneet omia valmiuksiaan vaikutusten arviointiin kovinkaan monipuolisina. Tärkeämpänä nähtiin, että sidosryhmillä kokonaisuutena on riittävät valmiudet omaa alaa koskevien vaikutusten arviointiin ja toimiva yhteys omiin taustajoukkoihin.

On minullakin nyt jotain valmiuksia varmaan, mutta minun mielestä tässä olennaisempaa aina, kun ne sidosryhmät tai esimerkiksi järjestöt on edustettuina siellä, niin koskaanhan se ihminen ei edusta itseään siellä vaan sitä yhteisöä. Ja silloin sen yhteisön kanssa käydään sitä prosessia läpi ja yhdessä katsotaan sitä. Ja sitä kautta tulee tietysti siten erilaisia ekspertiisejä, et vaikka meillä on täällä lakimies tai kaks lakimiestä ja on tutkijoita ja näin, et siis sillä tavalla se pitää katsoa. Enemmänkin se, että onko sillä nimenneellä yhteisöllä niitä valmiuksia, kun sitten sillä varsinaisella edustajalla. Sillä edustajalla pitää tietysti olla valmius siihen, että osaa katsoa, että mikä siinä asiassa on oleellista ja siitä pyytää kommentteja. I2

Sidosryhmien keskeisenä roolina voidaan pitää siis oman asiantuntemuksensa tuomista työryhmätyöskentelyyn. Useiden sidosryhmien osallistuminen laajentaa tarkastelunäkökulmia, joiden avulla voidaan saada parempi näkemys esimerkiksi vaikutuksista. Lisäksi eri intressitahot voivat osallistumisen kautta varautua etukäteen suunniteltuihin muutoksiin, mikä osaltaan voi sujuvoittaa lain tavoitteiden toteutumista.

4.5.2 Intressierot

Työryhmien kokoonpanosta riippuen niissä on usein edustettuina hyvin erilaisia ja mahdollisesti vastakkaisiakin intressejä. Ihanteellisesti osapuolet keskustelevat asioista eri näkökulmista käsin, ja näin päädytään parhaaseen ratkaisuun. Tämä voi kuitenkin olla haastavaa. Eri intressit tuovat väistämättä mukaan erilaisia näkemyksiä siitä, millaisia ratkaisuja hankkeissa pitäisi tehdä. Osa haastateltavista mainitsi, että hankkeissa, joissa on odotettavissa suuria intressieroja ja erilaisia näkemyksiä, taustatietoon ja vaikutusten arviointiin panostetaan enemmän.

Ja sitten vaikutusarviointikysymystä ajatellessa, niin mielestäni myös tärkeä asia on hankkeen riittäisyys. Koska jos on hyvin riittävä hanke, että näkemykset on hyvin vastakkaiset ja voimakkaita ristiriitaisia näkemyksiä hankkeen tarpeellisuudesta ja seurauksista ja muusta, niin kyllähän silloin täytyy satsata tavanomaista enemmän siihen vaikutusarviointiin, koska silloinhan se on tärkeätä, että päädytään mihin tahansa, niin se on perusteltu ratkaisu. F1

Eri osapuolten toisistaan poikkeavia näkemyksiä voidaan pitää prosessin kannalta hyödyllisenä myös siksi, että asioista joudutaan argumentoimaan paremmin. Tämä johtaa parhaimmillaan johtaa hyvin perusteltuun lopputulokseen. Myös erilaiset näkemykset tulevat tällaisissa tapauksissa paremmin huomioon otetuiksi.

Tämä on kanssa tyypillistä tämä sidosryhmähomma, et kun niillä on erilaisia intressejä, niin joku voi sanoa jotain ja toinen sanoa jotain, mutta sittenhän aina kuitenkin joudutaan argumentoimaan ja vahvemmat, paremmat argumentit yleensä kuitenkin voittaa. Eli et sen takia minä kannatan näitä työryhmiä, joissa on sidosryhmiä, koska sitä kautta saadaan paremmin argumentoiduksi, ja tiedon laatu tulee paremmin ehkä seuloituksi. G2

Jonkin verran haastateltavat toivat esille sitä, että jotkin asiat ovat jo lähtökohtaisesti sellaisia, että niihin ei voida ylipäätään löytää konsensusta esimerkiksi vaikutusten suhteen. Esimerkkeinä mainittiin ympäristöasiat ja alkoholipolitiikkaan liittyvät hankkeet.

Miksei meidänkin kenttä, et jos on joku vaikka ikinä kun ei objektiivisesti ratkaistavissa oleva kysymys, vaan enemmän tällaiseen moraaliseen tai yhteiskuntafilosofiaan liittyvä kysymys. Sanotaan joku vaikka eutanasia, se on ihan sama, että minkälaista vaikutustenarviointia siitä tehdään, mutta siitä huolimatta se ratkaistaan toisenlaisilla argumenteilla. Se on varmaan joku tällainen ihan äärimmäinen esimerkki. I2

Hyvin moni haastateltava katsoi, että työryhmien työskentelyssä pyritään löytämään konsensus, mutta erilaisista intresseistä johtuen tähän ei voida aina päästä. Erilaisten intressien yhteensovittamista käsitellään laajemmin seuraavassa alaluvussa.

Intressieroilla voidaan edellisen perusteella nähdä sekä positiivisia että negatiivisia puolia. Positiivisina puolina voidaan pitää asian ja vaikutusten monipuolisesta käsittelyä ja argumentoinnin laadun paranemista. Lisäksi tästä voi seurata se, että selvitystyötä hankkeesta tehdään perusteellisemmin. Kielteisenä voidaan pitää sitä, että vahvat ja yhteen sovittamattomat näkemyserot voivat toisaalta vaikeuttaa asian käsittelyä ja konsensukseen pääsemistä.

4.5.3 Työskentelykäytännöt

Työryhmien työskentelykäytännöt vaihtelevat hankkeesta riippuen pelkästä keskustelusta erilaisiin työpajoihin, alatyöryhmiin ja selvitysten tilaamiseen

tai jopa niiden tekemiseen. Tässä alaluvussa käsitellään tarkemmin työryhmän omaan arviointitoimintaan liittyviä työskentelykäytäntöjä. Ulkopuolisiin arviointeihin liittyviä seikkoja käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.6.

Kaikissa hankkeissa keskeinen työskentelyn muoto vaikuttaisi olevan keskustelu. Työryhmien työskentely on pääasiassa konsensushakuista, eli pyritään neuvottelemaan sellainen ratkaisu, mikä olisi mahdollisimman pitkälle kaikkia osapuolia miellyttävä.

Se on se normaali valmisteluneuvotteluprosessi, missä sen neuvottelun lopputulemana on sitten se, mihin se työryhmä päätyy. Eli harvoin, tai minä en ole varmaan ollut yhdessäkään valmisteluprosessissa, missä kaikki olisi ollut koko ajan kaikista asioista samaa mieltä. Ja kysymys on vaan sitten niitten erilaisten näkemysten yhteensovittamisesta. K2

Kuten aiemmin on mainittu, on selvää, että konsensukseen ei voida aina päästä. Tämä voi johtaa siihen, että asioista riidellään ja työryhmän lopputulokseen jätetään eriäviä mielipiteitä sekä lausumia.

Tarkasteltavista hankkeista hallintokanteluhankkeessa konsensuksen aikaansaaminen oli hankkeeseen osallistuneiden mukaan kohtalaisen helposti saavutettavissa. Tämä saattoi ainakin osin johtua siitä, että hankkeeseen osallistuneilla oli hyvin samankaltaiset tavoitteet.

Enemmän se oli semmoista, että yritti selkeyttää ja sovittaa yhteen niitä omia ja toisen näkökantoja. Sitten kun saatiin riittävästi keskusteltua, yleensä se sopu sitten löytyi. Minusta se työryhmä toimi hirveen sopuisasti. Kantelu

Myös jätelain kokonaisuudistuksessa käytiin paljon keskusteluja, joskin siellä työryhmän työskentelykeinot olivat moninaisemmat, kuin muissa tarkastelluissa hankkeissa (tarkentuu jatkossa). Konsensushakuisuus näkyi myös tässä hankkeessa, joskin osa kysymyksistä vaikutti sen luonteisilta, että yhteisymmärrystä oli vaikea löytää. Kuten aiemmin on useasti todettu, alkoholimainontahankkeessa konsensusta ei pystytty saavuttamaan työryhmän kesken. Se johti lopulta lopputuloksesta äänestämiseen ja useiden eriävien mielipiteiden jättämiseen.

Konsensushakuisuutta voidaan pitää hankkeiden osalta pääasiassa positiivisena asiana, mutta sillä voidaan nähdä myös kielteisiä puolia. Eräs kokenut valmistelija totesi, että liika konsensushakuisuus voi johtaa siihen, että lopputulos ei ole välttämättä enää kenenkään näkemyksen mukainen. Myös alkoholimainonnan hankkeen osalta on todettu, että lopputulos yritti olla mahdollisesti jonkinlainen kompromissi, mutta ei välttämättä ollut lopulta oikein kenenkään näkemysten mukainen.

Ja kyllähän täällä jonkun näköinen lopputulema sitten saatiin, mutta en minä tiedä, oliko siihen kukaan sitten kauhean tyytyväinen, että yritti olla laiha kompromissi, mutta ei sitten ollut loppujen lopuksi sitäkään. Yritys oli hyvä. Alkoholimainonta

Konsensuksen saavuttamisen kannalta osa haastateltavista esitti haasteellisenä eettiset kysymykset, jotka ratkaistaan ennemmin poliittisin ja arvopeusteisin argumentein kuin tieteellisen tutkimuksen perusteella. Osa nosti esille myös, että konsensukseen ei myöskään väkisin pyritä, minkä vuoksi on selvää, että eriäviä mielipiteitä joskus jätetään.

Sehän on hyväksyttävä, että maailma on täynnä ristiriitaisia näkemyksiä, ja sen kanssa on sitten vaan pelattava. Sama toistuu sitten tietenkin lausuntopalautteessa. Ja sitten on aina jotain eriäviä mielipiteitä, mutta että kyllähän se on asia, joka vaan sitten käsitellään siinä prosessin kuluessa, ei siinä sen kummempaa. Eihän siinä semmoiseen konsensukseen väkisin pyritä, eihän me nyt Ruotsissa olla. F1

Keskustelua käydään työryhmissä usein virkamiesvetoisesti. Haastateltavat mainitsevat, että usein työryhmissä keskustelua käydään esimerkiksi sihteerin tuomien luonnosten pohjalta, joihin jokainen voi esittää oman näkemyksensä. Eräs sidosryhmätoimija mainitsi myös sähköpostitse käydyin niin sanotun esikäsittelyn, minkä avulla eri tahojen näkemykset ovat selvillä jo ennen varsinaista työryhmän kokousta, mikä on ollut omiaan nopeuttamaan käsittelyä työryhmissä.

Haastatteluissa mainittiin joitain yksittäisempiä toimintakäytäntöjä työryhmien vaikutusten arviointeihin liittyen. Joissain tapauksissa olemassa olevaa tietoa on lähdetty kartoittamaan hanketta varten koko työryhmän voimin, jolloin jokainen on vastannut tiedon keräämisestä omalta osaamisensa alalta. Muita hyödynnettyjä toimintamalleja olivat esimerkiksi SWOT-analyysit⁵⁵ ja webropol-kyselyt ja erilaiset alatyöryhmät, jotka selvittävät hankkeisiin liittyviä yksittäisiä kysymyksiä. Yleisemmin alatyöryhmistä voidaan sanoa, että niiden toimivuudesta oli sekä hyviä että huonoja kokemuksia.

Jätelakihankkeessa hyödynnettiin monentyypisiä työskentelytapoja. Siinä muun muassa perustettiin tilattuja tutkimuksia varten ohjausryhmät, joiden tehtävänä oli seurata tutkimusprosessia sen eri vaiheissa. Lisäksi jätelakihankkeessa käytettiin varsinaisesta työryhmästä erillistä alatyöryhmää yhden yksittäisemmän kysymyksen osalta. Tässä hankkeessa alatyö-

⁵⁵ SWOT-analyysissä kartoitetaan jonkin asian, kuten eri lainsäädäntövaihtoehtojen vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhkat (strengths, weaknesses, opportunities, threats).

ryhmän hyödyntäminen ei toiminut kuitenkaan odotetunlaisesti, vaan sen lopputulosta muutettiin myöhemmässä vaiheessa.

Se tuottajavastuu oli siinä se yks isompi kysymys, tuottajavastuuseen laitettiin oma, erillinen jaosto ja sen jaoston työ eteni sillä tavalla, että se peilasi sitä pykälän, vanhan pykälälistön mukaisessa rakenteessa uusia vaatimuksia ja jaosto jätti työnsä. Ja sitten jossakin vaiheessa kävi sillä tavalla että kaikki oli pantu uusiksi. Niin eli jaoston esitys saatiin ja sitten sihteeristö muutti sen. Eli se sihteeristö muutti kokonaan pykälälistön rakenteen ja näin ollen ehkä se jaoston työ häipyi sinne suht-koht hukkaan. Siis paremmaksi se tuli, ei siinä mitään. Jätelaki

Hallintokanteluhankeessa hyödynnettiin viranomaisille tehtyä kyselyä, ja työryhmä osallistui sen muodostamiseen sekä siitä keskusteluun. Erään hankkeeseen osallistuneen mukaan kommentointimahdollisuus paransi kyselyn laatua. Toisen haastateltavan näkemyksen mukaan kommentointi ja kommenttien huomioon ottaminen toimi hyvin.

Kyllä sitä siinä työryhmässä mietittiin ja totta kai siellä oli sihteeri ja puheenjohtaja tavallaan tehneet sen pohjatyön ja siihen oli mahdollista esittää niitä omia näkemyksiä, että tuleeko jotain sellaista mieleen mitä siinä ei ole otettu huomioon. Ei siinä minun käsittääkseni ollut mitään ongelmia, et olisi ollut liian vähän aikaa tai ei olisi annettu [mahdollisuutta kommentoida]. Sitten saatu palaute tietysti käsiteltiin kun se tuli. Kantelu

Lisäksi hallintokanteluhankeessa tehtiin kohdennettuja asiantuntijakuulemisia yksittäisistä kysymyksistä. Muutoin työryhmän työskentely perustui pitkälti keskusteluun. Sille perustui myös alkoholimainontahanke. Hanketta varten tehtiin tutkimuskooste aihepiiriin kuuluvista tutkimuksista. Sen teki THL:n erikoissuunnittelija, joka oli työryhmässä asiantuntijajäsenenä.

Kuten aiemmin on tullut esille, monissa kommentoissa kävi esille se, että vaikutusten arviointi kulkee hankkeissa mukana jonkinlaisena sivujuonteena eikä se ole irrotettavissa valmisteluprosessista. Vaikutukset tulevat mukaan keskusteluun eri teemojen käsittelyn lomassa, mutta varsinaista itsenäistä ja systemaattista huomiota näihin ei kuitenkaan välttämättä kiinnitetä. Ideaalisempaa olisikin, että vaikutusten arviointi nähtäisiin koko prosessin mukana kulkevana osatekijänä johon kiinnitettäisiin systemaattisesti huomiota.

Edellä mainittu liittyy ainakin jossain määrin erilaisten ohjeistusten hyödyntämisen asteeseen. Vaikutusten arviointiin on tehty vuosien mittaan eri yhteyksissä useita ohjeistuksia, joista luultavasti yleisimmin on käytös-

sä oikeusministeriön laatima eri vaikutuslajit kattava ohje⁵⁶. Eri vaikutuslajeista on myös tehty omia oppaita eri hallinnonaloilla, ja lisäksi EU:n tasolla on laadittu oma ohjeistus vaikutusten arviointiin.⁵⁷

Ohjeistukset on suunnattu lähtökohtaisesti virkamiesten valmistelutyön tueksi. Tästä syystä haastatteluista tehty havainto, että ohjeistukset ovat virkamiehille tutumpia kuin sidosryhmätoimijoille, on ymmärrettävä. Monille sidosryhmätoimijoille ohjeistukset olivat vieraita, tai he olivat korkeintaan joskus kuulleet mainittavan niistä.

Minä itse just kaivoin niitä ohjeistuksia, niin en minä ole koskaan niistä kuullut puhuttavan oikein mitään. Ne on varmaan joku joskus sanonut. D2

Virkamiesvalmistelijoille sen sijaan ohjeistukset olivat tutumpia ja niitä hyödynnetään, mutta käyttö vaihtelee. Moni mainitsi, että ohjeistukset otetaan avuksi hankkeissa vasta, kun eteen tulee sellainen ongelma, jota ei voida ratkaista pelkän oman osaamisen perusteella. Eräs haastateltava kertoi kuitenkin hyödyntävänsä ohjeistuksia myös työryhmätyöskentelyssä vaikutusten arvioinnin tukena.

Minä kyllä itse henkilökohtaisesti käytän näitä oppaita siis esimerkiksi tätä Säädösten vaikutusten arviointiohjetta ihan tätä listaa, mikä täällä on, niin minä olen havainnut, että tämä on ihan hyödyllinen. Minä käytän nyt juurikin, jos meillä on esimerkiksi työryhmä, niin me käydään sitten siinä työryhmässä yhdessä läpi ihan tämä lista jossain kokouksessa ja katsotaan ihan niin kun täällä on tarkoitettukin. Ruksataan onko/ei vaikutuksia ja sitten siltä osin kun on, niin sitten mietitään, et mitenkä näitä nyt ruvetaan selvittämään. Käytännössä on havaittu toimivaksi se. L1

Jätelakihanke oli ainoa tarkasteltavista hankkeista, jossa hyödynnettiin systemaattisesti vaikutusten arvioinnin ohjeistuksia. Alussa hyödynnettiin oikeusministeriön ohjeistuksen tarkistuslistaa keskeisten vaikutusalojen tunnistamiseksi⁵⁸. Menettelytapa kytkeytyi pitkälti siihen, että hallituksen yhtenä kärkihankkeena valmistelu oli mukana silloin vaikuttaneen Paremmän sääntelyn neuvottelukunnan tarkastelussa.

Joo me käytiin läpi, tuo just valmistunut vaikutusten arvioinnin ohje. Sen pohjalta me yritettiin tunnistaa näitä eri vaikutusaloja ja muita

⁵⁶ Vaikutuslajilla tarkoitetaan esimerkiksi vaikutuksia julkiseen talouteen, kansantalouteen, ympäristöön tai yrityksiin. Ks. *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet 2010*.

⁵⁷ *Impact Assessment Guidelines 2009*.

⁵⁸ *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet 2007, 44–55*.

tekijöitä. Kyllä siinä kaikkien oppien mukaan yritettiin vaikutusarvioita tehdä. Jätelaki

Systematiikan puute ohjeistusten hyödyntämisessä saattaa siis olla yksi syy siihen, että vaikutusten arviointia ei mielletä useinkaan kiinteäksi osaksi valmistelua. Toisaalta erilaisten ohjeistusten ja laatukriteeristöjen merkitys lainsäädännön laatua parantavana tekijänä ei ole itsestään selvä. Niiden käyttöä edistävien poliittisten ohjelmien vaikutusta on kuvattu heikoksikin ⁵⁹

Vaikutuslajikohtaista arvioinnin määrällistä kehitystä on seurattu Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa tehdyillä selvityksillä. Viimeisimmän mukaan arviointi on lisääntynyt erityisesti pitkällä aikavälillä ja erityisesti taloudellisten vaikutusten osalta. Lisäksi niiden arviointi on selvästi yleisempää kuin muiden yhteiskunnallisten vaikutusten. Puutteita on erityisesti yksilöihin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa. ⁶⁰

Kokonaisuudessaan työryhmien pääasiallisena työskentelytapana voidaan pitää keskustelua ja kommentointia, joka tapahtuu usein virkamiesten johdolla. Usein keskustelulla pyritään löytämään kompromissi erilaisten näkemysten välillä, mutta joissakin tilanteissa myös eriävät mielipiteet ja erilaiset näkemykset esimerkiksi vaikutuksista kuuluvat asiaan. Hankkeissa hyödynnetään vaihtelevasti erilaisia toimintamalleja tilanteesta riippuen. Sama vaihtelevuus pätee myös vaikutusten arviointia koskevien ohjeistusten hyödyntämiseen. Se vaikuttaa osaltaan siihen, kuinka systemaattisesti vaikutuksia kulloinkin arvioidaan.

4.5.4 Olemassa olevan tiedon kartoitus ja arviointi

Monen hankkeen tietopohja kerätään olemassa olevista selvityksistä ja tutkimuksista, joita ei ole tehty suoraan kyseistä hanketta varten. Usein ajan puutteen vuoksi aikaisemmat tutkimukset ovat ainoa työryhmän ulkopuolinen tieto, mitä työssä on mahdollista hyödyntää. Lisäksi erilaiset tilastot toimivat hankkeissa usein pohjatietona, mutta on tällöinkin hankkeesta

⁵⁹ Rantalan (2011) mukaan Paremmän sääntelyn ohjelmaan liittyvän laatukriteeristön soveltamista on hankaloittanut muun muassa lainvalmistelun voimakas sitominen hallitusohjelmaan yhdistyneenä heikkoon poliittiseen sitoutumiseen laadun osalta, hankkeiden puutteellinen resursointi yhdistyneenä tiukkaan aikataulutukseen ja ministeriöiden erilaiset valmistelukäytännöt. Vastaavan kaltaisesti Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012) on todennut hallituksen vuosien 2007 ja 2011 lainsäädäntösuunnitelmiin liittyen puutteita tietoperustassa, resursoinnissa, hallinnoissa, toimeenpanossa ja seurannassa. Ks. myös *Tala* 2010, 212, ja vaikutuksen vähäisyyden syistä *Carroll* 2010, 121. Hän on havainnut useita syitä sille, minkä vuoksi, jotka liittyvät mm. puutteelliseen tietopohjaan ja korkeamman poliittisen tahon sitoutumattomuuteen.

⁶⁰ *Slant & Rantala* 2013, 57.

riippuvaista, kuinka hyvin ne vastaavat hankkeiden tiedontarpeisiin. Erityisesti uusissa teemoissa tiedot voivat jäädä puutteellisiksi, mikäli lisäselvityksiä aiheesta ei tehdä. Lisäselvityksiä ja uusia tutkimuksia lähdetäänkin tekemään haastattelujen perusteella usein, jos kyseessä on merkittävä muutos tai uusi sääntely ala. Vastuu tiedon keräämisestä on usein sihteerillä.

Joo mitä puuttuu, selvästi kun on uutuuksia siinä valmisteltavassa hankkeessa, tai merkittäviä uutuuksia ja niihin liittyen tietoa ei todellakaan ole olemassa. Silloin sitten hankitaan näitä erillisiä selvityksiä. J1

Osa haastateltavista kiinnitti huomiota myös siihen, että kaikista asioista ei edes voida saada tietoa, koska niitä on vaikea luotettavasti tutkia.

Jostain joudutaan sitten aloittamaan, niin siihen voi sisältyä huomattavan paljon sellaisia puutteita. Sellaisia asioita, mitä ei ole koskaan totuttu mittaamaan. Ei tiedetä oikeastaan, että mitä voidaan mitata ja se tietämys näistä erilaisista esimerkiksi luonnon vuorovaikutussuhteista, kun se on puutteellista, niin siinä on aika haastava tilanne ryhtyä arvioimaan. Kun se perustietämys siitä on puutteellinen, niin [on vaikea] ryhtyä sitten arvioimaan sitä, et jos me tehdään jonkinlainen sääntelyratkaisu, et miten se sitten vaikuttaa tähän tilaan. N1

Jätelakihankkeessa havaittiin puutteita olemassa olevassa tiedossa, minkä vuoksi hankkeessa tehtiinkin paljon erilaisia selvityksiä tiedon kartoittamiseksi. Kuten on todettukin, alkoholimainontahankkeeseen osallistuneilla oli ristiriitaisia näkemyksiä siitä, kuinka riittävää tieto oli. Osan mielestä tietokooste oli kattava ja vastasi hyvin hankkeen tarpeita. Osan mukaan taas tiedot edustivat vain yhtä näkökulmaa asiasta ja laajemmalle tietopohjalle olisi ollut tarvetta.

Hallintokanteluhankeessa aikaisempien työryhmien taustaselvityksiä oli paljon. Lisäksi hankkeessa hyödynnettiin selvitysmiehen raporttia. Eri tahojen näkemykset hieman vaihtelivat siitä, miten hyvin olemassa oleva tieto vastasi hankkeen tarpeisiin. Tietopohjaa ei kuitenkaan pidetty täysin riittämättömänä. Kriittinen kommentti liittyy lähinnä aikaisempien selvitysten riittämättömyyteen, koska niissä ei käsitelty asian kannalta ydinkysymyksiä. Pääasiassa tiedon katsottiin kuitenkin vastaavan hyvin hankkeen tarpeisiin ainakin niiltä osin, kun se koski aluehallintovirastoja. Tietopohjaa laajennettiin myös muihin kanteluita käsitteleviin viranomaisiin kyselyn avulla.

Tiedon kartoittamisen keinoista ei tullut esille mitään yksittäistä tyypillistä tapaa. Vastaukset liittyivät lähinnä siihen, että tietoa lähdetään kartoittamaan lähteistä, jotka ovat hallinnonalalle tyypillisiä. Tällaisia ovat esimerkiksi hallinnonalojen tutkimuslaitokset ja erilaiset tilastot. Joidenkin

haastateltavien mukaan omaan alaan läheisesti kuuluvat tiedot ovat helposti kartoitettavissa, mutta ongelmia tulee mahdollisesti silloin, kun tarvitaan tietoa hieman vieraammasta aihepiiristä.

4.6 Ulkopuoliseen arviointiin liittyvät tekijät

4.6.1 Syyt arviointien tilaamiselle

Haastateltavien mukaan selvityksiä tilataan erityisesti silloin, kun käsiteltävä asia on jollakin tavalla yhteiskunnallisesti kiistanalainen. Tällöin erilaisilla tutkimuksilla haetaan tukea valitun ratkaisun argumentoinnin ja päätöksenteon tueksi. Lisäksi tutkimuksia saatetaan tilata, jos hanke liittyy täysin uudenlaiseen asiaan. Tällöin kyse voi olla enemmänkin sääntelyn kentän hahmottamisesta. Mikäli aikaisemmin säännellyltä alalta ei löydy riittävästi tietoa valmistelun tueksi, voidaan myös tällöin hankkia lisätietoa erillisillä selvityksillä. Erään haastateltavan mukaan tutkimusten tilaamista on käytetty joskus myös viivyttämään valmisteluprosessia siten, että asia ei ole ehtinyt hallituskauden loppuun mennessä eduskunnan käsittelyyn, vaan siitä on jouduttu luopumaan. Tämä lienee kuitenkin yleisesti ottaen harvinaista.

Kyllä esimerkiksi tässä alkoholipuolella on tehty ihan sitäkin, että on teetetty erilaisia selvityksiä ja uusia selvityshankkeita asetettu ihan sen takia, että siihen selvityksen käynnissä oloon vedoten voidaan lykätä päätöksiä. Nyt esimerkiksi viime hallituskaudella oli ihan selvä tällöinen tapaus, että työryhmää toisensa perään istu, ja ei niillä mitään muuta tarkoitusta ollut kun se, että se homma saatiin yli vaalien ja raukeamaan. Niin siinä sitten sitä kautta kävikin loppujenlopuksi. Ikään kuin se, et tällöiset hankalat poliittiset asiat, niin niitä voidaan lykätä teettämällä tällöisiä, koska aina nyt löytyy jotakin, mistä nyt voi selvittää yleensä. I2

Aiemmin on todettukin, että joissakin tapauksissa hankkeissa saatetaan harkita selvitysten tilaamista, mutta siihen ei kuitenkaan päädytä. Usein tähän liittyy ajallisten tai rahallisten resurssien puute. Lisäksi yhtenä vaikuttavana tekijänä asiaan liittyy myös riittävän asiantuntevan tahon puuttuminen. Jotkin sääntelyn alat saattavat vaatia hyvin kapean alan erikoisasiantuntemusta, minkä vuoksi potentiaalista selvittävää tahoja ei välttämättä ole kovinkaan helppoa löytää.

4.6.2 Tilaajaosaaminen ja vuorovaikutus

Tutkimusten tilaamisella ja niihin liittyvillä tekijöillä voidaan katsoa olevan välillinen vaikutus vaikutusarviointien vaikuttavuuteen. Tilaaminen on läheisesti liitoksissa siihen, minkälaisia ominaisuuksia arviointeihin tulee liittymään ja myös siihen, että ryhdytään selvittämään oikeaa asiaa.

Haastatteluista kävi ilmi, että monet tilaajaosaamiseen liittyvät seikat ovat usein liitoksissa kykyyn muodostaa oikeanlaisia tutkimuskysymyksiä. Valmistelijoilla on jonkin verran kokemusta siitä, että tilatut tutkimukset eivät ole vastanneet odotuksia. Varmaa tai yksittäistä syytä epäonnistumisille ei osattu nimetä, mutta ainakin osasyynä epäiltiin olevan kyvyttömyys esittää arvioinnille tarpeeksi yksityiskohtaisia kysymyksiä. Yhtenä selittävänä tekijänä pidettiin sitä, että tutkijalla ja tilaajalla ei ole ollut riittävän yhteneväistä näkemystä siitä, mitä tulisi selvittää.

No tuossa on varmasti haasteita. Varmasti on sen verran monimutkaisia asioita, että osataanko tehdä oikeita kysymyksiä, esittää oikeanlaisia, mitä halutaan. Ja hyvin usein ne joudutaan tekemään etukäteen. Ja ei se nyt varmaan ole harvinaista, etteikö se mene vähän viereen. Voi olla nimenomaan siitä johtuen, että se, joka tekee sen tilauksen, ei välttämättä osaa kysyä oikeanlaista. Ei se välttämättä ole niin, että toinen olisi huono tutkimuksen tekijä, mutta ihan inhimillisistä syistä se menee viereen. Että tämmöiseen olen joskus kyllä törmännyt. Se vaatii aika paljon tilauksen tekijältäkin. M2

Työryhmää saatetaan hyödyntää joskus erilaisissa tutkimusten tilaamisiin liittyvissä asioissa. Tällaista voi olla esimerkiksi tutkimusten toimeksiantojen muotoilu, jolloin eri sidosryhmät voivat tuoda näkemyksensä siitä, mitä asiassa pitäisi selvittää. Moni piti tätä hyvänä käytäntönä, koska silloin esille saattaa tulla näkökulmia, jotka muussa tapauksessa olisivat voineet jäädä huomioimatta.

Yleisimmin, jos on ministeriön virallinen tai joku tällainen hanke, niin käytännössä ministeriö sen päättää, koska ministeriöhän rahoittaa yleensä sen tutkimuksen. Niin ministeriö päättää, keneltä se... Tai miltä taholta se sitten tilataan. Mutta kyllä usein siinä on sitten työryhmän jäsenillä tai sidosryhmillä jonkunlainen mahdollisuus vaikuttaa siihen, mistä se tilataan. K2

Jätelakihankkeessa työryhmä pääsi osallistumaan jonkin verran myös toimeksiantojen muotoiluun. Hankkeessa tehtiin alkuvaiheessa kartoitus selvitystarpeista ja tarkasteltavista vaikutusalueista. Lisäksi sidosryhmätoimijat olivat mukana eri selvityksille asetetuissa ohjausryhmissä

Kyllä niissä kaikissa hankkeissa aina oli tällainen ohjausryhmä, johon kutsuttiin tarpeen mukaan sitten myöskin niitä keskeisimpien sidosryhmien edustajia mukaan, joiden asioita selvitettiin. Ja ne ohjausryhmät sitten kuitenkin kokoontui sen hankkeen aikana useamman kerran riippuen tietysti hankkeen pituudesta. Mutta että sen hankkeen eri vaiheissa, aloituksessa ja siellä keskivaiheilla ja lopussa ainakin, oli sitten ohjausryhmän kokouksia, ja ohjausryhmällä oli sitten mahdollisuus kommentoida myöskin kirjallisesti niitä selvityksiä, että kyllä siinä aika paljonkin ikään kun vuorovaikutuksessa oltiin. Jätelaki

Jätelakihankkeen osalta esitettiin joitain epäilyksiä sen suhteen, että kaikki selvitykset eivät olisi täysin vastanneet sitä, mitä odotettiin. Haastateltavan muistikuvan mukaan tosin näissäkään selvityksessä ei varsinaisesti selvitetty vääriä asioita, mutta ne eivät välttämättä kuitenkaan täysin vastanneet sitä, mitä oli kysytty.

Kyllä siellä oli joitakin, jotka eivät ehkä pystyneet ihan esitettyihin kysymyksiin vastaamaan. Vähän semmoinen mielikuva, että jotkut voisi näistä olla sellaisia, että eivät tietenkään mitään vääriä asioita, mutta ei ehkä ihan kohdennettuja siihen, mitä kysyttiin. Jätelaki

Haastatteluista havaittiin, että tilaajan ja tekijän välisellä vuorovaikutuksella on merkitystä selvityksen onnistumisen kannalta. Vuorovaikutuksella hankkeen eri vaiheissa pystytään paremmin kohdistamaan kysymyksenasettamista ja edistämään hankkeen etenemistä siten, että se palvelee mahdollisimman hyvin lainvalmistelun tiedontarvetta. Se auttaa myös tutkijaa suuntaamaan selvitystä oikeaan suuntaan.

Heillä on kuitenkin se asiantuntemus siitä, että mitä tietoa on jo olemassa, ja mitä tietoa siinä ajassa on mahdollista ylipääntensä kerätä. Ja myös sitä tutkimusnäkökulmaa, että mitä siitä voidaan sitten päätellä siitä tiedosta. Niin että se pyritään keskustelemaan heidän kanssaan auki jo ennen kun se toimeksianto kirjoitetaan, että se osattaisi tehdä silleen, että se palvelisi mahdollisimman hyvin sitä tutkimusta. B1

Yhtenä havaintona oli, että sidosryhmätoimijoilla oli virkamiesvalmistelijoita vähemmän tietoa tilaajan ja tekijän välisestä vuorovaikutuksesta. Virkamiesvalmistelijoiden mukaan vuorovaikutus on puolestaan kohtalaisen yleistä, ja selvityksiin kuuluu toisinaan väliraportointeja, joiden myötä etenemistä on mahdollista kommentoida. Ainakin merkittävässä hankkeissa on joidenkin valmistelijoiden mukaan myös ohjausryhmiä, joihin saatetaan ottaa mukaan myös sidosryhmien edustajia. Näin tehtiin muun muassa jäte-

lakahankkeessa. Erään valmistelijan mukaan selvityksistä on joskus käyty jopa eräänlaista oppimiskeskustelua, missä voitaisiin mahdollisesti parantaa seuraavan kerran.

Sitten on vielä käyty jäljestäkin päin tällaista oppimiskeskustelua tai tavallaan molemminpuolista, että on annettu palautetta ja katsottu että missä molemmat voi sitten petrata seuraavalla kerralla. Varmaan meidänkin päässä on ollut ongelmia, että mekään ei olla ehkä sitten osattu ohjeistaa riittävän jämpästi ja jämäkästi kaikkia asioita, että ei se kaikki ongelma vaan siellä toisessa päässä pelkästään ollut. J1

Työryhmien työskentelyssä tyypillinen toimintamalli vaikuttaisi olevan tilattujen tutkimusten osalta, että selvityksen tai tutkimuksen tekijä esittelee yleisesti saamiaan tuloksia työryhmälle, jolla on mahdollisuus esittää tekijälle kysymyksiä ja kommentteja. Varsinainen raportteihin perehtyminen on jokaisen työryhmään osallistuvan omalla vastuulla, eikä niitä useinkaan käsitellä kovin yksityiskohtaisesti työryhmissä.

Tutkimusten tilaamiseen liittyvillä seikoilla on siis välillinen vaikutus siihen, miten vaikutusten arvioinnit vaikuttavat valmisteluprosessiin. Aina-kin ajoittain tilaamiseen liittyy joitakin ongelmia, mutta haastattelujen perusteella vuorovaikutuksella tilaajan ja tekijän välillä näitä voidaan ainakin jossain määrin ehkäistä.

4.6.3 Arviointeihin liittyvät tekijät

Arvioinnin tekijä. Ulkopuolisia arviointeja ja selvityksiä tilattaessa tai aikaisempia tutkimuksia tarkasteltaessa yhdeksi keskeiseksi vaikuttavuuteen liittyväksi tekijäksi muodostui arvioinnin tekijä. Haastatteluista kävi ilmi se, että tiettyihin tahoihin luotetaan selkeästi toisia enemmän. Tämän vuoksi vaikuttavuus vaihtelee sen mukaan, kuinka luotettavana ja objektiivisena tekijää pidetään.

Luotettavina tahoina pidettiin erityisesti yliopistoja ja valtion tutkimuslaitoksia (esimerkiksi THL, Optula ja SYKE).

No yliopisto on positiivinen siinä mielessä, että niillä on minun mielestäni ammattitaitoa tehdä selvityksiä ja tutkimuksia, mutta se on aika jännää, et niillä taas usein on sen käytännön kuntanäkökulmasta, niin ne ei sit ymmärrä tätä hallinnon arkea, eli niihin tulee sitten se huono puoli. Sen takia nämä valtion tutkimuslaitokset, niin niillä on usein kuitenkin, et sen lisäksi, et niillä on sitä ammattitaitoa tehdä niitä selvityksiä, niin niillä on toisaalta myöskin sitä hallinnon ymmärrystä, et se on varmaan niitten hyvä puoli. G2

Edellä esitetty näkemys oli kohtalaisen yksimielinen, joskin joitain yksittäisiä kommentteja tuli myös näiden tahojen luotettavuuden osalta. Kriittisyys liittyi lähinnä valtion tutkimuslaitosten mahdolliseen poliittiseen ohjailtavuuteen.

Edellistä varautuneempi suhtautuminen haastateltavilla oli konsulttiyrityksiin. Niiden ajateltiin olevan herkempiä kuuntelemaan tilaajan toiveita esimerkiksi lopputuloksen suhteen. Lisäksi epävarmuutta konsultteihin herätti heidän asiantuntemuksensa riittävyys jollakin tietyllä alalla.

Ja niitä [samoja asiantuntijoita] käytetään sitten aika, joitain käytetään aika paljon, ehkä sen takia on hyvä, et tulee täysin uusia konsulttifirmoja tekemään selvityksiä, joista kukaan ei ole koskaan kuullut, koska ihmisillä ei oo ennakkokäsityksiä. Mutta toisaalta minulla oli ennakkokäsitys, että ne saattaa sitten olla herkempiä kuuntelemaan tilaajan toiveita, että ne kuuntelee ehkä alitajuisestikin, että mitä tilaaja toivoo ja ne toimii sen mukaisesti. G2

Tarkasteltavista hankkeista jätelakihankkeessa yksi tutkimuksista tilattiin konsulttiyritykseltä. Tässä tapauksessa ei kuitenkaan havaittu erityistä kielteistä suhtautumista konsulttien tekemiin selvityksiin.

Se oli tuo FCG (Finnish Consulting Groupin), joka on Suomen Kuntaliiton omistama, useamman aikaisemmin toimineen firman yhdistelmä, jolla oli aika hyvä kokemus ja tieto muun muassa kuntakentästä, joka tässä oli aika keskeisenä. Ja, se oli erittäin laaja ja perusteellinen selvitys, itse asiassa ei vaikutuksista vaan siitä, miten asiat ovat, kuka tekee mitään ja mikä on koko jätteen laajuus ja vastuut. Siis ei miten sen pitäisi olla ja mikä on järkevää, vaan että se oli ihan tämä peruslähtökohta. Siinä oli epätarkkuuksia, mutta ne tulivat saatavissa olevien tietojen puutteesta. Jätelaki

Kriittistä suhtautumista voitiin havaita myös sidosryhmien tuottamaan tietoon. Siihen suhtaudutaan haastattelujen mukaan varauksella sen vuoksi, että tiettyä intressiä ajavan tahon ajatellaan tuottavan tietoa tarkoitushakuisesti vastaamaan omaa näkemystään. Esimerkiksi alkoholimainontahankkeen osalta esitettiin varauksia sidosryhmien tuomaan tietoon. Syynä tähän oli erityisesti se, että hankkeessa käytetty tieto ei täyttänyt tarvittavia teollisia kriteereitä, joiden perusteella tutkimusnäyttöä kerättiin.

Ei sitä varsinaisesti käsitelty, että nämä alkoholiteollisuutta edustavat jäsenet sanoivat, että tämä ei pidä paikkaansa, että alkoholimainonta ei vaikuta mihinkään muuhun kun heidän väliseen kilpailutilanteeseen, ja se on välttämätön osa nykyaikaista yhteiskuntaa. Ja sitten he toivat sinne kokoukseen muistaakseni yhden tai kaks tämmöistä ko-

piota esimerkiksi, että Sveitsissä oli kysytty joltain nuorisoporukalta, että lisääkö alkoholimainonta heidän juomista ja ne oli vastanneet, että ei. Eli tavallaan, kun me puhuttiin siitä, että oli käsitelty tuhat erilaisissa julkaisuissa vertaisarvioinnin pohjalta julkaistua tutkimustietoa ja niistä oli koottu 6–9 meta-analyysiä, joista viimeinen oli EU-komission tilaama, niin he toivat sitten semmoisia papereita, jotka sano, että kyllä ainakin Sveitsissä oli jotkut nuoret sanoneet, että ei alkoholimainonta vaikuta heidän juomiseensa. Alkoholimainonta

Vastaavaa oli havaittavissa myös jätelakihankkeen osalta. Erään haastattelun mukaan edunvalvojien esittämällä kyselytutkimuksilla oli vähemmän painoarvoa kuin tutkimuksilla, joita tilattiin tunnetuilta asiantuntijatahoilta.

Haastatteluista kävi myös ilmi, että suppeissa selvitystehtävissä saatetaan joissain tapauksissa hyödyntää yliopistojen jatko-opiskelijoita tai eläkkeelle jääneitä asiantuntijoita. Jonkin verran haastateltavat mainitsivat ongelmaksi asiantuntijakentän suppeuden, mikä vaikuttaa potentiaalisten tekijöiden määrään. Joissakin tapauksissa mahdollisia asiantuntijoita on löydettävissä Suomesta vain vähän.

Arvioinnin tekijällä on siis edellisen perusteella paljonkin merkitystä sen suhteen, missä määrin arviointia hyödynnetään valmisteluprosesseissa. Toisiin tekijöihin luotetaan toisia enemmän.

Arvioinnin sisältö. Osassa haastatteluja kävi ilmi, että joskus arvioinnin sisällöllä voi olla merkitystä sen vaikuttavuuden suhteen. Jos lopputulos ei ole niin sanotusti ”oikea”, on arviointi saattanut jäädä kokonaan raportoimatta tai huomioon ottamatta.

Niin sittenhän se epämieluisa arviointitieto voi jäädä hyödyntämättä siinä matkan varrella. J1

Joidenkin haastateltavien mukaan lopputuloksella voi olla vaikutusta myös siihen, tarkastellaanko arviointia kriittisesti. Jos lopputulos on oman näkemyksen vastainen, saattaa se joissakin tapauksissa johtaa arvioinnin kriittisempään tarkasteluun esimerkiksi menetelmien osalta kuin niissä tapauksissa, joissa lopputulos on oman näkemyksen mukainen.

Siis sillä tavalla kyllä arvioidaan [menetelmiä], mutta se ei tapahdu ikään kuin tieteellisistä syistä, että arvioidaan, onko metodi validi, vaan ihan puhtaasti poliittisista syistä, että halutaan kyseenalaistaa, jos johtopäätökset ovat väärät, se metodi, millä ne johtopäätökset on saatu. I2

Haastateltavien mukaan selvityksistä tai tutkimuksesta tulee harvoin täysin yllättävää tietoa. Moni haastateltava kuvaileekin arvioinneista saamaansa

tietoa näkemyksiä vahvistavaksi ja odotusten mukaisiksi. Ei kuitenkaan ole täysin tavatonta, että selvitysten tulokset ovat ainakin jossain määrin yllättäviä. Tällaisissa tapauksissa tiedolla voi olla haastateltavien mukaan vaikutusta prosessiin. Eräs haastateltava kuvaa riippumattoman tahon tekemään vaikutusten arviointia hieman jopa pelottavaksi, koska täyttä varmuutta lopputuloksesta ei välttämättä ole, ja se voi olla jotain yllättävää, mikä ei ole yhdenmukaista halutun lopputuloksen kanssa. Yllättävät kielteiset vaikutukset voivat erään haastateltavan mukaan muuttaa valmistelua ja toteutusta.

No kyllä se sitten on vakavan pohdinnan paikka, että hei! Mitäs nyt, ja sitten siihen pitää miettiä ratkaisu, että hyväksytäänkö tällainen vaikutus vai ei? Onko se toivottu vai ei-toivottu vaikutus? Tilanteen mukaan, että jos tulisi esiin yllättävä vaikutus, joka on myönteinen sen kokonaisuuden kannalta, niin sitten tietysti todetaan, että hienoa! Tällainenkin asia vielä tässä toteutuu, mitä ei ole osattu miettiäkään, mutta, jos taas tulisi jotain ihan yllättävää negatiivista, niin se voi kyllä muuttaa ilman muuta sitä valmistelua ja toteutusta. E1

Tarkasteltavista hankkeista hallintokanteluhankeessa tehty selvitys oli pitkälti odotetunlainen, ja sen rooli valmisteluprosessissa oli enemmänkin näkemyksiä vahvistava kuin niitä muuttava. Sen sijaan jätelakihankeessa yhden arvioinnin osalta tulokset olivat jossakin määrin odottamattomia. Tämän vaikutus prosessiin ei kuitenkaan ollut kovinkaan merkittävä. Yhtenä tekijänä saattoi olla se, että lopputulos oli erisuuntainen poliittisten intressien kanssa, minkä vuoksi arvioinnin lopputuloksella ei ollut prosessin kannalta merkitystä.

Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus kuitenkin teki selvityksen näitten kuljetusjärjestelmien vaikutuksista ja sieltä nousi minun mielestäni esiin hirveen voimakkaasti se, että se kunnan järjestämä kuljetus lisää kilpailua. Ja sitten siellä oli niitä hintavaikutuksia, niin ne olivat aika järjestyttävän isoja. Ja se mikä oli kaikkein jännintä, että sitä ei sitten käytettykään ihan niin paljoa lainsäädännön valmistelun pohjana. Jätelaki

Arvioinnin lopputuloksella saattaa siis joskus olla merkitystä sen suhteen, miten paljon sitä hyödynnetään valmistelussa. Vaikuttaisi siltä, että näin on erityisesti sellaisissa hankkeissa, joissa on mukana vahvoja poliittisia intressejä. Täysin yllättävien vaikutusten esiin tuleminen vaikuttaisi kuitenkin olevan verrattain harvinaista, minkä vuoksi myös edellä mainitun kaltaiset tilanteet konkretisoituvat oletettavasti harvoin.

Huomioita lähdekritiikistä. Haastattelujen perusteella kriittinen tarkastelu kohdistuu pääasiassa arvioinnin tekijään. Toinen seikka, joka vaikuttaa lähdekritiikkiin on arvioinnin lopputulos. Menetelmiin ja aineistoihin liittyvää lähdekritiikkiä ei haastattelujen perusteella tehdä systemaattisesti vaan se vaikuttaisi tapahtuvan lähinnä yleistietämyksen perusteella. Muutama mainitsee sen, että heillä ei edes ole riittävää asiantuntemusta tehdä tutkimusten luotettavuuden arviointia tieteellisistä lähtökohdista. Jonkin tasoista luotettavuuden ja hyödynnettävyyden arviointia kuitenkin tehdään.

Tämä tiedon luotettavuus tulee yleensä siinä työryhmävaiheessa kun esitellään näitä vaikutusarvioinnin tuloksia, niin silloin otetaan kantaa tai arvioidaan sen luotettavuutta ja soveltuvuutta tähän kyseiseen tilanteeseen. N1

Arviointien esitystapa. Haastateltavat kiinnittivät harvoin huomiota arviointien menetelmällisiin kysymyksiin, kun taas esitystavalla tuntui olevan selkeä merkitys tuotetun tiedon vaikuttavuuteen. Esitystapa tarkoittaa esimerkiksi raportin jäsentämiseen ja tulosten ilmaisemiseen liittyviä seikkoja. Numeerisia arviointeja ja graafisesti ilmaistuja tuloksia pidettiin yleisesti hyödyllisinä ja helposti omaksuttavina, minkä vuoksi niitä on helpompi myös hyödyntää.

Kyllähän tietysti tämän päivän ilmapiiri ja trendi on se, että pitää olla graafit ja taulukot. Kyllähän tietysti, kun siitä valtavasta virrasta haet niitä tutkimuksia, niin totta kai jos se on tuotu esille niin, että sinä nopeasti siitä ne kärjet näet, niin sillä on merkitystä. Jo ihan pelkästään semmoinen merkitys siinä, että se jää mieleen ja tulee luetuksi. C2

Vaikka numeeristen arviointien omaksuminen oli haastateltavien mukaan helpompaa, toki laadullisen arvioinnin tarve tiedostettiin myös ja se, että kaikkien asioiden numeerinen ilmaiseminen ei ole käytännössä mahdollista. Alkoholimainontahankkeessa yksi työryhmän jäsen jäi kaipaamaan arvioinneista erityisesti lukuja. Hänkin tosin tiedostaa sen, että aiheesta on hankala ylipäättään selvittää lukuja, koska aihepiiri on niin vaikea.

Minun mielestä aina pitäisi, ja mitä täällä ei kauhean paljon katsottu, et aina pitäisi katsoa ne yritysvaikutukset. Täällä keskityttiin näihin terveysvaikutuksiin hirveen paljon, ja tosiaan siellä jäi puuttumaan ne luvut. Kyllä minusta aina pitää koittaa löytää semmoisia faktatietoja päätöksenteon pohjaksi ja nimenomaan lukuja, jotta pystyy arvioimaan niiden painoarvoa suhteessa joihinkin muihin vaikutuksiin, että niitä sellaisia numeerisia vaikutuksia minä jäin kaipaamaan. Niitä on varmaan tästä teemasta tosi vaikea kyllä tutkimuksella selvittääkään, koska aihe on yksinkertaisesti niin vaikea. Alkoholimaininta

Kokeneet valmistelijat ja sidosryhmätoimijat kaipasivat edellisen lisäksi selkeitä johtopäätöksiä käsiteltävistä asioista. Joidenkin mukaan esimerkiksi yliopistomaailman huonona puolena on se, että siellä vedetään turhan varovaisesti johtopäätöksiä. Selkeiden johtopäätösten lisäksi arviointien ja selvitysten hyviksi ominaisuuksiksi monen mielestä kuuluvat selkeät jäsenyykset ja tiivistelmä, joista voi tarvittaessa saada nopeastikin selville keskeisimmät tulokset. Tiiviin esitysmuodon puolesta puhuu myös valmistelussa vallitseva ajan puute. Jos raportit ovat pitkiä, niihin perehtymiseen menee enemmän aikaa, minkä vuoksi ne saattavat jäädä kokonaan lukematta ja sen myötä hyödyntämättä.

Minullakin on vähän ongelma, että kyllä siellä varmaan on sivuja lukematta. Taas sitä etsii aina sen ytimen ja lukee sen sitten paremmin että ylipäättänsä osaa lukee niitä. Monesti käy näin että katsoo yhteenvedon ja toteaa että ei tässä ole mitään kiinnostavaa. Ja sitten jos se yhteenvedo on tehty väärin niin siellä saattaa olla jotain helmiä sisällä. D2

Ja kyllä sekin nyt tietysti on selvää, että, et jos se arviointi osataan esittää, että johtopäätökset ovat selkeitä ja napakoita, niin sitten niillä on vaikutusta. Monesti varsinkin poliittisesti johdetuissa työryhmissä, kun siellä valtiosihteerit tai tällaiset niitä vetää, niin jos se on sellainen joku kirja, mikä sieltä tulee, niin ei sitä kirjaa kyllä lue, et siellä pitää olla tiiviisti, johdonmukaisesti esitelty, niin semmoisilla on sitten vaikutusta. I2

Eräs alkoholimainonnan hankkeeseen osallistunut kiinnitti huomiota hankkeessa käytetyn tutkimuskoosteen rakenteeseen ja piti sitä monipuolisena ja selkeästi esitettynä, mistä asiat kävivät hyvin ilmi. Hän piti hyvänä asiana, että tutkimuskoosteeseen oli koottu kaikki erilaiset alkoholinkäytön rajoittamiseen liittyvät keinot.

Siinä oli kansainväliselläkin tasolla hyvin vahvasti perusteltuja hyviä tutkimuksia taustalla ja nämä tutkimukset oli vielä sitten yhdistetty, niin tässä oli kokonaisuus, hyvin laaja, missä oli monesta näkökulmasta katsottu näitä asioita, että ei vaan jotain yhtä. Että siellä ei ollut vaan esimerkiksi hinta ja verotus, vaan siellä oli sitten nämä kaikki muutkin keinot, mitkä täällä oli. Minä itse tykkään tällaisesta kokonaisvaltaisesta, minä olen tällainen balance-ihminen, joka tykkään, että asiaa käsitellään monesta näkökulmasta ja pitää löytää se tasapaino siihen. Tässä oli se juttu. Se oli kokonaisvaltainen. Tässä on laajasti keinot ja ne on osoitettu selkeästi systemaattisesti ulos, mikä toimii mikä ei. Ja nyt niitä piti miettiä tämän kohderyhmän ja tämän asian kohdalla. Alkoholimainonta

Yhteen vedettynä arviointien esitystavan osalta tärkeänä pidettiin siis kunnollisia johtopäätöksiä. Lisäksi numeerista arviointia pidettiin helpommin omaksuttavana kuin laadullista, mutta myös sen tarve tiedostettiin. Selkeää jäsenystä ja hyvää tiivistelmää keskeisistä tuloksista pidettiin myös tärkeänä muun muassa tiukkojen aikataulujen vuoksi, jolloin tulokset on oltava nopeasti omaksuttavissa.

4.7 Kuuleminen ja lausunnot

Lainvalmisteluprosessissa kuulemisten ja lausuntojen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja laadun edistäminen. Ulkopuolisen palautteen avulla pyritään selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Lisäksi kuulemisten avulla pyritään parantamaan luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon. Kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät osallistuvat valmisteluun, tai että niiden näkemyksiä muutoin kuullaan riittävästi valmistelun aikana.⁶¹

Työryhmätyöskentelyn näkökulmasta kuulemisilla ja lausunnoilla on tarkoitus saada työryhmää laajempi käsitys valmisteltavasta asiasta. Valmisteluprosessissa voidaan erottaa toisistaan kahdenlaisia kuulemistilanteita, joista ensimmäinen kohdistuu asiantuntijoihin ja toinen yleisemmin eri tyyppisiin intressitahoihin. Lausuntokierros käydään useimmin hankkeiden loppuvaiheessa. Tämä on yleisin tapa kuulla sidosryhmiä⁶². Kuulemisten ja lausuntojen suhde vaikutusten arviointiin voidaan ajatella olevan tehtyjä arviointitoimenpiteitä täydentävä; saadusta palautteesta voidaan saada vaikutuksia koskevaa lisätietoa, millä voi olla merkitystä hankkeiden etenemisen kannalta.

Haastattelujen perusteella hankkeiden kannalta on merkitystä erityisesti kuulemisella. Edellä mainituista kuulemistyypeistä asiantuntijoiden kuuleminen vaikuttaisi olevan enemmän prosesseihin vaikuttavaa, mutta myös yleisillä kuulemistilaisuuksilla on haastateltavien mukaan merkitystä. Kuulemiskierros käytiin kaikissa tarkasteltavissa hankkeissa. Hallintokantelu-hankkeessa kyse oli nimenomaan kohdennetusta asiantuntijakuulemisesta, kun taas alkoholimainontahankkeessa kuulemiskierros oli enemmän yleistä sidosryhmien kuulemistä. Jätelakihankkeessa oli sekä asiantuntija- että yleisiä kuulemisia.

⁶¹ *Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet 2010, 13.*

⁶² *Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet 2010, 24.*

Hallintokanteluhankeessa asiantuntijakuulemisia pidettiin hankkeen kannalta hyödyllisenä, ja niillä oli haastateltavien mukaan vaikutusta prosessin etenemiseen. Tärkeänä pidettiin, että etukäteen oli tarkkaan mietitty, keitä kuullaan ja mistä asiasta.

Ja sitten nämä asiantuntijakuulemisetkin muokkasivat ehkä sitten tiettyyn suuntaan sitä sääntelyä. Eli sinne otettiin semmoisia elementtejä mukaan jota ei vielä siinä selvitysmiesvaiheessa ollut. Eli siellä sitten tuli aika painavasti esille se, että tarvitaan esimerkiksi säännöksiä myös kantelun seuraamuksista ja sitten myöhemmin siihen nousi sitten tämä nimenomainen maininta valituskelvottomuudesta. Tämän kaltaisia sitten näitten asiantuntijakuulemisten kautta, mutta ehkä se keskeisin rajanveto oli just tämä että kummantyyppistä sääntelyä lähetään, yleis- vai erityissääntelyä, tekemään. Kantelu

Alkoholimainontahankkeessa järjestettiin yleinen kuulemistilaisuus. Sen vaikutusta ei voida haastattelujen perusteella kuitenkaan pitää hankkeen kannalta erityisen suurena. Erään näkemyksen mukaan kuulemista pidettiin hankkeessa lähinnä muodollisuuden täyttämisenä ja avoimen valmistelun vaikutelman ylläpitämiseksi.

Minä en muista, kirjoitettiinko tästä kuulemistilaisuudesta jotain yhteenvetoa, enkä minä muista miten niitä lausuntoja, joita 11 kappaletta tuli, olisi käsitelty. Ja se johtuu siitä, että siinä kuulemistilaisuudessa oli pääasiallisesti lastensuojelujärjestöjä ja ne halusivat alkoholimainontaan rajoituksia, mutta kun se ei työryhmälle sopinut, niin ei siihen asiaan palattu koskaan. Eli ei me varsinaisesti käsitelty sitä kuulemistilaisuutta, että se oli semmoinen, voisiko sanoa, että se oli näytelmä, jossa annettiin semmoinen vaikutelma, että siis tehtiin kuulemistilaisuus... Siis se on totta, että tehtiin kuulemistilaisuus, mutta se vaikutelma oli tärkeämpi kuin se, että oliko sillä jotain merkitystä. Alkoholimainonta

Vaikka monen kokeneen valmistelijan mukaan kuulemisella on merkitystä hankkeiden kannalta, myös kielteisempiä näkemyksiä sen suhteen esitettiin. Erään haastateltavan mukaan kuulemistilaisuuksiin liittyy paljon sattumanvaraisuutta esimerkiksi sen vuoksi, kuka sattuu pääsemään paikalle kuulemistilaisuuteen ja minkälaiset ovat kulloisetkin valmistautumismahdollisuudet.

Ja kuulemistilaisuudet ovat äärettömän paljon sattumanvaraisempia, että kuka lähtee, kuka pääsee, onko se ehtinyt miettimään etukäteen yhtään, se on hirveen sattumanvarasta verrattuna siihen, että olisi pitkäjänteisesti mukana jossain työryhmässä, jolloin vääjäämättömästi siinä tulee paremmin se palaute. G2

Lausuntojen merkitys vaihtelee hankkeesta riippuen. Osa esitti, että lausunnoilla on paljon tosiasiallista merkitystä hankkeiden kannalta ja mainintoja oli jopa siitä, että niillä haetaan kommentteja esityksiin esimerkiksi tietyistä pykälistä, jonka jälkeen niitä voidaan vielä hioa.

Kyse on vaan, että tehdään jonkunlainen mietintö ja se lausuntokierros kuuluu siihen valmistelumenetelmään. Että jotkut asiat esimerkiksi on tietoisesti, että tämä nyt tuli vähä huonosti tähän, mutta katsotaan minkälaista palautetta saadaan lausuntokierroksella ja kirjoitetaan sitten se uudestaan. Tai sitten saattaa olla sellaista, että esimerkiksi se on aika oleellista, että kirjoitetaanko joku pykälä vai jätetäänkö se pois? H2

Osa oli kuitenkin sitä mieltä, että lausunnoilla ei ole suurtakaan merkitystä hankkeiden kannalta. Syynä on muun muassa, että lausuntokierros käydään niin loppuvaiheessa hanketta, että sillä ei voi enää olla todellista vaikutusta ainakaan merkittävässä kysymyksissä. Lisäksi esitettiin, että lausuntokierroksella tulee harvoin esille enää sellaisia asioita, jotka voisivat johtaa sisällön muuttumiseen.

Ja tämä yleensä perustuu siihen, että se työryhmän valmistelutyö on sen verran perusteellista, että lausuntokierroksilla tulee yleensä aika harvoin esiin asioita, jotka johtaa siihen, että sen asian sisältö muuttuu. Eli periaatteessa aika harvoin sillä lausuntokierroksella on vaikutusta, mutta kuulemiskierroksella on. K2

Jätelakihankkeessa lausuntokierrosta kuitenkin hyödynnettiin aineistona vaikutusten arvioinnin tukena, vaikka työryhmä ei enää ehtinyt käsitellä niitä.

Lausuntokierroshan oli tietysti hyvinkin tärkeä osa tätä vaikutusten arviointia. Tästä jätelakiehdotuksesta tuli lausuntoja ihan hirveästi, 150 lausuntoa. Niistä saatiin tietysti sitten myöskin aineistoa tähän lopulliseen vaikutusarviointiin. Tämä tapahtui tietysti sitten sen jätelakityöryhmän työn jälkeen. Lausuntoja tuli paljon muiltakin tahoilta kuin niiltä, jotka olivat työryhmässä. Jätelaki

Edellisen perusteella kuulemisten ja lausuntojen merkitys vaihtelee tapauksesta riippuen. Työryhmätyön näkökulmasta kuulemiskäytäntöjä voidaan pitää enemmänkin työryhmän asiantuntemusta täydentävinä. Kuulemisten merkitys korostunee enemmän virkamiesvalmistelussa, jossa sidosryhmien osallistuminen hankkeisiin on muuten vähäisempää.

4.8 Media

Median vaikutus lainvalmisteluprosessiin on edellä mainittuja tekijöitä harvinaisempi, koska mediahuomiota saavat usein vain merkittävimmät hankkeet. Lisäksi mediakeskustelu ei useinkaan ajoitu työryhmätyön viireimpään vaiheeseen vaan ennemminkin valmistelun loppupuolelle tai ehkä vielä yleisemmin sen jälkeen. Haastateltavista osa oli sitä mieltä, että vilkkaalla mediakeskustelulla voi kuitenkin olla vaikuttavuutta valmisteluprosesseihin.

Ja jos sitten poliittinen päätöksentekijä tai media on eri mieltä siitä, että onko vaikutusarvio oikeansuuntainen, niin sitten voi käydä niin, että todetaan, että ei esitystä viedäkään eteenpäin, jos ollaan eri mieltä, että mikä on se haluttu lopputulos tai mikä ylipäätään se lopputulos on. K2

Eräs haastateltava kertoi myös olleensa mukana hankkeessa, jossa työryhmän jäsen pyrki mediahuomion kautta saamaan aikaan painetta tiettyä toimintamallia kohtaan. Tällä ei kuitenkaan ollut vaikutusta työryhmän työskentelyn kannalta, vaan seuraus oli pikemminkin päinvastainen, eikä toimintaa erityisesti arvostettu työryhmässä.

Kerran yhdessä toimikunnassa tuli sellainen yleinen käsitys, että tietyt tahot antoivat julkisuuteen tiettyjä tietoja juuri sen toimikunnan työn aikana, jotta ehkä syntyisi semmoista painetta, että työryhmä lämpenisi joillekin ajatuksille. Sille vähän naureskeltiin, kun se oli vähän läpinäkyvä. - - - Ei se siihen asiaan vaikuttanut, mutta sanotaan näin, että ei siinä hirveästi sitä omaa – miten nyt sanoisi, sitä ei hirveästi arvosteta siellä työryhmätyöskentelyssä, et käytetään tuommoisia keinoja, luodaan julkisuuden painetta jonkun ajatuksen tueksi. H2

Osa kokeneista toimijoista mainitsi kuitenkin vaikuttavana tekijänä median, mutta harva esitti konkreettista tilannetta, jossa medialla olisi ollut merkitystä prosessin kannalta. Medialla voi siis olla jonkinlaista osuutta prosesseihin ja vaikutusten arviointiin, mutta sen rooli ei vaikuta kovin selkeältä tai välittömältä.

4.9 Yhteenveto vaikuttavuuden tekijöistä

4.9.1 Toimintakäytäntöjen vertailua ja hankkeista opittua

Edellisissä jaksoissa on käyty läpi tarkasteltavien hankkeiden näkökulmista vaikutusarvioiden vaikuttavuuden liittyviä tekijöitä. Havainnot on koottu taulukkoon 1 alla.

Taulukko 1 Vaikuttavuuteen liittyvät tekijät hankkeittain

	Hallintokantelu	Alkoholimainonta	Jätelaki
Poliittinen ohjaus	Ei merkittäviä linjauksia	Vahva ristiriitainen ohjaus	Jonkin verran poliittisia intressejä
Resurssit			
- Aikaresurssi	Hieman riittämätön, lyhyt lisäaika	Ei noussut ongelmaksi	Kiire erityisesti hankkeen loppuvaiheessa
- Rahallinen resurssi	Ei merkittävää ongelmaa	Ei merkittävää ongelmaa	Runsaasti käytettäviä resursseja
Aloite	Viranomaisaloite	Eduskunnan ponsi	Direktiivi ja kansallisia sääntelytarpeita
Ajoitus	Kysely tehtiin alussa, keskitetty asiantuntijakuuleminen myöhemmin. Ajoitus toimi hyvin.	Tutkimuskooste tehtiin työryhmän työn alkupuolella. Ajoitus ei erityisesti noussut esille.	Selvitykset hankkeen alkupuolella, pykälät tehtiin lopussa. Ongelmia ajoituksessa.
Työryhmän työskentelyyn liittyvät tekijät			
- Osallistuneiden roolit	Virkamiesvetoista, työryhmä osallistui vahvasti.	Virkamiesvetoista, työryhmässä eri näkemysten edustajia.	Virkamiesvetoista, työryhmän asiantuntemusta hyödynnettiin ainakin jonkin verran.
- Intressierot	Ei merkittäviä intressieroja.	Vahvat intressierot.	Intressieroja yksittäisissä kysymyksissä.
- Olemassa olevan tiedon kartoitus ja arviointi	Paljon aikaisempien työryhmien mietintöjä, selvitysmiehen työ, tietoa täydennettiin kyselyllä. Melko riittävä.	Kerättiin yhteen aiheesta tehdyt kansainväliset tutkimukset. Kattavuudesta erilaisia näkemyksiä.	Puutteellista, minkä vuoksi selvitettiin paljon lisää.
- Työskentelykäytännöt	Keskustelu, kysely, asiantuntijakuuleminen.	Keskustelu, asiantuntijan keräämä tutkimuskooste, julkinen kuulemlaisuus.	Keskustelu, paljon erilaisia selvityksiä, asiantuntijakuulemisia sekä julkisia kuulemisia, ohjeistusten hyödyntämistä, alatyöryhmä.
Ulkopuolisiin arviointeihin liittyvät tekijät			

- Syy tilaamiselle/ lisäselvitykselle	Tiedon puute.	Laaja tutkimustieto oli tarpeellista kasa- ta yhteen.	Puutteita tiedossa, tiedostettu mahdolliset kiistat aiheesta.
- Vuorovaikutus ja tilaajaosaami- nen	Kyselyn osalta vuorovaikutusta työryhmässä. Kommentointi- kierros paransi kyselyn laatua.	Sidosryhmillä aina- kin jonkinlainen mahdollisuus tuoda mukaan omaa tietoaan.	Tilatuilla selvityksillä ohjausryhmät, joissa vuorovaikutusta. Suu- rin osa vastasi hyvin tilattua.
- Arvioinnin tekijä	Työryhmä työsti kyselyn itse.	Koosteen tuotti työ- ryhmän asiantuntija- jäsen.	Monipuolisesti eri tahoja: konsultteja, tutkimuslaitoksia, asiantuntijoita.
- Arvioinnin sisältö	Ei vaikuttanut huomioon ottami- seen.	Vaikutti huomioon ottamiseen, joiden- kin näkemysten mukaan tutkimustie- to sivuutettiin täysin.	Yksittäisessä asiassa poikkeava lopputulos sivuutettiin poliittisel- la tasolla linjausten vuoksi, muutoin ei liene ollut vaikutusta.
- Arvioinnin esitystapa	Ei mainittavia kommentteja.	Osa piti koostetta selkeänä ja moni- puolisena esitykse- nä, osa yksipuolise- na.	Mahdollisesti jonkin verran ollut merkitys- tä. Ainakin lukujen vertailua pidettiin havainnollisena.
Kuuleminen ja lausunnot	Asiantuntijakuu- lemisella vaiku- tusta, lausunnois- sa ei juuri kiel- teistä palautetta.	Kuulemisella ei ilmeisesti suurtakaan merkitystä, kuultiin muodon vuoksi.	Kuulemisilla ja lau- sunnoilla ainakin jon- kin verran merkitystä.
Media	Ei mainintaa me- dian merkitykses- tä hankkeessa.	Mediakeskustelu käytiin pääasiassa työryhmätyön jäl- keen.	Ei mainintaa median merkityksestä hank- keessa.

Hankkeita tarkasteltaessa voidaan havaita, että käytettyjä toimintamalleja voidaan osin käyttää hyvinä esimerkkeinä, mutta myös tehdyistä virheistä on mahdollista oppia. Seuraavassa on koottu keskeiset opetukset eri hankkeista.

Alkoholimainonta. Alkoholimainontahankkeeseen osallistuneiden mukaan työryhmän kokoonpanoon kannattaa kiinnittää huomiota. Jos etukäteen tiedostetaan, että hankkeeseen liittyy voimakkaat vastakkain asettuvat intressit, lopputuloksesta ei yhden näkemyksen mukaan voi tulla hyvää. Hankkeesta opittiin yhden osallistujan mukaan myös se, että vastaavan kaltaisiin asetelmiin ei perusteta uutta työryhmää, vaan eri tahojen kuuleminen hoidetaan toisella tavalla. Työryhmästä ei myöskään hänen mukaansa ole hyötyä, jos lopputulos on päätetty etukäteen. Myös kolmas hankkeeseen osallistunut kiinnitti huomiota kokoonpanokysymykseen. Hänen mukaansa

vaikutuksia tulisi miettiä aidosti ja toimeksiantoa tulisi jatkossa miettiä paremmin.

Kommenttien perusteella hankkeen opetusten voidaan katsoa tulevan siinä tehtyjen epäonnistumisien kautta. Kaikki haastatellut havaitsivat, että työryhmän työskentely ei toiminut parhaalla mahdollisella tavalla, mikä suurelta osin johtui sisäisistä vastakkainasetteluista. Kyseenalaista on toisaalta myös se, onko tämän tyyppisestä aiheesta edes mahdollista saada sellaista työryhmää, joka pystyisi saamaan aikaiseksi kaikkia miellyttävän lopputuloksen.

Jätelaki. Erään jätelakihankkeeseen osallistuneen mukaan prosessia pitäisi vaiheistaa paremmin ja hankkeeseen liittyviin keskeisimpiin kysymyksiin tulisi hakea poliittinen kannanotto riittävän ajoissa. Tämän jälkeen tulisi vasta edetä erilaisiin pienempiin kysymyksiin. Toisaalta pidettiin myös hyvänä, että hankkeessa edettiin tema kerrallaan. Tässä suhteessa siis hankkeeseen osallistuneiden näkemykset poikkesivat toisistaan. Yhden haastatellun mukaan hankkeessa oli hyvää selvityslähtöisyys ja että selvityksissä oli huomioitu alat, joista voi tulla kiistaa hankkeen kuluessa. Hyvänä pidettiin myös sitä, että selvitykset oli saatavilla hankkeen internetsivuilla. Jälkeen päin tarkastellessaan eräs hankkeeseen osallistunut oli sitä mieltä, että olisi voinut olla parempi, että hankkeessa olisi ryhdytty kirjoittamaan pykälää aikaisemmassa vaiheessa yhtä aikaa perustelujen kanssa eikä jättää niitä loppuun, kuten tehtiin.

Jätelakihankkeesta löytyy siis niin positiivisia oppimiskokemuksia kuin virheistä oppimista. Keskeiset opetukset liittyvät hankkeen etenemiseen ja ajoitukseen liittyviin seikkoihin. Myös selvitystyön merkitystä korostettiin.

Hallintokantelu. Hallintokanteluhankkeen opetukset tulevat ennen kaikkea hyödynnetyistä työkaluista. Hyvänä pidettiin tehtyä kyselyä, ja sen hyödyntämistä suositeltiin myös vastaavanlaisiin tilanteisiin, joissa selvitettävä asia on kohtalaisen selkeä ja rajattu. Lisäksi hyvänä pidettiin hankkeen pohjatyötä, työryhmän kokoonpanoa ja sitä, että hankkeessa järjestettiin asiantuntijoiden kuuleminen yksittäisiin kysymyksiin liittyen. Positiivisena asiana pidettiin myös sitä, että kaikilla osallistuneilla oli yhteinen tavoite.

Toisaalta tavoitteiden yhteneväisyys ei ole tekijä, mistä voidaan välttämättä neuvotella, kuten esimerkiksi alkoholimainontahankkeen osalta huomattiin. Kaiken kaikkiaan hallintokanteluhankkeeseen osallistuneet pitivät prosessia sujuvana ja onnistuneena, minkä vuoksi siitä saadut hyvät käytännöt tulevat ennemmin toteutuneiden käytäntöjen kuin virheistä oppimisen kautta. On kuitenkin hyvä muistaa, että hankkeeseen ei liittynyt poliittista ohjausta tai intressien vahvoja vastakkainasetteluja.

4.9.2 Vaikuttavien tekijöiden tasot ja vuorovaikutus

Vaikutusarvioinnin vaikutukseen liittyviä tekijöitä voidaan jakaa karkeasti kolmeen eri luokkaan sen mukaan, mikä niiden painoarvo on. Tällöin voidaan puhua ensisijaisista, toissijaisista ja välillisistä vaikuttavuuteen liittyvistä tekijöistä. Näiden tekijöiden keskinäinen painoarvo on kuitenkin ta-pauskohtaista.

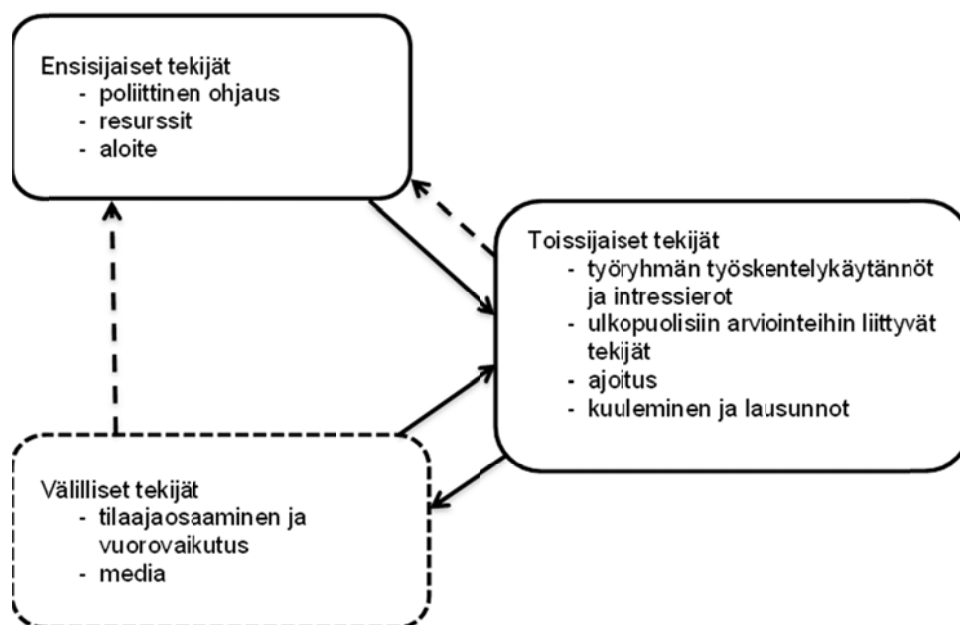
Ensisijaisilla tekijöillä tarkoitetaan sellaisia tekijöitä, jotka tulevat usein hankkeen ulkopuolelta ja määrittelevät raamit koko hankkeelle. Tällaisina tekijöinä voidaan pitää poliittista ohjausta, aloitteita ja resursseja. Ne ovat tekijöitä, jotka ovat varsinaisesta työryhmän toiminnasta riippumattomia, eikä työryhmällä ole näihin suurtakaan vaikutusmahdollisuutta. Ennem-minkin nämä tekijät määrittelevät osaltaan työryhmän toimintaa. Toki on huomattava, että esimerkiksi resurssikysymyksiin voidaan jonkin verran vaikuttaa työryhmästä käsin ja politiikka voi tulla hankkeisiin mukaan kes-ken työryhmätyöskentelyn, mutta pääasiassa nämä ensisijaiset tekijät aset-tavat työryhmän toiminnan reunaehdot, joiden antamissa rajoissa muilla vaikuttavuuden tekijöillä on enemmän tai vähemmän merkitystä.

Toissijaisilla tekijöillä tarkoitetaan seikkoja, joiden vaikutusmahdollisuus vaihtelee erilaisista aloitteiden asettamista rajoituksista, poliittisista linjauk-sista ja esimerkiksi aikataulutukseen liittyvistä mahdollisuuksista riippuen. Nämä tekijät liittyvät enemmän valmisteluprosessin sisäisiin ominaisuuksiin, joita ovat työryhmän työskentelyyn liittyvät tekijät, ajoitus, ulkopuolisiin arviointeihin liittyvät tekijät sekä kuulemiset ja lausunnot. Kaikkien näiden merkitys korostuu erityisesti, kun ensisijaiset tekijät eivät aseta hankkeelle tiukkoja raameja. Lisäksi on huomattava, että ensisijaiset tekijät voivat suo-raan vaikuttaa siihen, miten toissijaisia tekijöitä hyödynnetään. Se näkyy esimerkiksi ulkopuoliseen arviointiin liittyvien tekijöiden ja poliittisten lin-jausten suhteessa toisiinsa: poliittinen ohjaus voi vaikuttaa suoraan siihen, missä määrin jotakin arviointia hyödynnetään tai kuka arvioinnin tekee. Sa-ma pätee vaikkapa aikataulun ja lausuntojen hyödyntämisen välillä. Kiirei-nen aikataulu voi vaikuttaa suoraan siihen, kuinka hyvin lausunnoista saatua palautetta ehditään hyödyntää. Myös poliittisella tahtotilalla voi olla tähän jonkinlaista vaikutusta. Asetelma voi toisaalta toimia myös toisin päin esi-merkiksi silloin, kun jostakin asiasta tehdään hyvä tutkimus, minkä seurauk-sena tehdään muutos aikaisempiin poliittisiin linjauksiin. Toissijaisten teki-jöiden vaikutus ensisijaisiin tekijöihin on siis myös mahdollista, mutta ver-rattain harvinaisempaa.

Välillisillä tekijöillä tarkoitetaan epäsuorasti vaikutusarvioinnin vaikut-tavuuteen liittyviä tekijöitä. Näitä ovat erityisesti tilaajaosaamista koskevat seikat. Tilaajaosaamiseen liittyvän vuorovaikutuksen luonne vaikuttaa suo-

raan arviointeihin ja sitä kautta niiden hyödyntämisteeseen hankkeessa. Välillisen tekijänä voidaan pitää myös mediaa, jonka vaikutus on satunnaista hankkeesta riippuen. Mediassa käyty keskustelu voi kuitenkin vaikuttaa suoraan esimerkiksi poliittiseen ohjaukseen ja miksei myös työryhmässä käytyyn keskusteluun vaikutuksista, minkä vuoksi se on välillinen tekijä sekä ensisijaisiin että toissijaisiin tekijöihin.

Tekijöihin liittyen on hyvä huomata, että eri tekijöiden merkitys vaihtelee myös siitä riippuen, miten vaikutusten arviointi on päätetty hankkeessa toteuttaa. Tämäkin riippuu läheisesti ensisijaisten tekijöiden antamasta liikumavarasta. Läheskään kaikissa hankkeissa ei tehdä erillisiä selvityksiä hankkeen vaikutuksista, vaan useammin toimitaan olemassa olevan tiedon pohjalta, ja tämän lisäksi arviointia tehdään työryhmän kesken. Tällöin ei ole luonnollisestikaan merkitystä erilaisilla arvioinnin esitystapaan ja tilaajaosaamiseen sekä vuorovaikutukseen liittyvillä seikoilla, vaan enemmän on merkitystä työryhmän työskentelykäytännöillä. Seuraavassa kuviossa on havainnollistettu vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä.



Kuvio 1 Vaikuttavuuteen liittyvien tekijöiden vuorovaikutus

Vaikuttavuuden eri tekijät painottuivat vaihtelevasti tarkasteltavissa hankkeissa. Hallintokanteluhankkeessa oli eniten merkitystä aloitteella. Hanke käynnistyi viranomaisten toimesta, ja kaikilla työryhmään osallistuneilla tahoilla oli yhdenmukaiset tavoitteet. Tämä tausta oli erityisen merkityksellistä työryhmän työskentelyn ja sen toimivuuden kannalta. Muilla ensisijaisilla tekijöillä ei ollut juurikaan merkitystä hankkeessa, minkä vuoksi tois-

sijaisilla tekijöillä oli enemmän painoarvoa. Näistä korostui erityisesti työryhmän työskentelykäytännöt. Sekä kyselyllä että asiantuntijakuulemisilla oli merkittävää vaikutusta hankkeen etenemiseen.

Alkoholimainontahankkeessa vaikutusarvioinnin vaikuttavuuteen liittyvistä tekijöistä korostuivat ensisijaiset tekijät, joiden vaikutus heijastui vahvasti myös toissijaisten tekijöiden hyödyntämiseen. Ensisijaisista tekijöistä merkityksellisimmät olivat poliittinen ohjaus ja vahvat intressierot. Näiden vaikutus näkyi toissijaisissa tekijöissä siten, että kuulemiskierroksen merkitys oli ilmeisesti vähäinen, tutkimustietoa hyödynnettiin heikosti ja koosteen kattavuudesta oli kahdenlaisia näkemyksiä⁶³. Asetelmaa hankaloitti mahdollisesti se, että varsinaiseen toimeksiantoon ei liittynyt suoraan yritysnäkökulmaa, mutta se oli kuitenkin työryhmässä edustettuna ja sen huomioon ottamiseen oli myös poliittisia paineita. Vahvat vastakkain asettuvat intressit vaikuttivat suoraan työryhmän työskentelykäytäntöihin sen vuoksi, että työskentely vaikeutui huomattavan paljon.

Jätelakihankkeessa vaikutusarvioinnin vaikuttavuuteen liittyvät keinot jakautuivat muita hankkeita tasaisemmin eri tasojen välillä. Mitään yksittäistä keskeisintä tekijää ei voida nostaa esille, mutta mahdollisuuksia vaikuttavuuden lisääntymiseen on lisännyt ainakin runsaat rahalliset resurssit, mitkä mahdollistivat laajan selvitystyön. Tämä oli omiaan vaikuttamaan jossain määrin toissijaisiin tekijöihin siinä mielessä, että ajoituksen suhteen tuli ongelmia hankkeen loppuvaiheilla, mutta toisaalta aukkoja tiedontarpeessa pystyttiin täyttämään paremmin. Hankkeessa oli mukana jonkin verran poliittisia intressejä ja intressieroja, mitkä ajoittain vaikuttivat vaikutusarvioinnin vaikuttavuuteen. Työryhmän työskentelyllä ja kuulemisilla sekä lausunnoilla oli myös merkitystä vaikuttavuuteen. Arviointeihin liittyvillä tekijöillä, kuten arvioinnin tekijällä, sisällöllä ja esitystavalla oli myös merkitystä vaikuttavuuden kannalta. Voidaan siis todeta, että jätelakihankkeessa monella tekijällä on ollut vaikutusta vaikutusarvioinnin merkitykseen ja sen ohjausvaikutukseen. Myös vuorovaikutuksella ohjausryhmien kautta on ollut ainakin jonkinasteista välillistä vaikutusta siihen, millaisiksi selvitykset ovat muodostuneet.

Hankkeiden valossa voidaan todeta, että eri tekijöiden väliset vaikutussuhteet vaihtelevat hankekohtaisesti. Toisinaan ensisijaisilla tekijöillä on enemmän painoarvoa suhteessa toissijaisiin ja toisinaan taas toissijaisilla tekijöillä on enemmän merkitystä. Kyse on kuitenkin ennen kaikkea siitä,

⁶³ Alkoholimainontaa koskevan tutkimustiedon kattavuudesta on keskusteltu paljon mediassa hankkeen jälkeen, eikä yksimielistä näkemystä ole muodostunut siitä, miten paljon mainonnalla on vaikutusta alkoholinkäyttöön. Asiaa on käsitelty esimerkiksi Kaupalehdessä 16. syyskuuta 2013, B16–17. Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus ottaa kantaa siihen, kuinka kattavaa tieto on hankkeessa ollut.

että ensisijaiset tekijät määrittelevät aina sen, missä suhteessa toissijaisilla tekijöillä voi olla vaikuttavuutta.

5 KOKONAISTARKASTELUA

5.1 Kokoavia havaintoja ja johtopäätöksiä

Tässä selvityksessä tarkasteltiin sitä, miten vaikutusten arviointi vaikuttaa lainvalmisteluprosessiin, ja mistä sen vaikutus tai vaikuttamattomuus johtuu. Asiaa lähestyttiin haastattelututkimuksen keinoin. Hankkeessa haastateltiin ensinnäkin kokeneita lainvalmistelijoita ja sidosryhmätoimijoita ja näiden lisäksi haastatteluja tehtiin kolmesta eri lainvalmisteluhankkeesta, jotka olivat hallintokantelu, jätelain kokonaisuudistus ja alkoholimainonnan rajoittaminen. Haastatteluja tehtiin yhteensä 26.

Tehtyjen havaintojen perusteella voitiin löytää useita erilaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat vaikutusten arvioinnin merkitykseen lainvalmistelussa. Niitä ovat poliittinen ohjaus, aloite, resurssit (aika, raha), ajoitus, työryhmän työskentelyyn liittyvät tekijät (työskentelykäytännöt, intressierot, työryhmään osallistuvien roolit, olemassa oleva tieto), ulkopuolisiin arviointeihin liittyvät tekijät (tekijä, sisältö, esitystapa, tilaajaosaaminen), kuuleminen ja lausunnot sekä jossakin määrin myös media.

Poliittisella ohjauksella havaittiin olevan kohtalaisen keskeinen merkitys vaikutusarvioinnin vaikutuksen kannalta. Tiukan ohjauksen koettiin heikentävän vaikutusarvioinnin liikkumavaraa ja mahdollisuuksia vaikuttaa lainsäädännön valmisteluun. Myös käytettävissä olevilla resursseilla havaittiin olevan merkitystä. Erityisesti tiukka aikataulu on omiaan heikentämään ensinnäkin vaikutusarviointien tekemistä ja toisaalta niiden hyödyntämistä. Rahallisten resurssien puutetta ei havaittu yhtä merkittäväksi. Aloitteen vaikutus voitiin nähdä lähinnä siinä, että kansainvälisten aloitteiden osalta havaittiin, että niissä vaikutusarviointiin ei panosteta yhtä paljon kuin kansallisissa aloitteissa. Tämä johtunee siitä valmistelijoiden kokemuksesta, että kansainväliset velvoitteet on pantava täytäntöön niin sanotusti ”vaikutuksista riippumatta”.

Ajoituksella on vaikuttavuuden kannalta merkitystä siinä mielessä, että mitä aikaisemmassa vaiheessa vaikutusarviointi tulee osaksi valmisteluprosessia, sitä paremmat vaikutusmahdollisuudet sillä on prosessin kannalta. Eri aikoina toteutetut selvitykset palvelevat kuitenkin jossain määrin erilaisia päämääriä: prosessin alkuvaiheessa kaikki oleelliset kysymykset eivät välttämättä ole vielä täsmentyneet. Työryhmän työskentelyn kannalta merkityksellisiksi havaittiin erilaiset työskentelykäytännöt, kuten ohjeistusten hyödyntäminen, keskustelu ja erilaisten työkalujen hyödyntäminen (esimerkiksi SWOT-analyysit). Nämä tekijät liittyvät lähinnä siihen, miten vaikutusarviointia tehdään työryhmän sisällä. Havaintojen perusteella voi-

daan sanoa, että vaikutusarviointi ei useinkaan kulje hankkeissa mukana systemaattisesti, vaan ennemminkin sivujuonteena. Myös dokumentointikäytännöt vaihtelevat paljon. Aikaisempaa tietoa on hankkeisiin liittyen vaihtelevasti. Työryhmään osallistuvien rooleilla on myös jonkin verran merkitystä vaikutusarvioinnin muodostumiseen ja sitä kautta sen vaikuttavuuteen. Sidosryhmien tehtävänä nähtiin ennen kaikkea sidosryhmän oman asiantuntemuksen tuominen työryhmään. Valmistelevien virkamiesten roolina nähtiin sitä vastoin hankkeiden organisointi ja suunnittelu, sekä konkreettiset kirjoitustehtävät.

Ulkopuolisiin arviointeihin liittyvistä tekijöistä merkitystä vaikutti olevan erityisesti arvioinnin tekijällä sekä sisällöllä. Tekijöiden osalta havaittiin, että toisiin tekijöihin luotetaan toisia enemmän. Eniten tiedon tuottajina luotettiin valtion tutkimuslaitoksiin ja yliopistoihin ja vähemmän konsultteihin ja sidosryhmiin. Arvioinnin sisällöllä havaittiin myös olevan merkitystä hyödyntämisen näkökulmasta. Erityisesti poliittisesti vahvasti ohjatuissa hankkeissa epämieluisia tieto saattaa joskus jäädä hyödyntämättä tai raporttoimatta, koska tulos on erisuuntainen halutun toimintamallin kanssa. Tällaiset ja muutkin poliittiset interventiot hankkeiden aikana havaittiin kuitenkin haastattelujen perusteella melko harvinaisiksi. Edellisten lisäksi ulkopuolisten arviointien kannalta merkitykselliseksi havaittiin esitystapaan liittyviä seikkoja. Arvioinneissa tärkeänä pidettiin tiivistä esitystapaa ja selkeitä johtopäätöksiä. Lisäksi havaittiin, että numeeriset arvioinnit ovat helpommin hyödynnettävissä kuin laadulliset. Tärkeänä pidettiin myös hyvää tiivistelmää.

Kuulemisten ja lausuntojen merkitys vaihtelee hankkeittain. Joissain tapauksissa näitä hyödynnetään paljonkin esimerkiksi lisäaineiston keräämisessä, mutta toisinaan niiden merkitys on huomattavasti vähäisempi muun muassa tiukan aikataulun vuoksi. Medialla saattaa olla ajoittain merkitystä vaikutusarviointeihin ja valmisteluprosessiin. Sen merkitys on kuitenkin verrattain vähäinen, koska mediakeskustelua käydään usein vasta hankkeiden loppuvaiheessa tai vasta työryhmän työskentelyn jälkeen. Kaikki edellä mainitut yksittäiset tekijät eivät ole keskenään yhtä vaikuttavia, vaan niiden merkitys vaihtelee tapauskohtaisesti. Ne eivät myöskään ole toisistaan irrallisia tekijöitä, vaan niiden välillä on havaittavissa vuorovaikutusta. Lisäksi on huomattava, että listaus ei ole tyhjentävä, vaan kyse on havainnoista, jotka ovat nousseet esille haastattelujen perusteella.

Vaikuttavuuteen liittyvät tekijät voidaan jakaa yleisesti kolmeen eri tasoon: ensisijaisiin, toissijaisiin ja välillisiin tekijöihin. Näistä ensisijaiset asettavat lainvalmistelun kannalta keskeiset raamit, jotka voivat olla välillä tiukkoja, mutta myös väljempiä. Ensisijaisiksi tekijöiksi on katsottu aloite, poliittinen ohjaus ja resurssit. Toissijaiset tekijät liittyvät enemmän työ-

ryhmässä tapahtuvaan toimintaan ja niiden painoarvo määrittyy pitkälti ensisijaisien tekijöiden mukaan. Toissijaisia tekijöitä ovat erilaiset työryhmän työskentelyyn ja toimintaan liittyvät tekijät, ajoitus ja ulkopuolisiin arviointeihin liittyvät tekijät sekä kuuleminen ja lausunnot. Välilliset tekijät vaikuttavat vaikutusarvioinnin painoarvoon ensisijaisten ja toissijaisten tekijöiden kautta. Tällaisia tekijöitä voivat olla media ja tilaajaosaamiseen liittyvät seikat. Pääsääntöisesti ensisijaisten tekijöiden antama liikkumavara määrittää toissijaisten ja välillisten tekijöiden merkitystä prosessissa. Täysin mahdottomana ei voida pitää myöskään sitä, että välilliset ja toissijaiset tekijät vaikuttavat ensisijaisiin tekijöihin.

Haastatteluissa korostui paljon politiikan vaikutus valmisteluprosesseihin. Tästä puhuttiin useassa yhteydessä kielteisessä valossa sen vuoksi, että tiukat linjaukset koettiin liikaa työryhmän työtä rajoittaviksi. Toisaalta poliittisuus miellettiin osaksi järjestelmää. Ongelmaksi nähtiin ennen kaikkea se, että työryhmien tehtävät linjataan liian tiukasti, jolloin vaikutusten arvioinnilla tai muullakaan tutkimustiedolla on vain hyvin marginaalinen mahdollisuus vaikuttaa prosesseihin. Yksi vaihtoehto olisi esimerkiksi asettaa työryhmän toiminnalle jokin tavoite, mutta jättää keinovalikoima avoimeksi tai määrittellä se väljästi, jolloin erilaisia vaihtoehtoja vertailemalla voidaan pyrkiä löytämään tavoitteisiin parhaiten vastaava keino.

Eräs mielenkiintoinen havainto poliittisuuteen liittyen on se, että politiikka nähtiin usein yksinomaan poliitikkojen toimintana ja heidän tekemänsä linjaukset mielletään hankkeita rajoittaviksi ja tietyllä tavalla epärationaaliseksi. Poliittisen tahon rooli lopullisena päätöksentekijänä on kuitenkin monelle itsestään selvä, eikä sitä nähdä samalla tavalla kielteisessä valossa. Sen sijaan virkamiesvalmistelua pidetään edelliseen nähden rationaalisenä vastakohtana, jossa ei tehdä poliittisia päätöksiä, vaikka itse asiassa virkamiehet tekevät välillä suuriakin poliittisia linjauksia tehdessään ratkaisuja esimerkiksi toimeenpanevia viranomaisia koskien. Poliitiikan ja lainvalmistelun välisestä suhteesta voidaan todeta, että erilaisten linjausten tekeminen voi olla kahdenlaista: avointa linjaamista tai erilaista piilevää linjaamista. Näistä jälkimmäinen pitää sisällään erilaiset interventiot, joiden tarkoitus on esimerkiksi peitellä jonkin toiminnan vaikutuksia sen vuoksi, ettei asian jatkokäsittely eduskunnassa vaikeutuisi. Ero näiden kahden välillä on juurikin avoimuudessa. Jos jotakin toimintaa joudutaan erilaisin toimin peittelemään, eikä voida avoimesti tuoda esille toiminnan taustoja, voidaan tätä pitää ongelmallisena.

Toinen paljon korostunut seikka, mikä on tullut esiin myös muissa tutkimuksissa, on tiukkojen aikataulujen vaikutus lainvalmistelun laatuun. Monesti on esitetty, että lainvalmisteluun tarvitaan lisää resursseja, jotta laatua saadaan parannettua ja jää enemmän aikaa pohtia esimerkiksi lakien

vaikutuksia ja tehdä enemmän selvityksiä. Resurssien lisääminen on ilmeinen ratkaisu ongelmaan, mutta se on myös jossain määrin epätodennäköistä erityisesti vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa, jossa pyritään saamaan aikaan mahdollisimman paljon säästöjä. Tästä syystä on ennemminkin tarpeen etsiä erilaisia prosesseja tehostavia keinoja. Joitain tällaisia suosituksia on alaluvussa 10.

5.2 Suosituksia ja hyviä käytäntöjä

Seuraavaan listaukseen on koottu joitakin suosituksia, joita on hyvä ottaa huomioon yleisesti vaikutusten arvioinnissa ja lainvalmistelussa, mutta myös konkreettisemmin hankkeiden aikana ja myös erillisten selvitysten teossa. Keskeisimmät yleiset suositukset liittyvät politiikan ja säädösvalmistelun väliseen vuorovaikutussuhteeseen. Resurssikysymyksiin on myös tarpeen kiinnittää huomiota, mutta tässä yhteydessä on kiinnitetty enemmän huomiota hankkeiden sisäiseen tehostamiseen. Mukana on myös konkreettisempia hyviä käytäntöjä, joita voidaan hyvin hyödyntää jokapäiväisessä työryhmätyöskentelyssä.

Politiikan ja lainvalmistelun välinen suhde

1. *Ohjauksen avoimuus.* Lainvalmistelu on aina poliittista toimintaa ja valintoja. Eräs vaikutusarvioinnin tehtävistä on tehdä nämä valinnat ja niiden perusteet mahdollisimman näkyviksi. Hankkeisiin liittyvä poliittinen ohjaus tulisi pystyä tekemään avoimesti ratkaisut perustellen.
2. *Lisää huomiota dokumentointiin.* Arvioinnin dokumentointikäytännöt ja tarpeet vaihtelevat hankekohtaisesti. Jos esimerkiksi vaikutukset ovat ilmeiset ja suppeat, voi dokumentoinniksi riittää hallituksen esityksen kirjaukset. Jos vaikutukset ovat laajemmat, tulisi esityksen ulkopuoliseen dokumentointiin kiinnittää huomiota. Pöytäkirjoja (muuta kuin päätöspöytäkirjoja) ja muistiota voidaan pitää hyödyllisinä erityisesti laajoissa hankkeissa, jolloin vaikutuksia koskevaa tietoa olisi saatavilla esitysluonnosta laajemmin. Tämä edellyttää myös systemaattisempaa huomion kiinnittämistä dokumentointiin. Oleellista on joka tapauksessa kirjata avoimesti esiin mihin vaikutusarviointit perustuvat ja kertoa myös niihin liittyvistä epävarmuuksista.

Resurssit

1. *Johdon selkeät päätökset valmisteluun ja vaikutusarviointiin käytettävissä olevista resursseista.* Hankkeeseen käytettävissä olevat rahalliset ja ajalliset resurssit on hyvä linjata hankkeen alussa. Tämä helpottaa vaikutusarvioinnin suunnittelua ja tällöin voidaan hahmotella hyvissä ajoin selvittämisen keinoja, joita hankkeessa on mahdollista ja tarpeen hyödyntää.
2. *Hankkeiden suunnitteluun panostaminen.* Suunnitteluvaiheessa tulee kartoittaa kattavasti hankkeisiin liittyviä asiakokonaisuuksia, jotta mahdolliset selvitystarpeet hahmottuvat hyvissä ajoin. Suunnitteluvaiheessa on oleellista ottaa huomioon vaikutusten arviointi ja hahmotella sekä tunnistaa yleisellä tasolla erilaiset mahdolliset vaikutusalueet, joihin asialla voi olla vaikutusta. Tärkeää on aikataulun perusteellinen suunnittelu ja hankkeen riittävän tarkka vaiheistaminen sen alkuvaiheessa. Hyvän suunnittelun avulla ja työryhmää hyödyntämällä myös selvitykset saadaan kohdennettua paremmin tarpeita vastaaviksi ja toisaalta ei selvitetä myöskään turhaan.
3. *Erilaisten työkalujen hyödyntäminen.* Vaikutusten arviointiin on olemassa erilaisia yksinkertaisempiakin työkaluja, jotka eivät välttämättä vaadi erityistä tieteellistä osaamista, vaan niitä voidaan hyödyntää monipuolista asiantuntemusta omaavassa työryhmässä.⁶⁴ Myöskään yhdessä pohtimisen merkitystä ei kannata unohtaa. Työkalujen hyödyntäminen tuo mukanaan systemaattisemman otteen vaikutusten arviointiin. Tiukoissa määräajoissa esimerkiksi erilaisilla vaikutuksia pohtivilla työpajoilla voidaan pyrkiä korvaamaan selvitysten tilaamista, joiden tekemiseen usein kuluu paljon aikaa.

Työryhmätyöskentely ja intressierot

1. *Työryhmätyön ajoittaminen.* Työryhmätyöskentely on usein lainvalmistelun ja vaikutustiedon kokoamisen keskeinen muoto. Jotta virkamiesten niukka aikaresurssi ei kuluisi vain kokousvalmisteluihin, kannattaa työryhmän kokoaminen ajoittaa vaiheeseen, jossa valmistelua on jo jonkin verran tehty ja keskeiset keskusteluteemat hahmottuneet.
2. *Työryhmän muodostaminen.* Hankkeita ja työryhmiä suunniteltaessa kannattaa yrittää ennakoida asiakokonaisuuteen liittyviä intressejä. Jos esimerkiksi aikaisempien kokemusten perusteella on havaittu, että saman teeman alueella on kovin yhteen sovittamattomat ja vas-

⁶⁴ Esimerkiksi Jääskeläinen, Kautto ja Similä 2013 ovat listanneet ja avanneet erilaisia menetelmiä vaikutusten arviointiin, joista moni on helposti hyödynnettävissä normaalisakin työryhmäolosuhteissa.

takkain asettuvat intressit, kannattaa harkita, onko työryhmän perustaminen tällaisessa tapauksessa tarpeen ja tuoko se hankkeeseen muuta lisäarvoa esimerkiksi kuulemistilaisuuksiin ja lausuntopalautteeseen nähden.

3. *Työryhmän kokoonpanon huomioiminen ja jäsenten hyödyntäminen.* Valmisteluelintä asetettaessa on hyvä selvittää asian valmistelun kannalta olennaiset sidosryhmät ja asiantuntijatahot. Asiantunteva työryhmä lisää asian käsittelyn monipuolisuutta ja lopputuloksen hyväksyttävyyttä sekä edistää toimeenpanoa. Työryhmän asiantuntemusta kannattaa hyödyntää eri vaiheissa monipuolisesti. Työtehtäviä esimerkiksi tiedon keräämisen osalta voidaan jakaa siten, että jokainen kerää tietoa omalta asiantuntemuksensa alaltaan. Nämä ovat usein jo lähtökohtaisesti tuttuja eri tahoille, joten rasite on pienin sille, jota lähimpänä tieto on. Lisäksi erilaisten vaikutusalojen hahmottamisessa on hyvä hyödyntää sidosryhmiä systemaattisemmin.
4. *Aineistojen jakaminen hyvissä ajoin.* Haastateltavien mukaan aineistojen avoin jakaminen työryhmän jäsenten välillä riittävän ajoissa on omiaan vähentämään konflikteja ja mahdollistaa myös perusteellisemmän perehtymisen. Lisäksi tätä kautta saadaan parempi ennakkokäsitys myös muiden näkemyksistä ja mahdollisista argumenteista, jolloin tämä vähentää asiaan käytettävää aikaa työryhmien kokouksissa.

Ulkopuoliset arvioinnit

1. *Vuorovaikutus.* Vuorovaikutus tilaajan ja tutkimuksen tekijän välillä koko selvityshankkeen ajan on tärkeää. Heti alkuvaiheessa kannattaa selvitystehtävän muotoilemiseen ja rajaamiseen käyttää riittävästi yhteistä aikaa. Tämä helpottaa sekä tutkijaa että tilaajaa, koska tällöin osataan kysyä ja vastata oleellisiin kysymyksiin.
2. *Tiivis esitystapa ja tiivistelmä.* Tutkimusten ja selvitysten tulosten tiivis esitystapa sekä hyvä tiivistelmä edistävät niiden nopeampaa omaksumista, helpottaa hyödyntämistä ja on eduksi kiireellisessä aikataulussa.
3. *Selkeät ja havainnolliset johtopäätökset.* Selvityksissä tulisi pyrkiä selkeisiin johtopäätöksiin ja niitä tulisi mahdollisuuksien mukaan myös havainnollistaa. Tämä helpottaa niiden hyödyntämistä ja lisää vaikuttavuutta.

Osaamisen kehittäminen

1. *Osaamisen kehittäminen.* Erilaisia työkaluja käytetään lainvalmistelussa vielä verrattain vähän ja lisäksi esimerkiksi tilaajaosaamisessa on ajoittain puutteita. Tämän vuoksi vaikutusten arviointiin liittyvän osaaminen tulisi ottaa yhdeksi aiheeksi lainvalmistelijoiden kehityskeskusteluissa ja erilaisten koulutusten järjestämisessä.

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
LM	Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)
OM	Oikeusministeriö
Optula	Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
SYKE	Suomen Ympäristökeskus
THL	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
VM	Valtiovarainministeriö
YM	Ympäristöministeriö

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Adelle, Camilla & Weiland, Sabine*: Policy assessment: the state of art. Impact assessment and Project Appraisal 2012, 1–9. iFirst Article.
- Ahtonen, Riitta & Keinänen, Anssi & Kilpeläinen, Mia*: Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 111. Helsinki 2011.
- Carroll, Peter*: Does regulatory impact assessment lead to better policy? Policy and Society 29 (2010), 113–122.
- Dunlop, Claire A. & Maggetti, Martino & Radaelli, Claudio M. & Russell, Duncan*: The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases. Regulation and Governance (2012) 6, 23–45.
- Hellman, Matilda*: Sidosryhmätyö alkoholipoliittisessa päätöksenteossa. Päämäärä- ja arvorationaalisuus alkoholimainonnan rajoituksia selvittäneessä työryhmässä. Yhteiskuntapolitiikka 77 (2012): 5, 535–547.
- Hertin, Julia & Jacob, Klaus & Pesch, Udo & Pacchi, Carolina*: The Production and use in regulatory impact assessment – An empirical analysis. Forest Policy and Economics 11 (2009), 416–421.
- Hertin, Julia & Turnpenny, John & Jordan, Andrew & Nilsson, Mans & Russel, Duncan & Nykvist, Björn*: Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment ant the utilisation of knowledge in the policy process. Forschungsstelle für Umweltpolitik-report 03-2007, Berlin.
- Meuwese, Anne C.M.*: Impact Assessment in EU Lawmaking. Alphen aan den Rijn 2008.

- OECD: Finland. A New Consensus for Change. OECD Reviews of Regulatory Reform. Organisation for Economic Co-operation and Development 2003.
- OECD: Better Regulation in Europe FINLAND. Organisation for Economic Co-operation and Development 2010.
- OECD: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Organisation for Economic Co-operation and Development 2012.
- Pakarinen, Auri*: Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki 2011.
- Pakarinen, Auri & Tala, Jyrki & Hämynen, Laura*: Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsinki 2010.
- Radaelli, Claudio M.*: Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy* 12:5 2005, 924–943.
- Rantala, Kati*: Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki 2011.
- Slant, Outi & Rantala, Kati*: Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122. Helsinki 2013.
- Tala, Jyrki*: Better Regulation Through Programs and Quality Standards – Are new perspectives needed? *Legisprudence* Volume 4, No. 2, 2010, 193–212.
- Tala, Jyrki*: Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115. Helsinki 2012.

Virallislähteet

- Alkoholimainonnan rajoituksia selvittävän työryhmän muistio sosiaali- ja terveysministeriölle. 3.6.2010.
- Euroopan komissio*: Impact Assessment Guidelines. SEC (2009) 92.
- Finnish Consulting Group*: Uuden jätelainsäädännön mukaisten keräysverkko-vaatimusten kustannusvaikutukset pakkausten jätehuollossa. Raportti 1907-P11168, 2010.
- Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:4.
- Järkevä sääntely Euroopan unionissa. Komission tiedonanto parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. KOM (2010) 543.
- Jääskeläinen, Tiina & Kautto, Petrus & Similä, Jukka*: Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin. Ympäristöministeriön raportteja 16/2013.
- Kantelutyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2012.
- Kautto, Petrus & Huhtinen, Kaarina & Mela, Hanna ja Salmenperä, Hanna*: Jätelain kokonaisuudistus – etukäteisarviointi vaikutuksista kolmella teema-alueella. Helsinki: Suomen ympäristökeskus, 2010. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2010.

- Kautto, Petrus & Kauppila, Jussi & Lonkila, Kirsi-Marja*: Jätehuollon tuottaja-vastuujärjestelmien toimivuus. Ympäristöministeriön raportteja 15/2009.
- Kaila, Juha & Törn, Maria & Laaksonen, Johanna*: Kierrätys- ja hyödyntämisteiden määrittäminen kuitu-, muovi-, lasi- ja metallipakkauksille sekä keräyspaperille. Loppuraportti. Aalto-yliopisto 21.10.2010.
- Kauppila, Jussi*: Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä. Ympäristöministeriön raportteja 14/2009.
- Kouki, Sami*: Aluehallintovirastojen valtakunnallinen kantelujen ja siihen liittyvien prosessien kehittämishanke. Osaprojekti 1: Käsiteltävien kantelujen määrään vaikuttavat toimenpiteet. Selvityshenkilöin raportti. Aluehallintovirasto 2011.
- Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 18/2010.
- Paremmän sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti. Näkökulmia parempaan sääntelyyn. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 33/2011.
- Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.
- Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009.
- Sukupuolivaikutusten arviointi lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2007:25.
- Suvantola, Leila & Lankinen, Antti-Jussi*: Jätteen synnyn ehkäisyn uudet ohjaukeinot. Ympäristöministeriön raportteja 24/2008.
- Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.
- Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 18/2012.
- Ympäristöministeriön vaikutusten arvioinnin tukimateriaali. Osa 2 Vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa. Ympäristöministeriö 2013 (julkaisematon).

Internetlähteet

Lainvalmistelun prosessiopas: <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> (28.1.2014)

Muut lähteet

Savapuro, Miia: Tutkijat kiistelevät viinamainonnan haitoista. Kauppalehti 16.10.2013, B16–17.

LIITTEET

Liite 1

HAASTATTELURUNKO KOKENEILLE VALMISTELIJOILLE JA SIDOSRYHMÄTOIMIJOILLE

Vaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan tämän tutkimuksen yhteydessä kaikenlaisia erilaisia prosesseja vaikutusten arviointiin aina omasta loogisesta päättelystä tilattuihin arviointitutkimuksiin. Kyse voi olla siis myös omasta tiedon prosessoinnista ja arvioinnista lakihankkeiden edetessä.

Haastateltavan taustatiedot

- Haastateltavan taustat ja organisaatio.
- Haastateltavan kokemus erilaisiin hankkeisiin osallistumisesta.

Hankkeiden suunnittelusta

- Miten hankkeen luonne vaikuttaa siihen, miten vaikutusarvioinnin toteuttamista lähdetään rakentamaan (EU, kv-sopimus, muutoslaki, kokonaisuudistus, sisältö tms.)?
- Missä vaiheessa hanketta vaikutusarviointien toteuttamista lähdetään useimmin suunnittelemaan?
- Miten suunnittelussa otetaan (mahdollisesti) huomioon sääntelyn erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutusten selvittäminen?
- Miten vaikutusarvioinnin eri toteuttamisvaihtoehdot alkavat hahmottua (olemassa oleva tieto, tilattavat tutkimukset, omat arvioinnit)?
- Miten vaikutusten arviointia dokumentoidaan (pöytäkirjat, mietinnöt)?
- Hyväksi havaittuja käytäntöjä suunnitteluvaiheessa?

Vaikutusarvioinnin tuottaminen tai hankkiminen

- Olemassa olevan tiedon hyödyntäminen
 - o Miten olemassa olevaa tietoa lähdetään hankkimaan/kartoittamaan?
 - o Kuka tietoa etsii? Mistä lähteistä lähdetään etsimään?
 - o Miten tietoa ja sen soveltuvuutta arvioidaan? Arvioidaanko menetelmiä?
 - o Tuleeko eri lähteistä usein keskenään ristiriitaista tietoa? Miten ristiriitaiseen tietoon suhtaudutaan?
 - o Miten usein olemassa oleva tieto vastaa lainsäädäntöhankkeen tarpeita? Jäävätkö tiedot usein puutteellisiksi?

- Käsitelläänkö työryhmässä yleisesti vai onko oman perehtymisen varassa?
- Tutkimusten tilaaminen
 - Minkälaisissa tilanteissa harkitaan erillistä selvitystä?
 - Miten arvioinnin tekijä useimmin valikoituu?
 - Miten määritetään tarvittava arviointitieto?
 - Minkälaista vuorovaikutusta tilaajan ja arvioinnin tekijän välillä on?
 - Arvioidaanko tilatun arvioinnin luotettavuutta? Miten?
 - Liittyykö tutkimusten tilaamiseen ongelmia (osaamisen puute, aikataululliset seikat, kulut, vuorovaikutus)?
 - Jos harkitaan tilaamista, mutta ei päädytä tilaamaan, mikä on useimmin syynä?
- Työryhmien/valmistelijan oma arviointi
 - Minkälaisia erilaisia työtapoja arvioinnissa hyödynnetään?
 - Milloin/miten hyödynnetään valmistelevaa elintä yksittäisten vaikutusten arvioinnissa? Keitä osallistuu? Käytetäänkö tukena sidosryhmiä (jotka eivät työryhmässä) apuna ja miten? Entä ulkopuolisia asiantuntijoita?
 - Miten ristiriitaisten näkemysten kanssa toimitaan?
 - Mitä mieltä olet omista valmiuksistasi tehdä vaikutusten arviointia?
 - Hyödynnetäänkö vaikutusten arvioinnin ohjeistuksia? (HELO, OM:n vaikutusten arvioinnin ohjeistus, EU:n impact assessment guidelines)
 - Kuinka usein arvioinnin tukena käydään kuulemis- tai lausuntokierroksia vaikutusten arvioinnista? Miten nämä vaikuttavat vaikutusten arviointeihin?

Vaikutusarvioiden vaikuttavuus

- Koetko vaikutusten arvioinnin ylipäättään merkittäväksi ja valmistelua ohjaavaksi? Onko todellista vaikuttavuutta?
- Pidätkö niitä hyödyllisinä valmisteluprosessin etenemisen kannalta?
- Ohjaavatko arvioinnit omia ja muiden valmisteluun osallistuvien näkemyksiä?
- Tuleeko arvioinneista usein yllättävää tietoa, jota ei osattu odottaa? Miten itse suhtaudut näihin tietoihin ja miten niihin yleisesti suhtaudutaan?

- Mihin vaiheeseen arvioinnin tulee optimaalisimmin sijoittua, jotta sillä voi olla tosiasiallista vaikuttavuutta?
- Minkälaiset arvioinnit tulevat parhaiten huomioon otetuiksi ja tukevat parhaiten valmistelua?
- Vaikuttavatko ulkopuoliset tekijät vaikutusten arviointiin? Mitä ne ovat ja miten ne vaikuttavat?
- Jääkö arviointitietoa usein hyödyntämättä? Miksi?
- Onko vaikutusarviointien vaikuttavuudessa tapahtunut muutoksia vuosien mittaan? Mistä johtuu?

Toimeenpano

- Ennakoidaanko toimeenpanoa valmistelussa erityisesti vaikutusten näkökulmasta? Missä määrin toimeenpano ylipäättään huomioidaan lakihankkeiden vaikutusten yhteydessä?

Muuta

- Hyväksi havaittuja käytäntöjä?
- Kompastuskivet arviointiprosessissa eli missä tulee useimmin ongelmia?
- Miten vaikutusten arviointeja käsitellään suhteessa ministeriöön/sidosryhmiin?
- Missä määrin vaikutusarvioiden kirjoittamiseen puututaan hallituksen esityksissä?

Liite 2

HAASTATTELURUNKO HANKKEISIIN OSALLISTUNEILLE

Vaikutusarvioinnilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa hyvin laajasti erilaisia arviointiprosesseja lähtien omasta loogisesta päättelystä aina erillisiin tilattuihin vaikutusten arviointeihin ja tutkimuksiin. Kyse on omiin kokemuksiin perustuvista havainnoista.

Haastateltavan ja hankkeen yleiset taustat

- Haastateltavan taustat ja rooli hankkeessa.
- Aikaisempi kokemus eri hankkeista.

Suunnittelu/yleistä

- Minkälainen oli työryhmän toimeksianto suhteessa vaikutusten arviointiin?
- Oliko vaikutusten arviointi osa hankesuunnittelua? Oliko vaikutusten arvioinnille varattu riittävästi resursseja?
- Miten työryhmän kokoonpano määriteltiin? Onko työryhmää kasattu erilaisten vaikutusten arviointia silmälläpitäen (esim. sidosryhmien asiantuntijuus tietyllä alalla)?
- Missä vaiheessa hanketta vaikutusten arvioinnin toteuttamista ryhdyttiin miettimään/suunnittelemaan? Lähdettiinkö arvioimaan eri vaihtoehtoja vai pelkästään keskeistä ehdotusta/ehdotuksia?
- Lähdettiinkö vaikutusten arviointia tekemään ns. tyhjältä pöydältä vai hahmotettiin jollain perusteella keskeiset vaikutusalueet? Miten?
- Miten päätettiin, miten eri vaikutuksia selvitetään?
- Miten vaikutusten arviointia dokumentoitiin?

Vaikutusarvioinnin tuottaminen tai hankkiminen

- Olemassa oleva tieto ja aiemmat selvitykset
 - o Kuka tiedon hankki? Mistä lähteistä lähdettiin etsimään?
 - o Minkälaisesta tutkimuksesta/tiedosta oli kyse? Missä arviointi oli tehty?
 - o Miten työryhmä arvioi vaikutustietoa?
 - o Olivatko esille tulleet vaikutukset oletettavissa vai tuliko yllättäviä vaikutuksia? Miten suhtauduit tähän?

- Tilatut tutkimukset
 - o Miten vaikutusarviointi muodostui: tekijä, menetelmät, ajallinen kesto, kustannukset, laaja-alaisuus (esim. tietty vaikutus tai laajemmin)?
 - Jos mietittiin tilaamista, mutta siihen ei päädyttykään, niin miksi ei?
 - o Miten toimeksianto muotoiltiin ja kuka sen teki? Minkälaista vuorovaikutusta tilaajan ja arvioinnin tekijän välillä on ollut?
 - o Miten työryhmä arvioi tilattua vaikutusten arviointia?
 - o Jos useampia arviointeja, syntyikö ristiriitaista tietoa? Jos oli, miten sitä käsiteltiin?
 - o Olivatko esille tulleet vaikutukset oletettavissa vai tuliko yllättäviä vaikutuksia? Miten suhtauduit tähän?
 - o Vastasivatko arvioinnit hankkeen tarpeita? Jos ei, miksi?

- Työryhmän oma arviointi/sidosryhmien kuuleminen
 - o Miten vaikutusten arviointi muodostui: työskentelytavat, osallistujat, laaja-alaisuus, aikataulu?
 - o Oliko ristiriitaisia näkemyksiä? Miten eri näkemykset otettiin huomioon?
 - o Käytettiinkö hyväksi oman tai muiden ministeriöiden osaamista?
 - o Hyödynnettiinkö työryhmän ulkopuolisia sidosryhmiä vaikutusten arvioinneissa? Jos hyödynnettiin, miten?
 - o Käytettiinkö hyväksi vaikutusten arvioinnin ohjeistuksia? (HELO, OM:n vaikutusten arvioinnin ohjeet, EU:n impact assessment guidelines)
 - o Käytiinkö vaikutusten arvioinnin tukena kuulemis-/lausuntokierrosta? Miten se vaikutti?

Vaikutusarvioiden vaikuttavuus

- Mihin valmistelun vaiheisiin arvioinnit sijoittuivat ja vaikuttivatko ne seuraaviin vaiheisiin tai hankkeen etenemisen suuntaan?
- Miten arvioinnit vaikuttivat työryhmään osallistuvien näkemyksiin ja omaan näkemykseen hankkeesta?
- Mitkä ominaisuudet katsoit merkittäviksi arvioinneissa? Mitä tekijät edistivät/haittasivat arvioinnin hyödyntämistä?
- Jos jotain arviointia/tietoa ei hyödynnetty ollenkaan, miksi?

Toimeenpano

- Huomioitiinko lain toimeenpano valmistelun yhteydessä? Miten?
- Onko esityksen vaikutuksia tarkoitus seurata jälkikäteen?

Muuta

- Mikä koettiin (mahdollisesti) erityisen haastavana/ongelmallisena arviointiprosessissa ja miksi? Mikä toimi hyvin, mikä huonommin?
- Mitä kokemuksesta (mahdollisesti) opittiin tulevia lainvalmisteluhankkeita ajatellen?
- Onko aikaisempien kokemusten perusteella jäänyt jotain hyödyllistä mieleen vaikutusten arviointiprosessiin liittyen?

THE INFLUENCE OF IMPACT ASSESSMENT IN FINNISH LAW DRAFTING

The Better Regulation policies have emphasized the importance of impact assessment (IA) as the base of decision-making. The key role of impact assessment is to provide information to decision-maker about the pros and cons of legislative proposals. Ideally, the impacts of different legislative options should be compared and the best option chosen. The purpose of this study is to outline how impact assessment affects law drafting processes, and what factors define this effect.

The analysis is qualitative. The data consist of two types of interviews with people experienced with law drafting. The first set of interviewees comprises experienced drafting officials and representatives of interest groups from three administrative sectors (justice administration, environment administration and social affairs and welfare administration). The second set of interviews consists of members of three law drafting working groups. The cases observed individually were reformation of waste legislation, administrative complaint and restriction of alcohol advertising. The total amount of interviews was 26.

We found that several factors affect the impact of IA. First of all, there is *political steering*. The stricter the steering is, the less impact the assessment has and vice versa. Also *resources*, and especially *disposable time*, matter in the processes. If there is very little time for drafting, there is also less time for IA, and the effect of it is more remote. According to interviewees, *financing* has also some effect on the process and IA but the impact of it is not as noteworthy as that of time. In addition to previous factors, *initiatives* (such as national need for regulation or EU) have also impact on how IA is used in the process. Initiatives from international sources seem to be less assessed than entirely national ones. The attitude towards international obligations appears to be that they have to be implemented regardless the impacts so IA can be done anytime and it has no impact on the process.

Timing has also matters on how IA influences the law drafting process. The earlier it comes part of the process, the more it can impact the whole

process. If IA is done very late in the process, it has very little prospects to impact. Additionally, there are several factors related to the role of the working group. First of all, *working methods* matter. The usual method for working is conversation but occasionally, other methods are used as well. These could be, for example, SWOT-analyses, webropol-surveys or workshops. One finding is also that the use of ministerial instructions for IA varies. They are often used when a problem occurs in assessment but they are not used day-to-day basis. This could be one reason for the lack of systematics in IA that we found problematic. Other working group -related factors are *roles of the members, differences in interests, available information and how it is gathered*. We also found that documentation practices vary widely.

In addition, a few factors are related to separately ordered IA. Firstly, some authors or scholars appear to be more trusted than others. Universities and governments' research institutes were more trusted whereas consults and interest groups appeared to be less trusted. Also *content* is one factor affecting the usage of IA. Especially in highly political processes, "wrong" results may not be used or reported at all, or they have less effect on the process. In addition, the *manner of representation* has some influence on how IA is utilized. If results are represented in a compact and an illustrative way with clear conclusions and a good summary, the assessments are easier to exploit. Also *know-how on ordering separate IA's* is a factor affecting directly the assessments.

The role of *hearings and statements* varies case-specifically. Sometimes they are used as a source of additional information and for feedback but from time to time their meaning is only to fulfill the formalities. Expert hearings seem to have most effect compared to general hearings and statements. Finally, *media* has some effect on the processes, but the effect is more occasional compared to other factors.

The factors above are not equally effective, and their weight is case-specific. Neither are they necessarily comprehensive but came up from the data. However, three separate categories can be classified. First of all, *primary factors* define the frames of individual drafting process. Political steering, resources and initiatives can be seen as such factors. Second, *secondary factors* affect more during the process and have more effect if the frames set by primary factors are loose. Factors related to working group, separately ordered IAs, as well as hearings and statements, can be seen as such factors. Third, *indirect factors* have more effect on primary and secondary factors than directly to the impact of IA itself. Know-how on ordering separate IA's, and media, can be located in this category.

As said, the balance between different factors in individual cases varies depending on the case in hand. If frames set by primary factors are strict, there is less room for the influence of secondary factors. But if the frames are looser, the secondary factors have more impact. All in all, interaction between all the factors is not standard. This can also be seen in three cases that we observed. Altogether, it can be said that in the case of restricting the advertising of alcohol, political steering was seen as the most weighing factor, and it left little space for impact assessment. The case was under strong, contradictory political steering, and the members of the working group had severe differences in interests, and due to those reasons any research on the matter had very little influence on the result of working group. The case of administrative complaint was almost the opposite in comparison to alcohol advertising, since it had no political steering, and secondary factors had a much bigger role. The most meaningful factor was the initiative since it came from the officials themselves and on that account all the members had a common goal. The reformation of waste legislation had no individual factors that shone through, but many factors had influence on the impact of the IA. The case was exceptionally well funded, and it enabled a wide range of reports concerning the impacts.

Thus, the factors that stood out the most, were political steering and disposable time. Political steering was often seen in a negative light since strict political framework was found to restrict the attempt to genuinely evaluate impacts of different policy options. Then again, political steering was also seen as a legitimate part of representative democracy. The hurry in drafting was found another essential factor, and together with political steering, its role has been acknowledged before to some extent in Finnish research. Altogether impact assessment has impact on law drafting processes but only as much as the primary factors enable it to.