

Laadukkaalla lainvalmistelulla kevyempi taakka

VN Teas -hanke 1.6.2016 – 28.2.2018

Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen

Tutkimusjohtaja Kati Rantala & konsortio

HY: Tutkimusjohtaja Kati Rantala, emeritusprofessori Jyrki Tala, tutkijatohtori Kanerva Kuokkanen, VTM Noora Alasuutari, VTK Karolina Saarenpää

SYKE: erikoistutkija Petrus Kautto, erikoistutkija Jussi Kauppila, tutkija Essi Römpötti

Frisky & Anjoy: toimitusjohtaja Petri Uusikylä, professori Pertti Ahonen

Taustaa

- Kansainvälinen keskustelu sääntelyn aiheuttamista kustannuksista sen kohteille ja pyrkimys vähentää niitä
- Keskustelu painottunut enemmän yrityksiin kuin kansalaisiin tai julkiseen hallintoon

**SÄÄNTELYTAAKKA =
Lainsäädännöstä johtuvat vaikutukset, jotka
kuormittavat kohdetahoja taloudellisesti,
kuluttavat aikaa tai aiheuttavat vaivaa tai harmia**

Hankkeen yleiset tavoitteet

- 1) *Yleiskuva* yrityksiin ja kansalaisiin kohdistuvasta sääntelytaakasta Suomessa ja taakan suhde myönteisiin vaikutuksiin; tapaustutkimuksena sääntelytaakka ympäristönsuojellussa
- 2) *Turhan sääntelytaakan* keskeiset lähteet ja kohdentuminen

TURHA SÄÄNTELYTAAKKA =
Sääntelyn tavoitteisiin nähden turhia, ylimitoitettuja tai tavoitteiden vastaisia rasitteita ja velvoitteita – sääntely saa kuormittaa, jos se on perusteltua

- Tarkastelun haasteina ”sääntelytaakan” epämääräisyys, negatiivisuus, tietopohjan puutteet ja läpinäkymättömyys, mittaamisen vaikeus
- Sääntelyn ja toimeenpanon kiinteä yhteys
- Yhden taakka on toisen hyöty; poliittisuus

Tutkimuksen aineisto

	YRITYKSET	IHMISET
HALLINNON näkökulma	selvitykset hallituksen esitykset	selvitykset hallituksen esitykset työpaja 2
KOHITEIDEN näkökulma	haastatteluja työpaja 1 kysely	työpaja 2 Suomi24

Mistä turha sääntelytaakka muodostuu?

Keskeisimmät ongelmat liittyvät sääntelyn ja menettelytapojen hallintaan ja toimeenpanoon

- **Epäselvä ja nopeasti muuttuva sääntely**
- **Ristiriitaiset ja päällekkäiset vaatimukset**
- **Raskaat menettelytavat asioinnissa viranomaisten kanssa**
- **Sääntelyn epäyhtenäinen toimeenpano**

Mikä aiheuttaa turhaa sääntelytaakkaa?

- Ei ole yhtä yleispätevää kaikkiiin tilanteisiin sopivaa tekijää
- Taustalla yleisesti **tavoitteiden, keinojen ja toteutuksen epäsuhta** – tilanteesta riippuen myös:
 - Epäselvät linjaukset ja ohjeistukset, EU-sääntelyn luonne, sääntelyn monitasoisuus, päällekkäiset lupajärjestelmät ja tiedontuotannon velvoitteet, erityisintressien (suuret yritykset) vaikutus, sääntelyharhat
- Turhan taakan tunnistamiseksi tarvitaan **sääntelyalojen, toimeenpanon** ja kohdetahon **realiteettien tuntemusta**

Keskeiset tulokset kokoavasti

- Sääntelytaakka: epämääräinen käsite, moniulotteinen ilmiö, ajallisuus
- Sääntelyn sujuvoittaminen = sääntelyn selkeyttämistä ja asiointiprosessien keventämistä
- Sääntelytaakan arviointi ja mittaaminen on vaikeaa
 1. Kokonaisarvioinnin ihanteet eivät toteudu
 2. Tarkasteluissa korostuvat yritysten kustannukset ja taakat; niiden arviointimetodit eriyttämättä toimialojen ja yrityskoon mukaan
 3. Kustannusten ja taakkojen arviointimetodit puutteellisia: osittaisia, epätarkkoja, työläitä soveltaa
 4. Monimetodinen arviointi liian harvinaista

Yritykset: ongelmia sääntelyn hallinnassa ja toimeenpanossa

- Hallituksen toimet vastaajien mukaan riittämättömiä; taakan vähentäminen ei välttämättä näy vielä arjessa
- Kritiikin kärki: nopeasti muuttuva sääntely, epäselvät linjaukset ja ohjeistukset, viranomaisten tekemien tulkintojen epäyhtenäisyys ja ennakoimattomuus
- Koetussa taakassa eroja taakan luonteen, toimialan ja yrityskoon suhteen
- Hallituksen esityksissä tunnistettu sääntelytaakka maltillista
 - Luvan- ja ilmoituksenvaraisuus, raportointi ja valvonta, laitteiden ja tarvikkeiden hankinta, tietojärjestelmät ja asiantuntijahenkilöstön palkkaaminen
 - Kohtalaisesti kirjauksia sujuvoittamisesta (osin samoissa esityksissä)

Yrittäjät kaipaavat selkeyttä

- *Mulla olisi esimerkki: työsuojelutarkastukset ja terveystarkastus. Siinä oli samasta asiasta eriävä näkemys viranomaisilla. Sun pitää itse päättää, kumman viranomaisen taakse sä menet. Työturvallisuusnäkökulmasta mukaan tämän pitäisi mennä näin, mutta terveysviranomaisen mukaan jos muutat sen, niin keittiö menee kiinni. (Matkailu- ja ravitsemusala)*
- *Viranomaisten katsantokannan pitäisi olla enemmän sellainen **opastava ja neuvova**, eikä sellainen että tähän puututaan ja tää estää koko projektin. Vaan että auttaisi ”että aha, teillä on tällainen, voidaan katsoa, että tehdään se näin”. Että tulisi **enemmän tukea ja neuvontaa kuin sanktiota**. (Sosiaali- ja terveysala)*
- *Mä kaipaisin itse sellaista **tuotekehityksen näkökulmaa** eli että kun tulee uusi laki, olisi sitten palvelupaketti. Siinä on jo **mietitty etukäteen mitä yrittäjän pitää ottaa huomioon**. (Rakennusala)*

Myös kansalaistoiminnassa ja yksittäisillä ihmisillä ongelmia sääntelyn hallinnassa ja toimeenpanossa

- Kansalaistoiminnan **käsitteistö kapea suhteessa monimuotoisuuteen** ja kentän nopeaan muuttumiseen; vakiintuneiden toimijoiden ”**luoviminen** sääntelyviidakossa”; joustavuus vs. yhdenvertaisuus
- Yksittäisille ihmisille asiointiprosessit monesti hankalia; **eämänalueiden ja -tilanteiden** huomiointi tärkeää; **hyvä- vs. huono-osaisten** taakat
 - Byrokratialoukku, tukiviidakko, paperisota.. (Hiilamo, Saari)
- Oikeuksien toteutumisessa ongelmana menettelytapojen hallinta ja **motivaatio hakea oikeutta** (prosessin raskaus ja haitat vs. hyödyt)
- Ihmisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa ei tunnisteta hallituksen esityksissä; kohtalaisesti kirjauksia sujuvoittamisesta

Munkkilatina median hampaissa

ILTALEHTI 16.2.2018; http://www.iltalehti.fi/kotimaa/201802162200752048_u0.shtml

Poliisipomo: kansalaiset eivät ymmärrä poliisin päätöksiä

”Täydellistä munkkilatinaa” – Tutkinnanjohtajia on kehoitettu perustelemaan ratkaisujaan yleiskielellä.

YLE 1.3.2018; <https://yle.fi/uutiset/3-10084042>

Sote-heprea eksyttää avuttoman – munkkilatina voi vaarantaa heikoimpien palvelut

Kun sote-uudistuksen valinnanvapaudesta puhutaan "munkkilatinistisin" sanakääntein, uhkaa se varsinkin yhteiskunnan heikoimpien palvelujen saantia. Yhdenvertaisuus on vaakalaudalla, jos jokainen maakunta ja palveluntarjoaja viestii valinnanvapaudesta miten tahtoo.

– *Jaa-a. Sanos se! Eihän sitä ymmärrä. Jotakin sellaista, että pitäisi valita näitä sosiaalijuttuja.* [Sattumanvarainen vastaantulija valinnanvapaudesta.]

Asiakkaan valinnanvapauden turvaamiseksi on tärkeää, että **laissa säädetyt neuvonta- ja ohjauspalvelut toteutuvat uudistuksen alkuvaiheesta alkaen** ja asiakkailla on **vertailun mahdollistavaa tietoa** päätöksenteon tueksi. Koska tarvittavien tietojärjestelmien kehitystyö on vielä kesken, **kattavan vertailutiedon saaminen palveluista ja niiden laadusta voi olla aluksi haastavaa.**

HE 16/2018 Hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 9.

YLE 4.3.2018; <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005590976.html>

Useat käräjäoikeudet ovat mitätöineet pikavippien viivästyskorkoja – suurin osa velallisista **ei hoksaa** vastustaa kohtuutonta korkovaatimusta

- Tukea arviolle, että sääntelytaakkaa tulee merkittävästi EU:sta
 - Lisääntyvää sääntelyn yksityiskohtaisuutta ja kumuloituvaa sääntelytaakkaa
 - Taakkaa sisältävissä hallituksen esityksissä EU-taustaa liittyen ympäristöasioihin ja markkinoiden toimintaedellytysten parantamiseen
- Myönteisten vaikutusten tarkastelun heikko asema keskustelussa
 - Sääntelyn myönteiset vaikutukset erilaisia eri kohderyhmien näkökulmista
 - Myönteisten vaikutusten ja sääntelytaakan moniulotteinen dynamiikka
- Sääntelytaakan vähentäminen **rajallinen näkökulma** lainvalmisteluun ja säädöspolitiikkaan
 - Huomioitava lainvalmistelun yleiset ihanteet: kohdetahojen kuuleminen, avoimuus, laadukas tietopohja, laaja-alainen vaikutusten arviointi

Ehdotukset A: yleisiä näkökohtia

1. Harkintaa sääntelytaakka-käsitteen käyttöön
2. Vähentämistoimien painopiste keskeisiin ”turhiin” kuormituksiin
3. Lupajärjestelmien kehittäminen
4. Tiedontuotannon taakkojen välttäminen

Ehdotukset B: lainsäädännön laatu ja arviointi

- 5. Yleisesti laadukas ja riittävästi resursoitu lainvalmistelu**
- 6. Sääntelyn selkeyttäminen**
- 7. Taakan arviointi osaksi laaja-alaista vaikutusten arviointia**
 - Taloudelliset, yhteiskunnalliset ja ympäristövaikutukset
 - Kielteiset ja myönteiset vaikutukset
- 8. Sääntelyn kohdetahojen moninaisuus huomioon**
- 9. Harkintaa erityisten arviointimetodien käyttöön**
- 10. Lainsäädännön arviointineuvoston vahvistaminen**
- 11. Poliittika-alueiden laaja-alainen tarkastelu**

Ehdotukset C: sääntelyn toimeenpano

12. Tarkoituksenmukaisen toimeenpanon varmistaminen

- Esim. toimijoiden toimintaedellytykset tärkeä huomioida jo lainvalmisteluvaiheessa
- Kuormittavien asiointiprosessien keventäminen

13. Selkeää viestintää sääntelystä kohderyhmille

14. Neuvonnan lisääminen viranomaistoiminnassa

15. Jälkikäteisarvioinnin systemaattinen kehittäminen

Kohti kokonaisvaltaista ja realistista sääntelytodellisuuden ymmärtämistä